

23
149

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



ENSAYO CRITICO SOBRE LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE;
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

ALEJANDRO GONZALEZ ALCOCER

MEXICO, D. F.

1983



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N T R O D U C C I O N

Un estudio de la naturaleza del que se intenta debiera ser - una investigación netamente académica, desprovista de convicciones personales que pudieran afectar la objetividad del mismo. Sin embargo, confesamos desde ahora que al tratar un tema jurídico - político que afecta el desarrollo democrático de México, no pudimos escapar totalmente a la tentación de emitir juicios sobre algunos puntos debatibles de nuestra realidad política, en los que reconozco cierta subjetividad, debida principalmente a la parcialidad tradicional de un Colegio Electoral que actúa como juez y parte.

Hecha esta advertencia, explicaremos brevemente la estructuración del presente trabajo.

En primer lugar, trataremos de ubicar un marco teórico que nos sirva de base para estudiar el tema que nos hemos propuesto. - Dentro de la doctrina democrática y por su estrecha relación con teoría de la representación, veremos algunos aspectos de los partidos políticos y del voto, efectuando posteriormente una crítica, - en base a estos supuestos, de la democracia en México.

En el Capítulo II estudiaremos los antecedentes histórico-legislativos de la calificación de las elecciones en nuestro país y trataremos de observar si el sistema actual de calificación, a través del Colegio Electoral, está basado en dichos antecedentes - como afirman sus defensores o si el sistema actual es substancial-

mente distinto a los criterios sostenidos en otras épocas,

Con la finalidad de tener una visión más amplia de los distintos sistemas de calificación, en el Capítulo III examinaremos cada uno de estos y veremos como se han reglamentado en otros países. También trataremos de observar hacia qué tendencia han evolucionado sus legislaciones en materia de calificación de las elecciones.

En el Capítulo IV efectuaremos un análisis crítico de la legislación vigente en nuestro país respecto a la calificación de las elecciones, buscando fundamentar dichas críticas en principios apegados a derecho, los que creemos acreditan la ineficacia de la autocalificación.

Finalmente, en el Capítulo V haremos nuestra proposición -- tomando en cuenta todos los elementos estudiados y las condiciones políticas de México. Esperamos que dicha proposición pueda -- fincar una posible vía de solución, a fin de lograr que se respete efectivamente la voluntad soberada del pueblo y no se permita el dominio hegemónico de ningún grupo.

mente distinto a los criterios sostenidos en otras épocas,

Con la finalidad de tener una visión más amplia de los distintos sistemas de calificación, en el Capítulo III examinaremos cada uno de estos y veremos como se han reglamentado en otros países. También trataremos de observar hacia qué tendencia han evolucionado sus legislaciones en materia de calificación de las elecciones.

En el Capítulo IV efectuaremos un análisis crítico de la legislación vigente en nuestro país respecto a la calificación de las elecciones, buscando fundamentar dichas críticas en principios apegados a derecho, los que creemos acreditan la ineficacia de la autocalificación.

Finalmente, en el Capítulo V haremos nuestra proposición -- tomando en cuenta todos los elementos estudiados y las condiciones políticas de México. Esperamos que dicha proposición pueda -- fincar una posible vía de solución, a fin de lograr que se respete efectivamente la voluntad soberada del pueblo y no se permita el dominio hegemónico de ningún grupo.

I

ALGUNOS ASPECTOS DE LA
DEMOCRACIA MODERNA

- 1) LA PLURALIDAD DE PARTIDOS POLITICOS COMO PRESUPUESTO DE LA DEMOCRACIA.
- 2) EL RESPETO AL VOTO COMO BASE FUNDAMENTAL DE TODA DEMOCRACIA.
- 3) CRITICA A LA DEMOCRACIA EN MEXICO.

C A P I T U L O I

1.- LA PLURALIDAD DE PARTIDOS POLITICOS COMO PRESUPUESTO DE LA DEMOCRACIA.

Los partidos políticos constituyen una de las características fundamentales del Estado moderno, sobre todo en los sistemas democráticos donde es indispensable la variedad de alternativas u opciones políticas. Su aparición es relativamente reciente, ya que partidos políticos propiamente dichos, es decir, estructurados y permanentes, no existieron sino hasta el siglo XIX. Antes de esta fecha se daban en forma de clubes electorales o grupos parlamentarios, que de ninguna manera llegaban a constituir verdaderos partidos políticos. Surgen con el profundo cambio operado por el Estado Liberal, sobre todo en Europa occidental y en Estados Unidos. Como ejemplo de los más antiguos grupos políticos que se conocen, podemos citar a los tories y whigs en Inglaterra, a los jacobinos y girondinos en Francia, y a los federalistas y demócratas en Estados Unidos.

Casi todos los autores modernos están de acuerdo en que el individuo aislado no ejerce ninguna influencia efectiva en la formación del gobierno, por lo que se hace necesario que se agrupe en partidos políticos para que, por medio de éstos, pueda establecerse la necesaria vinculación entre el pueblo y el gobierno. De aquí surge la importancia del papel que juegan los partidos en la sociedad moderna.

La trascendencia de los partidos políticos ha hecho exclamar a Kelsen lo siguiente: "Sólo por ofuscación o dolo puede sostenerse la posibilidad de la democracia sin partidos políticos. La

democracia necesaria e inevitablemente requiere un Estado de --
partidos". (1)

Por su parte Johannes Messner nos dice: "El derecho a la ---
constitución de partidos y el derecho de éstos no es, pues, sino
el derecho de la "sociedad" misma dentro del Estado y frente al-
Estado. Ciertamente que la constitución de partidos presupone --
una determinada forma de constitución de la voluntad estatal, es-
decir, una determinada forma de gobierno condicionada histórica-
mente, o sea, la de la democracia parlamentaria libre". (2).

De lo anterior se desprende que la vida democrática no puede
desarrollarse adecuada y ordenadamente sin la existencia de los-
partidos políticos; éstos fungen como controles del gobierno, --
orientan a la opinión pública y desempeñan una función altamente
educativa.

Con base en este presupuesto, veremos algunas definiciones -
elaboradas por destacados autores, para posteriormente dar una -
opinión al respecto:

Lucio Mendieta y Núñez define al partido político como - - -
"...una agrupación temporal o permanente de ciudadanos guiados -
por un líder y unidos por intereses comunes que tratan de satis-
facer de acuerdo con un programa de principios y mediante la re-
tención o la conquista directa del poder estatal o ejerciendo --
influencia en las orientaciones del mismo". (3).

1) Kelsen, Hans. Escencia y Valor de la Democracia. Pag. 37

2) Messner, Johannes. Etica Social, Política y Económica a la Luz del
Derecho Natural. Pag. 686

3) Mendieta y Núñez, Lucio. Los Partidos Políticos. Pag. 18

Johannes Messner: "La definición más acertada sociológicamente podría ser la de que son 'asociaciones' libres de individuos - con la finalidad de conseguir el poder político". (4)

Carl. J. Fredrich concibe al partido político como "...un grupo de seres humanos que tienen una organización estable con el objeto de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por intermedio de tal control, beneficios y ventajas ideales y -- materiales." (5)

Vicente Fuentes Díaz define al partido político de la siguiente forma: "...es aquel que se funda con un carácter estable, que tiene una estructura organizativa y que funciona de acuerdo con - un conjunto de normas doctrinarias y programáticas y de formas -- internas de vida". (6)

Como puede observarse en las definiciones que anteceden, no existe un consenso que nos permita distinguir claramente la composición de un partido político. Por otra parte, es difícil establecer un concepto general, sobre todo por la diversidad de ámbitos en que los partidos se desenvuelven y las distintas características que presentan según la ideología que persiguen.

Por lo anterior, y con el objeto de facilitar el estudio - de los partidos políticos, trataremos de describir lo que, a nuestro entender, debe ser un partido democrático en nuestro medio:

4) Messner, Johannes. Op. cit., pag. 683

5) Fredrich, Carl J. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. Pag. 297

6) Fuentes Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México. Pag. 10

Concebimos a los partidos políticos nacionales y democráticos como una comunidad basada en principios doctrinarios a los cuales se adhieren libre e individualmente sus miembros. Como parte del pueblo su composición ha de ser pluralista y no clasista, porque el pueblo tiene una integración plural.

La extensión de su organización ha de ser de significado nacional y permanente, de acuerdo con un orden jurídico y jerárquico interno que establezca los derechos y obligaciones de sus militantes, las facultades de sus órganos directivos y sus objetivos.

La elección de directivos y candidatos y en general todos los procedimientos internos han de ser democráticos. Al mismo tiempo, los partidos quedan sujetos al orden jurídico externo del país y deben actuar conforme a las normas de derecho aplicables.

Por otra parte, un partido político auténtico debe ser independiente, es decir, no debe ser un instrumento del gobierno o de cualquier otra corporación, aún tratándose del partido en el poder, ya que todo partido debe oponerse a los actos gubernamentales cuando los considere perjudiciales para la Nación.

Siendo una comunidad fundamentada en principios, entre sus objetivos deben señalarse la difusión de su doctrina, la formación de opinión, la movilización de los ciudadanos y la organización del cuerpo electoral.

Entre sus objetivos finales deben considerarse, preponderantemente, el acceso al poder, el gobierno democrático y el bien común de la Nación.

Una breve explicación de estos conceptos servirá para exponer mejor la idea de lo que creemos debe ser un partido político:

Hemos afirmado que un partido es una comunidad con principios doctrinarios, ya que creemos que el elemento fundamental de cualquier partido es precisamente su ideología; es el eje alrededor del cual gira toda su organización y lo que sirve como elemento de cohesión entre sus miembros. Esta doctrina o ideología debe acordarse atendiendo a los puntos medulares de la sociedad en que se desenvuelva, es decir, deberá contemplar las concepciones generales del Estado, de la política, de la economía, de la educación, etc. Esto es lo que hace posible su identificación como partido político.

La adhesión libre e individual de sus miembros es un factor indispensable en la formación de un partido; la afiliación masiva o de personas morales a un partido político, por decisión de la mayoría o de sus dirigentes, atenta contra la estructura de la democracia, aproximándose más a un tipo de partido totalitario o de características corporativas.

Apuntamos también que la composición del partido político debe ser pluralista y no clasista, es decir, debe constituirse como un corte vertical de la sociedad, en donde estén representadas todas las clases sociales y económicas que componen el espectro social. Una sociedad se compone de distintas clases, por esto se hace necesaria la representación de cada una de ellas dentro de los partidos políticos que se precien de ser democráticos, ya que no es el fin de la democracia defender los intereses de una clase, --

sino tratar de armonizar los distintos puntos de vista que en su seno se debaten, buscando siempre alcanzar el bien común.

En cuanto a su organización, aseveramos que los partidos políticos han de ser nacionales y permanentes, ya que éstos no deben actuar en favor de intereses particulares, de grupos determinados o por un tiempo limitado; la función de un partido es un constante pronunciamiento sobre los problemas de interés nacional, la crítica constructiva al gobierno y a sus funcionarios y la difusión lo más amplia posible de sus programas; su permanencia en la vida pública demuestra la seriedad de sus principios y postulados y da sentido a su participación. Su actuación no puede reducirse a lo electoral ya que tiene un papel más importante; formar opinión, educar políticamente al pueblo y movilizar a la ciudadanía.

Es indispensable que los partidos cuenten con un orden jurídico y jerárquico internos que permitan el trabajo ordenado de sus miembros y de sus organismos, que establezcan los métodos apropiados para la selección de sus dirigentes y señalen sus objetivos. En los partidos de corte democrático, esta organización se presenta, generalmente, en forma de estatutos, en los que se establecen los procedimientos de ingreso y calidad de los miembros así como los derechos y obligaciones de los mismos. Asimismo, los estatutos rigen la integración de sus organismos, que por lo regular encabeza la Asamblea General (órgano supremo), las convenciones con facultades expresas, la estructuración y funcionamiento de los órganos directivos (ejecutivo), la organización a nivel regional o local, que casi siempre se presenta de la misma manera que la organización central, etc.

Resulta obvio, por otro lado, que los partidos deben estar sujetos al orden jurídico externo imperante en la sociedad en que se desenvuelven, es decir, dentro de los estatutos constitutivos de los partidos no debe haber principios contrarios a las instituciones democráticas o a las estructuras básicas del Estado de Derecho en el que actúa. Dado que el Estado no permite la constitución de grupos subversivos o de agitación que sean contrarios a las bases de sustentación de su propia existencia, los partidos políticos deben quedar sujetos a la reglamentación específica que establece una serie de requisitos para su formación y actuación en la vida pública de un país.

El carácter de independencia de los partidos políticos respecto a las autoridades del Estado, es un requisito indispensable en toda democracia. El gobierno tiene la obligación de vigilar el buen desarrollo de los partidos garantizando sus derechos, sin que por esto intervenga en la vida interna de los mismos, y mucho menos tenga un partido propio, ya que, como atinadamente señala Porrúa Pérez, esto "conduce a la presencia real de un solo partido dominante en negación de la democracia". (7)

Señalamos como objetivos inmediatos la difusión de su doctrina, la formación de opinión, la movilización de los ciudadanos y la organización del cuerpo electoral, ya que estos elementos constituyen el camino para que un partido tenga la fuerza necesaria y

7) Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Pag. 447

alcance sus objetivos finales. Los partidos, por medio de la difusión de su ideología y sus programas de gobierno, intentan coordinar los diversos intereses parciales de los distintos sectores de la población, tratando de sintetizarlos y de darles contenido social. Así establecen las posibles opciones, reducen las actuaciones individuales y ofrecen soluciones más amplias a los ciudadanos, encausándolos hacia una acción general. Al formar y estructurar esta acción, inciden en la opinión pública y realizan una labor educativa encaminada a conseguir la movilización y participación del pueblo, de manera responsable, en la vida política de una nación.

En un partido con aspiraciones democráticas, los objetivos finales deben estar claramente delimitados y toda su actuación -- dirigida a la consecución de los mismos.

El primer objetivo fundamental señalado es el acceso al poder o la conservación del mismo por medios lícitos. La mayoría -- de los autores coinciden al señalar que el acceso al poder constituye la meta natural de los partidos políticos para el logro eficaz de sus postulados y programas de acción. Cabe notar, sin embargo, que si bien éste es un objetivo muy importante, no es el -- único, ya que los partidos no son simples clubes electorales que actúan únicamente en las elecciones sino que tienen funciones distintas e igualmente importantes: la acción permanente en la opinión pública, la presentación de programas que busquen soluciones conciliatorias entre los diversos intereses, labor pedagógica, la crítica al gobierno y a sus funcionarios, etc. Otro aspecto que -- conviene destacar es el de que los partidos buscan llegar al po--

der, y no sólo influir en mayor o menor medida en él, meta propia de los grupos de presión que defienden intereses particulares, -- tanto en lo político como en lo económico.

El segundo objetivo que proponemos, pugnar por el gobierno democrático, resulta evidente en un partido de las características que describimos, ya que es precisamente en este medio donde su actuación es posible. Supondría una contradicción que instituciones que viven gracias a un régimen de libertades y derechos -- busquen, a través de esas mismas libertades y derechos la supresión de éstas puesto que significaría su autodestrucción.

Los partidos políticos no sólo deben luchar por la democracia en la sociedad en que viven, sino que deben funcionar mediante la aplicación de la misma en su seno, como ya lo señalamos en los párrafos anteriores.

Por último establecimos como otro objetivo final, el bien común de la nación; la función social de los partidos les confiere no sólo derechos, sino también deberes: la primera y fundamental obligación de los partidos consiste en que se sepan obligados, en toda actuación, a luchar por el bien común de la nación. Los partidos no deben buscar el poder para servirse de él en beneficio exclusivo de sus partidarios ya que, como explica Johannes -- Messner: "Los partidos que prefieren de este modo sus particulares intereses a los intereses de la comunidad estatal son los sepulcros de la democracia". Más adelante señala: "Un presupuesto necesario sería la fidelidad de los partidos a estos dos principios: en primer lugar, que los partidos se dejaran llevar primero y principalmente por la conciencia de su responsabilidad con res-

pecto al bien de la comunidad en cuanto todo y que mantuvieran --
limpia su mirada para lo que exige el interés de ésta; en segundo
lugar, que, en consonancia con semejante conciencia de responsa-
bilidad, los partidos vean sus principales armas en la verdad y -
la veracidad y consideren la discusión llevada según este princi-
pio como el mejor camino para la solución de los problemas públi-
cos". (8)

Los partidos políticos, como instituciones de la democracia,
deben basar toda su actuación en la consecución y preservación --
del bien común nacional. Sin tratar de hacer un estudio a fondo -
de lo que puede significar el término "bien común nacional", cree
mos conveniente transcribir una cita del maestro Rafael Preciado-
Hernández, referida a este punto; "... el bien común, no de la hu
manidad, sino de un pueblo, consiste fundamentalmente en organi-
zar y mantener democráticamente en el poder gobiernos nacionalis-
tas que afirmen y fortalezcan sus vínculos naturales y culturales
y realicen de ese modo el destino histórico de la comunidad que -
gobiernan". (9)

El pueblo ejerce un cierto control sobre sus dirigentes; es-
te control no se limita a la interpretación de la voluntad popu-
lar por los gobernantes, ni es suficiente con adhesiones plebisi-
tarias. Es necesario que el pueblo manifieste su voluntad por me-
dio del sufragio, y llegue así a conseguir, de forma más concreta,
el bien común nacional.

8) Messner, Johannes. op.cit., pag. 688

9) Preciado Hernández, Rafael. Ensayos Filosófico-Jurídicos y Políticos.
pag. 126 y 127.

Otros aspectos de los partidos políticos que conviene analizar, aunque en forma breve, son los relativos a su clasificación - según el tipo de sistema y una referencia al sistema de partidos - en nuestro país.

Respecto a la clasificación de los partidos políticos, tradicionalmente se ha aceptado la división entre "partidos de cuadros y partidos de masas" establecida por Maurice Duverger. Cabe hacer notar que esta clasificación es general y no encuadra a todos los partidos políticos que existen en el mundo, ya que éstos presentan características distintas según su ideología, el ámbito en que se desenvuelven y el momento histórico en que viven.

Un resumen de las principales características que señala el maestro de París respecto a estas dos ramificaciones generales de los partidos políticos, nos servirá para obtener un panorama más amplio:

Los Partidos de Cuadros.- "Los partidos de cuadros -señala - Duverger- fueron los primeros en aparecer: esta estructura fue - adaptada en el siglo XIX por los partidos conservadores y liberales de Europa y los de Estados Unidos. En general, la han conservado tanto los unos como los otros". (10)

La principal característica de este tipo de partidos, es tratar de agrupar a las personas más connotadas o "notables" dentro de sus filas. La organización se lleva a cabo por medio de "Comités Locales" que son bastante autónomos del "Comité Central".

"La estructura de estos partidos -dice Duverger- corresponde a la del Estado liberal del siglo XIX, que se basa esencialmente en notables burgueses (partidos liberales) o aristócratas (partidos conservadores). Está en armonía con el sufragio restringido o el sufragio universal en sus comienzos, cuando el elector conservaba su confianza en las élites sociales tradicionales". (11)

Los nuevos tipos de partidos de cuadros, según Duverger, son el resultado de la evolución hacia la democracia, a costa de algunas transformaciones de los partidos de cuadros clásicos.

Al cobrar fuerza los nuevos partidos de cuadros, tuvieron -- que ampliar sus grupos de dirigentes, y no sólo agruparon a personajes destacados, sino que buscaron representación en todos los niveles. Estos partidos trataron de formar sus comités con representantes de sindicatos, de cooperativas, de asociaciones de clase media, de organizaciones agrícolas, etc.

Dichos comités elegían entre sus miembros a los que habían -- de ser candidatos en las elecciones, siendo autosuficientes para -- sufragar los gastos de sus campañas con base, principalmente, en -- donativos y cuotas de los miembros.

Los Partidos de Masas. - A diferencia de los partidos de cuadros, estos partidos buscaban agrupar al mayor número de personas -- no importando su condición económica o social. Trataron de agrupar dentro de sus filas principalmente a la clase obrera. Esta clase -- de partidos se desarrollaron al surgir el socialismo, y se fijaron

11) Duverger, Maurice. op. cit. pag. 130

como meta proporcionar educación a los obreros a fin de que, a través de la concientización política de las masas populares, se llegara al Estado socialista.

Los partidos de cuadros estaban constituidos por la aristocracia y la burguesía, y difícilmente participaban las grandes masas populares. A esto se debe el gran auge que tuvieron los partidos de masas, ya que contaban con el apoyo de los grandes sectores marginados.

Duverger distingue a tres tipos de partidos de masas: el socialista, el comunista y el fascista:

El Tipo Socialista.- "La estructura de los partidos de masas socialistas -establece Duverger- responde, primero, a los imperativos financieros. Para hacer frente a los gastos de propaganda electoral de los candidatos socialistas, que no podían esperarlos de fondos facilitados por las empresas privadas o las personas acomodadas, se pensó inscribir directamente en un partido la mayor masa posible de partidarios, de una manera permanente, haciéndoles pagar una cotización regular (anual e incluso mensual) que alimente una caja electoral. No pudiendo llenar ésta con fuertes participaciones financieras de algunos notables como los partidos de cuadros, se alimenta con una multitud de pequeñas contribuciones regulares entregadas por simples ciudadanos. Una segunda razón para la creación de los partidos de masas fue la necesidad de dar una educación política a la clase obrera, que en aquella época apenas tenía. Las reuniones regulares de las secciones del partido adquieren el aspecto de una especie de 'cursos nocturnos' políticos, --

destinados a realizar la educación cívica de las masas populares - y permitirles ejercer plenamente sus derechos". (12)

Los integrantes de estos partidos se agrupan en "secciones", - que suelen dividirse por zonas, a fin de que los miembros puedan - comunicarse fácilmente y se conozcan en razón de su vecindad unos - con otros. Las "secciones", a diferencia de los "comités", no go- san de tanta autonomía respecto del núcleo central del partido, -- sino que siempre actúan conforme a lo ordenado por los altos direc- tivos.

El Tipo Comunista.- Los partidos de masas de tipo comunista, - como el anterior, buscan obtener un gran número de afiliados y con- quistar grandes masas para su causa.

Duverger señala: "Los primeros partidos comunistas occidenta- les, que nacieron de escisiones en el interior de los partidos so- cialistas, se constituyeron siguiendo el modelo de estos últimos.- Pero una decisión del Komintern de 1924 le impuso la adopción de -- las estructuras del partido comunista soviético. Estas, muy influj- das por las necesidades de la acción clandestina impuesta a los -- bolcheviques antes de 1917, se mostraron muy eficaces para asegu- rar un encuadramiento de grandes masas que fuera al mismo tiempo - flexible y sólido". (13)

A diferencia de los socialistas, los partidos comunistas ba- san su acción en el clandestinaje y en la organización piramidal; - además agrupan a sus partidarios de distinta manera; en lugar de -

12) Duverger, Maurice. op. cit., pag. 132

13) Idem., op. cit., pag. 133

agruparlos en razón de su vecindad o domicilio, lo hacen en razón de su centro de trabajo, tratando con esto de que la relación entre los miembros de la base sea más constante y estrecha.

Su forma de organización se denomina "célula", y así existen células de empresa, rurales, de profesionistas, etc. Estas células son formadas por un pequeño grupo de personas dirigidas por un secretario, a diferencia de las secciones socialistas que pueden agrupar varios miles de afiliados. Otra característica de estos partidos es que nunca se conoce a los más altos dirigentes, debido a su organización piramidal que hace muy difícil o prácticamente imposible su identificación.

Duverger, al hablar de las dimensiones de la "célula", establece: "...evidentemente, la solidaridad es más fuerte dentro de un pequeño grupo homogéneo, que dentro de un grupo más amplio y más heterogéneo. Pero diseminar un partido entre elementos de base muy coherentes y muy pequeños lleva consigo un riesgo de dispersión y de disgregación. Los partidos comunistas han logrado evitarlo gracias a una disciplina y una centralización mayores que los demás partidos. También gracias a un encuadramiento ideológico muy sólido, que da la misma forma de razonar a todos los partidarios". (14)

El Tipo Fascista.- Estos partidos basan su acción en grupos de choque de carácter militar, de tal manera que constituyen un verdadero ejército armado y entrenado a través del cual se pretenden alcanzar el poder ejerciendo la violencia. Al respecto Duverger

14) Duverger, Maurice. op. cit. pag. 134.

señala: "Los partidos fascistas se desarrollaron entre las dos -- guerras mundiales, primero bajo la forma del Partido Fascista Italiano. Después, el Partido Nacionalista Alemán llevó el sistema al mayor grado de perfección técnica. Los partidos fascistas son partidos de masas, como los partidos socialistas y los comunistas: es decir, que procuran reunir el mayor número de partidarios. Pero -- agrupan a los partidarios de una manera original, que aplica técnicas militares al encuadramiento político de masas. Indudablemente, no todos sus partidarios forman parte de las milicias o las secciones de asalto, pero éstas constituyen el elemento esencial del partido, formando el resto una especie de 'reserva' en relación al -- 'activo'. El elemento de base es, pues, una agrupación muy pequeña (una decena de hombres), fácil de reunir por su proximidad (la misma calle, el mismo bloque de inmuebles) en cualquier momento. Estos pequeños grupos se articulan entre sí siguiendo una pirámide jerárquica de muchos grados, como el ejército". (15)

Como ya hemos dicho, no se pretende encuadrar dentro de esta clasificación a todos los partidos que existen en el mundo. Podría pensarse, en este orden de ideas, en los partidos de tipo corporativo. Lo que hemos tratado de hacer es estudiar algunos lineamientos que nos sirvan para comprender la estructura de los partidos políticos. Sin duda existen otras clasificaciones sobre tipos de partidos, pero creemos que con la que hemos visto basta para tener una idea general.

15) Idem. op. cit. pag. 134 y 135.

Por otro lado, si atendemos al número de partidos existentes en un medio determinado, podemos distinguir varios tipos de sistemas, los que trataremos de explicar en forma somera:

Para Duverger, los sistemas de partidos constituyen un tema de gran importancia en el estudio de las instituciones políticas, señalando al efecto: "En cada país, durante un período más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad. Este conjunto estable -- constituye un sistema de partidos. El sistema de partidos existente en un país es un elemento esencial de sus instituciones políticas: tiene tanta importancia como los órganos oficiales del Estado establecidos por la Constitución. Los diferentes sistemas de partidos pueden clasificarse en categorías y esta clasificación es una de las bases de la tipología de los sistemas políticos. Así, la -- distinción de las democracias liberales y de los regímenes autoritarios corresponde más o menos a los sistemas pluralistas de partidos y a los sistemas de partido único: las democracias liberales -- son regímenes pluralistas, los regímenes autoritarios son regímenes de partido único o regímenes sin partidos. Los mismos sistemas pluralistas se dividen en dos grandes categorías: bipartidismo y pluripartidismo". (16)

En un breve resumen, y siguiendo a Duverger, los sistemas -- pueden ser:

16) Duverger, Maurice. op. cit. pag. 167.

Los Sistemas Pluripartidistas.- Para lograr un sistema pluripartidista, es necesario que existan más de dos partidos políticos de alcances trascendentes y con iguales posibilidades. A través -- de la asociación política y la constitución de auténticos partidos, se da forma a la expresión plural de las ideas y a las opciones -- políticas.

A este sistema se le ha criticado duramente en el sentido de que la existencia de varios partidos políticos dispersa las fuerzas electorales y se pierde así el punto de vista de las mayorías. En la práctica ha sucedido en algunos países, pero esta tendencia se contrarresta por medio de alianzas entre partidos con programas similares, acuerdos electorales temporales, etc.

Para Duverger, el sistema multipartidista se desarrolla adecuadamente en los sistemas de representación proporcional: "El principio mismo de la representación proporcional explica la multiplicidad de los partidos que produce. Toda minoría, por débil que sea, está segura de una representación, por lo que nada se opone a la fragmentación en varias ramas de opiniones de la misma familia, separadas únicamente por matices. Esta fragmentación no disminuye en absoluto la fuerza global de estas opiniones". (17)

Lo expresado por Duverger en los términos del párrafo anterior, confirma la opinión de que una democracia representativa sana debe contar con un sistema de partidos bien estructurados donde puedan hacerse representar las minorías, tan importantes en cualquier medio democrático.

17) Duverger, Maurice. Sociología Política. pag. 326

La pluralidad de opciones políticas facilita el desarrollo de la democracia y constituye un presupuesto de la misma. Por esto creemos que los sistemas pluripartidistas son los que permiten un mejor desempeño de las ideas democráticas, sin negar que otros sistemas de partidos puedan dar buenos resultados.

Los Sistemas Bipartidistas.- Estos sistemas se basan en la existencia de dos grandes partidos políticos de fuerza similar -- que se disputan los cargos públicos. Sin embargo, el bipartidismo puede presentarse en medios aparentemente multipartidistas, como -- señala Duverger: "Distinguir el dualismo y el multipartidismo no es siempre fácil, a causa de la existencia de pequeños grupos al lado de los grandes partidos. En Estados Unidos, por ejemplo, se encuentran algunos pigmeos detrás de los dos gigantes, Demócrata y Republicano: el Partido Laborista, el Partido Socialista, el Partido de los Campesinos, el Partido Prohibicionista..." (18)

Como ejemplos típicos de bipartidismo pueden citarse el sistema inglés y el estadounidense, con notables diferencias entre ambos. En Gran Bretaña puede hablarse de un bipartidismo real y en Estados Unidos es más bien aparente, ya que sólo se concreta en el proceso electoral. A este respecto, Duverger establece: "...recordaremos, finalmente, que los partidos estadounidenses no descansan en ninguna base ideológica o social, que encierran elementos y doctrinas absolutamente heterogéneos, que constituyen esencialmente -- maquinarias para conquistar puestos administrativos y políticos y para designar candidatos en 'pre-escrutinios' que tienen a menudo más importancia que el escrutinio verdadero; los partidos británicos están más cerca, por lo contrario, de la noción clásica del --

18) Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos. pag. 235

partido político". (19)

Para Duverger, el bipartidismo parece presentar un carácter natural, y explica: "...cada vez que la opinión pública se ve enfrentada con frandes problemas de base, tiende a cristalizarse alrededor de dos polos opuestos". (20)

A pesar de que el bipartidismo es un sistema que se presenta casi siempre en regímenes democráticos, en nuestra opinión adolece de un gran defecto: la lucha entre las dos fuerzas principales por la toma del poder y los puestos públicos no permite el surgimiento de otras opciones y muchas veces no se toma en cuenta a las minorías, creando con ello pequeños grupos inconformes que no encuentran ubicación en ninguno de los grandes partidos.

Los sistemas de Partido único.- Este sistema es característico de los regímenes totalitarios, donde un solo partido monopoliza la acción política, negando el carácter plural de las alternativas sociales.

Al respecto, Duverger expresa: "...el régimen de partido único no es más que la adaptación a la dictadura de una técnica general, nacida en un marco democrático." (21)

Una característica común a cualquier sistema de partido único, sea socialista, fascista o comunista, es la íntima conexión entre partido y gobierno, lo que constituye, a nuestro entender, -

19) Idem. op. cit. pag. 238

20) Idem. op. cit. pag. 244

21) Idem. op. cit. pag. 282.

una contradicción respecto de la definición misma de partido político, toda vez que, como hemos visto, partido viene de "parte", y esa parte debe ser independiente del gobierno. Nos atrevemos a decir, por lo tanto, que en los sistemas de "partido" único no existe un partido político en toda la acepción de la palabra, sino una estructura más al servicio del Estado, un órgano de propaganda que no deja opción.

En este sentido, Duverger señala que los argumentos en favor del partido único tienden más bien a la supresión de todos los partidos que a la existencia de uno solo. Así, al resumir en un silogismo la doctrina comunista y la estructura de la Unión Soviética, establece: " a) Cada partido es la expresión política de una clase social; b) la U.R.S.S. es una sociedad con una clase unificada; -- c) luego, la U.R.S.S. no puede vivir más que bajo un régimen de -- partido único". Este silogismo altera la concepción comunista de "la sociedad sin clases", por lo que Duverger afirma que la premisa menor y la conclusión debieran cambiarse como sigue: "b) la -- U.R.S.S. es una sociedad sin clases, hay que concluir: c) luego, -- la U.R.S.S. no debe tener ningún partido político". (22)

Por lo anterior, y con la firme convicción de que en toda democracia es indispensable el libre juego de partidos políticos a través de los cuales se expresen los distintos intereses de una -- comunidad, afirmamos que el sistema de partido único es inadmi-- sible en un régimen democrático toda vez que, en última instancia, -- el partido único es el partido del gobierno y al ir en la misma di-- rección la voluntad del partido y del gobierno se impide el desa-- rrollo democrático.

22) *Idea. op. cit. pag. 288*

Sobre este punto Hans Kelsen se manifiesta de la siguiente manera: "La democracia, especialmente la de tipo parlamentario, es por naturaleza un Estado de partidos. La voluntad colectiva se forma en la libre concurrencia de los grupos de intereses constituidos en partidos políticos. Por esta razón, la democracia no es posible sino como transacción y compromiso entre esos grupos opuestos. No siendo así, corre el peligro de transformarse en su contrario: una autocracia". (23)

Se puede concluir diciendo que los partidos no deben ser órganos de ejercicio de la voluntad estatal, sino medios de formación de esa voluntad. En los regímenes totalitarios es donde encontramos que los partidos políticos sirven como órganos de ejercicio de la voluntad estatal y de imposición de esa voluntad al pueblo. Reconocer en un partido político esta función e identificarlo con el gobierno, es un contrasentido a la definición misma de partido político.

Los Sistemas de Partido Dominante.- El partido dominante actúa con la seguridad del mantenimiento estable de su dirección política, como si se tratara de un partido único, pero el sistema acepta la existencia de otros partidos de oposición, aunque objetivamente no tengan posibilidades reales de llegar al poder. Las minorías ejercen el papel de la crítica frente a la aplastante maquinaria del partido dominante. Estos sistemas se han implantado en regímenes que guardan una apariencia externa democrática, pero que en la realidad distan mucho de serlo.

Este sistema se asemeja al sistema de partido único y por -- eso reproducimos aquí lo dicho en párrafos anteriores. Existe una -- diferencia entre uno y otro sistema, y Duverger la señala al hablar -- del sistema de partido dominante en el gobierno: "...no encuentra -- más obstáculos que un partido único. Sin embargo, debe afrontar -- las críticas de la oposición que mantiene un diálogo; el espíritu -- del sistema es por lo tanto diferente del que existe en el partido -- único". (24)

Creemos que un sistema de partido dominante, al igual que el -- de partido único, está muy lejos de ser un régimen verdaderamente -- democrático, toda vez que dichos sistemas se establecen generalmen -- te por medios violentos o por fraude electoral.

En este somero análisis de los sistemas de partidos, hemos -- tratado de definir nuestra posición y explicar el título de este -- apartado: "La Pluralidad de Partidos Políticos como Presupuesto de -- la Democracia".

Por la importancia que representa el tema de los partidos -- políticos, y por la trascendencia que tienen éstos en la vida de -- cualquier sociedad, no podemos sustraernos al análisis, aunque -- sea en forma breve, del sistema de partidos en nuestro país.

Se ha asegurado que por razones de tipo histórico, social, -- económico y cultural, se ha dificultado el camino para establecer -- el desarrollo del libre juego de opciones en la vida política de -- México; no obstante, creemos que estas razones no son determinan -- tes, y que en México podría existir un pluripartidismo real, si se -- eliminan los obstáculos que impiden su funcionamiento.

24) Duverger Maurice. op. cit., Sociología ... pag. 332.

En primer lugar la existencia de un "partido" creado por el gobierno para su servicio y para mantenerse en el poder a costa - de lo que sea, impide no sólo el funcionamiento del pluripartidismo, sino que afecta la esencia misma de la democracia. En efecto, el Partido Revolucionario Institucional, no ha sido un partido político representativo, ni tiene ideología propia definida que sirva como elemento de cohesión entre sus miembros; su eficacia se - basa, más bien, en funcionar como una institución de promoción -- electoral y de control político. Su fuerza proviene de los bastos recursos económicos que recibe directamente del Estado y de la -- afiliación masiva de grandes sectores de la población como las -- centrales obreras y campesinas, la C.N.C., la C.N.O.P., la FSTSE- y otras manejadas por líderes gobiernistas con intereses políti-- cos. Es, en fin, un instrumento del gobierno y no un partido con- fuerza propia independiente del poder político.

Por otra parte, el control que ejerce el gobierno y su partido sobre las comunidades intermedias, sobre la prensa, el radio y la televisión ha impedido, en gran medida, el desarrollo de una democracia pluripartidista real y verdaderamente libre.

Un tercer obstáculo que ha impedido el avance del pluripartidismo efectivo en México es la forma en que se mina la labor -- de otros partidos que están en franca desventaja en relación con- la maquinaria estatal. Sin los recursos económicos con los que -- cuenta el partido "oficial" y con todo en su contra, logran triun- fos electorales importantes que no se les reconoce, utilizando -- el fraude, la falsificación y a veces la violencia, en contradic- ción con los más elementales principios democráticos.

En nuestro país, por último, ninguna de las constituciones -- estableció alguna norma expresa o principio relacionado con los -- partidos políticos, sólo se consagró el derecho de asociación; con la reforma de 1963, el artículo 54 de la Constitución hacía refe-- rencia a los partidos políticos cuando mencionaba el sistema de -- diputados de partido; es decir, la existencia de partidos políti-- cos se daba por supuesta, pero no había ninguna disposición consti-- tucional específica para su organización y funcionamiento, ni para regir su participación en el proceso electoral; esta regulación se dejó a la legislación secundaria. Es hasta las reformas de 1977 - - cuando se introduce en la Constitución, ya en forma concreta, la - organización de partidos políticos quedando con esto en evidencia- el atraso político que se vive en nuestro país.

Por las razones que antes se han mencionado, en México no -- funciona en realidad un "estado de partidos" aún cuando existen -- varios partidos registrados y algunos grupos que intentan su regis-- tro. El partido en el poder participa en la vida pública, princi-- palmente en los procesos electorales, como "gran elector", impo-- niendo a sus candidatos y concediendo algunos puestos de convenien-- cia a partidos que maneja y le sirven para dar una apariencia demo-- crática.

La única oposición real que se percibe es la que representa-- o llegó a representar el Partido Acción Nacional y recientemente - el Partido Socialista Unificado de México, ambos con mínimas posi-- bilidades de acceder al poder por la vía electoral; el primero por su falta de liderazgo intelectual en los últimos cinco años y el -

segundo por su extremismo y falta de arraigo, agregándose, - - - en ambos casos, la acción fraudulenta del gobierno y su partido- que provocan la escisión, la abstención y el escepticismo.

2.- EL RESPETO AL VOTO COMO BASE FUNDAMENTAL DE TODA DEMOCRACIA.

Desechada casi en su totalidad la democracia directa, como- lo demuestra el proceso histórico de las formas de gobierno, las naciones modernas con sistemas democráticos que surgieron desde- el siglo XVIII hasta nuestros días se han organizado en sistemas representativos en cualquiera de sus tipos.

El principio rector de la democracia representativa se fun- damenta en el reconocimiento de que el poder político del Estado procede del pueblo, pero no es ejercido directamente por él, si- no por sus representantes a quienes elige libremente. Además, -- los ciudadanos pueden expresar su opinión acerca de los asuntos- públicos y actuar políticamente por diversos medios, creando así opinión y criterios que si bien no obligan estrictamente a los - gobernantes, si influyen en su acción y le sirven como guía para su actuación.

Para Juan Jacobo Rousseau, la representación no era posible en el poder legislativo ya que se contraponía a su idea de la -- voluntad general. En El Contrato Social afirma: "La soberanía no- puede ser representada por la misma razón de ser inalienable; -- consiste esencialmente en la voluntad general y la voluntad no - se representa: es una o es otra. Los diputados del pueblo, pues, no son ni pueden ser sus representantes, son únicamente sus - - -

comisarios y no pueden resolver nada definitivamente. Toda ley -- que el pueblo no ratifica, es nula. El pueblo inglés piensa que -- es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada. El uso que hace de su libertad en -- los cortos momentos que la disfruta es tal, que bien merece perderla". (25)

La mayoría de los autores consultados sobre este tema, coinciden en señalar que la teoría de Rousseau ha sido superada, fundamentalmente por ser impracticable en las democracias modernas, donde la participación directa de los ciudadanos en los asuntos -- del Estado es prácticamente imposible. Así, el maestro Héctor González Uribe señala: "...precisamente por prescindir de la profunda distinción que existe entre el mundo de los conceptos jurídicos y el de los hechos reales, se ha hecho objeto al sistema representativo de duros ataques, por considerarlo engañoso y meramente aparente. El error de Rousseau --que trabajó de modo preferente con abstracciones y ficciones jurídicas--, al elaborar su conocida teoría de la imposibilidad de la representación del pueblo, reside precisamente en la confusión que hace entre el aspecto jurídico de la cuestión y el psicológico." (26)

En nuestra opinión, Hans Kelsen profundiza en mayor medida -- en esta cuestión, ligándola estrechamente a la autodeterminación democrática, es decir, a la idea de la libertad. Kelsen afirma -- que de acuerdo a la original teoría democrática de la libertad, -- la voluntad del Estado en todas sus manifestaciones debe estar --

25) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. pag. 51

26) González Uribe, Héctor. Teoría Política. pags. 384 y 385

formada directamente por una misma asamblea de los ciudadanos con derecho al voto. Sin embargo, y toda vez que la democracia directa no es posible en el Estado moderno, no cabe duda que el parlamentarismo en cualquiera de sus expresiones es la única forma --- real en que puedan implantarse los ideales democráticos.

Para el maestro de Viena, el parlamentarismo se presenta -- como transacción entre la exigencia democrática de libertad y el principio, imprescindible para todo progreso de la técnica social, de la distribución diferenciada del trabajo. Kelsen establece: -- "Toda diferenciación del organismo del Estado destinada a la división del trabajo y toda transferencia de cualquier función ofi---sial a un órgano distinto del pueblo, significa necesariamente -- una restricción de la libertad". (27)

Esta restricción a la libertad es lo que Kelsen llama "ficción de la representación", instituida para legalizar al parlamento bajo el aspecto de la soberanía del pueblo, es por eso que la forma representativa de la democracia ha sido duramente atacada. Al respecto, Kelsen manifiesta: "Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio -- puesto que -- la democracia directa no es posible en el Estado moderno -- que el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar -- la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. -- Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia". (28)

27) Kelsen, Hans. Esencia y Valor... op. cit., pag. 52

28) Idem. op. cit., pag. 50.

Puede decirse que Kelsen es un defensor de la democracia - - representativa, cuando afirma: "No es, seguramente, ninguna casualidad que en toda colectividad de cierto progreso técnico exista alguna especie de parlamento, sino que en ello más bien ha de verse una ley de la construcción de organismos sociales". (29)

Sin extendernos mucho en este tema y dejando a un lado las profundas discusiones que sobre la teoría de la representación se han suscitado y de qué tan pura o impura es la democracia indirecta como forma de gobierno, de lo antes señalado se desprende una realidad evidente: la democracia representativa es un sistema vigente que opera en un sinnúmero de sociedades, en donde el poder del pueblo es confiado a sus representantes, quienes organizan las estructuras gubernamentales de acuerdo al modelo democrático, sin menoscabo de la soberanía popular.

Desde este punto de vista, adquiere mayor relevancia el problema de la legitimidad de los representantes populares, como un aspecto fundamental del sistema democrático representativo. Efectivamente, en la medida en que se respete la voluntad del pueblo en la elección y después de ella, en esa medida podrá decirse si existe o no la democracia en una sociedad.

Si la voluntad del pueblo no es respetada, si los resultados electorales o de consulta se falsean, o si las demandas de las mayorías no son atendidas, no puede decirse que exista un sistema democrático, puesto que atenta contra el principio básico en que se funda la democracia: el poder, esencial y originariamente, corresponde al pueblo.

29) *Idea. op. cit.*, pag. 56

En los sistemas democráticos, la decisión pertenece a la mayoría del pueblo, pero su misma estructura y los principios en que se apoyan, los lleva a reconocer y proteger los derechos de las minorías, principalmente porque supone el pluralismo ideológico y la libertad de disentir. Respecto a este punto Hans Kelsen manifiesta: "Por su mismo concepto, la mayoría supone la existencia de una minoría, y, por consiguiente, el derecho de la primera también implica el derecho de la segunda a existir, resultando de ello, ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección para la minoría frente a la mayoría. Esta protección constituye la función esencial de los llamados derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales consignados en todas las Constituciones modernas de las democracias parlamentarias". (30)

Diferimos de lo manifestado por Kelsen en cuanto afirma - -
"...ya que no la necesidad, por lo menos la posibilidad de una protección...", toda vez que, a nuestro juicio, la protección a las minorías es indispensable en los regímenes democráticos. En efecto, el propio Kelsen manifiesta que esa protección constituye "...la función esencial de los llamados derechos públicos subjetivos...", luego entonces, no es válido afirmar que la protección a las minorías es sólo posible, porque equivaldría a decir que los derechos públicos subjetivos, derechos políticos o garantías individuales no son necesarios en un régimen democrático, lo que nos parece un contrasentido.

30) Idem. op. cit., pag. 81

En apoyo a lo anterior, el maestro Preciado Hernández afirma: "El derecho de discrepar, el derecho de disenter, garantizado plenamente y ejercido precisamente a través de la oposición, es -- condición indispensable para la construcción de una comunidad de -- hombres libres. Donde no hay derecho de discrepar garantizado, don -- de no hay oposición, no puede haber una comunidad de hombres li--- bres, un Estado verdaderamente democrático". (31)

El respeto a la minoría es, pues, signo distintivo de las -- democracias modernas, su fundamento se encuentra en los derechos - políticos del hombre y su ejercicio se manifiesta a través de los -- procesos electorales, las consultas populares y la opinión pública.

El sistema democrático reclama la existencia de una reglame -- ntación específica que estructure y garantice la consulta libre y - verdadera de los ciudadanos. Esta reglamentación implica la exis -- tencia de una organización electoral que haga posible la selección de representantes para que éstos asuman las funciones del gobierno.

En principio, las elecciones tienen como función básica la - de designar a los gobernantes, entendido este término en forma - - amplia. En este sentido, las elecciones son un factor de legitima -- ción de quienes gobiernan, pero pueden cumplir también otra fun--- ción importante: determinar la dirección política a seguir. Esta - segunda función está estrechamente ligada a los partidos políticos, ya que a través de ellos el electorado conoce la situación de los asuntos públicos y puede dar expresión y forma política a sus ne -- cesidades y preferencias.

31) Preciado Hernández, Rafael. Discursos Parlamentarios, pag. 15.

Al respecto, Maurice Duverger señala: "La elección es el -- procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de los gobernantes, en oposición a la herencia, a la cooptación o a la conquista violenta, que son los medios autocráticos".-- Más adelante establece: "Las elecciones competitivas, donde los -- ciudadanos eligen entre varios candidatos, son la piedra angular -- de las democracias liberales. Se derivan, efectivamente, de los -- principios de base de estos regímenes. Si todos los hombres son -- iguales y libres, ninguno puede mandar a los demás salvo que haya sido elegido por ellos para hacerlo". (32)

El proceso electoral, las elecciones y el sufragio no son -- privativos de los sistemas representativos, pero el funcionamiento de éstos no se concibe sin una organización electoral plenamente -- desarrollada, que permita la participación libre y respetada de -- los ciudadanos en los asuntos del gobierno.

Duverger distingue tres tipos principales de sistemas electorales: los sistemas mayoritarios, los sistemas de representación -- proporcional y los sistemas mixtos.

"La característica común de los sistemas mayoritarios --dice -- Duverger-- es que sólo aseguran una representación indirecta y aproximada de las minorías. El candidato que llega en cabeza es elegido; los que le siguen son derrotados. De esta manera, los votos de los electores que se han dirigido sobre éstos últimos no están representados en el Parlamento. Pero como el partido globalmente mayoritario en el conjunto del país es minoritario en algunas circunscripciones, los partidos minoritarios a escala nacional tienen,

32) Duverger, Maurice. op. cit. Instituciones Políticas..., pag. 114

sin embargo, diputados en el Parlamento. Pero no hay rigurosa proporción entre el reparto de los sufragios entre los partidos y el reparto de los escaños parlamentarios". (33)

Respecto a los sistemas de representación proporcional, Duverger señala: "El principio básico de la representación proporcional es que asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos. La R.P. supone, pues, el escrutinio de lista único, que permite atribuir escaños a la vez a la mayoría y a la minoría". (34)

En cuanto a los sistemas mixtos, Maurice Duverger establece: "El sistema mayoritario no ha dejado de declinar desde 1900 a - - 1945 en favor de la representación proporcional (con la excepción de los países anglosajones). Desde entonces, se dibuja una cierta reacción que se traduce, bien en un retorno al sistema mayoritario (Francia, 1958), bien en la adopción de regímenes mixtos, - - medio proporcionales, medio mayoritarios". (35)

Creemos que el sistema de representación proporcional o el sistema mixto, se adaptan mejor a las necesidades de la democracia representativa, por cuanto que en estos sistemas las minorías se encuentran debidamente protegidas y representadas, y por cuanto que propician la formación y desarrollo de los partidos políticos.

No examinaremos en detalle los sistemas electorales, por las limitaciones que este trabajo nos impone. Pasaremos a tratar la -

33) Idem. op. cit., pag. 158

34) Idem. op. cit., pag. 160

35) Idem. op. cit., pag. 165

etapa final del proceso electoral, es decir el sufragio, que es -- el fin perseguido en este apartado.

La palabra sufragio, de acuerdo al Diccionario de la Academia Española de la Lengua, viene del latín "suffragium: 1) Ayuda, - favor o socorro; 2) obra buena que se aplica por las almas del purgatorio; 3) parecer o manifestación de la voluntad de uno; 4) sistema electoral para la provisión de cargos; 5) p.l. consuetas u.t. en sing. † sufragio universal: aquel en que tienen derecho a participar todos los ciudadanos salvo determinadas excepciones/ restringido; aquel en que se reserva el derecho de voto para los ciudadanos que reúnen ciertas condiciones". (36)

El sufragio es, pues, forma de expresión de la voluntad ciudadana y base para determinar la mayoría lo mismo en la elección - de candidatos que en la aprobación de una ley o en la fijación de los porcentajes para la representación proporcional.

Para el maestro Tena Ramírez, el sufragio es: "...la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos; la suma de votos revela, unánime o mayoritariamente, la - voluntad general". (37)

La importancia del sufragio es evidente para cualquier sistema democrático. De la autenticidad y respeto a la consulta popular depende la legitimidad de origen del poder y la legitimación de su ejercicio. El fraude electoral disvirtúa el principio democrático-

36) Diccionario de la Academia Española de la Lengua. Espasa Calpe, S.A. España Madrid, 1970.

37) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, pag. 100

de la representación y generalmente lleva a los cargos públicos, a personas ligadas con intereses distintos de los perseguidos por la comunidad.

La mayor parte de los sistemas democráticos modernos, han establecido el sufragio universal como la mejor fórmula para conocer la voluntad mayoritaria. Al respecto Duverger afirma: "Los principios liberales conducen, de una manera natural, al sufragio universal. Actualmente ya existe, de hecho, en todas partes. Incluso fuera de las democracias occidentales está considerado como la base legítima del poder: las dictaduras modernas lo utilizan, deformándolo con el procedimiento del partido único". (38)

El sufragio universal encuentra su fundamento en la igualdad y, aunque su intención es la de que todos participen, normalmente tiene algunas limitaciones: no todo el pueblo -entendido éste en su acepción sociológica- es el que participa, sino un grupo más reducido, el que ha llamado pueblo político o electorado. Esta parte del pueblo es la que reúne ciertas características o requisitos que son susceptibles de satisfacerse por la generalidad de los ciudadanos; es decir, todos aquellos que entren en una situación jurídica prevista y de carácter general, tienen derecho de manifestar su opinión a través del sufragio.

De esta regla general se excluye casi siempre a los extranjeros, a los menores de edad y a los incapacitados. Es obvio que los que no sean ciudadanos de una comunidad o nacionales, no puedan intervenir en los asuntos que sólo a ellos corresponde; la mayoría -

38) Duverger, Maurice. op. cit., Instituciones Políticas..., pags. 141 y 142.

de edad garantiza que el individuo ha llegado al pleno ejercicio de sus facultades; en cuanto a los incapaces, Don Emilio Rabasa -- explicó: "...conceder el ejercicio de un derecho a los incapacitados materialmente para disfrutarlo es, además de absurdo, atentatorio contra los capacitados. No puede permitirse a los ciegos que formen parte del jurado calificador de un certamen de pintura, sin lesionar el derecho de los artistas y de los capacitados para juzgar del arte".

"Lo que la igualdad exige es que a nadie se excluya entre -- los capaces, que a nadie se estobre la adquisición de la capacidad; más aún, que se provea a los atrasados de los medios para adquirir la capacidad que les falta; pero mientras no la tengan, la IGUAL-- DAD exige, con el mismo o mayor imperio, que no se imponga la - -- UNIFORMIDAD que la suplanta y la destruye". (39)

Estos principios del sufragio universal, se encuentran plasmados en nuestra Constitución Política. En el artículo 34 se establece: "Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes -- requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir".

Por su parte, el artículo 35 señala: "Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares.
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular..."

Como contrapartida, el artículo 36 dispone: "Son obligaciones del ciudadano de la República:

III.- Votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le corresponda.

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos..."

Como puede observarse, nuestra Constitución vigente recoge los fundamentos del sufragio universal, estableciendo el voto como un derecho y una obligación. Principio que reproduce la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), en su artículo 11: "Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular".

El voto, como derecho político del ciudadano, es reconocido por todos los sistemas democráticos modernos. En lo que no todos coinciden es en que sea una obligación. En el plano jurídico, y siguiendo la teoría Kelseniana, puede decirse que el voto es una obligación cuando el derecho positivo de un sistema así lo marque y, además, cuando el legislador establezca una sanción a la conducta contraria.

Desde este punto de vista, en México es obligatorio ejercer el derecho del voto, pues de lo contrario se incurre en la sanción prevista por la fracción primera del artículo 38 Constitucional, que a la letra dice:

"Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

1.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley".

Como vimos, el artículo 36 señala como obligación votar y -- desempeñar cargos de elección popular, luego quien no vote o no -- desempeñe el cargo para el que fue electo, incurre en la sanción -- de suspensión de derechos prevista por el artículo 38. Lo que falta por esclarecer son las probables causas justificadas para no -- votar.

La participación ciudadana a través del voto es sumamente im -- portante en los sistemas democráticos porque de ella depende la -- formación de la voluntad general y la legitimación de los represen -- tantes; es decir, el voto cumple con una función social, de donde -- se deriva su obligatoriedad.

No obstante lo anterior, la abstención puede justificarse en -- determinados casos y en circunstancias especiales, además de las -- obvias a las que creemos se refiere el artículo 38 Constitucional, -- como la de no encontrarse en Territorio Nacional, enfermedad o -- cualquier otra de semejante naturaleza. Creemos que es válida la -- abstención, cuando en un sistema supuestamente plural y democráti -- co el grupo gobernante recurre al fraude electoral, a la falsifica -- ción o a la violencia con el objeto de perpetuarse en el poder, y-

cuando las opciones políticas de oposición a escoger no satisfacen las aspiraciones del ciudadano.

Las dos condiciones anteriores deben darse conjuntamente - - para que sea válida la abstención, ya que si falta la primera, no votar carece de objeto y el ciudadano que así actúe queda fuera de las decisiones de la comunidad; y si falta la segunda, no es válida la abstención porque mientras exista una opción distinta y confiable, el ciudadano deberá luchar por ella contra el sistema - -- viciado.

El respeto a la voluntad mayoritaria y la garantía de que la consulta es limpia y honesta, son condiciones esenciales de la democracia. Si estas condiciones fallan, puede decirse válidamente - que el sistema no es democrático.

3.- CRITICA A LA DEMOCRACIA EN MEXICO.

En México, el principio del sufragio efectivo ha sido punto de interés y postulado fundamental, sobre todo en los últimos cien años. Las distintas constituciones lo han consagrado y todos los - gobiernos que se han sucedido lo han ratificado, ha sido objeto de tratados internacionales y todos los candidatos y funcionarios pro meten cumplirlo. Pero las constituciones, los tratados y las promesas han sido insuficientes para hacer respetar el sufragio efectivo, constantemente violado y continuamente manipulado.

La falta de un sistema legal adecuado, unido a la deshonestidad de quienes detentan el poder, ha propiciado el fraude electo--ral en todos los niveles, desde las listas del padrón hasta la - -

calificación de las elecciones,

Los padrones ciudadanos son manipulados y deficientes, los organismos electorales son manejados por personas controladas por el grupo en el poder y, si se considera necesario para consumar el fraude, se utiliza a las fuerzas militares y policíacas. Los recursos o medios de defensa establecidos en la ley de la materia son escasos e inoperantes, la calificación de las elecciones ha llegado a ser la más alta autorización del fraude; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha negado sistemáticamente a conocer de cualquier asunto electoral, aún cuando se alegue la violación de garantías. Como ejemplos podemos citar los triunfos no reconocidos del Partido Acción Nacional en Yucatán en 1969 y en Baja California Norte en 1959 y en 1971. (39 BIS).

La pluralidad de partidos políticos y el respeto al voto, como hemos intitulado a los dos apartados anteriores, son instituciones fundamentales de los sistemas representativos modernos que deben funcionar de acuerdo a los principios democráticos. En el caso concreto de México, creemos que estos principios fundamentales no se han cumplido substancialmente y, junto con diversos autores sin filiación política notoria, concluiremos este capítulo afirmando que el sistema democrático en nuestro País adolece de tantos vicios que prácticamente no se configura.

Tena Ramirez afirma al respecto: "En México el problema de la democracia entraña deficiencias tan radicales, que en verdad -- el sistema no exista. A partir de la Independencia, el pivote político del país se hizo consistir en el sufragio universal, cuya existencia quedaba desmentida por la profunda desigualdad cultural y económica entre una minoría medianamente preparada y una gran --

mayoría destituida del conocimiento cívico más elemental. Era fácil y a veces necesario que los gobernantes suplantaran una voluntad popular que no existía; pero también era fácil que en nombre de esa voluntad ficticia, que como un mito sagrado erigía la Constitución, los defraudados pretendientes al Poder fraguaran rebeliones. Ni el gobernante ni quien trataba de reemplazarlo podrían lograr sus títulos de una genuina decisión; había pues, que emplear el ardid o la fuerza, y así nuestra historia fue dando tumbos entre cuartelazos triunfantes y represiones sangrientas". (40)

González Casanova, al hablar del gobierno mexicano, opina: - "En la realidad, la estructura del gobierno y las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados del siglo XVIII y principios del XIX. No es por intermedio de éstos como se puede entender su funcionamiento real y sus significados más ricos. Los partidos, el sufragio, las elecciones, los 'tres poderes', la 'soberanía de los estados federales', y en general todo el aparato de la democracia tradicional operan en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que ver con los modelos teóricos de la 'lucha de partidos que institucionaliza el cambio del poder', o con el equilibrio y control de unos 'poderes' -- por otros, o con una 'federación de estados libres y soberanos'". - (41)

Cosío Villegas, al referirse a la estructura del poder en México, lo hace en los siguientes términos: "...es obvio que no ha sido gobernado dictatorialmente durante los últimos treinta años,-

40) Tena, Ramírez. op. cit., pag. 108

41) González Casanova, Pablo. La Democracia en México, pag. 23

y menos obvio, pero comprobable, que si bien la Constitución de -- 1917 le dió una organización política democrática, muy a lo occidental (o, si se quiere, muy a la norteamericana), el poder para decidir no reside en los órganos formales de gobierno prescritos por la Constitución, digamos los cuerpos legislativos y municipales. Es también comprobable que la independencia de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo es mucho menor que en una verdadera democracia. Y es asimismo signo de una organización impura o SUI GENERIS, la existencia de un partido político oficial o semi-oficial, no único, pero si abrumadoramente predominante". - (42).

En conclusión, podemos afirmar que de los conceptos estudiados hasta estos momentos y del análisis de las citas transcritas anteriormente se desprende que en México, desde el punto de vista social, económico y político, no existe la democracia, principalmente por las siguientes razones:

a) La existencia de un partido político oficial predominante, creado desde el gobierno y estructurado por niveles de filiación forzosa, impide la auténtica representación y hace inoperante el sistema pluripartidista.

b) El sufragio, como hemos visto, no es efectivo ya que los procesos electorales y los resultados de las elecciones son manipulados y alterados, con métodos que van desde la coacción moral, el fraude y la falsificación, hasta la violencia física y la represión.

c) La independencia, equilibrio y coordinación de poderes, -- se ha traducido en la supeditación del Legislativo y Judicial al Ejecutivo; de un régimen presidencial tolerable y hasta conveniente, se ha pasado a un acentuado presidencialismo que rompe con el principio de la división de poderes.

d) La honestidad, la aptitud y la capacidad de servicio de los gobernantes está en entredicho por la concentración del poder económico y político, la formación de grandes fortunas personales al amparo del poder y por los fracasos de obras y empresas estatales.

e) En renglones básicos de la economía y las finanzas públicas, se han cometido errores costosos que han llevado a un estatismo desorbitado y a comprometer al Estado en una carrera suicida en tre gasto e ingreso. Gasto que el gobierno cubre con el aumento -- constante de los impuestos, derechos y aprovechamientos, del precio de los servicios públicos y del endeudamiento interno y externo.

Son variados los problemas que aquejan a México, pero creemos que muchos de ellos se solucionarían si pueblo y gobierno pugnáramos por mejorar y sanear nuestras instituciones derivadas de los principios democráticos y que hasta ahora han quedado como meros postulados. No basta, desgraciadamente, con reformas legislativas y leyes perfectas; lo que el país necesita es honestidad y aptitud de servicio, es cambio profundo de actitudes y convicciones.

c) La independencia, equilibrio y coordinación de poderes, -- se ha traducido en la supeditación del Legislativo y Judicial al Ejecutivo; de un régimen presidencial tolerable y hasta conveniente, se ha pasado a un acentuado presidencialismo que rompe con el principio de la división de poderes.

d) La honestidad, la aptitud y la capacidad de servicio de los gobernantes está en entredicho por la concentración del poder económico y político, la formación de grandes fortunas personales al amparo del poder y por los fracasos de obras y empresas estatales.

e) En renglones básicos de la economía y las finanzas públicas, se han cometido errores costosos que han llevado a un estatismo desorbitado y a comprometer al Estado en una carrera suicida entre gasto e ingreso. Gasto que el gobierno cubre con el aumento -- constante de los impuestos, derechos y aprovechamientos, del precio de los servicios públicos y del endeudamiento interno y externo.

Son variados los problemas que aquejan a México, pero creemos que muchos de ellos se solucionarían si pueblo y gobierno pugnáramos por mejorar y sanear nuestras instituciones derivadas de los principios democráticos y que hasta ahora han quedado como meros postulados. No basta, desgraciadamente, con reformas legislativas y leyes perfectas; lo que el país necesita es honestidad y aptitud de servicio, es cambio profundo de actitudes y convicciones.

II

BREVES ANTECEDENTES HISTORICO-
LEGISLATIVOS DE LA CALIFICACION
DE LAS ELECCIONES EN MEXICO.

C A P I T U L O I I

BREVES ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES EN - MEXICO.

CONSTITUCION DE LA MONARQUIA ESPAÑOLA DE 1812.-

Es en la Constitución Española, sancionada en Cádiz el 18 de marzo de 1812, donde encontramos el primer antecedente directo sobre la calificación de las elecciones. Para esta Constitución, establecida de acuerdo a la forma de gobierno de Monarquía moderada hereditaria, la labor legislativa recafa en las Cortes con el Rey, la ejecución de las leyes en el Rey, y la función judicial en los Tribunales establecidos conforme a la ley (arts. 14 a 17). (43)

Las Cortes se integraban con la reunión de todos los diputados representantes de la Nación, que eran electos con base en la población, compuesta por los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles, de los que obtenían -- carta de ciudadano otorgada por las Cortes y de los hijos legítimos de los extranjeros que hubieran nacido en dominios españoles, que no habiendo salido sin permiso del gobierno se avecindaran en un pueblo de los mismos. El cómputo de la población se realizó -- conforme al último censo efectuado en 1797, estableciéndose que - por cada 70 mil almas habría un diputado a Cortes, y uno más en - caso de que la población se excediera en más de treinta y cinco -

43) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957,
pags. 62 a 65, 67 y 73.

mil almas (arts. 21 y 27 a 32).

El artículo 34 de la Constitución estableció la forma indirecta de las elecciones para diputados a Cortes por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Las juntas electorales de parroquia se constituían por todos los ciudadanos vecindados en territorio de la parroquia. Se nombraba un elector por cada doscientos vecinos, dos si excedían - - trescientos, y así sucesivamente. Estas juntas las presidía el -- jefe político o el alcalde del lugar, junto con el cura párroco - (arts. 35, 38, 39 y 46).

Las juntas electorales de partido quedaban integradas por -- los electores parroquiales que se reunían en la cabeza de cada -- partido, con el fin de nombrar al elector o electores que debían concurrir a la capital de la provincia, para elegir a los diputados a Cortes; el número de electores de partido debía ser el triple en relación al número de diputados que habrían de elegirse, - siendo escogidos dichos electores por escrutinio secreto mediante cédulas. Las juntas electorales de partido eran presididas por el jefe político o alcalde primero cabeza de partido, a quien se presentaban los electores parroquiales con los documentos que acreditaran su elección (arts. 59, 63, 67 y 73).

Por último, en las juntas electorales de provincia, compuesta por los electores de todos los partidos y presididas por el -- jefe político de la capital de la provincia, se elegía al diputado o diputados votando oralmente ante el presidente, escrutadores

y secretario, resultando electo quien obtuviera por lo menos la mitad más uno de los votos emitidos (arts. 78, 81, 88 y 89).

En el capítulo VI de esta Constitución, relativo a la Celebración de las Cortes, se dispuso que la calificación de las elecciones se haría por los mismos diputados, cuando menos en dos juntas preparatorias, debiendo llevarse a cabo la primera de ellas - el día quince de febrero del año de la renovación de los diputados, actuando como presidente de la misma el que lo fuera de la diputación permanente, a fin de nombrar, a pluralidad absoluta de votos, una comisión de cinco individuos para que examinara los poderes de todos los diputados, y otra de tres que examinara los de estos cinco individuos. La segunda junta preparatoria debía celebrarse el día veinte del mismo mes, y en ella las comisiones mencionadas informaban sobre la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados. Un año después de la renovación se celebraban; entre el 20 y 25 de febrero, las juntas preparatorias que fueran necesarias para resolver sobre la legitimidad de los poderes de los diputados que de nuevo se presentaran (arts. 112 a 116).

La Constitución de Cádiz estableció forma y procedimiento a seguir para la calificación de las elecciones, cuestión que omitieron, sin razón aparente, las Constituciones que veremos más adelante, y sin consignarla siquiera a nivel reglamentario.

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA
MEXICANA DE 1814.

El Decreto Constitucional sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, aunque sin vigencia real, resulta interesante como antecedente, porque a través de él se conoce el pensamiento de la época. Para este Decreto, la soberanía residía en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos. La representación se constituía con base en la población, compuesta por los naturales del país y por los extranjeros radicados que obtuvieron su "Carta de Naturaleza" (arts. 5, 7, 13 y 14).

Se reconocían tres autoridades, designadas como "Supremo Congreso Mexicano", "Supremo Gobierno" y "Supremo Tribunal de Justicia". El Supremo Congreso se constituía por diputados elegidos uno por cada provincia (en ese tiempo eran 17), integrándose con un presidente y un vicepresidente que se elegían por suerte cada tres meses. Los diputados duraban en su encargo dos años y la elección en las provincias no era simultánea, por lo tanto se llevaba un registro para computar los dos años a cada diputado. También se preveía que el Supremo Congreso nombrara diputados interinos por las provincias que se hallaren ocupadas por el enemigo (arts. 42, 44, 49, 56, 60 y 62).

Las elecciones se hacían en forma indirecta, por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, siguiendo, en lo sustancial, las disposiciones que al efecto prescribía la Constitución de Cádiz (art. 61).

El Supremo Gobierno estaba formado por tres individuos iguales en autoridad, que se turnaban en la presidencia cada cuatro meses por medio del sorteo que llevaba a cabo el Congreso. Al Supremo

Congreso le correspondía, en sesión secreta, elegir por escrutinio con exámen de tachas y a pluralidad absoluta de votos un número -- triple de los individuos que compondrían el Supremo Gobierno. Posteriormente, ya en sesión pública, se procedía a la elección de -- los tres individuos que en definitiva lo formarían, ayudados por tres secretarios (de Guerra, de Hacienda y de Gobierno), los que -- eran nombrados la primera vez por el Congreso, y posteriormente -- por el mismo Supremo Gobierno (arts. 132 a 134, 151, 152 y 158).

El Supremo Tribunal de Justicia se integraba por cinco individuos, aunque por deliberación del Congreso podía aumentarse el número según lo exigiesen las circunstancias. Este Tribunal se renovaba cada tres años, saliendo dos individuos en cada uno de los primeros años y uno el tercero por medio de sorteo que debía realizar el Congreso. La elección de sus miembros se hacía en la misma forma prevista para la elección del Supremo Gobierno, nombrandose además dos fiscales letrados y dos secretarios. (arts. 181, 184, - 186 y 188).

La Constitución de 1814, reguló la calificación de las elecciones dentro del Capítulo VII, que se refería a las atribuciones del Congreso; estableció que pertenecía exclusivamente al Supremo Congreso reconocer y calificar los documentos que presentarán los diputados elegidos por las provincias. (art. 102) (44)

Este sistema de calificación, unido al sistema de elección para diputados llevado a cabo en forma no simultánea, trajo como consecuencia la calificación por el Congreso constituido en forma

44) *Idem.* op. cit., pags. 33, 34, 36 a 38, 45 a 48, 50 y 51.

por diputados en funciones. Es decir, era el Congreso legalmente establecido el que calificaba las elecciones y no la reunión de -- los candidatos (presuntos diputados), los que se autocalificaran. --

LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
DE 1824.

La primer Constitución del México independiente con vigencia real, sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, estableció la forma de gobierno de República Representativa Popular Federal, dividiendo al Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial - -- (arts. 4 y 6).

Bajo el sistema bicameral, se depositó el Poder Legislativo de la Federación en un Congreso General integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados se componía de representantes elegidos por los ciudadanos de los estados -- cada dos años; con base en la población se dispuso que por cada -- 80 mil almas o fracción que excediera de 40 mil, se nombraría un -- diputado, excepción hecha de los estados que no alcanzaran esa población, ya que tendrían también derecho a nombrar un diputado - - (arts. 7, 8, 10 y 11).

La Cámara de Senadores se integraba por dos senadores de cada estado, electos a mayoría absoluta de votos por las legislaturas locales y renovándose por mitad de dos en dos años, cesando al final del primer bienio los senadores nombrados en segundo lugar y posteriormente los más antiguos (arts. 25 y 26).

El Supremo Poder Ejecutivo de la Federación se depositó en un solo individuo que se denominaba Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; nombrándose también un Vicepresidente en quien recaerían todas las facultades y prerrogativas del Presidente, en caso de imposibilidad física o moral de éste. Para la elección de Presidente y Vicepresidente, las legislaturas de los estados elegían, a mayoría absoluta de votos, dos individuos de los cuales uno por lo menos no debería ser vecino del estado que elige; concluida la votación se enviaba testimonio del acta de la elección al presidente del Consejo de Gobierno, quien las turnaba a las cámaras reunidas, donde se leían siempre y cuando se hubieran recibido las tres cuartas partes de las actas enviadas por las legislaturas. Al concluir la lectura de los testimonios se retiraban los senadores, y se nombraba una comisión integrada por un diputado de cada estado, para que revisara y diera cuenta del resultado; enseguida se procedía a calificar las elecciones y a contar los votos, siendo presidente el que obtuviera la mayoría absoluta, y vicepresidente el que siguiera en número de votos, disponiéndose que en caso de cualquier empate la Cámara resolvería. La duración del encargo de Presidente y Vicepresidente era de cuatro años, y no podían reelegirse sino pasados otros cuatro años de terminado su periodo (arts. 74, 75, 77, 79 a 85 y 95).

El Consejo de Gobierno se formaba durante el receso del Congreso General y se integraba por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada estado. En los dos primeros años formarían el Consejo los nombrados en primer lugar por sus respectivas legislaturas y posteriormente, en forma sucesiva, los más antiguos. El --

Presidente del Consejo sería necesariamente el Vicepresidente de la República, quien podía nombrar un presidente temporal que lo supliera (arts. 113 a 115). (45)

El artículo 16 de esta Constitución estableció que las elecciones para diputados se harían en forma indirecta, aunque no fijó el procedimiento a seguir para tal efecto. Sin embargo, el Congreso había expedido un decreto, fechado el 17 de junio de 1823, en el que se establecieron las "Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso", disponiendo en su artículo 13 que para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de provincia. (46)

El artículo 35 de la Constitución de 1824, estableció que la calificación de las elecciones se llevaría a cabo por los respectivos miembros de cada Cámara, insistiendo con esto, en el sistema de calificación previsto por la Constitución Española de 1812, es decir, dejando la calificación en manos de los presuntos diputados y senadores, sistema que ya había desechado la Constitución de Apatzingán. (47)

BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA
DE 1836.

Esta Constitución, conocida también como la Constitución de las Siete Leyes, organizó a la Nación bajo la forma de gobierno de República Centralista, al triunfar en el seno del Congreso el Partido Conservador. Se estableció un Supremo Poder Conservador que -

45) Idea. op. cit., pags. 168 a 171, 179, 180 y 185.

46) Legislación Electoral Mexicana, pag. 34.

47) Tena Ramírez, Felipe. op. cit., pag. 172.

se depositaba en cinco individuos de los que, por medio de un sorteo efectuado por el Senado, se renovaba uno cada dos años saliendo las cuatro primeras veces los que designaba la suerte, sin entrar en el sorteo los que hubieran sido nombrados para reemplazar, y de la quinta vez en adelante salía el más antiguo (segunda ley-artículos 1 y 2).

A los miembros de este Supremo Poder los elegían las Juntas-Departamentales, las que deberían celebrar la elección en forma simultánea a pluralidad absoluta de votos, y remitir en pliego -- cerrado y certificado las actas de la elección a la Secretaría de la Cámara de Diputados, donde se hacían listas y se formaban ternas de individuos elegidos a pluralidad absoluta de votos. Al día siguiente se pasaba el expediente de las elecciones a la Cámara de Senadores, en donde se elegía a un individuo de cada terna, -- publicando dicha elección y dándole parte al Ejecutivo a fin de -- que comunicara el nombramiento a los que hubiesen resultado electos (segunda ley art. 3).

El ejercicio del Poder Legislativo se depositó en un Congreso General compuesto por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. Con la población como base para la elección de diputados, se elegía uno por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción -- que excediera de ochenta mil. Esta Cámara se renovaba por mitad -- cada dos años, dividiendo para tal efecto a los Departamentos en -- dos secciones proporcionalmente iguales en población, nombrando -- sus diputados cada una en forma alternativa (tercera ley artículos 1 a 3).

La Cámara de Senadores se componía de veinticuatro miembros, electos de entre tres listas de igual número, formadas por la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, listas que se remitían a las Juntas Departamentales para la elección de los veinticuatro senadores, mandando -- cada junta su especificación al Supremo Poder Conservador. El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista, al fin del segundo los ocho de enmedio y a partir del tercero los más antiguos (tercera ley arts. 8 y 9).

El Poder Ejecutivo se depositó en un Presidente de la República que duraba en su encargo ocho años. Para su elección se formaban tres ternas de individuos: una por el Presidente de la República en junta del Consejo y ministros, otra por el Senado y otra por la Alta Corte de Justicia, mismas que se enviaban a la Cámara de Diputados. Esta escogía a tres individuos de los especificados en dichas ternas y remitía el resultado a las Juntas Departamentales, las que a su vez elegían a uno de los individuos designados en la terna, enviando el resultado por correo a la Secretaría de la Cámara de Diputados. Posteriormente, en reunión de las dos Cámaras se nombraba una comisión de cinco individuos, quienes debían emitir un dictamen después de examinar y calificar las actas; discutido y aprobado el dictamen por el Congreso General, se declaraba Presidente al que hubiera obtenido mayor número de votos (cuarta ley, artículos 1 y 2).

Además, se instauró un Consejo de Gobierno compuesto por trece miembros, de los cuales dos deberían ser eclesiásticos, dos --

militares y el resto de las demás clases de la sociedad, que eran escogidos por el Presidente de la República de una lista de treinta y nueve que formaba el Congreso (cuarta ley, artículos 21 y 22). (48).

Las elecciones de diputados y de los miembros que componían las Juntas Departamentales, quedaron reguladas por la "Ley Sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, y de los Individuos que Compongan las Juntas Departamentales:", publicada el 30 de noviembre de 1836, en la que se dispuso que las elecciones serían indirectas, estableciendo, para ello, elecciones primarias o de compromisarios, secundarias y departamentales. (49)

Esta Constitución introduce un concepto distinto en el sistema de calificación de las elecciones, constituyendo el único antecedente que encontramos en nuestra legislación que no establece la autocalificación. En efecto, la elección de los diputados era calificada por el Senado, donde se examinaba si en los individuos concurrían las cualidades exigidas por la ley y si en las juntas electorales no había nulidad que viciara esencialmente la elección. La calificación de la elección de los senadores estaba a cargo del Supremo Poder Conservador, mientras que la de Presidente de la República quedaba a cargo de una comisión del Congreso General compuesta por cinco individuos, que las examinaban y calificaban en cuanto a su validez o nulidad (tercera ley, artículo 5, segunda ley artículo 12, XI; cuarta ley, artículo 2, cuarto párrafo. (50).

48) *Idem.* Op. cit., pags. 208 a 229

49) *Legislación...* Opc. cit., pag. 57

50) *Tena Ramírez, Felipe.* Op. cit., pags. 210, 213 y 223.

La diversificación de corrientes políticas en el seno del -- Congreso, aunado al malestar general provocado por los sucesos hig--
téricos de esa época, traen como consecuencia la disolución del --
régimen centralista a los cuatro años de haberse iniciado su vigen--
cia. A pesar de que el artículo 10. de la Séptima Ley de la Consti--
tución de 1836 había establecido que no podría hacerse modificación
alguna a la misma sino hasta transcurridos seis años a partir de --
su publicación, el Congreso elabora el Proyecto de Reformas en --
1840, el que junto con los proyectos de Constitución de 1842, pro--
pugnaban por una fórmula de transición entre centralistas y federa--
listas.

EL PROYECTO DE REFORMAS DE 1840 Y LOS PROYECTOS DE CONSTI--
TUCION DE 1842.-

Tanto el proyecto de Reformas como los proyectos de Constitu--
ción, establecieron la forma de gobierno republicano, representati--
vo y popular, sin aceptar aún el sistema Federal, dividiendo el --
ejercicio del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Los tres proyectos pugnaron por el sistema bicameral con ba--
se en elecciones indirectas las que, encuadradas bajo el título de
Colegios Electorales y Poder Electoral, se dividían en primarias,-
secundarias y de departamento. Se nombraba un diputado por número--
determinado de habitantes, variando según el proyecto, entre los --
setenta mil y los cien mil. La elección del Senado se llevaba a ca--
bo por los Departamento, los que elegían a dos senadores en las --
Juntas Departamentales respectivas. Ambas cámaras se renovaban por
mitad cada dos años.

Estos proyectos se remitían a legislaciones secundarias, que deberían elaborarse para regular el proceso electoral, por lo que no fueron explícitos en esa materia. Por otra parte, no se conocía ninguna ley reglamentaria expedida en esas fechas; encontramos solamente la "Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente, del 10 de diciembre de 1841", Congreso que desconoció el -- Ejecutivo dando como resultado su desaparición.

Con algunas variaciones en las elecciones de presidente de la República, los tres proyectos dejaron la última decisión a la Cámara Baja, discrepando en cuanto a la duración del mandato, ya que mientras el proyecto de 1840 establecía un período de 8 años para el cargo de presidente (el que podía reelegirse), el Primer Proyecto de 1842 marcaba una duración de cinco años, y el Segundo Proyecto por el término de cinco años la primera vez y cuatro las siguientes.

Respecto a la calificación de las elecciones, el artículo 66, fracción IV del proyecto de Reformas, el artículo 83, fracción IV del Primer Proyecto de Constitución y el artículo 73 del Segundo Proyecto, establecieron que cada una de las Cámaras podía, sin intervención de la otra, calificar las elecciones de sus respectivos miembros limitándolos a examinar si en ellas o en los electos (proyecto de 40), y únicamente en los electos (proyectos de 42), concurrían los requisitos constitucionales (51)

Como se puede observar en estos proyectos, la calificación se reducía simplemente a examinar si se reunían los requisitos previstos por la ley, sin abarcar, con esto, el significado completo-
51) Idem. Opc. cit., pags. 249 a 402.

del término "calificar", que por definición quiere decir: "apreciar o determinar las calidades o circunstancias de una persona o cosa". (52) Y que aplicándola al derecho, supone un acto jurisdiccional en el que después de apreciar o determinar esas calidades o circunstancias se emite una resolución a fin de que revoque, ratifique, suspenda o apruebe los hechos que motivan tal calificación.

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 14 DE JUNIO DE 1843.

Insistiendo en la forma centralista de gobierno, las Bases Orgánicas fueron acordadas por la H. Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionados por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos, el día 29 de junio de 1843 y publicados por el Banco Nacional el día 14 del mismo mes y año.

Adoptaban la forma de gobierno de República representativa popular, dividiendo el territorio en Departamentos, que comprendían, a su vez, Distritos, Partidos y Municipalidades, y dejaban que el Congreso se entendiera de la administración de los Territorios. El Poder Público residía esencialmente en la nación y se dividía para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (arts. 1 y 3 a 5).

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso dividido en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, y se otorgó una facultad especial al Presidente de la República para sancionar las leyes. La Cámara de Diputados se componía de los individuos que resultaran electos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil-

52) Diccionario Enciclopédico Abreviado. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1957. Tomo II pag. 422.

habitantes o fracción que excediera de treinta y cinco mil; el Departamento que no alcanzara ese número elegía de todas formas un diputado. Esta Cámara se renovaba por mitad cada dos años, saliendo los nombrados en primer lugar por los Departamentos, en segundo término. (arts. 25 a 27 y 30).

La Cámara de Senadores se integraba por sesenta y tres individuos, de los cuales dos tercios eran elegidos por las Asambleas Departamentales, y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Esta Cámara se renovaba por tercios, cada dos años (arts. 31, 32 y 43).

El Poder Ejecutivo se depositaba en un Presidente de la República que duraba cinco años en sus funciones. También se formó un Consejo de Gobierno compuesto de diecisiete vocales, los cuales eran nombrados por el Presidente (arts. 83 y 104).

Las elecciones para diputados eran indirectas, y para llevarlas a cabo se dispuso que todas las poblaciones se dividieran en secciones de quinientos habitantes a fin de celebrar las Juntas Primarias. Los electores primarios nombraban a los secundarios, para que éstos formaran el Colegio Electoral del Departamento, nombrándose un elector secundario por cada veinte primarios. El Colegio Electoral, por último, realizaba la elección de diputados al Congreso y de vocales de la respectiva Asamblea Departamental (arts. 147 a 149).

Para elegir senadores, cada Asamblea Departamental escogía cuarenta y dos por la primera vez y posteriormente el número correspondiente al tercio de senadores que deberían renovarse. Las Actas

de las Asambleas se remitían a la Cámara de Senadores o a la - - - -
diputación permanente, con excepción de la primera elección puesto-
que estas se remitían al Consejo de representantes; en uno u otro -
órgano se computaban los votos y se declaraban senadores a los que-
hubieran obtenido la mayoría. Para la elección del último tercio, -
la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema-
Corte de Justicia, formulaban actas con el resultado de la votación,
las que remitían a la Cámara de Senadores o a la diputación perma-
nente para la elección definitiva. Para la primera elección de este
tercio se facultó al Ejecutivo para que hiciera la designación de -
los senadores, sin previa postulación (arts. 33 a 38).

En la elección de Presidente de la República, cada Asamblea-
Departamental escogía a una persona que reuniera los requisitos le-
gales, por mayoría de votos, remitiendo el resultado a la Cámara de
Diputados, para que posteriormente, y reunidas las dos Cámaras, se-
hiciera la computación y declaratoria de quien hubiera obtenido la-
mayoría absoluta de votos (arts. 158 a 160).

Los consejeros, como ya quedó dicho, eran escogidos por el -
Presidente de la República, quien también designaba al que debía --
fungir como presidente del Consejo a propuesta de una terna nombra-
da por el mismo Consejo. El cargo de consejero era perpetuo y quie-
nes desempeñaban tal función no podían ser diputados ni senadores -
(arts. 106 al 108). (53)

Estas Bases, regularon en su artículo 68 la calificación de-
las elecciones, estableciendo en su parte conducente lo siguiente:-
"art. 68.- Corresponde a cada una de las Cámaras, sin intervenció-

de la otra, ...: calificar las elecciones de sus individuos; resolver las dudas que ocurran sobre ellas, ...".

Sin caer en las limitaciones en que incurrieron los proyectos de 40 y 42, las Bases Orgánicas no señalaron ningún procedimiento para la calificación, ni introdujeron conceptos distintos sobre el particular.

El antecedente secundario que encontramos en ésta época, lo constituye el "Decreto que Declara la Forma y Días en que deben Verificarse las Elecciones para el Futuro Congreso", del 19 de junio de 1843, en el que se estableció que para la celebración de las elecciones se asumiría lo dispuesto por la Ley de 1836 en lo que no se opusiera a las Bases, fijando el calendario que debería regir para las nuevas elecciones. (54)

ACTA CONSTITUTIVA Y REFORMAS DE 1847.-

Esta Acta, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, fue el resultado de la proposición hecha por el diputado Mariano Otero, después de haberse rechazado el voto de la mayoría. Los puntos fundamentales del proyecto de Otero restablecieron la independencia y soberanía de los estados en cuanto a su administración interior, -- unidos entre ellos por el Pacto Federal y reconociendo como única -- Constitución a la sancionada en 1824.

El Acta Constitutiva y de Reformas decretó que serían estos de la Federación los expresados en la Constitución Federal y --

54) Legislación Electoral Mexicana..., op. cit., págs. 85 y siguientes

los que fueron formados después conforme a ella, además de erigir un nuevo estado con el nombre de Guerrero. Para esta acta deberfa nombrarse un diputado por cada cincuenta mil habitantes o frac--
ción que excediera de veinticinco mil. Cada estado y el Distrito Federal nombraban dos senadores y, además, a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, se -
nombraba un número de senadores, igual al de los estados, resul--
tando electa la persona que reuniera los tres sufragios; esta Cá-
mara se renovaba por tercios cada dos años (arts. 6 a 9).

Se derogaron los artículos de la Constitución, que se refe--
rían al cargo de Vicepresidente, cubriendo la falta temporal del
Presidente conforme a lo que ella establecía para el caso de que
faltaran ambos funcionarios. Disponía que para las elecciones de
diputados, senadores, presidente de la República y ministros de -
la Suprema Corte, se estaría a lo dispuesto por leyes generales -
que al efecto se elaboraran, pudiendo adoptarse la elección direc-
ta, sin otra excepción que la del tercio del Senado antes mencio-
nado. En caso de que las elecciones fueran indirectas no podría -
ser nombrado, como elector primario ni secundario, aquél que ejer-
ciera mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar,
o cura de almas, en representación del territorio en el cual de--
sempeñara su encargo (arts. 15 y 18).

El artículo 29 del Acta, estableció que en ningún caso se --
podrían alterar los principios que establecían la independencía -
de la Nación, su forma de Gobierno Republicano Representativo Po-
pular, Federal y la división tanto de Poderes como de los estados.

(55)

Quisimos hacer mención de éste antecedente, no porque represente algún interés para la calificación, sino por la importancia que tiene el cambio al Sistema Federal, y porque nos sirve de enlace en la secuencia histórica que se pretende.

CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
DE 1857.

Con base en el Plan de Ayutla, la reforma del mismo en Acapulco y la Convocatoria de 1855 para la elección de un Congreso Constituyente, se inician los trabajos que a la postre conformarían la -- Constitución de 1857. Esta Constitución, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857, constituye el antecedente inmediato de nuestro sistema de gobierno. Los aspectos principales que interesan a este estudio se pueden resumir de la siguiente forma:

La soberanía residía esencial y originariamente en el pueblo, quien tenía el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su gobierno, que se constituyó como una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta por estados libres y soberanos, unidos en una Federación (arts. 39 y 40).

El ejercicio del poder de la Federación se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo quedó integrado -- por una asamblea denominada "Congreso de la Unión", que se componía de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los -- ciudadanos mexicanos, nombrándose un diputado por cada cuarenta mil habitantes o fracción que excediera de veinte mil, con base en elec

ciones indirectas en primer grado y en escrutinio secreto de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Electoral (arts. 50 a 53 y 55).

El Poder Ejecutivo se depositó en un solo individuo que se denominaba "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" electo --- por medio de sufragio indirecto y escrutinio secreto, y con una duración de cuatro años en sus funciones. Se estableció que las faltas temporales del Presidente de la República las cubriría el Presidente de la Suprema Corte de Justicia (arts. 75, 76, 78 y 79).

El Poder Judicial se depositó en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales de Distrito y de Circuito. La Suprema Corte de Justicia se componía de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general, los que duraban en su encargo seis años, siendo la base de su designación la elección popular indirecta (arts. 90 a 92), (56)

Para la forma en que habían de llevarse a cabo las elecciones, la Constitución se remitía a la Ley Electoral que para tal efecto se elaborara. El Congreso Extraordinario Constituyente, en uso de sus facultades, decretó la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, en la que se reguló el proceso electoral.

Esta Ley dividió a la República, para las funciones electorales, en distritos electorales de cuarenta mil ciudadanos cada uno o fracción que excediera de veinte mil. Los municipios se dividían en secciones de quinientos habitantes o fracción que excediera a doscientos cincuenta y uno, a efecto de que cada una nombrara un elector, el que debería concurrir a la cabecera del distrito que -

56) *Idem.* Opc. cit., pags. 606 a 622.

le correspondiera con el objeto de celebrar las Juntas Electorales de Distrito. Cada Junta Electoral nombraba un diputado propietario y un suplente, llevando a cabo la elección por escrutinio secreto y por medio de cédulas. El resultado de la elección se hacía constar en un Acta de la que se daba copia al diputado electo, a la -- autoridad estatal y al Congreso de la Unión (arts. 1, 2, 22, 33, - 35 y 40).

Para las elecciones de Presidente de la República y para Presidente de la Suprema Corte de Justicia, las mismas Juntas de Distrito se reunían al día siguiente de la elección de diputados con el fin de elegir a un individuo para cada presidencia, levantando-acta de la elección y remitiendo copia a la autoridad estatal y al Congreso de la Unión. El tercer día se llevaba a cabo la elección-de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, en los mismos términos que las anteriores. Correspondía al Congreso, en toda oca---sión que hubiera elección de Presidente de la República o de individuos de la Suprema Corte de Justicia, erigirse en Colegio Electoral para llevar a cabo el escrutinio de la votación y hacer la declaratoria correspondiente (arts. 43, 45, 47 y 51). (57)

La ley que se comenta no dispuso norma alguna relativa a la-calificación de las elecciones, por lo que la única disposición sobre el particular fue el artículo 60 de la Constitución, que con--signó: "El Congreso califica las elecciones de sus miembros y re--suelve las dudas que ocurran sobre ellas". (58)

Como puede observarse, esta Constitución insistió en el sistema de calificación establecido en la Carta Española de 1812, sin

57) Legislación Electoral Mexicana... op. cit., pags. 153 y siguientes

58) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit., pag. 615.

señalar ningún procedimiento a seguir ante el Congreso para tal -- efecto. Tampoco las Adiciones y Reformas a la Constitución de 1857, fechadas el 13 de noviembre de 1874, aportaron ningún concepto nuevo sobre la calificación. La importancia de estas Adiciones y Re--formas se debe principalmente a la reinstauración del sistema bicameral, con la consiguiente modificación al artículo 60 de la Cons--titución, por la que se encomendó la calificación a cada Cámara.

LA CONSTITUCION DE 1917.-

Nuestra Constitución vigente, promulgada el 5 de febrero de--1917, estableció en su texto original que el único titular de la -soberanía era el pueblo, el que en uso de su voluntad se constituía en una República Representativa, Democrática y Federal, dividiendo el Supremo Poder, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y -Judicial (arts. 39, 40 y 49).

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso General dividido en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores. La Cámara de Diputados se integraba por representantes electos en su totalidad cada dos años, nombrándose un propietario por cada sesenta -mil habitantes o fracción que pasara de veinte mil, en elecciones--que por primera vez en México serían directas. La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada estado y dos del Distrito Federal, nombrados en elección directa; duraban en su encargo cua--tro años y se renovaban por mitad cada dos años (arts. 50 a 58).

El ejercicio del Poder Ejecutivo se depositó en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", al--que se elegía, también, en forma directa (arts. 80 y 81).

El Poder Judicial quedó integrado por una Suprema Corte de --
Justicia y por Tribunales de Circuito y de Distrito. La Suprema --
Corte se componía de once ministros y funcionaba siempre en Tribu--
nal Pleno; la elección de los ministros estaba a cargo del Congre--
so de la Unión, en funciones de Colegio Electoral, y los candida--
tos eran previamente propuestos por las Legislaturas de los esta--
dos. La primera vez duraban en su encargo dos años; los que fueran
reelectos terminado dicho período durarían cuatro años más; y a --
partir de 1923 sólo podrían ser removidos por observar mala conduc--
ta y previo el juicio de responsabilidad o incapacidad (art. 97) (59).

Las elecciones quedaron reguladas por la Ley Electoral expedi--
da por Venustiano Carranza el 6 de febrero de 1917, en la que se -
dispuso que la República se dividiera en Distritos Electorales y -
en Colegios Municipales, los que a su vez serían divididos en sec--
ciones de 500 a 2,000 habitantes, a efecto de celebrar en todo el
país elecciones directas con base en los padrones electorales - --
(arts. 1 y 2).

La elección se llevaba a cabo por medio de boletas que los --
ciudadanos depositaban en las urnas de cada casilla, en las cuales
se escribía el nombre o nombres de las personas por quienes se su--
fragaba. Concluida la votación se hacía el escrutinio correspon--
diente para que, posteriormente, se entregaran los expedientes a -
las Juntas Computadoras, las que llevaban a cabo el cómputo final--
(arts. 34 a 43).

Respecto a la calificación de las elecciones, el segundo pá--
rrafo del artículo 65 de esta ley, estableció que en la segunda --

junta preparatoria y en las demás que a juicio de la Cámara fueren necesarias, se calificaría a pluralidad absoluta de votos la legitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros, y se resolverían irrevocablemente las dudas que hubiere en esta materia. (60)

El artículo 60 de la Constitución de 1917, vigente hasta 1977, consignó la calificación en los mismos términos que las Reformas de 1847 y la Constitución de 1857, con la adición de un párrafo: "Artículos 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiera sobre ellas". "Su resolución será definitiva e inatacable". (61)

La calificación de las elecciones, durante la mayor parte de nuestra historia legislativa, se ha llevado a cabo por la Asambleas integradas por los presuntos diputados y senadores, y hasta 1912, siempre en elecciones indirectas.

En efecto, es con las Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, fechadas el 22 de mayo de 1912, cuando se establecen las elecciones directas, quedando algunas de las instituciones del sistema electoral anterior sin modificación. (62)

Tal es el caso de la autocalificación, sistema propio de elecciones indirectas como lo demuestra la práctica observada en los antecedentes estudiados. Tal sistema de calificación en elecciones indirectas, supone una serie de etapas en las que se va depu

60) Legislación Electoral Mexicana..., op. cit., pags. 256 a 271

61) Edición Especial de la Constitución..., op. cit., pag. 62

62) Legislación Electoral..., op. cit., pag. 240.

rando y saneando la elección, por lo que antes de llegar a las Cámaras los expedientes correspondientes ya han sido revisados por órganos electorales distintos.

Al cambiar nuestra legislación al sistema de elección directa debió contemplarse que la calificación, concebida inicialmente para elecciones indirectas, no podía operar de igual forma para uno y otro sistema y, consecuentemente, debió buscarse su adecuación.

En las cinco leyes electorales posteriores a la Constitución, de la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 a la del 5 de enero de 1973, se estableció la calificación con base en los lineamientos constitucionales, sin consignar el procedimiento a seguir para tal propósito, remitiéndose para ello a partir de 1934, al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Este reglamento fue publicado el primero de noviembre de 1937, y regulaba la calificación de las elecciones en sus siete primeros artículos, de la siguiente manera:

En el último período constitucional de sesiones ordinarias, cada Cámara nombraba, de entre sus miembros, una Comisión Instaladora compuesta por cinco representantes, quienes firmaban las tarjetas de admisión de los presuntos diputados a las Juntas Preparatorias y sesiones de Colegio Electoral e instalaban la Junta Preparatoria o la Mesa Directiva de la Previa, en su caso.

Los presuntos diputados y senadores debían reunirse en sus respectivas Cámaras el 15 de agosto del año de la renovación del Poder Legislativo, a efecto de constituir una vez integrado el --

quórum- la Junta Preparatoria, nombrando cada Cámara en escrutinio secreto y a mayoría de votos, un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios.

Para el estudio y calificación de los expedientes electorales en la Cámara de Diputados, se nombraban Tres Comisiones Dictaminadoras: la primera compuesta por quince miembros divididos en cinco secciones, la que dictaminaba sobre la legitimidad de la elección del resto de los miembros electos por mayoría; la segunda, formada por tres miembros, dictaminaba sobre la elección de los presuntos diputados de la primera Comisión; y la tercera, integrada también por tres miembros, dictaminaba sobre la votación total en el país y la elección de los diputados de partido. En la Cámara de Senadores, se nombraban dos Comisiones Dictaminadoras: la primera se integraba con cinco presuntos senadores y la segunda con tres, con iguales funciones que las dos primeras de la Cámara de Diputados. Posteriormente, uno de los secretarios daba lectura al inventario de los expedientes electorales recibidos y se distribuían entre las comisiones respectivas, a fin de que elaboraran sus dictámenes.

A los tres días de la Primera Junta Preparatoria se celebraba la segunda, en donde las Comisiones presentaban sus dictámenes, dando preferencia a los que no ameritaran discusión y elaborándolos en forma unitaria en el caso de diputados de mayoría y de los senadores. En el caso de diputados de partido, la tercera Comisión formulaba dictamen por cada partido político nacional que hubiera alcanzado el derecho relativo. En estas juntas se calificaba la le

gitimidad del nombramiento de cada uno de sus miembros y se resolvían irrevocablemente las dudas que ocurrieran sobre esta materia (arts. del 2 al 7). *

Es así como se reguló la calificación de las elecciones hasta diciembre de 1977, fecha en la que entró en vigor la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Nos reservamos el análisis del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para hacerlo en el Capítulo IV del presente trabajo, juntamente con la ley mencionada.

*Las leyes, proyectos, reformas y adiciones que no se mencionan en este capítulo, se omitieron debido a que no se refieren en forma específica a la calificación de las elecciones.

III

SISTEMAS DE CALIFICACION EN OTROS PAISES.

- 1) CONTENCIOSO POLITICO.
- 2) CONTENCIOSO JURISDICCIONAL.
- 3) SISTEMA MIXTO.

C A P I T U L O I I I

SISTEMAS DE CALIFICACION EN OTROS PAISES.-

De acuerdo al Diccionario de la Academia Española de la Lengua, el término calificación "es la acción y efecto de calificar", y esta última palabra significa:

"Calificar.- (Del latín; qualis; cual y Facere; hacer) Tr 1) - apreciar o determinar las cualidades o circunstancias de una persona o cosas; 2) expresar o declarar este juicio; 3) juzgar el grado de suficiencia o insuficiencia de los conocimientos demostrados por un alumno u opositor en un examen o ejercicio; 4) Fig. ennoblecer, - ilustrar, acreditar una persona o cosa; prnl. fig.- probar uno legalmente su nobleza". (63)

Por su parte, la Enciclopedia Omeba al tratar la teoría de la calificación precisa:

"La palabra 'calificar' designa aquí la calificación de una relación jurídica, o sea la ubicación de ésta en el cuadro general -- del Derecho. En otras palabras, es la determinación de la naturaleza jurídica de una institución, haciendo nuestro el concepto admitido en el Répertoire de De Lapradelle y Niboyet. Estamos, pues, en presencia de uno de los aspectos de la actividad normal del jurista y, sobre todo, del juez, obligados como están a encajar hechos y relaciones jurídicas en el casillero legal, a los fines de la determinación de la ley aplicable, tanto en los casos de puro derecho in-

63) Diccionario de la Academia Española de la Lengua; Espasa Calpe, S.A. Madrid, España 1970.

terno, como en los de carácter privado internacional..." (64)

En términos generales, la palabra calificar aplicada a cualquier situación jurídica significa enjuiciar, juzgar, ejercer la -jurisdicción; lo que en materia de elecciones y siguiendo la definición de Becerra Bautista, significa: "...la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación-jurídica controvertida." (65)

En consecuencia, calificar las elecciones, cualquiera que sea el órgano encargado de ello, quiere decir agotar un procedimiento donde las partes interesadas sean escuchadas, se les permita aportar pruebas y alegatos y, finalmente, se decida o resuelva con apego a las leyes aplicables y con fuerza vinculativa para las partes.

Sobre este tema, Maurice Duverger ha señalado que la calificación de las elecciones puede establecerse de dos maneras:

"O bien el contencioso electoral está confiado a un tribunal (contencioso jurisdiccional), o bien está confiado a la misma asamblea que surge de la elección (contencioso político)."

También afirma:

"...el sistema contencioso jurisdiccional es el más lógico, puesto que se trata de cumplir un acto que entra en las atribuciones normales de un juez..." (66)

64) Enciclopedia Omeba: Tomo II. Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, Argentina 1955. pag. 513.

65) Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México, pag. 5.

66) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, pag. 155

Y pasa a analizar las ventajas y desventajas de cada sistema, aspecto que trataremos en el capítulo siguiente.

De acuerdo a la clasificación que hace Duverger, podemos distinguir algunas variantes en los dos sistemas: dentro del "contencioso político" puede ser que la calificación se encargue a la asamblea saliente (cámara); o bien, puede encargarse a la asamblea entrante, en cuyo caso los presuntos legisladores calificarán sus propias elecciones (Colegio Electoral).

En el "contencioso jurisdiccional" también podemos encontrar dos variantes: o bien se encarga la calificación a un tribunal de derecho creado exprofeso para conocer de las controversias que se susciten en materia electoral; o bien se encarga a órganos jurisdiccionales establecidos para conocer de otras materias no político-electorales.

Por último, otra variante donde participan los dos sistemas principales es el sistema mixto, en el que la calificación se efectúa en sus primeras etapas dentro de lo "contencioso político", pero existen instancias superiores de orden jurisdiccional.

De acuerdo al propósito de este capítulo, y de forma general, veremos algunos ejemplos de cómo operan estos sistemas en otros países:

1) CONTENCIOSO POLITICO.

El más claro ejemplo de lo que Duverger llama "contencioso político" lo constituye la legislación de Estados Unidos al seña-

lar en su Constitución:

"Artículo 10.- Sección 5.- 1.- Cada Cámara será tribunal competente para juzgar las elecciones, los resultados de las mismas y las calificaciones de sus miembros". (67)

Este principio fue recogido por nuestra Constitución (Art. 60), como veremos más adelante, aunque en realidad no funciona igual que en Estados Unidos, ya que en este país son efectivamente las Cámaras las que califican la elección y en México no sucede así, ya que la calificación se lleva a cabo por el Colegio Electoral formado por -- los presuntos diputados.

Otras constituciones que establecen este sistema de calificación de las elecciones son las siguientes:

CONSTITUCION ARGENTINA: "Art. 56.- Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez".

CONSTITUCION DE COLOMBIA: "Art. 103.- Son facultades de cada Cámara: 3a. Examinar si las credenciales que cada miembro ha de presentar al tomar posesión del puesto, están en la forma prescrita por la ley".

CONSTITUCION DE EL SALVADOR: "Art. 47.- Corresponde a la Asamblea Legislativa: 1o. Aceptar o desechar las credenciales de sus miembros".

CONSTITUCION DE PANAMA: "Art. 120.- Son funciones administrativas de Asamblea Nacional:

(67) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. pag. 343

la.- Examinar las credenciales de sus propios miembros y decidir si están o no en la forma que prescribe la Ley".

CONSTITUCION DE PARAGUAY: "Art. 71.- La Cámara es Juez exclusivo de la elección, derechos y títulos de sus miembros".

CONSTITUCION DE VENEZUELA: "Art. 158.- Son atribuciones privativas de cada uno de los cuerpos legislativos: 2o.- Calificar -- a sus miembros y conocer de sus renunciaciones".

CONSTITUCION CHECOSLOVAQUIA: "Art. 55.- La Asamblea Nacional comprueba la validez de la elección de los diputados. Procede así a propuesta de la Comisión de Mandatos por ella elegida".

CONSTITUCION DE DINAMARCA: "Art. 33.- El Folketing decide por sí mismo la validez de la elección de cada uno de sus miembros, -- así como también decidirá toda cuestión referente a si un miembro-haya perdido o no el derecho a ser elegido".

CONSTITUCION DE ITALIA: "Art. 66.- Cada Cámara juzgará acerca de los títulos de admisión de sus componentes y de las causas - sobrevenientes de no elegibilidad y de incompatibilidad.

CONSTITUCION DE NORUEGA: "Art. 64.- Los representantes electos serán provistos de certificados; la validez de los mismos será sometida a la decisión del Storting".

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEMOCRATICA ALEMANA: "Art. 59.- La Cámara Popular verifica los mandatos de sus miembros y decide sobre la validez de las elecciones".

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA ESPAÑOLA: "Art. 57.- El Congreso de los Diputados tendrá facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos". (68)

Cabe mencionar que la Constitución Española, aprobada por -- las Cortes el 31 de octubre de 1978, no menciona ningún principio-- relacionado con la calificación de las elecciones, dejando a las -- leyes reglamentarias su estructuración.

Otros preceptos constitucionales que establecen el mismo sig tema son: Artículo 44 de la Constitución de Rumania, Artículo 50 -- de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviétic-- cas, artículo 39 de la Constitución de Uruguay y artículo 76 de la Constitución de Yugoslavia.

Todos estos países, incluyendo a Estados Unidos, recogieron-- el principio del sistema inglés de calificación de las elecciones. Sin embargo, el Reino Unido lo abandonó desde 1868 por el partidari-- smo que propiciaba y porque los intereses políticos impedían la-- concretización de la justicia.

En su trabajo de tesis profesional, el Lic. Rafael Estrada -- Sámamo, señala:

"Al fin, en 1868, en virtud de un cambio radical de princi-- pio, la materia que nos ocupa (calificación de las elecciones en -- Inglaterra) fue confiada a la Alta Corte de Justicia. Dos jueces -- (solamente uno hasta antes de 1879) que son designados por los -- otros jueces de la Corte, tramitan la inconformidad en el distrito

68) Los textos de estas constituciones pueden consultarse en la obra citada -- anteriormente, páginas 342, 343 y 344.

o condado en que se celebró la elección y comunican su decisión -- al presidente de la Cámara ("speaker of the House"). De hecho la - decisión es definitiva y tiene gran autoridad, pues aunque la Cáma- ra es legalmente competente para revocar la decisión de los jueces y aun para sustituir su jurisdicción, nunca hace uso de esa facultad". (69)

Este mismo caso se presentó en Francia, ya que la Constitu-- ción de 1875 determinaba que cada Cámara decidía sobre la verifica- ción de los mandatos de sus miembros y, como veremos en los siste- mas mixtos, la Constitución de 1958 estableció un recurso ante el- Consejo Constitucional.

2) CONTENCIOSO JURISDICCIONAL.-

Dentro de este sistema encontramos gran cantidad de países - que han adoptado alguna forma de calificación de las elecciones -- por órganos distintos a las asambleas legislativas.

Un claro ejemplo lo constituye la Constitución de Austria de 1929, en cuya elaboración participó Hans Kelsen.

CONSTITUCION DE AUSTRIA: "Art. 141. (1) La Corte Constitucio-
nal pronuncia juicio:

a) sobre impugnaciones a la elección del Presidente Federal- y las elecciones de las autoridades representativas populares o de las autoridades constituyentes (cuerpos representativos) de organi- zaciones profesionales estatutarias;

69) Estrada Sámano, Rafael. La Calificación de las Elecciones en el Sistema - - Electoral Mexicano. Tesis Profesional Laureada, pags. 65 y 66.

b) sobre impugnaciones a las elecciones de un 'Land Government' (unidades territoriales) y de autoridades 'Gemeinde' (comunidades) investidas con poder ejecutivo;..." (70)

CONSTITUCION DE COSTA RICA: "Art. 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones;

7) Efectuar al escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes".

Art. 103.- Las Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato".

Esta Constitución, y las dos que veremos enseguida, establecen un tribunal independiente y autónomo de los poderes legislativo y ejecutivo. Son tribunales jurisdiccionales que resuelven en definitiva cuestiones electorales.

CONSTITUCION DE CHILE: "Art. 26.- La calificación de las elecciones de Diputados y Senadores y el conocimiento de las reclamaciones de nulidad que se interpongan contra ellas corresponden al Tribunal Calificador".

CONSTITUCION DE NICARAGUA: "Art. 307.- El Tribunal Supremo Electoral ejercerá la dirección en cuanto a los actos y procedimientos electorales y tendrá las siguientes atribuciones:

4) Calificar en definitiva la elección y declarar electos, al Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados y Sena-

dores y demás funcionarios públicos, cuya designación sea por elección popular, y extenderles las credenciales correspondiente".

CONSTITUCION DE HONDURAS: "Art. 45.- Sin perjuicio de las demás atribuciones que determine la Ley Electoral, el Consejo Nacional de Elecciones tendrá las siguientes:

g) Recibir los expedientes relativos a los escrutinios; declarar la elección de los ciudadanos favorecidos por medio del sufragio y extenderles sus credenciales".

Art. 181.- Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes:

9o.- Hacer el escrutinio de votos y declarar la elección de... Diputados al Congreso Nacional, cuando el Consejo Nacional de Elecciones no lo hubiese hecho". (71)

CONSTITUCION DE ECUADOR: TITULO IV. De los Organismos del Estado. SECCION I. Del Tribunal Supremo Electoral.

"Art. 109.- El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encarga de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones se determinan en la ley. Dispondrá que la fuerza pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio". (72)

Respecto de esta disposición conviene señalar que en Ecuador, con la reforma de 1978, pasaron del sistema mixto de calificación

71) Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit. pags. 342 a 344.

72) Constitución Política de la República del Ecuador. Pág. 44

al contencioso jurisdiccional, lo que en nuestra opinión representa un avance democrático en ese país. En efecto, la Constitución anterior establecía en su artículo 36:

"Cada una de las Cámaras está facultada para elegir sus dignatarios de entre sus miembros; conocer de las reclamaciones que se presentaren respecto de las calificaciones hechas por el Tribunal Supremo Electoral; calificar la idoneidad de éstos y aceptar o negar sus excusas y renunciaciones; nombrar empleados y dictar reglamentos para la dirección de sus trabajos". (73)

Otras constituciones que han establecido tribunales electorales, son las siguientes:

-Constitución Alemana del 11 de agosto de 1919 (Constitución de Weimar), artículos 12 y 31.

-Constitución de Grecia, artículo 43.

-Constitución de Prusia del 30 de noviembre de 1920, artículo 12, etc.

3) SISTEMA MIXTO.-

El sistema mixto de calificación de las elecciones, como hemos visto, es el que participa de los dos sistemas anteriores. Generalmente las primeras etapas se ubican dentro del sistema contencioso político y las etapas posteriores o superiores se desarrollan en el marco jurisdiccional.

Podría considerarse que dentro de los países que siguen este sis-

(73) Derechos del Pueblo Mexicano..., Op. cit., pág. 342.

tema se encuentra México. Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente, la calificación de las elecciones en su etapa jurisdiccional tiene tantas condicionantes y limitaciones que, en nuestra opinión, no opera eficazmente.

Otros países han reglamentado el sistema mixto de la siguiente manera:

CONSTITUCION DE FRANCIA: La legislación de Francia representa un claro ejemplo de cambio de criterio en materia de calificación de las elecciones, toda vez que del sistema contencioso político pasó al sistema mixto a partir de 1958.

El artículo 59 de la Constitución Francesa vigente dispone:

"Art. 59.- El Consejo Constitucional estatuirá, en caso de impugnación, sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores". (74)

El Consejo Constitucional también conoce de las impugnaciones a la elección del Presidente de la República y de las operaciones de referéndum, estando facultado para examinar las reclamaciones y proclamar los resultados de los escrutinios (arts. 58 y 60).

Las decisiones del Consejo Constitucional son inapelables y deben ser reconocidas por los poderes públicos y por todas las autoridades administrativas y jurisdiccionales (art. 62).

El Consejo Constitucional está integrado por nueve miembros

74) La Constitución de Francia, Adoptada en el referéndum del 28 de septiembre de 1958, promulgada el 4 de octubre de 1958.

cuyo mandato dura nueve años, renovándose por tercios cada tres -- años. Tres de sus miembros son nombrados por el presidente de la - República, tres por el presidente de la Asamblea y tres por el Pre sidente del Senado. También los ex-presidentes de la República son miembros vitalicios del Consejo Constitucional. El Presidente de - este cuerpo es nombrado por el Presidente de la República y cuenta con voto de calidad (art. 56).

Para tener una idea más clara de cómo opera el sistema, nos remitimos a la Ley Orgánica del Consejo Constitucional, publicada en la Ordenanza No. 58-1067 del 7 de noviembre de 1958 y modifica da por las Ordenanzas número 59-223 y 74-1101 de fechas 4 de febre ro de 1959 y 26 de diciembre de 1974. Esta Ley, dentro de su Capítu lo VI (del contencioso electoral respecto a los diputados y sena dores), dispone en su artículo 33 los siguiente:

"Art. 33.-- La elección de un diputado o de un senador puede ser impugnada ante el Consejo Constitucional durante los diez días siguientes a la proclamación de los resultados del escrutinio.

El derecho de impugnar una elección pertenece a todas las -- personas inscritas en las listas electorales de aquella circunscrip ción donde, por el procedimiento de la elección, haya resulta do perjudicado un candidato". (75)

Como puede verse, el Consejo Constitucional es un órgano in dependiente que califica las elecciones y referéndums en forma de instancia superior, sin que por esto se afecte el equilibrio de -- los poderes o se restrinja la voluntad soberana del pueblo.

75) Constitution.- Lois Organiques et Ordonnances relatives aux Pouvoirs publica.

CONSTITUCION DE BOLIVIA: "Art. 59.- Son atribuciones de cada

Cámara:

1o. Calificar las credenciales de sus respectivos miembros.

La invalidez de las credenciales de Senadores y Diputados -- sólo podrá ser demandada ante la Corte Suprema, cuyo fallo será -- irrevisable por las Cámaras. Si al calificar credenciales no demandadas ante la Corte Suprema, la Cámara encontrase motivos de nulidad, remitirá el caso por resolución de dos tercios de votos, a -- conocimiento y decisión de dicho tribunal". (76)

Como se ve claramente, la Constitución de Bolivia establece que la resolución de la Corte Suprema es "irrevisable" por las cámaras, principio de orden que consideramos atinado, porque deja -- a la máxima autoridad jurisdiccional la última decisión.

LEGISLACION DE SUIZA: En Suiza, el sistema mixto de calificación opera en forma diferente ya que la etapa "contenciosa política" se efectúa por las dos cámaras reunidas, constituyendo una -- Asamblea Federal Unida.

Al respecto, el Dr. Hans Huber establece:

"Señalaremos por último que también existe una Asamblea Federal Unida. Ambas cámaras se reúnen para la discusión de determinados problemas en la Sala del Consejo Nacional, votando conjuntamente sobre estas cuestiones. Este procedimiento se emplea particularmente en asuntos electorales". (77)

76) Derechos del Pueblo Mexicano..., op. cit., pág. 342

77) Huber, Hans. Como se Gobierna Suiza, pág. 48

Para la fase jurisdiccional, el mismo autor señala:

"En Suiza se protege eficazmente la libertad electoral. Nadie ha de temer el seguir su propia convicción y su propia conciencia. Se desconocen en este país plebiscitos en los que la oposición quede reducida al silencio. Y no ha habido nunca la tendencia hacia un estado de partido único. Cada ciudadano puede elevar una queja al Tribunal Supremo Federal en el caso de que el derecho al voto le haya sido negado o que se hayan cometido irregularidades en una elección o escrutinio, aún cuando éstas sólo concerniesen cuestiones municipales". (78)

Cabe mencionar que todos los tribunales en Suiza están integrados democráticamente y los jueces son elegidos por el voto popular. Muchas veces los jueces electos no son juristas y fundamentan esta práctica en la idea de que, en la actividad jurisdiccional, no sólo es necesario el conocimiento de la ley sino que también se requiere la capacidad de analizar y evaluar hechos corrientes, sentido común.

LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA: "Art. - 41.- (1). El examen de la elección compete al Parlamento. De su decisión depende también si uno de sus miembros pierde su calidad de tal.

(2). Se admite el recurso de queja ante la Corte Constitucional Federal contra la decisión del Parlamento.

(3). La reglamentación se hará por ley federal".

"Art. 93.- (1). La Corte Constitucional conoce:

1.- de la interpretación de la presente Ley Fundamental - -- respecto a controversias sobre el alcance de los derechos y deberes de un Órgano supremo de la Federación o de otros interesados - -- dotados de derechos propios por la presente Ley Fundamental o por el Reglamento interno de un Órgano supremo de la Federación:...

(2). La Corte Constitucional Federal actuará asimismo en los demás casos que le fueren conferidos por ley federal". (79)

Otras legislaciones que han establecido un sistema mixto de calificación de las elecciones son:

- Constitución de Guatemala, artículo 148.
- Constitución de Polonia de 1921, artículo 19.
- Ley 22 de la Alta Cámara de la Dieta en Hungría (1916), artículos 37 y 38.

En este capítulo buscamos contemplar un marco de referencia más amplio que nos permita analizar y comparar objetivamente el -- sistema de calificación de las elecciones implantado en nuestro -- país y, al mismo tiempo, allegarnos bases para defender la posición que plantearemos en el último capítulo.

Obviamente la realidad política de México es distinta a la - de los países estudiados en este apartado, pero también es cierto que se aprende mucho de las experiencias ajenas si se logra captar lo positivo de ellas y si, sobre todo, se pueden adaptar al medio propio.

IV

ANALISIS CRITICO DE LOS ORGANISMOS DE CALIFICACION EN MEXICO.

- 1) LA AUTOCALIFICACION DE LAS ELECCIONES.
- 2) LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y EL RECURSO DE RECLAMACION.
- 3) EL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL.
- 4) LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL.

CAPITULO IV.- ANALISIS CRITICO DE LOS ORGANISMOS
DE CALIFICACION EN MEXICO.-

De los antecedentes históricos de la calificación de las - - elecciones estudiados anteriormente, parece desprenderse una continuidad o tradición constitucional, en el sentido de que debían ser las Cámaras las que se encargaran de la calificación de las - elecciones de sus respectivos miembros.

Esta aparente tradición constitucional pierde su fuerza en - la medida en que se analiza, desde puntos de vista distintos, al dato puramente histórico. Es decir, la continuidad existe, pero - se debe observar qué tan válida resulta en nuestra actual legisla - ción.

En los antecedentes estudiados quedó en evidencia que, salvo algunas excepciones de poca importancia por lo que hace a su vi - gencia, la mayoría de los textos establecían la calificación por el mismo órgano interesado. Si bien esto resulta inobjetable, no menos cierto es el hecho de que dicho sistema de calificación fue concebido para elecciones de tipo indirecto. En efecto, desde la vigencia de la Constitución de Cádiz hasta poco antes de la pro - mulgación de la Constitución de 1917, las elecciones se llevaron a cabo con base en el voto indirecto. Al cambiar el tipo de elec - ción, en 1912, la calificación no sufrió modificación alguna, dan - do como resultado que las disposiciones inicialmente concebidas - para funcionar correctamente en un sistema determinado, fueran -- aplicadas a otro sin realizar los ajustes y cambios necesarios.

Por otra parte, la tradición constitucional establecía que -

cada Cámara calificaría las elecciones de sus respectivos miembros, pero ahora, como veremos más adelante, se rompe ese principio tradicional al instituir como órgano calificador al Colegio Electoral, y no a las Cámaras.

Para iniciar el análisis crítico del sistema mexicano de calificación, debemos advertir que éste irá dirigido, principalmente, hacia la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión por ser ésta la calificación de mayor trascendencia; y esto no sólo por constituir la base de la representación nacional, sino además, porque la Cámara de Diputados es la que a su vez califica la elección para Presidente de la República, de acuerdo a la facultad concreta que le otorga la fracción I del artículo 74 - constitucional.

Esta disposición se encontraba reglamentada por el artículo - 168 de la Ley Federal Electoral publicada el 5 de enero de 1973, - en los siguientes términos:

"Art. 168.- La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - erigida en Colegio Electoral, calificará y hará el cómputo total - de votos emitidos en todo el país en las elecciones para Presidente de la República y declarará electo Presidente de los Estados -- Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos. La declaratoria deberá emitirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se inicie el período ordinario de sesiones en las Cámaras Federales. Esta resolución es definitiva e inatacable".

Durante la vigencia de esta disposición la calificación, cómputo y declaratoria de las elecciones para Presidente de la República, las hacía la Cámara de Diputados en funciones, puesto que estas debían llevarse a cabo en los dos meses siguientes de haberse iniciado el período ordinario de sesiones. Es decir, se cumplía con el mandato constitucional según el cual la Cámara de Diputados, con sus integrantes en pleno uso de sus facultades como representantes de la Nación, debía ser la que calificara las elecciones del Ejecutivo.

La importancia de destacar lo anterior radica en que, en el caso de la calificación de la elección de los integrantes del Congreso y a pesar de existir mandato constitucional expreso, no sucedía lo mismo. En efecto, el artículo 60 de nuestro máximo ordenamiento legal, establecía la facultad de cada Cámara de calificar las elecciones de sus respectivos miembros, dando a su resolución el carácter de definitiva e inatacable, misma que repetía la Ley Federal Electoral en sus artículos 165 y 167. Sin embargo, tanto el mandato constitucional como las disposiciones relativas de su ley reglamentaria quedaban sin efecto al aplicarse en el proceso de la calificación. Esto se debía a que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, encargaba al Colegio Electoral la calificación final.

Evidentemente, los artículos del 2 al 7 del Reglamento aludido (transcritos en el segundo capítulo) resultaban inconstitucionales al encargar la calificación al Colegio Electoral, ya que, en contradicción al artículo 60 constitucional que ordenaba la calificación por cada Cámara, el Reglamento establecía esa facultad a --

favor de las juntas preparatorias que formaban los presuntos diputados y senadores, juntas que real y formalmente no integraban a ninguna de las dos Cámaras.

Con la Reforma Política promovida en 1977, se intentó corregir los defectos de la anterior legislación, a través de las reformas constitucionales y la expedición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, intento que, a nuestro modo de ver, no logró sus objetivos por lo que respecta a la calificación de las elecciones.

En lo que toca a la calificación de la elección para Presidente de la República, no se modificó la fracción I del artículo 74 constitucional, por lo que subsiste como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados "Erigirse en Colegio Electoral para ejercer -- las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República". Sin embargo, esta disposición quedó sin reglamentar a partir de las reformas mencionadas, ya que la L.F.O.P. P.E. es omisa al no establecer -como lo hacía la anterior Ley Electoral- precepto alguno respecto de las atribuciones de que habla el artículo 74 constitucional.

Respecto de la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso, hubo algunas modificaciones aunque no sustanciales.- El precepto constitucional que sirve de fundamento a esta calificación, reformado en abril de 1981, es el artículo 60 que establece:

"Artículo 60.- La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará-

con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido".

"En la Cámara de Senadores el Colegio Electoral se integrará con los presuntos senadores que obtuvieren declaratoria de senador electo de la legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal".

"Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados".

"Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable".

"La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso".

Dada la importancia de éste precepto en lo que a calificación de procesos electorales se refiere, realizaremos un análisis des-

glosado del mismo, tomando como referencia, en los casos que así lo requieran, la legislación anterior a la promulgación del -- artículo que nos ocupa.

1.- LA AUTOCALIFICACION DE LAS ELECCIONES.-

Con la reforma del artículo 60 en su primer párrafo, se trató de corregir la inconstitucionalidad del Colegio Electoral que se observaba en la legislación anterior, y así dejar sin efecto los ataques y argumentos enderezados contra esa institución. Pero creemos que esto no solo no se logró sino que, por el contrario, la reforma hace más confusa la interpretación de dicho artículo y subsisten los vicios de la legislación anterior.

En efecto, al disponer que "La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral...", se establece una contradicción en la redacción misma del texto, - toda vez que la Cámara de Diputados no existe hasta en tanto no se lleve a cabo la calificación de la elección.

Sigue existiendo, por lo tanto, lo contradictorio del Colegio Electoral, toda vez que las juntas preparatorias integradas ahora por 60 presuntos diputados según el principio de mayoría - relativa y 40 de representación proporcional, tampoco constituyen legalmente Cámara de Diputados; es por ello que las objeciones - hechas a la anterior legislación subsisten, con el agravante de introducir la contradicción en el mismo texto constitucional.

En otros artículo de la Constitución se hace mención del --

Colegio Electoral, pero cabe señalar que no se trata de la misma institución a que se refiere el artículo que ahora examinamos. - Por una parte el artículo 73, fracción XXVI, señala:

"El Congreso tiene facultad: ...XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución;..." A su vez, el artículo 74 fracción I, como ya vimos, establece como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados erigirse en Colegio Electoral para conocer la elección para Presidente de la República.

De lo anterior resulta que existen tres instituciones distintas con el mismo nombre de Colegio Electoral en nuestra Constitución, lo cual se presta a confusiones. Sin detenernos a profundizar sobre cada una de estas instituciones, conviene destacar que, por lo que hace a los artículos 73 y 74, al erigirse en Colegio Electoral el Congreso o la Cámara de Diputados, ésta y aquél están legalmente constituidos e instalados; cosa que no sucede con el Colegio Electoral a que se refiere el artículo 60, - toda vez que son los presuntos diputados o senadores los que lo integran y no las cámaras formalmente constituidas.

La contradictoria estructuración del Colegio Electoral y la confusa reglamentación de la calificación de las elecciones constituirían los argumentos suficientes para demostrar la ineficacia del sistema "Contencioso Político" implantado en nuestro país.

Sobre este sistema de calificación hemos de considerar, aunque solo marginalmente, las opiniones y críticas que se han externado.

Maurice Duverger señala los inconvenientes del sistema Contencioso Político, en los siguientes términos: "Hace de la asamblea -- elegida el juez de las elecciones de sus propios miembros. Esto se liga a la idea de la soberanía nacional, que conduce a la soberanía del Parlamento. Entonces parece inadmisibles que un juez pueda controlar la elección de los miembros del Parlamento. Por esto las elecciones parlamentarias en Francia, antes de 1958, eran controladas por el Parlamento, que procedía a la 'verificación de poderes' de sus miembros al comienzo de cada legislatura".

"El procedimiento libera a los elegidos de toda ingerencia gubernamental; pero no les protege de sus adversarios políticos. En general, las asambleas se preocupan menos, en materia contencioso electoral, de la justicia que de sus preferencias políticas. Hacen 'válidos', sin dificultades, a los diputados de la mayoría, pero se esfuerzan, por el contrario, en invalidar los demás. Sin embargo, esto carece de importancia si los electores conservan la última palabra: a pesar de ello, la ley francesa de 1951 permitió a la Asamblea Nacional elegida en 1956 proclamar elegidos, en lugar de los invalidados, a candidatos derrotados, lo que resulta chocante". (80)

Estos conceptos, aplicados al caso concreto de México, se hacen más patentes al observar que en la composición de las cámaras se da un dominio total de PRI con la práctica constante de desconocer claros triunfos de la oposición. Más grave resulta comprobar --

(80) DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.
pags. 155 y 156.

que los electores no tienen ingerencia alguna en el proceso de calificación, ni forma de combatir las resoluciones que emita el Colegio Electoral, ya que ni el recurso de reclamación ante la Suprema Corte, al que nos referiremos más adelante, salva este grave vicio.

A este respecto, el maestro Tena Ramírez ha expresado: "Desgraciadamente el artículo 60 se ha convertido en instrumento al servicio del grupo dominante en las Cámaras, que con el pretexto de calificar la validez de las elecciones anula y elimina las que favorecieron a los contrarios. Es ésa un interpretación abusiva y desleal del precepto; pero a no dudarlo es el precepto mismo el que se presta -- para el abuso, pues otorga a las Cámaras, es decir, al grupo dominante en cada una de ellas, esa facultad absoluta de calificar las elecciones, para cuyo recto ejercicio se requieren buena fe e imparcialidad difíciles de hallar en asambleas políticas". (81)

Otro argumento en contra de la calificación por el mismo órgano interesado, lo constituye el viejo principio de derecho que establece que nadie debe ser juez y parte a la vez en una misma causa. - El procesalista Chioenda lo expresa de la siguiente manera: "...el interés directo que el juez tenga como parte en pleito no significa falta de una condición relativa de capacidad, sino de una condición absoluta. No se puede ser juez y parte: la relación procesal carecería de un sujeto..." (82)

Para resaltar la importancia de este principio y observar hasta qué punto ha resultado faccioso el proceso de autocalificación en

(81) TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Pag. 306.

(82) CHIOENDA, JOSE. Principios de Derecho Procesal Civil. Pag. 733.

nuestro país, transcribiremos un fragmento del discurso pronunciado en el Colegio Electoral de 1967, por el Lic. Manuel González Hinojosa, miembro del Partido Acción Nacional, al defender su caso:

"... por otra parte, y dadas las circunstancias políticas de México, este tribunal es al mismo tiempo juez y parte. Y por ello tiene una máxima responsabilidad; por ello tiene una máxima dignidad, porque es mucho más difícil ser juzgador con estricto apego a la Ley, a la equidad y a la justicia, cuando se tienen intereses -- propios, intereses partidistas en el momento de emitir sus juicios".

"Yo hubiera querido participar en este debate, pudiendo dirigir a ustedes el tratamiento de Honorable Colegio Electoral, pero - faltaría gravemente a la sinceridad y a la realidad de los hechos, - si así lo hiciera (aplausos). Porque los supuestos que implican la denominación de Colegio, ciertamente en el transcurso de estos debates, y en la lectura de estas decisiones, no está a la altura de esos supuestos..."

"...por supuesto que desde la preparación de las elecciones y el desarrollo de todo el proceso electoral, la misión de este Colegio estaba marcada, la misión de este Colegio era la de confirmar - el triunfo total y abrumador del partido oficial, del partido que - no es otra cosa más que instrumento de imposición del gobierno - - (aplausos)..." (83).

Resulta obvio pues, que el Colegio Electoral funciona como un tribunal que ejerce jurisdicción, que dice derecho y que, en consecuencia, resuelve una controversia de partes en conflicto. Por tanto, debería ser un órgano dotado de las mismas garantías de impar-

(83) DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, 24 de Agosto de 1967. Pág. 11.

cialidad con las que se regulan los tribunales de derecho.

Es difícil suponer, y de hecho nunca ha sucedido en el Colegio Electoral, que miembros del partido oficial den su voto a favor de algún candidato de la oposición a pesar de su triunfo evidente, se deja así en entredicho la imparcialidad de quienes juzgan y se priva de las garantías mínimas a quienes acuden a defenderse.

Por otra parte, se ha sostenido que la calificación llevada a cabo por la Cámara saliente, es decir, por los diputados o senadores en uso de sus facultades hasta el mes de agosto del año correspondiente a la renovación en cada Cámara, sería suficiente para corregir los defectos de la autocalificación hecha por los presuntos diputados o senadores en el Colegio Electoral. Sin embargo, y reconociendo que sería más congruente que la calificación se hiciera por las cámaras salientes, no podemos estar de acuerdo con quienes así opinan.

Creemos que si la elección es calificada por las cámaras salientes, ya no se trataría de una auténtica autocalificación -tan defendida por los legisladores mexicanos- puesto que no serían -- las cámaras, como lo establece la Constitución, las que calificarían la elección de sus integrantes; esto se debe a que la Cámara en ejercicio es distinta a la Cámara por constituirse. Aparentemente la elección por las Cámaras salientes mejoraría el procedimiento de calificación, por lo menos en lo que respecta a no ser juez y parte en una misma causa; pero esta aparente mejoría desaparece dadas las circunstancias políticas que vive nuestro país.

En efecto, como ya hemos visto, los grupos dominantes en las cámaras velarían siempre por los intereses de sus partidarios, con

lo que se establecería la misma parcialidad que existe en el actual Colegio Electoral, además de que se favorecería el continuismo político.

Es por ello que si lo que se busca es una calificación imparcial, desprovista de intereses partidistas, no es con la calificación por las cámaras salientes como se lograría.

Los defensores de la autocalificación y los que han participado en la elaboración de la reglamentación de la misma en nuestro país, esgrimen como argumento a su favor el principio de la autonomía del Poder Legislativo. La exposición de motivos de las Reformas Constitucionales de 1977 lo afirma al señalar:

"La calificación por cada Cámara de la elección de sus miembros, de acuerdo con el artículo 60 en vigor, es congruente con el principio de autonomía del Poder Legislativo; evita que en el acto relevante de su composición intervengan entidades ajenas..." (84)

Quienes afirman lo anterior, aseguran que de no mantener la autocalificación y de confiar ese proceso a un órgano distinto, se estaría atentando contra la representación del pueblo y su soberanía, depositadas en este caso en el Poder Legislativo.

Afirmamos, por el contrario, que de llevarse a cabo la calificación por un órgano distinto e independiente, no se afectaría la autonomía del Poder Legislativo si se rodea al órgano calificador de las características necesarias para garantizar la imparcialidad-

(84) Comisión Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Págs. 17 y 18.

del proceso y sin romper el equilibrio de nuestras instituciones - fundamentales.

Debido a que la integración y características de una entidad calificadora distinta será materia de la proposición que hagamos - en el capítulo siguiente, sólo expondremos aquí las razones por las cuales consideramos que el Poder Legislativo no pierde autonomía - ni merma la representación y soberanía del pueblo, por el hecho de que sea otro órgano el que califique la elección de sus miembros.

El sistema "Contencioso Político" se instituyó, como hemos - visto, con base en la idea de la soberanía nacional, que conduce a la soberanía depositada en el Poder Legislativo. De esta manera, - con la investidura de representantes populares, los miembros de la Autoridad Política son los que califican las elecciones de los demás poderes y la suya propia.

Es en el ejercicio de esa soberanía como se califica la elección de Presidente de la República, en los términos previstos por la fracción I del artículo 74 Constitucional; es decir, en este caso el Poder Legislativo en uso de sus facultades soberanas y legalmente constituido, califica la elección del Ejecutivo.

Siguiendo el mismo principio, correspondería al Poder Legislativo calificar las elecciones de los miembros del Poder Judicial, si éstos fueran electos por el sufragio popular como sucede en - - otros países del mundo. En México no se da esta calificación porque, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 96 de la Constitución, el procedimiento para integrar al Poder Judicial consis-

te en el nombramiento hecho en forma autocrática por el Ejecutivo, con la aprobación del Senado.

En el mismo orden de ideas, parece necesario que la calificación de las elecciones de los miembros del Poder Legislativo,--deba ser hecha por ellos mismos, puesto que los diputados y senadores son depositarios de la representación del pueblo y de su --soberanía y no se quiere lesionar a una u otra al conferir esa --facultad a otra entidad.

Creemos que es en la autocalificación propiamente dicha, --donde la teoría no llega a cumplirse. En efecto, hemos apuntado --que de llevarse a cabo la calificación por las cámaras salientes, además de no ser una auténtica autocalificación, se prestaría al --continuidismo del grupo dominante y hegemónico existente en cada --una de ellas.

Por otra parte hemos afirmado que la autocalificación lleva da a cabo por las juntas preparatorias, formadas por presuntos --diputados o senadores bajo el nombre del Colegio Electoral, resul ta contradictoria por cuanto que dichas juntas no constituyen --legalmente a las Cámaras y que éstas no pueden integrarse mien--tras las elecciones no sean calificadas.

Por lo anterior, y tomando en cuenta las críticas expresa--das, creemos que no existe una verdadera autocalificación de los miembros integrantes de las cámaras y que la calificación por los presuntos diputados o senadores no es un sistema adecuado a las --condiciones jurídico-políticas de nuestro país. Es por ello que --

puede substituirse por otro que permita una mayor imparcialidad en el proceso y reflejo sin lugar a dudas el sentido de la voluntad ciudadana.

Debe advertirse además que si la calificación se realiza por un órgano de naturaleza distinta a las cámaras o al Colegio Electoral, esto no implica necesariamente una lesión a la soberanía popular, ya que dicho organismo calificador, según lo concebimos, puede ser una fiel expresión de la soberanía del pueblo y de su representación.

Aún suponiendo que la calificación del Poder Legislativo recayera de alguna forma en un organismo dependiente de otro de los poderes, no podría considerarse como una merma de la autonomía del Poder Legislativo ni afectaría el principio de la división de poderes.

En nuestro derecho positivo encontramos claros ejemplos de facultades que, en virtud de la colaboración y coordinación de funciones, han pasado de un poder a otro o concurren dos poderes en el ejercicio de la misma función. Se pueden citar los siguientes: la función legislativa otorgada al Poder Ejecutivo para expedir reglamentos y decretos como lo dispone el artículo 92 constitucional; la función jurisdiccional otorgada al Ejecutivo para juzgar en los tribunales administrativos; la que tiene el Legislativo para juzgar en el llamado "Juicio Político", de acuerdo a lo dispuesto por la fracción V del artículo 74 de la Constitución; la prevista por la fracción I del artículo 76 constitucional para la celebración y aprobación de los tratados internacionales, en acción conjunta del Ejecutivo y la Cámara --

de Senadores; la facultad otorgada al Ejecutivo para nombrar funcionarios judiciales (art. 96 constitucional); etc.

En resumen, modificar el sistema de la autocalificación en nuestro país no afecta el equilibrio de las instituciones ni merma la -- facultad soberana del Poder Legislativo. Creemos que la creación de un sistema que garantice la imparcialidad en la calificación de las elecciones y además asegure la participación del pueblo en la designación del organismo calificador, traería como consecuencia el saneamiento de los organismos electorales y, por lo tanto, un mayor grado de legitimidad en la representación.

En lo que respecta al segundo párrafo del art. 60 constitucional, que se refiere al Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, nos remitimos a las argumentaciones esgrimidas respecto de la autocalificación en la Cámara de Diputados, a fin de no hacer repeticiones inútiles.

2) LA INTERVENCION DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION Y EL RECURSO DE RECLAMACION.

Los tres últimos párrafos del artículo que nos ocupa, introducen el Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Recurso que en nuestra opinión, además de ser limitativo por cuanto que no comprende las resoluciones que en esa materia emita el Senado, carece de la eficacia necesaria para -- constituir un medio de impugnación adecuado.

El párrafo cuarto establece: "Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá carácter de definitiva e inatacable".

En primer término, creemos que esta figura no es un recurso propiamente dicho, ya que en estricto sentido jurídico, recurso significa todo acto por el cual se modifican, confirman o revocan resoluciones de primera instancia, como lo establece la siguiente definición:

RECURSOS.-"1.- Los recursos son los medios de impugnación que otorga la ley a las partes y a los terceros para que obtengan, mediante ellos, la revocación o modificación de una resolución judicial sea ésta auto o decreto..."

"2.- ...en sentido más restringido el recurso presupone que la revocación, rescisión o nulidad de la resolución estén encomendados a tribunales de una instancia superior..." (85)

Entendido así el recurso, se da una relación de subordinación del juez de primera instancia respecto al de segundo grado, en la que el inferior está obligado a acatar la resolución del superior.- En consecuencia, como se desprende del cuarto párrafo transcrito, - el llamado Recurso de Reclamación no satisface los presupuestos jurídicos necesarios, porque la resolución de la Suprema Corte de Justicia es una mera opinión consultiva y, en última instancia, puede -- no ser acatada por la Cámara. Además, no existe la relación de -- (85) PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Pág. 681.

subordinación jerárquica entre la Corte y la Cámara de Diputados, - necesaria en todo recurso a fin de que el inferior acate obligada - mente la resolución del superior.

En efecto, si la resolución del Colegio Electoral fuera impug - nada por considerar que se cometieron violaciones sustanciales en - el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Suprema Corte de Justicia debe avocarse al conocimiento de dicha -- impugnación y emitir su resolución, misma que hará del conocimiento de la Cámara a fin de que resuelva nuevamente. Si la nueva resolu-- ción de la Cámara observa los lineamientos marcados por la Corte, - quiere decir que acepta subordinarse a la misma, lo que sería menos grave; pero si por el contrario, ratifica su primer resolución o -- emite otra en el mismo sentido, deja sin efecto el fallo de la Cor- te y hace su intervención totalmente inútil, ya que esta segunda re solución es definitiva e inatacable.

Creemos que si lo que se persigue es la intervención de la - Suprema Corte de Justicia en el proceso electoral, por tratarse del más alto Tribunal de Derecho, debería otorgársele la facultad deci- soria por encima de la Cámara de Diputados, puesto que ésta última también debe estar sometida al derecho, sin que por esto se entien- da que la esfera de competencia del Poder Legislativo se restrinja. Los órganos jurisdiccionales se crearon para determinar, con fuer- za vinculativa, a quien asiste el derecho, y no para emitir decla- raciones más o menos valederas.

En nuestro sistema jurídico, la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de la Federación están facultados, como lo dispone-

la fracción I del artículo 103 constitucional, para resolver toda con
troversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen
las garantías individuales, por lo que no es extraño que la Corte emi
ta una resolución en contra de una ley aprobada por el Congreso, sin-
que por esto se considere vulnerada la autonomía del Legislativo.

El hecho de otorgar a la Corte la facultad decisoria en el caso-
de la calificación de las elecciones, no afecta a la Autoridad Políti
ca, ni por ello se crea el fantasma de un superpoder como piensan al-
gunos. Resulta obvio que la Corte, al emitir sus fallos, constantemen
te revoca, modifica o confirma resoluciones de toda clase de autorida
des, por lo que puede hablarse de una supremacía del Poder Judicial -
que en última instancia es supremacía del derecho, pero no de un su-
perpoder.

Por otra parte, consideramos que la creación del Recurso de Re-
clamación implica un retroceso, porque ya existía una disposición que
preveía la intervención de la Corte en el caso de la violación al - -
voto público. El artículo 97 de la Constitución Política, anterior a
la Reforma de 1977, lo establecía en forma genérica y con las más - -
amplias facultades de investigación (véase parágrafo 3 de este capítu
lo).

En relación al último párrafo del artículo 60 constitucional, --
La Ley Federal de Organizaciones Política y Procesos Electorales esta
blece, en sus artículos 235 a 241, los requisitos de procedencia y el
trámite a que está sujeto el Recurso de Reclamación, mismos que repi
te la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexica-
nos en sus artículos 26 y 27. Debido a que hemos expresado anterior-
mente la crítica general a este recurso, creemos innecesario transcri

bir y analizar los artículos de las leyes reglamentarias. Sólo diremos que la fracción V del artículo 26 de la última ley citada, confirma la ineficacia del recurso de reclamación al establecer que después de que la Suprema Corte de Justicia resuelva, la Cámara quedará facultada para emitir nueva resolución aún en contra de la opinión de la Corte, ya que señala:

"Artículo 26.- El trámite del recurso de reclamación a que se refiere el artículo 60 de la Constitución General de la República, se sujetará al siguiente procedimiento:

V.- Si la Cámara estima que debe anularse la elección o elecciones impugnadas procederá,..."

De lo anterior se desprende que la resolución del recurso de reclamación queda sujeta a la voluntad del grupo dominante en la Cámara de Diputados, lo que puede llegar a constituir una grave desautorización de los actos de nuestro máximo órgano jurisdiccional y nuestras instituciones de derecho.

La exposición de motivos a la Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación a la "Reforma Política" lopezportillista, señala:

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el recurso, verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano po-

lítico electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los Colegios Electorales". (86)

Es evidente que esta exposición de motivos hace más confusa la interpretación del Recurso de Reclamación y resalta la falta de técnica jurídica en la creación del recurso, ya que se interpreta erróneamente lo que es una resolución declarativa al decir que ésta no convalidará ni anulará la calificación de los colegios electorales, lo cual resulta contradictorio e invalida la resolución de la Corte dejándola en el plano de una simple opinión.

Respecto a este punto y con su claridad acostumbrada, el maestro Tena Ramírez después de establecer que la Corte debiera emitir una auténtica resolución que decida entre dos o más pareceres, poniendo fin a una cuestión debatida, señala:

"...el tema ha sido considerado con amplitud en el derecho procesal, primordialmente al estudiar la resolución llamada sentencia, y allí se distingue entre la sentencia declarativa y la constitutiva. La primera esclarece preexistentes relaciones jurídicas que son objeto de discusión, eliminando así la incertidumbre; la segunda engendra una situación jurídica que antes de la sentencia no existía; pero en ambos casos no se emite una mera opinión, sino una definición obligatoria para las partes" (87)

(86) COMISION FEDERAL ELECTORAL. CONSTITUCION... Op. cit. pág. 20.

(87) TENA RAMIREZ, FELIPE. Op. cit. págs. 613 y 614.

De lo expresado y transcrito concluimos que el recurso de reclamación, tal como se encuentra en la legislación vigente, resulta ineficaz, contradictorio e impráctico, ya que en última instancia la "opinión" de la Corte puede o no ser tomada en cuenta por la Cámara de Diputados.

Creemos que este intento de establecer un sistema de calificación mixto en México, no responde a la expresión democrática -- del país y deja entrever la falta de voluntad política de quienes ejercen el poder para crear verdaderos procedimientos democráticos y órganos independientes que efectivamente garanticen la limpieza en los procesos electorales.

3) EL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL.-

Si bien el artículo 97 constitucional no está relacionado directamente con la calificación, haremos algunas referencias a él debido a que constituye una posibilidad de intervención de la Suprema Corte de Justicia en el proceso electoral.

El artículo 97 en vigor hasta las reformas de 1977 sirvió de fundamento para que la Corte investigara sobre la violación -- del voto público y el atropello que sufrió el pueblo de León, -- Guanajuato, con motivo de la renovación de los poderes municipales en 1945, trayendo como consecuencia la desaparición de los -- poderes del Estado y posteriormente la restauración del orden y el derecho con la intervención de las autoridades facultadas.

Alfonso Trueba en su libro La Batalla de León por el Municipio Libre, transcribe el resultado de la investigación llevada --

a cabo por la Corte:

"A iniciativa del ministro leonés, Don Hilario Medina, la Suprema Corte de Justicia decidió averiguar las violaciones a las garantías individuales y al voto público cometidas en León, y designó a los ministros Roque Estrada y Carlos L. Angeles. Ambos magistrados se trasladaron a León, practicaron una investigación minuciosa, recogiendo el testimonio de muchas personas, y rindieron más tarde un informe exacto de lo acontecido, en el que dejaron sentados los siguientes hechos:

1) Sin provocación alguna, las tropas abrieron fuego sobre la multitud inerme.

2) El pueblo se había unido con el propósito de formar una administración de hombres honrados, y en vista de la inmoralidad de las autoridades pasadas.

3) La Unión Cívica Leonesa está formada por hombres de todas las ideas políticas.

4) Los partidarios de Carlos Obregón fueron golpeados a culatazos por las tropas federales el día 10. de enero, en el parque Hidalgo.

5) Los dirigentes de la U.C.L., lejos de exitar al pueblo al asalto, dieron seguridades al Doctor Ignacio Quiroz para que saliera de Palacio y, por medio de magnavoces, llamaron a la moderación a la gente.

6) Carlos Obregón obtuvo una mayoría absoluta de votos"

"En vista de este informe, la Suprema Corte de Justicia declaró que el voto se había violado y cometido delitos del orden Federa-

ral". (88)

Inexplicablemente después de esa fecha y a pesar de la reglamentación, la Corte se negó a conocer de cualquier asunto relacionado con el proceso electoral, a pesar de haber sometido a su consideración graves violaciones al voto público y a las garantías individuales. Como ejemplo se puede citar la solicitud de investigación sobre los hechos ocurridos en el Estado de Baja California Norte -- en 1968, durante las elecciones locales, presentada por el presidente del Partido Acción Nacional, Lic. Adolfo Christlieb Ibarrola el 27 de agosto de 1968, a la que no se le dió trámite alguno (89)

Cresmos que la correcta aplicación del artículo 97, tal y como se encontraba antes de la Reforma de 1977 hubiera bastado para que la actuación de la Corte se desarrollara dentro de un marco jurídico preciso, de acuerdo al espíritu del Constituyente del 17. -- Pero con la Reforma Política de 1977, este precepto no sólo perdió el sentido original, sino que impuso límites a la actividad de la Corte.

En efecto, el cuarto párrafo de dicho artículo establece: "la Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio -- la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección -- de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

Las limitaciones resultan obvias: en lugar de que la Corte --

(88) TRUEBA, ALFONSO. LA BATALLA DE LEON POR EL MUNICIPIO LIBRE. Pág. 66

(89) DATO CONSULTADO EN EL ARCHIVO DEL PARTIDO ACCION NACIONAL.

pueda investigar en relación a la violación del voto público como lo establecía el anterior artículo 97, ahora sólo puede intervenir cuando se ponga en duda la legalidad de todo el proceso de -- elección, y además cuando se trate de alguno de los Poderes de la Unión, descartándose con esto la investigación de elecciones a -- nivel local o estatal.

En consecuencia, creemos que tanto el Recurso de Reclamación como la nueva redacción del artículo 97 en su parte conducente, -- no establecen un claro avance en la intervención de la Suprema -- Corte de Justicia en el proceso electoral y en ninguno de los dos casos se garantiza la imparcialidad en la calificación de las -- elecciones.

Por último, creemos que la correcta interpretación y aplicación del artículo 97 vigente, nos llevaría a la posibilidad de involucrarlo para impugnar la calificación de alguna elección si ésta implicara la violación del voto público. El estudio de este artículo podría ser motivo de una investigación más seria que probablemente fundara la procedencia del amparo en materia política o estableciera un sistema de control de la constitucionalidad y legalidad del proceso electoral.

4) LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL.-

Finalmente juzgamos conveniente examinar la Ley Orgánica -- del Congreso General, en lo que se refiere a la calificación de -- las elecciones. Esta Ley, aprobada en Período Extraordinario del Congreso en mayo de 1979 y y reformada el 28 de diciembre de 1981,

complementa al antiguo Reglamento para el Gobierno Interior del - - Congreso, del que ya hemos hablado, mismo que sigue vigente en lo - que no se oponga a la Ley Orgánica, de acuerdo a lo dispuesto por - el artículo 2o. transitorio de la misma.

El procedimiento a que debe sujetarse la calificación en la - Cámara de Diputados, se encuentra descrito en los artículos 14 a 24 de la Ley Orgánica: los artículos del 14 al 17 establecen la inte--gración y facultades de la Comisión Instaladora del Colegio Electro--ral, que tiene como principal misión constituir formalmente a éste--mediante la elección de la Mesa Directiva. Los artículos del 18 al--24 regulan el procedimiento de la calificación, siendo los más im--portantes los siguientes:

"ARTICULO 18.- El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados calificará la elección de los presuntos diputados y, al efecto:

a) Resolverá la de aquellos que hubieren obtenido mayoría - - relativa en cada uno de los distritos uninominales.

b) Asignará a cada partido político nacional, siguiendo el -- principio de representación proporcional de conformidad con el ar--tículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica--nos y las disposiciones relativas de la Ley de Organizaciones Polí--ticas y Procesos Electorales, el número de diputados de su lista re--gional que corresponda en cada una de las circunscripciones pluring--minales. En la asignación se seguirá el orden que tengan los candi--datos en la lista respectiva".

"En los casos en que así lo resuelva, declarará la nulidad --

de la elección de que se trate en los términos previstos por la - -
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales".

"ARTICULO 20.- Para el estudio y dictámen de los expedientes se formarán tres comisiones en el seno del Colegio Electoral que -
contarán con un Presidente, un Secretario y un Vocal, el que podrá suplir a uno u otro. Será presidente el primer nombrado y secretario y vocal, quienes lo sean en segundo y tercer lugares".

"ARTICULO 21.- Las comisiones dictaminadoras procederán en -
los términos siguientes:

I.- La primera, compuesta por veinte miembros para integrar cuatro secciones, dictaminará sobre la elección de los presuntos -
diputados electos por mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, dando preferencia a los casos que no ameriten --
discusión.

II.- La segunda, compuesta de cinco miembros, dictaminará so
bre la elección de los presuntos diputados miembros de la primera-
comisión y de aquellos casos en los que la Comisión Federal Electoral
ral, no hubiere registrado la constancia de mayoría.

III.- La tercera, compuesta de cinco miembros, dictaminará -
sobre las elecciones llevadas a cabo en las circunscripciones plu-
rinominales, según el principio de representación proporcional". °

Los artículos 67 a 73 de la Ley Orgánica, establecen la inte
gración del Colegio Electoral en la Cámara de Senadores; el proce
dimiento de calificación se lleva a cabo en forma similar al de la
Cámara de Diputados, con la variante de que en la Cámara Alta fun
cionan únicamente dos comisiones dictaminadoras.

Como se puede observar, el procedimiento para la calificación es sustancialmente el mismo que existía en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. Las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica se refieren a la distinta forma de integrar el Colegio Electoral, ahora por 60 presuntos diputados uninominales y 40 de representación proporcional, y en adecuar el proceso a los requerimientos de la Reforma Política.

CONCLUSION.- Por este motivo no nos resta más que insistir -- en que, a pesar de haberse agregado en el texto Constitucional el término "Colegio Electoral" con el propósito de corregir las irregularidades de que adolecía esta Institución en el Reglamento para -- el Gobierno Interior del Congreso, la legislación vigente incurre -- en los mismos vicios que la anterior, propicia la confusión y hace -- del Colegio Electoral un órgano parcial e inconstitucional que no -- responde a los requerimientos democráticos de nuestro país.

V

INTEGRACION IMPARCIAL DE LOS ORGANISMOS

QUE CALIFICAN LAS ELECCIONES (TESIS QUE

SE PROPONE).-

C A P I T U L O V

INTEGRACION IMPARCIAL DE LOS ORGANISMOS QUE CALIFICAN LAS --
ELECCIONES. (TESIS QUE SE PROPONE).-

La representación política real y efectiva es condición - - -
"sine qua non" para toda democracia moderna. De ella depende la legi-
timidad de los gobernantes y, en consecuencia, el respecto a la vo-
luntad del pueblo. El fraude electoral impide la legitimidad de origen
del poder y obstruye la legitimación de su ejercicio, dando como re-
sultado el distanciamiento entre los intereses de la clase gobernante
y las aspiraciones legítimas de la mayoría.

En México, es evidente que la teoría de la representación política es un mero postulado que excepcionalmente opera. Como vimos -
en el Capítulo I de este trabajo, el sufragio, el proceso electoral
y los organismos que intervienen en la preparación y organización de
la consulta popular son manipulados y estructurados por quienes de-
tentan el poder.

En efecto, los funcionarios de la Comisión Federal Electoral,
de las comisiones locales, de los comités distritales y hasta los --
presidentes de casilla son designados por el gobierno (dualismo PRI-
gobierno). Los padrones electorales son elaborados, asimismo, por --
gente supeditada al gobierno y su partido y en ningún momento inter-
vienen los ciudadanos o los partidos políticos independientes.

Llega a tal grado el control que ejerce el PRI-gobierno sobre
el proceso electoral, que difícilmente pierde una elección Y si - -
esto llega a pasar, por la voluntad decidida del pueblo, aún le que

da el recurso del robo de ánforas o la falsificación valiéndose de la fuerza pública si es necesario.

La calificación de las elecciones, como hemos visto, no salva los vicios del proceso electoral ya que está encargada a un órgano inconstitucional que garantiza la hegemonía del grupo en el poder. Tampoco el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio eficaz para proteger los derechos de los ciudadanos, ya que su resolución no es definitiva.

Este control del gobierno y la falta de canales adecuados -- para la expresión ciudadana, han traído como consecuencia la apatía del pueblo que se manifiesta a través de la abstención y la desconfianza. El proceso electoral ha caído en un descrédito generalizado, prueba de ello lo constituye el elevado porcentaje de abstención registrado en las tres últimas elecciones federales.

De lo anterior se desprende que en México es urgente efectuar cambios profundos si se quiere avanzar en la democracia. Creemos que es tiempo de que en nuestro país haya una apertura democrática real, en la que se garantice una verdadera representación popular. Estamos seguros de que muchos problemas sociales, económicos y políticos que aquejan a México se solucionarían con el sólo hecho de respetar y hacer respetar las instituciones básicas de la democracia, preponderantemente la legitimidad en la representación.

Uno de los caminos para lograr el cambio es la creación de normas jurídicas y organismos independientes que regulen y controlen los actos de los gobernantes en materia político-electoral, de tal suerte, que se garantice en lo fundamental y dentro de las posi

bilidades de la ley la autenticidad de la representación.

Esta posibilidad de mejorar nuestras instituciones democráticas, es la que nos ha motivado, en cierta medida, a efectuar el -- presente trabajo. Creemos que quien realiza un estudio de la naturaleza del presente y critica un sistema vigente determinado, está -- obligado a presentar una opción distinta e igualmente factible. Al efecto, trataremos de presentar nuestra proposición:

Al hablar de los sistemas de calificación, apuntamos que el -- "contencioso jurisdiccional" presenta varias ventajas sobre el "contencioso político" y quedó reforzado con las citas transcritas de -- diversos autores de reconocida capacidad.

Estas ventajas del "contencioso jurisdiccional" cobran mayor relevancia en el caso de México, por las condiciones políticas especiales a que hemos hecho referencia. Es decir, en un proceso electoral viciado desde sus orígenes, no puede esperarse que en las últimas etapas de este proceso, como es el caso de la calificación, se corrijan los vicios de que adolece todo el sistema, máxime cuando -- el órgano calificador forma parte del mismo y se estructuró pensando en salvaguardar los intereses del grupo en el poder.

Por estas condiciones especiales de México, hemos pensado en un órgano independiente que califique las elecciones, entendiendo -- por independiente a un órgano que no esté supeditado a los poderes constituidos y que en su integración no intervengan individuos, funcionarios o jueces que pertenezcan al poder ejecutivo, legislativo o judicial y mucho menos cuando sus cargos se les hayan otorgado -- por nombramiento o designación.

La creación de un órgano de esta o de semejante naturaleza, ha sido cuestionada anteriormente por quienes defienden la autocalificación y sus principales críticas pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Se rompe la tradición histórica por cuanto que en México siempre se ha llevado a cabo la calificación de las elecciones -- por las Cámaras.

b) La calificación de las elecciones por un órgano distinto, implicaría introducir un sistema extraño a nuestra legislación.

c) Con la creación de un órgano calificador independiente, se rompería el equilibrio de los poderes y el Poder Legislativo perdería autonomía.

d) Un órgano calificador distinto crearía un "Super Poder" que nadie controlaría.

Respecto al inciso a) y como hemos visto en los Capítulos II y IV de este estudio, la aparente tradición histórica no es argumento sólido, toda vez que en la mayor parte de los textos constitucionales se ordenaba la calificación por cada Cámara y no por Colegio Electoral que real y formalmente no constituye a ninguna de las dos Cámaras. Además, como ya se dijo, la autocalificación en nuestra historia siempre se efectuó sobre elecciones indirectas hasta 1912, por lo que no es válido sostener dicha tradición cuando se dan situaciones o bases distintas.

Por otra parte, tratar de sostener una supuesta tradición -

histórico-constitucional cuando se ha comprobado la ineficacia del sistema de autocalificación, lo juzgamos inaceptable a la vez que retardatario del desarrollo político-legislativo.

En cuanto a la crítica mencionada en el inciso b), juzgamos que cualquier organismo creado para proteger el desarrollo democrático no puede ser extraño en un sistema que pretende manejarse dentro de la democracia. Además, la calificación de las elecciones -- por un órgano distinto al Colegio Electoral no es tan extraño en nuestra legislación como se supone. En efecto, la Constitución del Estado de Durango, antes de las reformas de 1973, establecía en su artículo 62 que la calificación de las elecciones correspondía a la legislatura saliente; el artículo 37 de la Constitución del Estado de Jalisco encarga la calificación de las elecciones de los Ayuntamientos al Consejo Electoral o al Tribunal Electoral en los términos de la ley de la materia, la que reglamentaba detalladamente, antes de la Reforma de 1977, la estructura y organización del Tribunal Electoral; otras leyes electorales en los estados, prevían diversas formas de calificación de las elecciones y no seguían el modelo de la autocalificación como en el nivel federal.

Por otra parte, en distintas iniciativas de ley se ha propuesto la creación de un Tribunal Electoral, concretamente el partido Acción Nacional presentó iniciativas en la Cámara de Diputados en las siguientes fechas: 28 de noviembre de 1947, 25 de noviembre de 1955 y 14 de noviembre de 1972, lo que reafirma que el sistema de calificación por un órgano distinto al Poder Legislativo no es tan extraño a nuestra legislación.

Por lo que toca a la crítica marcada con la letra c), apuntábamos en el Capítulo IV que la autonomía del Poder Legislativo y el equilibrio de los poderes no sufren merma alguna por el hecho de que sea otro órgano el que califique las elecciones, por lo que nos remitimos a lo expresado en ese apartado.

Señalaremos, además, que si la calificación de las elecciones concluye con una decisión en favor o en contra de un partido determinado, esta decisión no influye decisivamente en el equilibrio de los poderes o la autonomía del Poder Legislativo, máxime si el órgano calificador independiente se estructura pensando - - en devolver al pueblo esa facultad soberana.

La experiencia de otros países que han adoptado recientemente o desde otras épocas el sistema "contencioso jurisdiccional" - para la calificación de las elecciones, en cualquiera de sus etapas, es otro argumento contundente que desvirtúa los temores del desequilibrio de los poderes o la pérdida de autonomía del Poder Legislativo y basta observar el desarrollo de esos países para -- constatar que no se han presentado conflictos de esa naturaleza.

El "Super Poder" a que se refiere la crítica del inciso d) es un argumento fácilmente refutable, ya que no se está pensando en la creación de un órgano permanente de calificación, sino en un tribunal que funcione en cada elección integrado por personas distintas cada vez, electas por sorteo.

Analizado lo anterior y buscando una alternativa factible - que permita, dentro de la técnica democrática, subsanar los vi--

cios del proceso electoral en México, proponemos:

La creación de un tribunal electoral independiente que califique las elecciones federales de los aspirantes a los cargos públicos, dotado de facultades jurisdiccionales y estructurado de acuerdo a los siguientes lineamientos:

1) INTEGRACION.-

Sugerimos que el tribunal electoral federal se integre por quince miembros propietarios y otros tantos suplentes, catorce escogidos por insaculación de las listas de ciudadanos propuestas por cada partido político registrado, en igual proporción, y un miembro escogido también por sorteo de entre los integrantes de la Federación de Barras o Colegios de Abogados de la República Mexicana.

Los catorce miembros primeramente mencionados, deberán ser personas que no militen en ningún partido político, de reconocida probidad e independencia de criterio, sin necesidad de renuir cualidades o capacidades especiales, es decir, ciudadanos comunes.

El último miembro, además de lo exigido a los otros integrantes, deberá ser abogado titulado con más de cuatro años de ejercicio profesional.

Los quince miembros tendrán las mismas obligaciones y derechos. Cada uno tendrá un voto y sus decisiones se tomarán a mayoría absoluta de votos. Deberá actuar como secretario del tribunal el profesionista nombrado en decimoquinto lugar, quien deberá for-

mular las actas respectivas y fungirá como consejero en materia --
jurídica.

Los partidos políticos registrados podrán acreditar a un de-
legado y su respectivo suplente ante el tribunal electoral, dichos
delegados tendrán derecho de voz pero no de voto, podrán ofrecer -
pruebas y alegar lo que a su derecho convenga.

2) FUNCIONAMIENTO.-

El tribunal en cuestión deberá quedar integrado treinta días
antes de la fecha señalada para la celebración de las elecciones,-
debiendo desintegrarse una vez resueltos todos los expedientes - -
electorales, lo que deberá suceder dentro de los sesenta días natu-
rales siguientes a la celebración de las elecciones.

En la primera sesión que se celebre, los integrantes del tri-
bunal deberán escoger de entre sus miembros, por mayoría de votos,
a quien haya de fungir como presidente o coordinador de las sesio-
nes subsiguientes.

3) FACULTADES.-

El tribunal electoral calificará las elecciones para Presi-
dente de la República y las de los miembros del Poder Legislativo.
Sus resoluciones serán definitivas e inatacables.

El tribunal electoral tendrá facultades suficientes para anu-
lar una elección y declarar electo al candidato que haya comproba-
do su mejor derecho o, en su caso, para ordenar que se convoque --
a nuevas elecciones.

Este Órgano calificador contará con el apoyo de la fuerza pública, si es necesario, o podrá encargar a otra entidad ejecutora el cumplimiento y acatamiento de sus resoluciones.

Por último, el tribunal podrá solicitar de la Comisión Federal Electoral o de cualquier otra autoridad judicial o administrativa, toda clase de documentos y constancias, registros y datos - que juzgue convenientes para el desempeño de sus funciones.

Siguiendo el mismo modelo de este tribunal federal, sería recomendable integrar tribunales electorales estatales para calificar las elecciones locales, desde la elección de gobernador hasta la elección de ayuntamientos.

Un tribunal de las características del que proponemos, calificaría las elecciones con independencia, juzgando los hechos con objetividad y resolviendo conforme a derecho, lo que en nuestra opinión constituiría la base de una auténtica representación política y, por tanto, de una vigencia real de nuestras instituciones democráticas.

Desde luego, no creemos que esta proposición sea la única alternativa para lograr una calificación de las elecciones imparcial y tal vez no sea la mejor. Sin embargo, pensamos que es una alternativa factible que no afecta la autonomía del Poder Legislativo ni el equilibrio de los poderes y que regresa al pueblo una de sus facultades soberanas.

C O N C L U S I O N E S

1.- La pluralidad de partidos políticos es un presupuesto -- esencial de toda democracia. La existencia de un partido único o de un partido dominante impide el desarrollo democrático y obstaculiza el surgimiento de opciones naturales en el seno de la sociedad.

2.- El respeto al voto, a la voluntad popular, es base fundamental y requisito indispensable de la democracia representativa.- Cuando esta voluntad es manipulada o suplantada de cualquier forma, puede afirmarse válidamente que la democracia no existe, toda vez que el voto es la base de la representación política y su emisión libre y respetada constituye el fundamento de la legitimidad de origen del poder y la legitimación de su ejercicio.

3.- La pluralidad de partidos políticos y el respeto al voto, como dijimos, son instituciones fundamentales de la democracia. En el caso de México, estas instituciones no funcionan substancial y efectivamente por lo que afirmamos que, desde el punto de vista -- real, el sistema democrático no se configura.

4.- Los antecedentes histórico-legislativos de la calificación de las elecciones en México no pueden invocarse válidamente como argumento en favor de la autocalificación a través del Colegio Electoral, toda vez que el sistema de elección era distinto -- y que la calificación estaba encargada a cada Cámara y no a un Colegio Electoral que real y formalmente no constituye a ninguna de las dos cámaras.

5.- Otros países han adoptado sistemas distintos de calificación de las elecciones sin que, por ello, se haya roto el equilibrio de los poderes o haya perdido autonomía el Poder Legislativo.- De acuerdo a la evolución democrática operada en los países analizados, podemos observar una marcada tendencia hacia la adopción de un sistema contencioso jurisdiccional o de un sistema mixto para la calificación de las elecciones.

6.- La calificación de las elecciones en México, está encargada a un órgano inconstitucional y parcial que no garantiza el respeto al voto y no permite corregir los vicios del proceso electoral.

7.- El recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establecido a partir de la reforma política de 1977, no puede operar eficazmente porque conforme a derecho no es un recurso formal, porque la "resolución" de la Corte es una mera opinión que puede o no acatarla la Cámara de Diputados y porque la segunda resolución de dicha Cámara es definitiva e inatacable.

8.- En beneficio del desarrollo democrático de México, es posible la creación de un órgano independiente que califique las elecciones para presidente de la República y para los miembros del Poder Legislativo, sin afectar la estructura de los poderes constituidos. Un órgano de esta naturaleza garantizaría el respeto a la voluntad popular y la imparcialidad en sus resoluciones.

B I B L I O G R A F I A

BECERRA BAUTISTA, JOSE. El Proceso Civil en México. Editorial - -
Porrúa. Tercera Edición. México, 1970.

COSIO VILLEGAS, DANIEL. El Sistema Político Mexicano. Editorial -
Joaquín Mortiz, S.A. Segunda Edición. México, 1972.

CHIOVENDA, JOSE. Principios de Derecho Procesal Civil. Instituto
Editorial Reus. Tercera Edición italiana. Tomo I. Madrid,
España, sin fecha.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. México a Través de sus Constitucio-
nes. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Talleres
Gráficos de la Nación. México, 1967.

DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucio-
nal. Ediciones Ariel. Quinta Edición. Colección Demos. --
Barcelona, España, 1970.

- - - Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. Prime
ra Edición en español. México, 1957.

- - - Sociología Política. Ediciones Ariel. Primera Edición. Co
lección Demos. Barcelona, España, 1968.

ENCICLOPEDIA OMEBA. Tomo II. Editorial Bibliográfica Argentina. -
Buenos Aires, Argentina, 1955.

ESTRADA SAMANO, RAFAEL. La Calificación de las Elecciones en el -
Sistema Electoral Mexicano. Tesis Profesional Laureada. -
Escuela Libre de Derecho. México, 1972.

FREDRICH, CARL J. Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México 1946.

FUENTES DIAZ, VICENTE. Los Partidos Políticos en México. Editorial Altiplano. Segunda Edición. México, 1969.

GONZALEZ CASANOVA, PABLO. La Democracia en México. Ediciones Era, S.A. Cuarta Edición. México, 1971.

GONZALEZ HINOJOSA, MANUEL. Diario de los Debates. H. Cámara de Diputados. Año I, Período Ordinario. XLVII Legislatura.- Tomo I, No. 7. Discurso del jueves 24 de agosto de 1967.

GONZALEZ URIBE, HECTOR. Teoría Política. Editorial Porrúa, S.A.- Tercera Edición. México, 1980.

HUBER, HANS. Como se Gobierna Suiza. Schweizer Spiegel Verlag -- (Editor). Zurich, Suiza, 1969.

KELSEN, HANS. Esencia y Valor de la Democracia. Editora Nacional. Segunda Edición. México, 1974.

- - - - Teoría General del Estado. Editora Nacional. México, - - 1965.

LEGISLACION

- - - - AUSTRIAN FEDERAL CONSTITUTION (THE). Editada por Manzsche Verlags und Universitätsbuchhandlung. Vienna, 1972.

- - - CONSTITUCION DE FRANCIA (LA). Adoptada en el referéndum - del 28 de septiembre de 1958, promulgada el 4 de octubre de 1958, Texto en francés y traducción al español. Embaja da de Francia.
- - - CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE DURANGO. Publicación de la Comisión Nacional Editorial del PRI. México, 1975.
- - - CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE JALISCO. Publicación de la Comisión Nacional Editorial del PRI. México, 1975.
- - - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. -- Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Se-- rie Legislación. Talleres Gráficos de la Nación. México - 1978.
- - - CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. Aproba da en el referéndum del 15 de enero de 1978. Serie Legis- lativa SL/78/1. Lima, Perú 1979.
- - - CONSTITUTION. Lois Organiques et ordonnances relatives aux Pouvoirs Publics. Journaux Officiels No. 1119. Paris, - - France 1976.
- - - EDICION ESPECIAL DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, L Legis- latura. México, 1977.
- - - LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA, 1812-1973. Publicación --

del Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. México, 1973.

- - - - LEY FEDERAL ELECTORAL. Comisión Federal Electoral, México, 1973.

- - - - LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES Y PROCESOS ELECTORALES. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Serie Legislación. México, 1978.

- - - - LEY FUNDAMENTAL DE LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA. Departamento de Prensa e Información del Gobierno Federal - Alemán. Industriendruck AG Essen - Werden, 1971.

- - - - LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS - MEXICANOS. Cámara de Diputados. Segunda Edición. México, - 1980. Y sus reformas publicadas en el Diario Oficial del - 28 de diciembre de 1981.

- - - - REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Imprenta de la Cámara -- de Diputados. México, 1977.

MENDIETA Y NÚÑEZ, LUCIO. Los Partidos Políticos. Instituto de Investigaciones de la U.N.A.M. Primera Edición. México, - - 1947.

MESSNER, JOHANNES. Ética Social, Política y Economía a la Luz del Derecho Natural. Editorial Rialp, S.A. Primera Edición en

español. México-Buenos Aires-Pamplona, 1967.

PALLARES, EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. Decimocuarta Edición. México, 1981.

PORRUA PEREZ, FRANCISCO. Teoría del Estado. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1962.

PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL. Discursos Parlamentarios. Editorial -- Jus. Primera Edición. México, 1968.

- - - - Ensayos Filosófico - Jurídicos y Políticos. Editorial Jus. Primera Edición. México, 1977.

RABASA, EMILIO O. El Artículo 14 y el Juicio Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México, 1969.

ROUSSEAU, JUAN JACOBO. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Editorial Porrúa, S.A. Quinta Edición. México, - 1977.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial - Porrúa, S.A. Décima Segunda Edición. México, 1973.

- - - - Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. -- Décimo Séptima. México, 1980.

- - - - Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Editorial Porrúa,

S.A. Primera Edición. México, 1957.

TRUEBA, ALFONSO. La Batalla de León por el Municipio Libre. Serie Figuras y Episodios de la Historia de México. Número 11 - Editorial Jus. Segunda Edición. México, 1957.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION -----	I
I.- ALGUNOS ASPECTOS DE LA DEMOCRACIA MODERNA -	1
1) La Pluralidad de Partidos Politicos como Presupuesto de la Democracia -----	1
2) El Respeto al Voto como Base Fundamental de toda Democracia.-----	26
3) Critica a la Democracia en México.-----	39
II.- BREVES ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES EN -- MEXICO. -----	44
III.- SISTEMAS DE CALIFICACION EN OTROS PAISES.	71
1) Contencioso Político -----	73
2) Contencioso Jurisdiccional -----	77
3) Sistema Mixto -----	80

	PAG.
IV.- ANALISIS CRITICO DE LOS ORGANISMOS DE CALIFICACION EN MEXICO -----	86
1) La Autocalificación de las elecciones-	91
2) La Intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Recurso de Reclamación -----	101
3) El Artículo 97 Constitucional -----	107
4) La Ley Orgánica del Congreso General -	110
V.- INTEGRACION IMPARCIAL DE LOS ORGANISMOS -- QUE CALIFICAN LAS ELECCIONES (TESIS QUE SE PROPONE).-----	114
CONCLUSIONES -----	123
BIBLIOGRAFIA -----	125