
FACULTAD DE DERECHO

^A
Seminario de Derecho Constitucional

**LA CONSTITUCION MEXICANA Y
EL DERECHO ELECTORAL**

T E S I S

Que para obtener el título de :

LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

ANGEL NICOLAS LOPEZ AREVALO



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.

Con el más profundo cariño y reconocimiento
A MIS PADRES
Sr. Don Nicolás López Zavala
y Sra. Ascensión Arévalo de López

A MIS HERMANOS
Teresita y Jorge
con entrañable afecto.

AL
LIC. FRANCISCO JAVIER ALEJO LOPEZ

A
DON JOSE MARIA MORELOS Y PAVON
Primer Reformador Social de México

A MIS MAESTROS:
Testimonio de imperecedera gratitud.

*Pecaría de ingrato si no mencionara las valiosas orientaciones que he recibido en el curso de esta investigación de parte de la **Doctora Bertha Beatriz Martínez Garza**, orientaciones sin las cuales este trabajo hubiera sido más limitado de lo que es. Sirvan estas líneas para manifestarle mi reconocimiento.*

A MARIA DOLORES

Con amor

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS
especialmente a aquellos
con quienes hemos compartido ideales
y luchado por ellos.

Esta tesis es una síntesis de un ciclo dedicado a la capacitación profesional. Valga ella para obtener un Certificado de estudios, pero hoy cuando escribo y cierro ese ciclo, pienso que es sobre todo para cumplir un anhelo que me animó desde niño y que se inició en la escuela primaria de mi pueblo natal; Uriangato, Gto., pueblo que durante mucho tiempo vivió al margen del Derecho y bajo el dominio de un cacicazgo político y económico; esa vivencia afirmó en mi adolescencia el anhelo de estudiar las normas jurídicas, en las que descansa la certeza y la seguridad de una vida comunitaria, que le permita al hombre una plena proyección integral dentro del fenómeno de la convivencia.

Ciudad Universitaria, D.F., 2/1/1975.

A.N.L.A.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION	1
--------------	---

PRIMERA PARTE

"CONCEPTOS GENERALES"

CAPITULO I.— ESTADO Y GOBIERNO	5
1o. El Concepto de Estado	
2o. Formas de Estado	
3o. Formas de Gobierno	
CAPITULO II.— DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	17
CAPITULO III.— EL SUFRAGIO	23
1o. Concepto, naturaleza y funciones.	
CAPITULO IV.— LOS SISTEMAS ELECTORALES	33
1o. Elecciones por sufragio directo o indirecto.	
2o. Los modos de escrutinio.	
a) El escrutinio mayoritario.	
b) La representación proporcional.	
c) Los sistemas electorales mixtos.	
3o. Interacción de los sistemas electorales y la política.	

SEGUNDA PARTE

"EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO"

CAPITULO I.— DERECHO ELECTORAL MEXICANO	55
1o. Preceptos Constitucionales Electorales.	
2o. Organización política del Estado Mexicano.	
3o. Integración de los Organos Representativos.	
a) Sistema mayoritario para elegir Presidente y Senadores,	
b) Sistema mixto: de representación mayoritaria con representación de las minorías para Diputados.	

CAPITULO VII.— LOS COMPUTOS. 111

- 1o. Comité Distrital
- 2o. La Comisión Local
- 3o. Comisión Federal

CAPITULO VIII.— CALIFICACION DE ELECCIONES 115

- 1o. Contencioso político
- 2o. Contencioso Jurisdiccional
 - a) Tribunal Especial de Calificación
 - b) Intervención del Poder Judicial

CAPITULO IX.— DERECHO LOCAL ELECTORAL 121

- 1o. Necesidad de la reforma política local
- 2o. Pluralismo político y participación
- 3o. Veracruz, un caso de "reforma" local
- 4o. La Reforma Política local y la descentralización

CAPITULO X.— REPRESENTACION Y LEGITIMIDAD. 133

- 1o. La Representación fenómeno jurídico y social
- 2o. Representación y Gobierno
- 3o. Alienación política y participación
- 4o. Abstencionismo y reforma política en México

CONSIDERACIONES FINALES 143

BIBLIOGRAFIA / 147

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

La desarticulación del poder porfirista originó la atomización de la autoridad y el surgimiento del caudillismo militar de la Revolución. La estructura del poder personalista, común en nuestro país, persistió durante el período de la lucha armada. Si bien es cierto que *en la Constitución de 1917 se formularon las bases para la institucionalización del poder*, ésta en la realidad, fue un proceso lento y progresivo que requirió de soluciones políticas y de un marco jurídico adecuado.

A la etapa de lucha sucede un período de reconstrucción y reforma en el que los gobiernos revolucionarios van creando las condiciones materiales y los mecanismos de participación política que dieron fin al caudillismo y, en general, a las estructuras personales de poder, de esta manera se posibilitó la coordinación para el desarrollo económico y social, uno de cuyos fundamentos es la transmisión pacífica y regular del poder.

Nuestro trabajo de tesis profesional se centra en el estudio de uno de los mecanismos que más eficazmente han contribuido a la estabilidad política del país: *El Sistema Electoral*. En un sistema democrático, como el que nos rige, el voto popular es el único y más apto instrumento para la elección de los gobernantes e implica, también, una participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. De ello derivan los esfuerzos gubernamentales para instrumentar y afinar los procedimientos de captación del voto y para asegurar su efectividad.

Dentro de este contexto resulta lógico que *concierna a la ley, tanto a la fundamental como a las secundarias, reglamentar la forma en que debe realizarse la consulta popular y el modo de hacerla efectiva*. Así, *la Constitución General de la República, las Constituciones de los Estados, sus respectivas leyes electorales y la Ley Federal Electoral crean los órganos encargados de cumplir la función electoral, los dotan de facultades y fijan los procedimientos que deben seguirse*.

Nuestro trabajo intenta un estudio crítico del sistema electoral mexicano. Si su marco jurídico se ajusta o no a las realidades políticas actuales; si es un instrumento de contención del cambio o lo

PRIMERA PARTE

"CONCEPTOS GENERALES"

"El análisis de una Constitución determinada consiste en el examen de los conceptos y principios generales y abstractos que ésta utiliza como tópicos de la Teoría del Estado y de la Teoría Constitucional, para después ponderarlos desde el punto de vista de su consagración normativa en una cierta ley fundamental".

IGNACIO BURGOA ORIHUELA.
Derecho Constitucional Mexicano.

Capítulo I

ESTADO Y GOBIERNO

"El Estado sin el derecho sería arbitrariedad. Y el derecho, sin el Estado, un convencionalismo social más".

HERMANN HELLER
Teoría del Estado

1.— El concepto del Estado

Como punto de partida de nuestro trabajo de tesis, juzgamos conveniente comenzar con una referencia —así sea muy breve— del concepto de Estado, pues nuestra investigación tiene como objetivo central el estudio de una de las instituciones más importantes de los Estados modernos: los sistemas electorales; más específicamente, *el sistema electoral de nuestro país.*

El sufragio universal, las elecciones libres y regulares constituyen el mecanismo más avanzado y moderno de expresión de la voluntad de los ciudadanos; son, asimismo, un instrumento eficaz para la acción política organizada que desarrollan los grupos sociales en el ámbito estatal. *Adolfo Posada* afirma que "la elección de los gobernantes, es la forma más amplia bajo la que se manifiesta la acción pública de la sociedad en el Estado".¹ Parece lógico, entonces, que comencemos con una breve descripción del Estado.

En primer lugar damos una definición sencilla y clara de Estado; luego trataremos de delimitar las diferencias entre formas de Estado y formas de gobierno.

La definición más conocida y utilizada es la que alude a los elementos que constituyen el Estado, según la cual: El Estado es la organización política de una sociedad establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico; con soberanía, órganos de gobierno y que persigue unos fines determinados.²

Hermann-Heller, uno de los más reconocidos teóricos del Estado, sostiene que éste no puede quedar constituido por ninguno de los elementos que el pensamiento tradicional le atribuye como integrantes de su entidad. Heller postula que *el Estado es una unidad soberana organizada de decisión y acción. Esto es, la forma política que se da al pueblo a fin de actuar en forma unitaria y efectiva, y cuya organización habrá de adquirir, según la decisión popular, formas diversas plasmadas en la constitución.*³

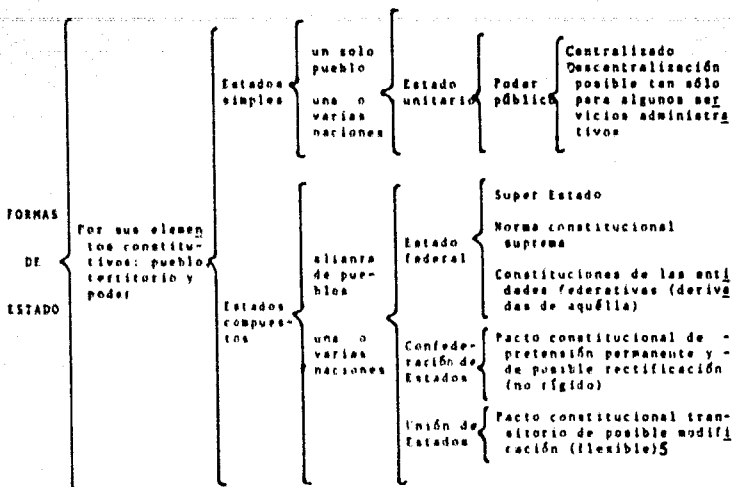
La distinción entre formas de Estado y formas de Gobierno es una de las más complicadas cuestiones que trata la teoría del Derecho Público. El maestro *Burgoa* nos dice que "El criterio distintivo entre ambas formas debe radicar en la clara diferencia que existe entre Estado y Gobierno. *El Estado es una institución pública dotada de personalidad jurídica*, es una entidad de derecho. *El Gobierno, en cambio, es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece*, y en su acepción dinámica se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad.

Estado y Gobierno no deben pues confundirse ni, por ende, sus correspondientes formas".⁴

El gobierno es un elemento, es parte del Estado. El Estado es una entidad de derecho, consecuentemente las formas del Estado atienden a la estructura que les otorga su Constitución:

2.— Formas de Estado

Para delimitar las formas de Estado, de una manera clara y precisa, hemos considerado conveniente utilizar el cuadro sinóptico por medio del cual las clasifica la Maestra Aurora Arnáiz y Amigo en su libro "Soberanía y Potestad". La Maestra Arnáiz basa su clasificación en tres elementos constitutivos del Estado: pueblo, territorio y gobierno. A continuación transcribimos su esquema.



De esta clasificación solo analizaremos la diferenciación que hace Jorge Carpizo entre Estado Unitario o Central, y Estado Federal.

a) *Estado Unitario*: Es el Estado cuya Unidad se encuentra en la Constitución, y esta norma suprema estructura un orden central único, subordinado a ella.

b) *Estado Federal*: En un principio podemos asentar que un Estado federal es similar a uno central; la unidad del Estado es la Constitución, pero la estructura de esa ley fundamental es diferente: en el sistema federal la norma suprema crea dos órdenes subordinados a ella pero que entre sí están coordinados. Pero Carpizo enumera con precisión sintética las características del Estado Federal, y son:

- 1.- Una Constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- 2.- Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- 3.- Los funcionarios de las Entidades son independientes de las autoridades federales.
- 4.- Las entidades federativas poseen, o deben poseer, recursos económicos suficientes para satisfacer sus necesidades.
- 5.- Las entidades federativas están facultadas para intervenir en el proceso de reforma constitucional.

El autor puntualiza que si bien no todas estas características se dan en todos los Estados Federativos, sí constituyen elementos suficientes para calificar a un Estado como federal o no."

3.— Formas de Gobierno

Un viejo tema de la política ha sido el del estudio de los diversos sistemas de gobierno y su crecimiento y desarrollo. El tema se refiere al modo como se ejerce el poder del Estado y en quién se deposita su ejercicio. Las clasificaciones de formas de gobierno que se han hecho y se pueden hacer son innumerables. Por eso, aquí optaremos por una breve descripción de los tipos clásicos, pues sus características jurídicas y políticas pueden combinarse en cada uno de los sistemas en que se han organizado los Estados.

De acuerdo con el maestro Burgoa, un buen criterio para clasificar las formas de gobierno debe fundarse en la significación jurídica de este concepto. En este sentido, *por gobierno se entiende el "conjunto de órganos" que desempeñan el poder público del Estado a través de la variedad de funciones en que éste se manifiesta y en la "actividad imperativa" en que tales funciones se ejercen. Así, la tipología de las formas de gobierno debe apoyarse en uno y otro aspecto, que pueden conjugarse dentro de un mismo régimen.*⁷

De este modo, *"orgánicamente"* las formas de gobierno suelen dividirse en *república y monarquía*, y *"funcionalmente"* en *democracia, aristocracia y autocracia*. Por supuesto *estos tipos pueden sub-clasificarse y combinarse.*

La Monarquía

La característica de esta forma de gobierno se funda en la "persona" que detenta el supremo poder del Estado; y se distingue porque la persona —rey o emperador— retiene el puesto vitaliciamente y lo transmite por sucesión dinástica.

Una sub-clasificación que ya no se basa en la persona del jefe de Estado, sino en el modo como se ejerce el poder estatal, es la de monarquía *absoluta y constitucional.*

En la primera el gobierno está sujeto al arbitrio de un rey, sin

sujetarse a un orden jurídico preestablecido; las funciones de gobierno —legislativa, ejecutiva y judicial— se centralizan en el monarca, quien las ejerce mediante órganos que él mismo designa. La historia de la mayoría de estos regímenes está caracterizada por un sistema hereditario consagrado por la iglesia: *“el rey sólo conserva su trono por la gracia de Dios”*. La soberanía de derecho divino se apoya en una gran religiosidad popular y sobre la ceremonia de coronación.

En la monarquía constitucional la acción pública real está sujeta y encauzada por una norma jurídica fundamental, que tiene su origen en el poder constituyente del pueblo. En esta sub-forma de gobierno se adopta el principio de separación de poderes, encomendándose al rey el poder ejecutivo, y el legislativo y judicial a órganos del Estado independientes del monarca. Una característica fundamental es que en este sistema el rey deja de ser el titular de la soberanía y se declara que ésta pertenece al pueblo o nación. La monarquía constitucional es pues un régimen de derecho cuya finalidad es generalmente limitar el poder del Monarca.

La República

Etimológicamente el vocablo “república” significa “cosa pública” (res-pública) y connota todo lo concerniente al interés general, social.⁸

*“La República expresa la forma gubernativa que se enfrenta a la monarquía, definiéndose como aquella forma en que el titular del órgano ejecutivo supremo del Estado es de duración temporal, no vitalicia, y sin derecho a transmitir su encargo por propia decisión a la persona que lo suceda”.*⁹

Debe hacerse notar que tanto la república como la monarquía son formas de gobierno que se basan en su aspecto orgánico y no en su aspecto dinámico. *No debe entonces identificarse la forma republicana con la democrática, pues una república no necesariamente es democrática. Puede ser, por ejemplo, aristocrática si la designación del titular del ejecutivo no proviene de la elección popular, sino de la elección de un grupo limitado de ciudadanos.* De aquí se infiere que existen dos sub-tipos de república: la democrática y la aristocrática.

La Autocracia

“Es ésta una forma de gobierno en que el poder del Estado reside en un solo individuo, sin que esté sometido a normas jurídicas preestablecidas, que no provengan de su voluntad”.¹⁰ Es decir, en un régimen autocrático puede existir derecho positivo, pero éste es creado por el sujeto que ejerce el poder.

La Democracia

La definición de Democracia es un problema difícil y complejo. Guillermo Cabanellas expone en su minucioso diccionario jurídico que la palabra Democracia “procede del griego, demos, pueblo, y cratos, poder, autoridad. Significa el gobierno del pueblo por el pueblo; o al menos a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular en ellos delegada. Teóricamente, la Democracia se basa en la forma de intervención popular en el gobierno, mediante el sufragio relativamente universal y libre, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica; y se propone en el fondo impulsar el bienestar de todas las clases sociales, y de preferencia elevar el nivel de vida de las humildes o modestas”.¹¹

Para Pablo González Casanova el término Democracia es mucho más persuasivo que comprensivo pues está lleno de acepciones que le han sido dadas a lo largo de la historia: actualmente la democracia entraña una forma de vivir resultante de la libertad, que permite a los hombres de la comunidad jurídico-política ser los rectores de su propio destino, al ser su voluntad la que conduce e instituye el poder público.¹²

Pero veamos cómo ha variado la idea democrática en el curso de la historia, desde Grecia en los Siglos IV y V a/C. hasta nuestros días.

Democracia Directa

El primer modelo de Democracia es Atenas, que en un principio fue estado monárquico, pero tuvo la fortuna de contar con grandes reformadores que precipitaron e hicieron posible la democracia:

Solón, y sobre todo Clístones y Pericles. Al principio solo los nobles que vivían en las llanuras tenían derecho al Sufragio, y eran llamados eupátridas. Los hombres de las montañas y de la costa, sobre los que reposaba la economía del Estado, no podían votar. Clístones confirió la ciudadanía a todos los hombres libres del Atica, los que se reunían en el "ágora" o plaza pública, formando la ECCLESIA o Asamblea popular. Ahí se discutían los problemas de la comunidad, y diversos oradores salidos del pueblo planteaban soluciones, para que la mayoría escogiera la solución más acertada. O sea, el Pueblo gobernaba DIRECTAMENTE. Pero esta democracia que floreció en el siglo de Pericles, hacia el año 444 A.C., no fue una democracia integral: los esclavos no llegaron nunca a obtener el Sufragio.¹³

Consideramos conveniente hacer notar que las Ciudades-Estado Griegas no eran mayores en población y territorio que algunas de nuestras ciudades provincianas de hoy; sin embargo, como dice Dorothy Pickles, "pese a que la democracia griega desapareció, el pensamiento griego ha sobrevivido y, de manera consciente o inconsciente, hemos recibido su influencia en América y Europa... Su ejemplo todavía comunica el sentimiento de un ideal vivo que —descartado el cambio de circunstancias— es el de la democracia de hoy".¹⁴

ROMA

Roma también tuvo su fase democrática, ésta fue de gobierno directo con intervención de los Comicios, cuyas funciones diversas han sido bien estudiadas por Teodoro Mommsen. En cuanto al punto a que llegó esa institución democrática en Roma y las causas que le pusieron término, un distinguido romanista, el Dr. G. Floris Margadant, los ha sintetizado de modo preciso, cuando afirma: "Mientras Roma fue una pequeña comunidad, su democracia conservó su vigor, porque la atención constante del pueblo a los asuntos públicos le daba sin cesar savia nueva y nutritiva. Pero esta intervención del pueblo fue disminuyendo por el aumento de la población y del territorio. Roma no llegó a concebir el sistema de gobierno representativo, sino que pretendió seguir gobernando por medio de asambleas populares, y claro está, en cuanto el territorio se hubo

ensanchado un poco, los elementos provincianos, por lo general los más sanos y puros, no pudieron acudir a las reuniones de los Comicios que tenían lugar en Roma exclusivamente. Recuérdese que en el 89 A.C. se concedió la ciudadanía a toda la Italia" (*El jus-suffragii*).

Es más, en nota a esa exposición, señala cómo Suetonio "habla de un sistema ideado por Augusto para que los votos de los provincianos pudieran ser enviados a Roma y contados en el escrutinio"; pero el sistema según expresa, "no se llegó a aplicar".¹⁵

Al advenir el cristianismo la idea de igualdad que éste lleva en sí, impulsa la marcha de la democracia, la que se ve bloqueada más tarde con el dogmatismo de la patrística medieval; especialmente con el principio "*OMNE POTESTAS A DEO*" (*Todo poder viene de Dios*). Este principio legitimaba en la conciencia colectiva al Rey como representante de Dios en la tierra para todos los asuntos temporales de la colectividad. Dios unge virtualmente a los reyes a través de los eclesiásticos distinguidos de la iglesia, los cuales, por medio de la ceremonia de coronación, hacen del gobernante el depositario de la soberanía y por lo tanto el "Soberano, por la gracia de Dios".¹⁶

En el renacimiento se unen los términos democracia y liberalismo al producirse un reajuste en las instituciones. Al romperse las cadenas que ataban el pensamiento, resurgió la autodeterminación entre los hombres y en consecuencia el inicio de la búsqueda del poder por parte del pueblo; movimiento que origina cambios radicales en las instituciones políticas. Baste mencionar la transformación operada en Inglaterra durante el Siglo XVII, misma que vigoriza el poder del parlamento y propicia instituciones como el "habeas corpus"; y la revolución francesa de 1789, culminación de la corriente democrático-liberal, la que postula la soberanía popular y combate al absolutismo por impedir la coexistencia del orden con la libertad."¹⁷

Así, Tena Ramírez expresa que: "La democracia moderna es resultante del liberalismo entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio respuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, la libertad anterior. Esa forma de sociedad consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo el

poder del mando persigue por objeto en donde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina".¹⁸

Como forma de gobierno, la democracia, al contrario de la república y la monarquía, hace caso omiso de la índole del titular del poder ejecutivo. Más bien atiende a diversos elementos que concurren en la gestión gubernativa. Es un sistema que se distingue por diferentes atributos combinados.

Su elemento central es el "pueblo" en su acepción política, no sociológica, que equivale al concepto de nación. Conforme a tal acepción el pueblo no comprende a toda la población del Estado. El elemento esencial del sistema democrático es el "pueblo político", un grupo dentro del "pueblo sociológico", que se designa con el nombre de "ciudadanía".

"El ciudadano en abstracto es el nacional, pero jurídica y políticamente no todo nacional es ciudadano. La nacionalidad es el presupuesto de la ciudadanía, de la cual quedan excluidos obviamente los integrantes de la población que no sean nacionales".¹⁹ Sin embargo, dentro del sistema democrático, el pueblo, en su sentido sociológico, tiene una vital importancia en lo que atañe a los fines del Estado.

La democracia contiene sistematizadamente diversos principios que la distinguen como forma de gobierno. Estos principios "se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas del poder público y en los fines a cuyo servicio éste se ejecuta. Por otra parte, *la democracia como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución*".²⁰

Entre las distintas concepciones de la doctrina democrática existe una combinación de elementos que la distingue claramente de otras formas de gobierno.

En primer lugar, el pueblo en su sentido sociológico o la nación como unidad real detenta el poder soberano. Es este un poder que el maestro Burgoa llama "pre-jurídico" en cuanto que es fuente del orden fundamental de derecho mediante el cual se crea el Estado. Pero la soberanía no se agota con la creación del derecho. El pueblo o nación continúan siendo soberanos, pues mantienen la potestad de

autodeterminación en sucesivos órdenes jurídicos. De esto se desprende que soberanía y democracia no se identifican. Esta, en cuanto forma de gobierno, es uno de los fines del poder constituyente cuando la introducen en el derecho fundamental. Pero puede, mediante su poder soberano, establecer otra forma de gobierno.

En síntesis, pues, *un sistema de gobierno es democrático cuando el orden jurídico fundamental que se crea declara que la soberanía reside en el pueblo.* Este primer elemento es, por tanto, una fórmula dogmática contenida en la Constitución.

Un segundo elemento del sistema democrático es el origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado.

Salvo en las más simples economías, el sistema de democracia directa sería prohibitivamente antieconómico, y técnicamente imposible, excepto en pequeñas y homogéneas comunidades. Como es el caso de ciertos cantones suizos (Glaris, Appenzell, Unterwalden), en los cuales pervive el sistema de la "Landgemeinde" con Asamblea popular de todos los habitantes para tomar resoluciones locales.

En los Estados modernos tal forma de democracia no ofrece posibilidades. La extensión de sus territorios es mucho mayor que la polis griega; el número de su población inmensamente superior. Por otra parte, reunir a la mayoría de sus ciudadanos en las Asambleas presenta un obstáculo prácticamente insuperable.

Es por ello que en los Estados modernos la ciudadanía elige representantes para que ejerzan las funciones de gobierno. Son los representantes los que interpretando la voluntad popular toman las decisiones.

¿De qué manera participa el pueblo en la gestión de gobierno? ¿Cuáles son los procedimientos que se siguen para elegir a los representantes populares? Este tema de la representación política lo trataremos in extenso en otro apartado, por considerarlo básico para los propósitos de nuestro trabajo.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I

- ¹ Posada, Adolfo.- *Sufragio*, en Enciclopedia Jurídica, Barcelona, s.f., Tomo XXIX, p. 221.
- ² Arnáiz A., Aurora.- *Ciencia del Estado*, Editorial Antigua, Librería Robredo, México, 1961, p. 8.
- ³ Herman Heller.- *Teoría del Estado*, F.C.E., México, 1974, p. 246.
- ⁴ Burgoa, Ignacio.- *El Estado*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, p. 197.
- ⁵ Arnáiz A., Aurora.- *Soberanía y Potestad*, dirección de publicaciones de la U.N.A.M., México, 1971, Tomo I p. 118.
- ⁶ Carpizo, Jorge.- *Constitución Mexicana de 1917*, U.N.A.M., 1973, p. 289 y 290.
- ⁷ Burgoa, Ignacio.- *Op. Cit.*, p. 225.
- ⁸ Cicerón.- *De República*, Libro 1, XXV, Enciclopedias MIR, Ediciones Martínez Roca, Barcelona, España.
- ⁹ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.* p. 228.
- ¹⁰ Burgoa, Ignacio.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1973, p. 678.
- ¹¹ Cabanellas, Guillermo.- *Diccionario de Derecho Usual*, Sexta Edición, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1968, Tomo I, p. 617.
- ¹² González Casanova, Pablo.- *La Democracia en México*, Serie Popular E.R.A., 6a. edición, México, 1974, p. 208.
- ¹³ Cohen, Robert.- *Atenas, una Democracia*, Editora AYMA, S.A., Barcelona, 1a. Ed., 1961. Se resumieron varias páginas.
- ¹⁴ Pickles, Dorothy.- *Democracia*, EMECE Editores, S.A., Buenos Aires, 1973, p. 25.
- ¹⁵ Floris Margadant, Guillermo.- *Derecho Romano*, Ed. Esfinge, S.A., Méx. 1968.
- ¹⁶ Burdeau, Georges.- *La Democracia*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 35.
- ¹⁷ Labrousse, Roger.- *Perfil de la Democracia Moderna*, Librería Hachette, S.A., Buenos Aires, 1968, p. 147.
- ¹⁸ Tena Ramírez, Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968, p. 95.
- ¹⁹ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 233.
- ²⁰ Burgoa, Ignacio, *Op. Cit.*, p. 234.

Capítulo II

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

"Se ha dicho que la democracia es la peor forma de gobierno si exceptuamos todas aquellas otras que fueron ensayadas de tanto en tanto."

WINSTON CHURCHILL

En la Cámara de los Comunes, 1947

Como ya apuntamos en páginas anteriores, en los Estados modernos es impracticable la democracia directa. ¿Cuál es entonces el modo como participa el pueblo en la gestión pública? Debe aclararse, además, que aunque el pueblo es una unidad real asentada en un territorio, se divide en dos sectores: el de los capacitados jurídicamente para participar en la cosa pública y el de los incapacitados. "De ahí que sólo el "pueblo político", según la acepción de Burgoa, sea el participante. De lo cual no se sigue que se forme una "voluntad unánime", dentro del "pueblo político" hay mayorías y minorías con metas diferentes y discrepancias de opinión.

Al crear el derecho fundamental o Constitución y al implantar en él el sistema democrático, el pueblo se reserva la facultad de elegir a los titulares que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado, que generalmente son el ejecutivo y el legislativo, pues aunque los órganos judiciales no tengan origen popular, no por esta circunstancia el régimen representativo deja de ser democrático. Ahora bien, esa potestad sólo corresponde a determinados grupos que cumplan ciertas condiciones previstas jurídicamente. Estos grupos conforman la *ciudadanía**. Si esas condiciones son susceptibles de

satisfacerse por la mayoría popular, se estará dentro de un régimen democrático.¹

Esta satisfactibilidad mayoritaria de las condiciones jurídicas equivale a la igualdad política que es un atributo esencial de la democracia y supone un mismo tratamiento por el Derecho para quienes se encuentran en la situación general que este prevea.

La igualdad política es una especie de igualdad jurídica en general, que se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentran en una determinada situación tengan la posibilidad y la capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos, de contraer las mismas obligaciones que se originan de dicha situación.

Pero la igualdad política así concebida no es característica del sistema democrático, ya que esa situación determinada puede ser de tal manera estrecha que sólo comprenda a grupos reducidos del pueblo y a sus individuos componentes entre los cuales existirá una posición igualitaria que excluya a los miembros de otros grupos. Dentro de un sistema democrático se requiere que la citada situación o la igualdad política que entraña, sea lo más extensa posible; que abarque a la gran mayoría de la nación para que se integre la ciudadanía que pueda participar en el gobierno.

Aquí repetimos la pregunta, ¿cuál es el modo como participa el pueblo en el gobierno democrático? En los Estados modernos no existe la posibilidad de que todo el pueblo puede ejercitar las funciones políticas. Por esto tiene que nombrar representantes. De aquí surge la teoría de la representación democrática que, como ha afirmado *Mario Moya Palencia*: "Se condiciona por la imposibilidad práctica de la democracia directa y la evolución del concepto del pueblo al concepto de nación. Para la democracia el pueblo es soberano, es decir, titular original del poder. Pero no el pueblo como un concepto físico de multitud reunida, a la manera de las asambleas atenienses o romanas, sino el pueblo como unidad indivisible, dotado de una cohesión social, ligado por vínculos étnicos, históricos, económicos y culturales. Esto constituye el concepto de nación. Y como la nación no puede expresar su voluntad directamente, debe designar personas físicas que decidan por ella, que la representen e interpreten".²

Si en el orden constitucional se prevé que la elección de esas personas físicas, que encarnan los órganos primarios del Estado, debe provenir de la ciudadanía, estamos en presencia de uno de los atributos esenciales que caracterizan al sistema democrático. El régimen representativo implica, pues, una cierta participación de los ciudadanos en la gestión pública, participación que se ejerce en la forma y en la medida del electorado.

Por otra parte, cierta corriente doctrinal ha explicado la representación política como proveniente de un mandato imperativo, según el cual el representante debe actuar apeándose estrictamente a los dictados de sus representados. "Ante la inaplicabilidad de esta doctrina en el Derecho Público, afirma *Mario Moya Palencia*, surgió la teoría del mandato representativo, o sea un poder colectivo dado por la nación entera a la totalidad de sus representantes, en lugar del mandato imperativo que no podría explicarse sino atribuyendo al representante exclusivamente la representación de quienes lo habían electo por una circunscripción determinada".³

La moderna teoría de la representación ya ha superado las doctrinas clásicas del vínculo entre dos personas, el mandante y el mandatario. La noción sociológica actual de la representación define una relación de hecho entre la opinión pública, manifestada en las elecciones, y la composición del Parlamento o el Congreso que resulta de ella: la semejanza entre ambos define en este caso la representación.⁴

En resumen, en la nueva teoría de la representación, apoyada en los hechos, existe una verdadera representación en tanto que los órganos de poder, singularmente los colegiados, reflejen una imagen fiel del pensamiento del pueblo.

Aunque es cierto que la democracia no se agota en el proceso electoral, la organización de las sociedades democráticas se funda en el principio de la representación. Desde luego, es innegable que padece de imperfecciones. Pero como acertadamente afirma *Jesús Reyes Heróles*: "En las grandes colectividades de nuestros días este sistema es el menos imperfecto. No en vano, cuando se ha tratado de sustituir el clásico sistema de representación, cuando se ha tratado de complementar la representación política mediante la funcional, corporativa, la representación de intereses, etc., se ha arribado a formas

estatales autoritarias o semi-totalitarias".⁵

Karl Mannheim ha destacado lúcidamente las virtudes del sistema representativo: "en primer lugar, integra a todo el pueblo y a todas las tendencias vitales de la sociedad. Esta noción sociológica basa el arte de gobernar, no en el individuo, sino en las tendencias reales y fundamentales, y en el conjunto de las fuerzas sociales".

El sistema representativo, además, logra una doble finalidad: proporciona un programa en el que se exponen los intereses de los distintos factores, al tiempo que los amalgama para formar un conjunto de acuerdos, que no significan uniformidad sino coordinación de tendencias variadas que se limitan entre sí y elaboran un conjunto en el que existe cooperación.

Otro de los principios más relevantes de la democracia representativa es el de la responsabilidad pública frente a la colectividad: "Se puede decir que una sociedad es democrática si sus instituciones de importancia son responsables, y controladas por la sociedad.

El control popular se concretiza en diversos actos permitidos y garantizados por el orden jurídico, que se expresan en lo que se llama "libertad política", que todo régimen debe reconocer en favor de los gobernados. Pero esta especie de libertad genérica debe ser delimitada por el derecho para hacerla compatible con el orden social a fin de evitar la anarquía y el caos".⁶

De otra parte, esa libertad en abstracto puede ejercerse de diversas maneras y en diferentes ámbitos. Cuando esto sucede se tiene la "libertad específica —libertad de expresión, de pensamiento, reunión, de asociación, de trabajo, de comercio, de imprenta, etc.— que deriva de la libertad social genérica".

"La libertad social, entendida como la potestad del individuo para realizar sus fines vitales con los medios por él seleccionados, no es absoluta, está sujeta a limitaciones, que tiene su razón de ser en el orden social y se establecen por el Derecho, que se convierte así en una *conditio sine qua non* de toda sociedad humana".⁷

Los criterios en que se fundan las limitaciones a la libertad han variado con el tiempo: desde el más estricto individualismo del siglo XIX, en que las restricciones a la libertad jurídica del hombre se basaban en una sola condición: no dañar el interés privado; hasta el criterio propio de nuestro tiempo en que las limitaciones a la libertad

se han transformado y ampliado, considerando que el Estado también puede ser vulnerado por un desenfrenado ejercicio de la libertad. Así, junto a la limitación de la libertad como defensa del interés particular se proclamaron las restricciones en beneficio del Estado o la Sociedad.

En síntesis, el reconocimiento jurídico de las libertades específicas y su conversión en derechos públicos del gobernado distinguen a la democracia de otros regímenes totalitarios o autocráticos. De entre esas libertades, las jurídicas de contenido político —la de imprenta, la expresión del pensamiento, el derecho de petición, la de reunión y asociación, la de manifestar públicamente— se asocian directamente al ejercicio del control popular sobre los titulares de los órganos del Estado.

“La existencia y funcionamiento de partidos políticos es otra de las características de la democracia como forma de gobierno y *tiene su origen en la libertad de asociación*. Aglutinan corrientes de opinión de la ciudadanía y fungen como instrumentos de control de la conducta de los titulares de los órganos estatales. Si se toma en cuenta que la elección de funcionarios es producto de la voluntad popular, los partidos son los medios mediante los cuales *intervienen las minorías en la cosa pública*, hasta llegar a ser un freno o contrapeso a la actividad gubernamental”.⁸

Aun más, el partido político es un medio inmejorable de comunicación entre gobernados y gobernantes pues como acertadamente lo define Jesús Reyes Heróles: “Un partido es una organización intermedia entre el Estado y la sociedad. Le concierne recoger las necesidades y modos de pensar de sus afiliados y articular esas necesidades y pensamientos en programas congruentes y de posible realización”.⁹

De otra parte, la rotación de los cargos permite el acceso a hombres nuevos con ideas nuevas en materia política. Finalmente, un sistema genuinamente representativo es el único que puede utilizar constructivamente la oposición y la crítica.¹⁰

Es cierto, como afirma *Pablo González Casanova*, que la democracia no se agota en la participación electoral y que no es solamente un régimen jurídico-político, sino un sistema de vida en común con recio contenido económico y social. Pero no es menos cierto que el proceso electoral, en cuanto vehículo que permite a los ciudadanos

ser rectores de su propio destino, resulta ser el rasgo más característico de la democracia como forma de gobierno.

En el siguiente capítulo vamos a tratar el sufragio como instrumento específico de elección de los representantes.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO II

- * *"El concepto de Ciudadanía denota, por un lado, la calidad jurídico-política del nacional para participar en el gobierno del Estado al que pertenece, y por el otro, al cuerpo político electoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derechos y deberes políticos previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país."* Burgoa, Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano", p. 165.
- ¹ Burgoa, Ignacio.- *Op. Cit.*, p. 239.
- ² Moya Palencia, Mario.- *La Reforma Electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964, p. 19.
- ³ *Idem.*, p. 20
- ⁴ Duverger, Maurice.- *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 120.
- ⁵ Reyes Heróles, Jesús.- *La Historia y la Acción*, Ed. Seminarios y Ediciones, S.A., Madrid, 1972, p. 227 y 228.
- ⁶ Mannheim, Karl.- *Libertad, Poder y Planificación Democrática*, Editorial Aguilar, México, 1953. p. 50 a 58.
- ⁷ Linares Quintana Segundo, V.- *El Poder Impositivo y la Libertad Individual*. Ed. Abeledo Perrot. Buenos Aires 1970. pág. 200;
- ⁸ Charlot, Jean.- *Les Partis Politiques*, Librairie A. Glin, París, 1972, p. 21.
- ⁹ Reyes Heróles, Jesús.- *Op. Cit.*, p. 223.
- ¹⁰ Mannheim, Karl.- *Op. Cit.*, p. 59.

Capítulo III

EL SUFRAGIO CONCEPTO, NATURALEZA Y FUNCIONES

"Tendría que hacer muchas reflexiones al derecho de voto, derecho que nadie puede quitar a los ciudadanos".

JEAN JACQUES ROUSSEAU
Contrato social, libro IV

CONCEPTO

En un sistema democrático el sufragio es el instrumento esencial mediante el cual la ciudadanía elige a sus mandatarios o representantes. Para *Carlos Sánchez Viamonte* se llama sufragio a toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación".¹

La importancia del sufragio en la vida política se ha convertido en una razón mundial. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida por la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas en 1948, estatuye que "...la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esa voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".²

Pero para llegar al reconocimiento de su jerarquía en la época contemporánea, el sufragio y el sistema electoral que lo organiza, han

pasado por un largo proceso de luchas. Como se sabe, el sufragio tuvo un origen restringido y privilegiado, aún en los Estados de organización democrática. "Es hasta 1848, en Francia, cuando se inicia la lucha por el sufragio universal, sin restricciones de clase social, fortuna o instrucción".³

No obstante, debe aclararse que *"en México el sufragio universal nació antes que en Europa. La Constitución de Apatzingán, promulgada el 22 de octubre de 1814, postulaba ya el derecho al sufragio sin distinción de clase"*.⁴

La amplitud del voto sigue siendo discutida en nuestros días. Intervienen consideraciones de edad, raza, sexo, pertenencia al ejército o al clero, etc.

Las legislaciones de los Estados modernos han adoptado el sufragio universal con ciertas restricciones en cuanto a edad, debido a que ésta se tomó como base para considerar cuándo un sujeto es ya capaz para realizar actos jurídicos por voluntad propia. El sufragio universal excluye también a quienes, aún cuando ya hayan alcanzado el límite de edad que las legislaciones determinan, están mentalmente incapacitados. Pues otorgarles el derecho a votar sería atentatorio de los derechos de quienes sí son capaces: "Tan contrario a la democracia es reconocer capacidad cívica a quienes no la tienen, como privar de ella a quienes la merecen".⁵

En resúmen, el sufragio universal, fundamento de la democracia representativa moderna, puede definirse en los Estados modernos como *"derecho y función del ciudadano"*, o sea del nacional con calidad jurídico-política para ejercerlo.

Un presupuesto sobre el que descansa la noción del sufragio universal, es el de la individualidad del voto. "No obstante se ha intentado el sistema de sufragio familiar, como en el régimen de voto plural de Bélgica, de 1893, que otorgaba al padre de familia un voto suplementario en razón de los hijos. Este sistema fue ensayado por Francia en Túnez hacia 1922".⁶ En Portugal se introdujo el sufragio corporativo, el cual puede resumirse en la máxima de que sólo el que trabaja vota. En ese país existe también el voto por familia o por hijos mayores para integrar las llamadas Juntas Parroquiales. Sin embargo, en la mayoría de los países se conserva el sistema de sufragio individual: un ciudadano, un voto.

NATURALEZA DEL SUFRAGIO

El Sufragio como Organización Política del Asentimiento

Hauriou, señala que: "El sufragio es la organización política del asentimiento, es decir, de esta operación de la voluntad que consiste en aceptar o rechazar una decisión adoptada por otro poder. Pero es también la organización política del sentimiento de confianza y adhesión de hombre a hombre, sentimiento que engendra el patronato y la clientela".

"La operación de asentimiento que realiza la voluntad del ciudadano se da tanto en el sistema directo como en el representativo, pues por su medio está ejercitando su facultad de decidir en los asuntos públicos; o da su consentimiento para que aquéllos a quienes elige como representantes decidan por él. En este segundo aspecto es donde el sufragio adquiere también su carácter de confianza y adhesión, en tanto que el ciudadano confía a la persona que elige su facultad de decidir; y por otra parte, se adhiere a lo que en su representación se decide."⁷

El Sufragio como un Derecho

Rousseau consideraba al sufragio como un derecho natural de soberanía individual.⁸ Otros autores, sin seguir la posición naturalista y la concepción que aquél tenía del poder soberano, hablan del derecho de sufragio. Este derecho no puede ubicarse dentro de los derechos interindividuales, o sea los que regulan las relaciones de coordinación, que son de carácter privado. Tampoco podemos decir que pertenece a los derechos que regulan la actividad de los órganos del Estado. Entonces, pertenece a las relaciones gobernante-gobernado, por lo tanto es un derecho público; y por ser para el ciudadano un permiso derivado de la norma general que lo establece, podemos decir que es subjetivo.

¿Será pues el sufragio una garantía individual? No, pues no se encuentra en la Constitución General de la República dentro de los primeros veintinueve artículos que comprende el capítulo primero del título primero de dicha Ley Fundamental. Es un derecho subjetivo

público, pero no una garantía individual, sino un derecho "sui generis" perteneciente a los "derechos políticos". El derecho político, que podríamos definir como "aquél que concede a su titular la posibilidad de contribuir en la formación de la voluntad estatal", se distingue claramente de la garantía individual. Dice *Ignacio Burgoa* que en tanto ésta es un derecho cuya posibilidad de ejercicio es permanente, el derecho político es ocasional; por otra parte la garantía individual no está sujeta a condiciones como el derecho político, el cual depende de la oportunidad para designar a los representantes populares.⁹

Para *Tena Ramírez* el sufragio "es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos" y agrega que "el derecho político, expresado mediante el sufragio, es derecho activo", más adelante distingue, con *Rabasa*, derechos activos de derechos pasivos, afirmando que los primeros exigen en el sujeto "capacidad funcional".¹⁰

Para *Jellinek* los derechos políticos "son aquéllos que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado".¹¹ El voto es para él una pretensión de llegar a ser órgano que integre la voluntad estatal, o sea que *Jellinek* establece una disgregación; considera que el ciudadano tiene derecho a la posición de órgano y a la cualidad de votante; que en este sentido puede hablarse de un derecho subjetivo y por otra parte, estima que la función del órgano consistente en el acto mismo de votar por ser una competencia es derecho objetivo. De tal manera que el derecho político para *Jellinek* es solamente el de ser votante; el acto de votar ya no es un derecho sino una función estatal. La posición adoptada por nosotros rechaza que el elector sea un órgano del Estado. Cabe señalar que el derecho político en su aspecto pasivo, es decir el derecho a ser votado, no tiene como sujeto a un órgano (aún cuando un candidato sea electo como diputado federal, por ejemplo, y lo que es más, ya en posesión de su cargo, no es un órgano individual del Estado; pues el órgano, creado por el Constituyente, el poder constituido, es el Legislativo, del cual forma parte al igual que sus compañeros representantes). El que un ciudadano tenga derecho a ser votado no quiere decir que éste sea un órgano, porque aún en el caso de que sea electo, su voluntad todavía no forma parte de la voluntad

estatal; además no es parte integrante del órgano creado en tanto no tome posesión del cargo, lo que acontece en un momento posterior al de ser votado.

Para *Kelsen* el Derecho Político es una "facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales".¹² Es interesante observar cómo *Kelsen* quiere crear derecho hasta en el ejercicio del sufragio. Atinadamente *García Máynez* lo rebate cuando afirma que si bien los electores designan sus representantes al Congreso, cuya función esencial es la de crear leyes; olvida que el Poder Ejecutivo, cuyo titular es designado también por elección popular en los regímenes políticos democráticos, desempeña funciones diferentes a la legislativa.¹³

El Sufragio como función

Para *Carlos Sánchez Viamonte* el Sufragio es: "Toda manifestación de voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la Nación.

Es una función pública, un complejo de derechos y deberes que también recibe el nombre de voto".¹⁴

La Doble Naturaleza Jurídica del Sufragio en el Derecho Mexicano: Derecho Político y Deber Cívico de Carácter Obligatorio

Consideramos de acuerdo con lo establecido por la Constitución mexicana de 1917 que el sufragio es un derecho y un deber cívico obligatorio.

El sufragio, por ser el permiso derivado de una norma que pone en contacto a gobernantes y gobernados, es un derecho. Por conceder a su titular la posibilidad de contribuir por medio del voto o el desempeño del cargo a la formación de la voluntad popular, es un derecho político. Para ejercitar este derecho político es necesario tener capacidad cívica, porque constituye una prerrogativa del ciu-

dadano. Los términos "derecho" y "prerrogativa" que usa la Constitución, no se excluyen. El sufragio es un derecho del que sólo los ciudadanos son titulares. (Art. 35 de la Constitución).

El sufragio es además un deber cívico de carácter obligatorio porque al votar o desempeñar el cargo se cumple un cometido que el propio pueblo se asignó al darse una Ley Fundamental por conducto del Constituyente de 1916—1917. Obligatoriedad justificada por ser el sufragio uno de los factores básicos del Estado Mexicano.

La doble naturaleza jurídica del sufragio fue expresada en el punto donde hicimos referencia al sufragio como un derecho y expusimos la forzada concepción de Jellinek que consideraba al sufragio como un derecho de "ser votante" y una "función estatal de votar", o sea dos momentos sucesivos. Duguit también le atribuía una doble naturaleza, pues consideraba que era simultáneamente el ejercicio de un derecho individual y el de una función del estado —lo que constituye una contradicción— dice *Carré de Malberg*.¹⁵

La antinomia de *Duguit* y la forzada posición de *Jellinek* no se encuentran en la solución que proponemos, al decir que el sufragio en el régimen constitucional mexicano es simultáneamente el ejercicio de un derecho político inherente al ciudadano y el cumplimiento de un deber cívico obligatorio (cuyas sanciones establece la propia Constitución y la Ley Electoral). Como puede advertirse, la exclusión de la teoría del órgano nos permitió precisar nuestra posición con mayor facilidad.

En conclusión: *En cuanto a su naturaleza, el sufragio en México, es a la vez un derecho político y un deber cívico de carácter obligatorio* cuyo incumplimiento sancionan la ley fundamental del país y la ley ordinaria (Arts. 35, 36 y 38 de la Constitución).

Trataremos concretamente el sufragio en México en otro apartado de la 2a. parte.

FUNCIONES DEL SUFRAGIO

Elección de los Gobernantes

Esta es la fundamental de las funciones asignadas al sufragio. La buena elección es la base de la tranquilidad de un país, porque

mediante ella se legitima el régimen imperante y se justifica jurídicamente su acción; mas como hemos de volver sobre al asunto, por ser el tema primordial y básico de nuestra tesis, no hemos de desarrollar la cuestión por el momento.

Decisión de Cuestiones Públicas

"Aunque la característica del Estado moderno es la forma representativa y ésto excluye la participación directa del pueblo en la función de gobierno, muchas son las Constituciones que remiten al electorado al conocimiento de ciertas cuestiones trascendentales de la vida pública mediante la iniciativa popular o actos de decisión, como el referéndum, que es una de las fórmulas electorales escogida para estas manifestaciones de las formas supervivientes de la democracia directa, de acuerdo con las cuales es permitido al pueblo decidir sobre determinados asuntos que afectan el interés general. El principal de esos medios es el referéndum en que se somete a los electores la decisión definitiva de un acuerdo tomado por la representación popular, y sin cuya posterior aprobación carece de eficacia"¹⁶ Sin embargo, no deben denominarse, como señala Schmitt, todos los casos de votación popular como referéndum, pues éste sólo será el procedimiento mediante el cual el acuerdo de un órgano de representación popular es sometido a la aprobación final del electorado.¹⁷

En cuanto a la forma de realizarlo y sus efectos, se establecen distintos tipos; pero, en cualquiera de ellos, su uso va siendo menos frecuente en la vida moderna, pues, si teóricamente puede satisfacer todas las exigencias doctrinales, en la práctica resulta de poca eficacia.

Función Plebiscitaria

Entre las funciones que pueden llenarse con la consulta popular directa hay que señalar, en primer término, la de carácter plebiscitario. Dirigida en sus inicios a diferir al pueblo como titular de la soberanía, su ejercicio se convirtió en las naciones que lo utilizaron como medio de ratificación posterior de actos de violencia (golpes de estado), en que la voluntad popular no puede expresarse, por lo general, con la libertad que el sufragio requiere en sus manifestaciones.

Carré de Malberg señala que "la institución del plebiscito lleva en sí un vicio particularmente grave cuando tiene por objeto, como en el sistema imperialista, delegar la soberanía en un hombre u obligar al pueblo a aceptar una Constitución que excluye después a los ciudadanos de la participación en el ejercicio de los poderes constituidos. En este caso, el plebiscito equivale a una abdicación del pueblo y no es sino un medio de confiscar la soberanía nacional".¹⁸

Función Constitucional

Esta no es, desde luego, mas que una modalidad de las dos anteriores; la traemos a colación en esta exposición, no como una fórmula distinta de las otras, por su naturaleza en sí o por el procedimiento de su aplicación, sino por razón de su vigencia en la técnica jurídico-política moderna.

En materia constitucional, Suiza inició en 1874 su uso como forma de referéndum directo, para hacer obligatoria la consulta popular y restringir la acción de los órganos gubernamentales. Completada con la facultad de "iniciativa", ha funcionado allí satisfactoriamente. En su ejercicio, el pueblo ha decidido en uno u otro sentido. No cabe duda, como afirma Friedrich que esos resultados "han contribuido al proceso de la educación democrática popular; que han dado al pueblo suizo el sentimiento de que es a él a quien corresponde hacer y deshacer en materia constitucional".¹⁹

Algunos autores hacen la distinción entre sufragio electivo y sufragio deliberativo. El primero es el que realiza la función de elegir a los gobernantes; el segundo se refiere a las funciones de decisión de cuestiones públicas que afectan al interés general (referéndum y plebiscito).

Para la mayoría de los constitucionalistas la función esencial del sufragio es la elección de los gobernantes. En nuestro trabajo consideramos el sufragio desde ese punto de vista, es decir, como función electiva.

En el siguiente capítulo intentaremos un estudio comparado de los modos en que se organiza el sufragio. Concebido éste como una función ciudadana consubstancial a la democracia, tanto en su aspecto activo que es el voto, como en su aspecto pasivo, que es la

candidatura. Consideramos pues necesario, para los propósitos de nuestro trabajo, analizar los diversos sistemas electorales. Esta cuestión ha adquirido tal relevancia, que en muchos países *el estudio del sufragio y su estatuto jurídico se ha convertido en una disciplina autónoma: El Derecho Electoral.*

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III

- ¹ Sánchez Viamonte, Carlos. *Manual de Derecho Político*. Buenos Aires. Ed. Bibliográfica 1959, pág. 204.
- ² O.N.U., *Los Derechos Humanos*, París, 1948, art. 21, pág. 66.
- ³ Moya Palencia, Mario, *Op. Cit.*, pág. 26.
- ⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1967.
- ⁵ Rabasa, Emilio.- *La Constitución y la Dictadura*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1956, 3a. ed.
- ⁶ Martínez Vázquez, B., *El Sufragio y la Idea Representativa Democrática*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1966, pág. 175.
- ⁷ Hauriou, Maurice.- *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Instituto Editorial Reus, segunda edición, Madrid, pág. 497.
- ⁸ Juan Jacobo, Rousseau.- *El Contrato Social*, U.N.A.M., México, 1962.
- ⁹ Burgoa, Ignacio.- *Las Garantías Individuales*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1965.
- ¹⁰ Tena Ramírez, Felipe.- *Derecho Constitucional. Op. Cit.*, pág. 96
- ¹¹ Jellinek, Jorge.- *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, Librería Victoriano Suárez, Madrid. 1908, págs. 40-45.
- ¹² Kelsen, Hans.- *Teoría General del Derecho y del Estado*. Ed. Lozada, S.A., Buenos Aires, 1949, pág. 49.
- ¹³ García Máynez, Eduardo.- *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, S.A., vigésima segunda edición, México, 1974, pág. 257.
- ¹⁴ Sánchez Viamonte, Carlos.- *Manual de Derecho Político Constitucional* Buenos Aires, 1959, pág. 204.
- ¹⁵ Carré de Malberg, R.- *Teoría General del Estado* F.C.E. México, 1948, pág. 53.
- ¹⁶ Martínez Vázquez, B., *Op. Cit.*, pág. 177.
- ¹⁷ Schmitt, Carl., *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional (Reimpresión), México 1970, pág. 433.
- ¹⁸ Carré de Malberg, R.- *Op. Cit.* pág. 55.
- ¹⁹ Friedrich, Carl J., *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, F.C.E. México, 1954. pág. 75.

Capítulo IV

SISTEMAS ELECTORALES

“Aunque la democracia, obviamente, no se agota en los actos de selección de los gobernantes, se realiza en forma más completa en la medida en que se perfecciona el sistema electoral, medio jurídico y político para hacerla posible”.

MAURICE DUVERGER

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional

El proceso electoral puede ser descrito como un conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen a la elección de los gobernantes por los gobernados. Se integra en una área bastante particular del Derecho Constitucional: *“El Derecho Electoral, constituido por el conjunto de normas que definen la cualidad de ciudadano, los diversos tipos de elecciones y los reglamentos que rigen el desarrollo del voto y del escrutinio. Estas normas, obviamente, varían en el espacio y en el tiempo, pues son un reflejo de la naturaleza de los regímenes políticos que las aplican”.*¹

1o.— ELECCIONES POR SUFRAGIO DIRECTO O INDIRECTO

Dentro de los regímenes representativos, existen dos grandes formas o sistemas de sufragio: directo e indirecto. El sistema de sufragio directo es aquél en que los ciudadanos son los electores de

manera inmediata, sin que exista entre ellos y los candidatos por elegir ningún intermediario. Este es el caso del sufragio que se practica actualmente en nuestro país.

El sistema de sufragio indirecto, por el contrario, es aquél en el que los ciudadanos —electores en primer grado— designan un número o más o menos reducido de electores en segundo grado, que son los intermediarios o compromisarios de los votantes, y quienes, formando el Cuerpo Electoral, eligen por una nueva votación a quienes deben ocupar los cargos comiciados. Este es el sistema que se sigue, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica para la elección del Presidente y del Vicepresidente.

El sufragio directo es para nosotros un mejor instrumento democrático, pues no interpone ningún sujeto político entre el candidato y el elector y refleja con mayor fidelidad el sentir de la ciudadanía sufragante.

El régimen del sufragio indirecto, en cambio, permite que los ciudadanos o electores primarios designen un colegio de electores secundarios los cuales tienen en sus manos la voluntad de toda la nación. Estos pequeños cuerpos pueden prestarse a maniobras, de los partidos, de los candidatos, o de cualquier otra fuerza política, que pudiera falsear la voluntad de la mayoría, por ejemplo en los E.U.A. se ha dado el caso de que el presidente electo resulte ser el candidato que ha obtenido el menor número de sufragios populares. A favor del sufragio indirecto se dice que tiene como objetivo atenuar los movimientos de opinión pública que pueden ser muy importantes y no siempre constructivos. O bien que se recurre al sufragio indirecto como forma de organización del federalismo, y que presenta como ventaja el hecho de que el presidente es elegido por la mayoría de los estados de la Federación.

EL DESARROLLO DEL VOTO

Por definición la elección sólo es significativa cuando ha sido libre y sincera. Libre porque el elector puede expresar su elección sin coacciones; sincera, porque los resultados proclamados se ajustan a la elección de los votantes. El respeto a la libertad y la sinceridad del voto está garantizada por una serie de técnicas y procedimientos que condicionan los sistemas electorales.

Una elección libre debe estar exenta de cualquier presión: la obligación de votar, el secreto del voto, y más generalmente la preparación de los electores, plantean una serie de cuestiones.

En algunos países (Francia, por ejemplo) ha sido rechazada la obligación jurídica de acudir a las urnas, por considerarla contraria al principio de los derechos del electorado: el voto es un derecho vinculado a la persona del elector y no una función pública; no es abusar de su derecho no hacer uso de él. Por el contrario, otros Estados (entre ellos México) ha instituido el voto obligatorio, sin que de ello se deduzca una coacción física, sino la aplicación de sanciones pecuniarias o de orden moral a los que se han abstenido. Esta actitud es un remedio legal al siempre deplorado fenómeno del abstencionismo.²

El secreto del voto implica que el elector realice su elección en una total libertad; es decir, sin estar sometido a las presiones de los que lo inscriban. En este sentido, se admite que las votaciones por aclamación, a papeleta abierta, no son válidas, como tampoco aquéllas que permiten conocer quién ha votado por quién. En la práctica, el secreto del voto está asegurado por la entrada en la cabina electoral, la colocación de la boleta en un sobre opaco y su introducción en la urna por el mismo elector.

Sin embargo, el problema del secreto del voto, resuelto desde hace tiempo en los países desarrollados, es más delicado en las naciones que padecen un alto porcentaje de analfabetismo; las antiguas colonias británicas recurrieron durante algún tiempo al "voto cuchicheado", en el que el elector murmuraba el nombre del candidato de su elección a un funcionario supuestamente neutral. En la actualidad se ha solucionado el problema con el uso de papeletas de diferentes colores en las cuales los nombres de los candidatos son reemplazados por símbolos conocidos por todos.³

La libertad implica también que el voto esté exento de presiones. Estas son diversas y variadas: desde las presiones físicas, que son las más conocidas y las más fáciles de deshacer; pasando por las morales que pueden ir desde el chantaje a las promesas ambiguas; hasta las que ejercen los candidatos que pueden disponer de medios financieros desiguales, que los colocan en situaciones de monopolio, falseando así la libre elección. Esta es una forma moderna de presión,

difícil de combatir aunque su apariencia es la de un fraude caracterizado.

En lo que respecta a la sinceridad del voto, se trata de impedir los fraudes que permiten falsear los resultados del sufragio. Afortunadamente las manipulaciones de urnas con doble fondo son parte de un folklore electoral que va desapareciendo. Sin embargo, los fraudes más o menos sutiles aún son frecuentes: se practica todavía el relleno de las urnas, gracias a una apertura anticipada del escrutinio y al uso de un padrón electoral no puesto al día. En ocasiones, el recuento de boletas resulta sorprendente.

La libertad y la sinceridad del voto plantea la cuestión del control de la elección. Toda la organización del proceso electoral, en efecto, sólo sería un engaño si unas sanciones no penalizaran el incumplimiento de las disposiciones previstas. La calificación, en materia electoral, es un problema difícil: teóricamente pretende la regularidad de la elección, pues no se pueden excluir totalmente los elementos políticos. Existen, en general, *dos sistemas: el contencioso político electoral puede ser confiado a la asamblea surgida del escrutinio, o el contencioso jurisdiccional a un tribunal constitucional ad hoc.*

2o. LOS MODOS DE ESCRUTINIO

Los problemas que plantean los modos de escrutinio han preocupado y preocuparán todavía a muchas generaciones de políticos y publicistas. Aunque es cierto que las preocupaciones de unos y otros son, no obstante, de signo diferente.

Las preocupaciones de los teóricos del derecho constitucional aparecieron en Francia a principios de siglo, cuando León Duguit, Adhémar Esmein, Maurice Hauriou y Joseph Barthelemy polemizaban en favor o en contra de la representación proporcional. Sus partidarios enfatizaban la idea de justicia en la representación de los componentes de la democracia pluralista; y sus adversarios proclamaban que "la ley de la mayoría es una de esas ideas simples que se aceptan de entrada", en tanto que la representación proporcional es al mismo tiempo "una ilusión y un falso principio".⁴

El debate aún no está cerrado. Quedan solamente las manifes-

taciones más tangibles en el plano práctico. Unos sistemas electorales se instalan claramente en *el escrutinio mayoritario*; otros en *el proporcional*. Y un gran número han recurrido a modos de *escrutinio mixtos* buscando subsanar los inconvenientes de los dos anteriores.

a) *El Escrutinio Mayoritario*.- El escrutinio mayoritario se define como un modo de escrutinio al término del cual se proclama elegido al candidato que ha obtenido más votos. Así definido, *sus posibles variantes son múltiples*.

En primer lugar, el escrutinio mayoritario puede ser uninominal o de distrito, y plurinominal o escrutinio por lista. En el primer caso, existe un solo escaño a proveer; y se basa en la delimitación de una área geográfica denominada distrito o circunscripción electoral. En el segundo, se pide a los electores designar varios elegidos al mismo tiempo: este tipo de escrutinio se realiza en circunscripciones mayores que los distritos. Aquí pueden presentarse dos alternativas, según lo determine la ley: los electores sólo pueden pronunciarse entre las diferentes listas de candidatos que les son propuestos, sin que les sea posible modificarlas (se trata, entonces, de listas bloqueadas); o bien los electores pueden inscribir en una papeleta de voto candidatos de listas diferentes, es decir, mezclar nombres como lo consideren mejor; así su libertad de apreciación es mayor.

i) *Escrutinio Mayoritario a una vuelta*.- Una distinción más importante es la que concierne al número de vueltas de escrutinio.

En el escrutinio mayoritario a una vuelta el candidato elegido es aquél que ha obtenido un mayor número de votos, esto es, la simple mayoría o la mayoría relativa.

ii) *Escrutinio Mayoritario a dos vueltas*.- En el escrutinio mayoritario a dos vueltas se busca que el candidato sea elegido por una mayoría de electores, por medio del procedimiento de una segunda votación. En la primera vuelta sólo serán elegidos los candidatos que hayan obtenido la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, es decir, más de la mitad. Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, se requiere la mayoría relativa.

¿Para qué entonces la segunda vuelta? Este tipo de escrutinio está adoptado por las sociedades en que existe un gran número de partidos políticos. El escrutinio por el procedimiento de una segunda votación permite al elector expresar su elección en la primera vuelta y

a los partidos reagruparse en la segunda. "En la segunda vuelta, la elección del elector queda forzosamente limitada, lo que explica que los profesionales de la vida política pidan votar "por" en la primera vuelta y "contra" en la segunda, según la fórmula clásica: "En la primera vuelta se elige, en la segunda se elimina"⁵

iii) *El Voto Preferencial*.- Una variante del escrutinio mayoritario es el voto alternativo o preferencial, que combina en una sola vuelta los efectos de las dos vueltas. Cada elector vota por un candidato, pero al mismo tiempo señala los otros candidatos que tienen su segunda preferencia, tercera preferencia, etc., hasta agotarse el número de candidatos en contienda. Si un candidato obtiene la mayoría absoluta de los sufragios en primera preferencia, es proclamado electo. En caso contrario, se elimina el candidato que tiene menos primeras preferencias, con todo y tener en cuenta las segundas preferencias indicadas en sus papeletas. Las segundas preferencias son trasladadas a los otros candidatos. Si ninguno obtiene la mayoría, se pasa a las terceras preferencias, y así sucesivamente.

iv) *Aplicaciones del Escrutinio Mayoritario*.- Se afirma que este modo de escrutinio "es bastante conveniente a las sociedades políticas conflictuales; la primera vuelta da de alguna forma una fotografía de las oposiciones y del estado de la opinión, y la segunda vuelta constituye la solución (al menos provisional) del conflicto".⁶

El escrutinio mayoritario en su variante a una sola vuelta es el más generalmente adoptado. Los franceses, en cambio, tienen preferencia, desde la Revolución, por el modo de escrutinio a diversas vueltas.

v) *Ventajas del Escrutinio Mayoritario*.- Una primera ventaja eventual del escrutinio mayoritario reside en su simplicidad. No obstante que ciertas variantes, como el voto alternativo, exigen un esfuerzo por parte del elector y una sólida educación cívica. Esta simplicidad conduce lo más a menudo a la estabilidad del gobierno surgido de las elecciones. Aunque esta relación entre modo de escrutinio y estabilidad no siempre es evidente.

Otra ventaja de peso que tiene en su haber el escrutinio mayoritario, es que permite un mejor conocimiento de los candidatos por los electores, sobre todo cuando es uninominal; en este sentido, es posible afirmar que el elegido representa verdaderamente a sus elec-

tores: conoce sus problemas y preocupaciones, y expresa muy legítimamente sus reivindicaciones y sus opiniones.

b) *La Representación Proporcional.*- La representación proporcional persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica. Esta idea se encuentra expresada en todos los autores liberales para quienes la Asamblea de los representantes "debe ser un microcosmos, una perfecta reducción del conjunto de los representados expresando todas las variedades, todos los matices físicos, ideológicos y económicos del cuerpo social considerado".⁷

No obstante, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX que esta idea comenzó a retener la atención de los matemáticos. El primero fue el danés Andrae, profesor y después ministro de finanzas, que introdujo este modo de escrutinio en la Constitución de 1855 para la elección el Landsting (Cámara Alta). En la misma época, *Thomas Hare*, un abogado londinense, publicaba un folleto titulado *El Mecanismo de la Representación Proporcional*, que despertó enconadas polémicas, en las cuales participó Stuart Mill sin lograr el abandono del sistema "the first past the post".

Algunos años más tarde, en Bélgica, los medios católicos favorables a la expresión de los pluralismos replantearon la cuestión. A petición del ministro de Justicia, Van de Heuven, Víctor d.Hondt, profesor de derecho civil y apasionado de las matemáticas, inspiró un proyecto de ley electoral que fue adoptado en 1899.

Más o menos por la misma época, un cierto número de políticos franceses emprendieron una campaña contra el escrutinio de distrito, del que denunciaban sus abusos; promovieron la creación de un "Comité Republicano de la Representación Proporcional, que redactó un programa que fue sometido a los candidatos a las elecciones legislativas de 1910. En Inglaterra, la Proportional Representation Society militaba en el mismo sentido.

Si los partidarios de la representación proporcional no lograron una victoria en Francia y Gran Bretaña, sí lo consiguieron en Alemania, Países Bajos, Checoslovaquia, Italia, Suiza, etc. Los movimientos socialistas, favorables a este modo de escrutinio, habían llegado a ser tan poderosos como para imponerlo.

LOS MECANISMOS DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

La finalidad esencial del sistema proporcional es el de asegurar a cada partido político una representación, sino matemática, lo más proporcionada a su importancia real. En este sistema es necesario un escrutinio de lista, que los partidos tienen que elaborar con los nombres de los candidatos sometidos a sufragio.

EL REPARTO DE ESCAÑOS ENTRE LAS LISTAS

El reparto de los escaños entre las listas plantea la primera distinción entre la representación proporcional en el marco nacional y la representación proporcional en el marco de las circunscripciones locales.

La representación proporcional integral tiene como marco de la elección una circunscripción única. Las listas que contienen son entonces nacionales. El cociente electoral nacional es determinado por el conjunto del país dividiendo el total de los sufragios expresados (S_e) por el total de los escaños a proveer (E_p): con 50 millones de sufragios expresados y 500 escaños a proveer, el cociente nacional es de 100,000. Tantas veces como unas listas habrán obtenido el cociente, tantas veces les será atribuido un escaño.

Pero en el marco de las circunscripciones restringidas la representación proporcional se encuentra muy forzada. En efecto, cuando el número de votos emitidos es poco elevado, la relación $\frac{S_e}{E_p}$ da un cociente electoral superior a los votos obtenidos por los partidos. Como no es posible dividir un escaño, se recurre a las aproximaciones. La cuestión puede formularse del siguiente modo:

En una circunscripción electoral existen 5 escaños a proveer para 200,000 sufragios emitidos. Hay cuatro listas de partidos que han obtenido respectivamente:

PARTIDO A	86,000	PARTIDO B	56,000
PARTIDO C	38,000	PARTIDO D	20,000

¿Cómo distribuir los 5 escaños a los cuatro partidos contendientes? Existen cuatro soluciones:

1a.- *La representación proporcional con atribución de los escaños al resto más amplio.*

Primero se calcula el cociente (Q) electoral, que se obtiene dividiendo los sufragios válidos emitidos por el número de escaños a cubrir:

$$Q = \frac{S_e}{E_p} = \frac{200,000}{5} = 40,000$$

Se dividen entonces el número de votos obtenidos por cada partido por el cociente electoral y se atribuyen a cada uno tantos escaños como veces alcance el cociente:

$$\text{Partido A: } \frac{86,000}{40,000} = 2 \text{ escaños}$$

$$\text{Partido B: } \frac{56,000}{40,000} = 1 \text{ escaño}$$

$$\text{Partido C: } \frac{38,000}{40,000} = 0 \text{ escaños}$$

$$\text{Partido D: } \frac{20,000}{40,000} = 0 \text{ escaños}$$

Tres escaños han sido atribuidos al "cociente". Los dos escaños no cubiertos serán atribuidos al resto más amplio. Entonces, se calcula en un segundo tiempo para cada partido los votos en alguna forma "inutilizados", así quedan los diferentes partidos:

$$\text{A: } 86,000 - (2 \times 40,000) = 6,000$$

$$\text{B: } 56,000 - 40,000 = 16,000$$

$$\text{C: } 38,000 - \quad \quad \quad = 38,000$$

$$\text{D: } 20,000 - \quad \quad \quad = 20,000$$

A los partidos que tienen los más amplios los restos serán atribuidos los escaños restantes: en este caso el partido C y el D.

Finalmente, el partido A obtiene dos escaños y los partidos B, C y D, 1 cada uno.

2a.- *La representación proporcional con atribución de los escaños restantes a la media más elevada.*

Con este procedimiento, el primer tiempo es idéntico al del ejemplo anterior: se atribuyen los escaños a los partidos cuyo número de votos contiene cierto número de veces el cociente electoral.

Pero para el reparto de los dos escaños restantes el mecanismo es diferente. Se le añade ficticiamente a cada lista un escaño a aquéllos que ya tienen uno en virtud del cociente —si aún no tienen, se divide por 1 y se divide el número de votos que la lista ha recopilado por el número así obtenido. Esta operación da una media. El partido que obtiene la media más elevada obtiene el escaño restante. Se vuelve a empezar la operación hasta distribuir los escaños restantes.

Con el mismo ejemplo, resulta:

$$\text{Partido A: } \frac{86,000}{2 + 1} = 28,666$$

La misma operación se repite para los otros partidos:

$$\text{B: } \frac{56,000}{1 + 1} = 28,000$$

$$\text{C: } \frac{38,000}{1} = 38,000$$

$$\text{D: } \frac{20,000}{1} = 20,000$$

El primer escaño a cubrir es atribuido al partido C.

Se vuelve a empezar la operación para el último escaño no repartido:

$$\text{A: } \frac{86,000}{2 + 1} = 28,666$$

$$\text{B: } \frac{56,000}{1 + 1} = 28,000$$

$$\text{D: } \frac{20,000}{1} = 20,000$$

El quinto escaño es atribuido al partido A. A simple vista se comprueba la diferencia en la repartición de los escaños según el método seguido.

Reparto de los escaños al
resto más amplio.

A: 2
B: 1
C: 1
D: 1

Reparto de los escaños a
la medida más amplia.

A: 3
B: 1
C: 1
D: 0

3a.- *El Método de Hondt*, que da unos resultados idénticos al mecanismo de la medida más amplia, pero con un procedimiento diferente: Es suficiente con de la media más amplia, pero con un procedimiento diferente: Es suficiente con ese número de diputados a elegir. Este mecanismo puede presentarse así:

Votos divididos por:

Partidos:	1	2	3	4	5
A	86,000	43,000	28,606	21,500	17,200
B	56,000	28,000	18,666	14,000	11,200
C	38,000	19,000	12,666	9,500	7,600
D	20,000	10,000	6,666	5,000	4,000

Se clasifican estas medidas por orden decreciente hasta el 5º escaño inclusive, o sea: 86,000, 56,000, 43,000, 38,000, 28,666. Este último número llamado también *repartidor*, es diferente del cociente electoral de los ejemplos precedentes, pues dividiendo el número de votos obtenidos por cada partido por este número repartidor, se obtiene directamente el número de escaños que deben ser atribuidos a cada partido.

$$A: \frac{86,000}{28,666} = 3 \text{ escaños}$$

$$B: \frac{56,000}{28,666} = 1 \text{ escaño}$$

$$C: \frac{38,000}{28,666} = 1 \text{ escaño}$$

$$D: \frac{20,000}{28,666} = 0 \text{ escaños}$$

Como se observa, es suficiente señalar en el cuadro indicado más arriba las cinco medias más amplias, para saber inmediatamente el número de escaños que corresponde a cada partido.

Este método presenta un inconveniente bastante claro, perceptible cuando se prosiguen las divisiones precedentes más allá de una cifra entera, y que se examina la media de sufragios necesarios a cada partido para obtener un escaño.

Partidos	Escaños	Media de Sufragios por un Escaño
A	3.0	28,666
B	1.9	56,000
C	1.3	38,000
D	0.7	

El partido B se encuentra fuertemente penalizado con relación al partido A, fallando un segundo escaño por algunos votos. De esta manera, el método favorece al partido más importante y hace descender el nivel requerido para la obtención de un escaño en las circunscripciones que tengan pocos candidatos a elegir en el seno de los cuales las listas en contienda son poco numerosas. Si el número total de sufragios expresados es V, el número de escaños a repartir M, y el número de listas en presencia P, el cálculo del nivel para el método Hondt se efectúa según la fórmula siguiente:

$$T = \frac{V - 1}{M + P - 1}$$

Lo que quiere decir que el número mínimo de sufragios (T) necesarios para obtener un escaño está en función de la extensión de la circunscripción —o sea, el número de escaños a repartir—, pero también del número de partidos contendientes. Un sistema de partidos múltiples hace descender el nivel pero, al mismo tiempo, implica la sobrerrepresentación del más fuerte.

4a.- *El cociente rectificado (Qr)*, también denominado *sistema Hagenback-Bischof*, instituido en Suiza.

Según este método, cuando se ha comprobado que el cociente electoral es superior al número de votos obtenidos por los partidos y

que, por consiguiente, no se han repartido todos los escaños, se disminuye el cociente electoral añadiendo una unidad a los escaños a proveer. Después se dividen el número de sufragios emitidos por el número de escaños a proveer + 1.

Por ejemplo:

$$Q = \frac{200,000}{5 + 1} = 33,333$$

Se divide entonces el número de votos obtenidos por cada partido por este cociente rectificado:

$$A: \frac{86,000}{33,333} = 2 \text{ escaños}$$

$$B: \frac{56,000}{33,333} = 1 \text{ escaño}$$

$$C: \frac{38,000}{33,333} = 1 \text{ escaño}$$

$$D: \frac{20,000}{33,333} = 1 \text{ escaño}$$

No han sido distribuidos todos los escaños. Queda un escaño por repartir y es preciso entonces rectificar de nuevo el cociente electoral disminuyéndolo, es decir, anadiéndole una nueva unidad al número de escaños a proveer.

$$Q_r = \frac{200,000}{5 + 2} = 28,571$$

El partido A obtiene 3 escaños y los partidos B y C obtienen 1 escaño cada uno.

Este sistema tiene un inconveniente: se puede caer en un reparto de escaños superior al legalmente previsto.

EL REPARTO DE LOS ESCAÑOS EN EL INTERIOR DE LAS LISTAS

Al ser la representación proporcional un escrutinio de lista, los escaños atribuidos a los partidos son repartidos a los candidatos según el orden de presentación de estos últimos. El elector entonces corre el

peligro de estar a merced de los partidos que pueden poner a la cabeza de las listas a candidatos impopulares. Esta anomalía puede corregirse con el voto preferencial y la inscripción en una papeleta de candidatos de listas diferentes. El voto preferencial consiste en clasificar los candidatos según las preferencias de los electores en el interior de una misma lista. La inscripción de una papeleta de voto de candidatos de listas diferentes elimina la rigidez de las elecciones.

VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

Los argumentos que se esgrimen en pro o en contra de la representación proporcional son innumerables. En favor existe, en primer lugar, el argumento de equidad: cuando el número de escaños obtenidos por los partidos políticos es proporcional a su fuerza electoral, es justa su representación; cada ideología puede ser expresada en la Asamblea; la decisión política tomada por la mayoría de los elegidos representa fielmente la voluntad de la mayoría. Aún más, en la medida en que se admite que los partidos políticos son la expresión de las clases sociales ya no es posible afirmar que el poder está monopolizado por una clase determinada.

En segundo lugar se pone de relieve el idealismo de las elecciones políticas: la representación proporcional, según una fórmula clásica, es un "escrutinio de ideas" y no un escrutinio de "hombres". Cada candidato, cada partido se presenta con un programa político de gobierno abierto. La elección, como lo exige el principio de soberanía nacional, no representa mandatos impregnados de espíritu localista, sino al país entero. Por último se argumenta la honestidad del sistema proporcional: la ausencia de la segunda vuelta elimina las negociaciones a que da lugar las renunciaciones y las retiradas. El tamaño de las circunscripciones es tal que las posibilidades de fraude son nulas.

A este último argumento puede contestarse que la honestidad no aparece en el momento de la confección de listas; éstas son obra de los estados mayores de los partidos políticos, que disponen entonces de la clave de la elección. Por otra parte, los lazos entre los electores y los elegidos se rompen; esto es muy claro cuando los escaños son repartidos entre listas nacionales.

Pero la crítica esencial se dirige a la acción que la representación proporcional ejerce sobre la opinión: al favorecer la expresión de todas las opiniones, sublima la función de las oposiciones sin matices y acentúa el carácter conflictual de las sociedades políticas.

LOS SISTEMAS ELECTORALES MIXTOS

La imposibilidad de alcanzar el ideal por un modo de escrutinio mayoritario o proporcional ha inducido a algunos legisladores electorales a buscar unos mecanismos combinados o mixtos utilizando elementos de uno y otro para acumular las ventajas de los dos y evitar sus desventajas.

De este modo, entre el escrutinio mayoritario y el proporcional las posibilidades de combinación son múltiples. Pueden considerarse tres grandes tendencias: los sistemas mixtos con dominante mayoritario, con dominante proporcional y los equilibrados.

1º. *Los sistemas mixtos con dominante mayoritario.*- En el Japón el escrutinio mayoritario a una vuelta está inspirado en el sistema británico. Pero varios diputados deben ser electos en la circunscripción aunque el elector vote únicamente por un candidato: salen elegidos los candidatos que queden colocados en cabeza. Los partidos no tienen la obligación de presentar tantos candidatos como escaños se necesiten proveer, lo que plantea graves problemas de dosificación: si un partido presenta demasiados candidatos, los votos pueden repartirse entre ellos sin que ninguno resulte elegido; si un partido presenta pocos candidatos, los elegidos pueden serlo con un exceso de votos que quizá hubiera permitido la elección de otro candidato del partido.

2º. *Los sistemas mixtos con dominante proporcionalista.*- En 1951, en Francia, el legislador electoral introdujo una corrección mayoritaria dentro de un sistema proporcional. En efecto, la situación de los parlamentarios franceses en los años cincuenta era conflictiva: tanto las fuerzas políticas de derecha como de izquierda, hostiles al régimen, tenían posibilidades de triunfar en 1951 si no era modificado el sistema electoral. Por ello se promulgó la ley del 9 de mayo de 1951, que pretendía reforzar las tendencias centristas eliminando las extremas.

El sistema francés, aunque conservaba la representación proporcional, otorga una prima a la mayoría absoluta. Así si una lista o un grupo de listas sobrepasa la mayoría absoluta de los sufragios, obtienen la totalidad de los escaños. Estos se reparten a la media más amplia entre las listas cuando el caso se produce.

Cuando la agrupación de las listas unidas no consigue la mayoría absoluta, se prevé que el reparto de escaños se haga por medio de la representación proporcional utilizando la regla de la media más amplia, contando las listas unidas para este reparto como una sola y única lista. En otras palabras, si no obtienen la mayoría absoluta, las listas unidas pueden esperar al menos llegar en cabeza y beneficiarse de la prima que el modo de escrutinio concede al partido más fuerte.

3°.- *Los sistemas mixtos equilibrados.* En estos procedimientos se otorga una parte igual a la representación proporcional y al escrutinio mayoritario.

En Francia en el curso de los debates de la ley electoral de 1951, Etienne Weill-Reynal propuso un sistema de este tipo. Este procedimiento intenta, con una finalidad de justicia electoral, reducir al mínimo el número de sufragios inutilizados y conservar la relación entre el porcentaje de votos ganados por un partido y el número de elegidos que obtiene dicho partido. Para ello se propone un escrutinio uninominal con representación proporcional integral; dividir el territorio metropolitano en 332 circunscripciones disponiendo cada una de un escaño. Al partido que obtuviera el mayor número de votos en cada circunscripción se le atribuiría el escaño. Los sufragios obtenidos por los otros partidos serían reagrupados en el plano nacional y servirían para repartir proporcionalmente los 212 escaños restantes a proveer.⁹

LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA POLITICA

La relación entre los sistemas políticos y los sistemas electorales ha sido objeto de extensos y profundos estudios, que proceden de una preocupación fundamental: saber en qué medida los segundos garantizan el carácter democrático de los primeros. A partir de los años cincuenta, un cierto número de teóricos se dedican a medir la

influencia de los sistemas electorales sobre los regímenes políticos. Se puede afirmar, sin embargo, que estos análisis insisten desmesuradamente en el aspecto mecánico del proceso electoral. En este sentido, el sistema electoral es considerado como una verdadera fórmula mágica de los regímenes políticos. Se ha privilegiado abusivamente la variable electoral, que sitúan en este punto de vista: un sistema electoral determina un sistema de partidos políticos que a su vez condiciona la naturaleza de los regímenes políticos.

En realidad, el sistema electoral es un elemento entre muchos del sistema político global, una variable del poder político. En las sociedades modernas, profundamente modificadas por los medios de comunicación masivos, la emisión del sufragio ya no es solamente un medio de elegir a los gobernantes, es también una posibilidad de participar en las decisiones políticas.¹⁰

La función más conocida del sufragio es la de asegurar la representación de los gobernados. Pero ello ha generado en el transcurso de los años unas consecuencias sobre el juego político: en primer lugar, ha puesto de relieve a los actores: la clase política de la democracia representativa. Además, la elección ha engendrado los partidos políticos: ha sido un factor de peso en el nacimiento y desarrollo de las estructuras partidistas.

De esta manera, los partidos políticos están naturalmente condicionados por las modificaciones que pueden intervenir en el mecanismo electivo.

Si, como se afirmó en páginas anteriores, el primer objetivo de una ley electoral es permitir a los elegidos representar a los electores, el sufragio universal quedaría en letra muerta si por los sistemas electorales una parte del electorado se viera excluido del juego político. Sin embargo, debe aclararse que la fidelidad electoral no puede concebirse en el sentido jurídico del término en que el mandatario elegido ejecute las órdenes del mandante-elector. La representación debe entenderse en sentido sociológico: los representantes deben traducir las necesidades de los electores sin ninguna discriminación.

Ahora bien, la fidelidad de la representación de todas las tendencias varía por razones matemáticas en los modos de escrutinio. Cuando la relación entre el porcentaje de votos obtenido por un partido y el porcentaje de escaños obtenido por el mismo partido es

igual a 1, la representación es perfecta. Si la representación es superior a 1 el partido está sub-representado.

La representación proporcional ha sido reclamada como el sistema más justo: por definición el escrutinio proporcionalista es aquél que favorece la mayor fidelidad en la representación popular. Pero, como se ha podido comprobar, sus arreglos afectan esa pretendida fidelidad. Efectivamente, el reparto de los restos con más amplia media, según el método de Hondt, da una ventaja sistemática a los partidos que han obtenido mayor número de votos en las diversas circunscripciones, es decir, casi siempre a los grandes partidos.

La representación proporcional, además, no sólo fotografía a la opinión, sino que refuerza el alcance de los movimientos de opinión. La aparición de un nuevo partido se ve favorecido por este modo de escrutinio, que otorga al elector la impresión de no haber perdido su papeleta. Así por ejemplo, en la Alemania de Weimar, el comunismo tuvo un desarrollo más acelerado que en Francia, donde su expansión fue frenada por el escrutinio mayoritario. Es igualmente cierto que la representación proporcional no sólo permite desarrollarse para desembocar en algunas ocasiones en grandes catástrofes: la ascensión del fascismo y del nacionalsocialismo entre 1922 y 1933 es el ejemplo más conspicuo.

En el modo de escrutinio mayoritario el índice de fidelidad en la representación está más alejado de la unidad. La diferencia es tanto más importante cuanto menos fuerzas políticas existen en la contienda electoral.

El escrutinio mayoritario a dos vueltas es el de las grandes coaliciones favorables a los partidos centristas. Si a la opinión pública le disgusta votar por una u otra de estas tendencias heterogéneas, tendrá pocas oportunidades de ver triunfar una tendencia que represente sus ideas originales. La segunda votación es hostil a las innovaciones. El ejemplo del partido comunista francés es muy claro: cuando rehúsa toda componenda y mantiene sus candidatos, es arrollado en la segunda vuelta; solo cuando acepta aliarse con los otros partidos del frente popular logra afianzarse; pero entonces pierde originalidad. El escrutinio mayoritario a dos vueltas, en fin, permite los movimientos de opinión dentro de los compromisos o

arreglos.

En el escrutinio mayoritario a una sola vuelta la inexactitud es muy apreciable. Por otra parte, su influencia en la aparición de nuevos partidos es más compleja. La afirmación de las nuevas tendencias es difícil, pero finalmente, si el nuevo partido necesita más tiempo para implantarse, no pierde su originalidad.

Si bien es cierto que el escrutinio mayoritario es injusto, en cuanto que deja sin representación a las minorías y puede conducir a que un partido minoritario en la opinión sea mayoritario en el Parlamento o en el Congreso, "esta crítica, como afirma *M. M. Palencia*, no ataca sin embargo los fundamentos filosóficos de la decisión mayoritaria, consustancial al régimen democrático, sino más bien los vicios formales o estructurales de los sistemas jurídicos de elección en cuanto no son aptos para producir una representación fiel de las fuerzas políticas de una Nación, esto es, una imagen cabal y precisa de las *diversas opiniones nacionales que, aun siendo algunas de carácter minoritario, tienen pleno derecho a expresarse y a deliberar aunque no lo tengan a decidir como si fueran mayorías*".¹¹

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IV

- ¹ Cotteret, Jean Marie.- *Los Sistemas Electorales*. Oikos-Tau, S.A., Ediciones, Barcelona, 1973, pág. 15.
- ² Campbell, P.- *French Electoral Systems and Elections*, Ed. Oxford University Press, Oxford, 1953, pág. 195.
- ³ Ross J.F.S.- *Elections and Electors: Studies in Democratic Representation*, Eyre and Spottiswoode, Londres, 1955. pág. 205.
- ⁴ Cotteret, Jean Marie.- *Op. Cit.*, pág. 62.
- ⁵ Cotteret, Jean Marie.- *Los Sistemas Electorales* Oikos-Tau, S.A. Ediciones, Barcelona, 1973, pág. 65.
- ⁶ Idem. Pág. 67.
- ⁷ Cotteret y Emeri.- *Op. Cit.*, Pág. 76.
- ⁸ W.J.M. Mackenzie.- *Free Elections*, Geoge Allen & LTD. Londres 1958. págs. 52 y 67.
- ⁹ Hauriou André.- *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ed. Ariel. Barcelona 1971, págs. 306, 308, 309.
- ¹⁰ Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 16, A. Colin, Paris, 1960.
- ¹¹ Moya Palencia, M.- *Op. Cit.*, Pág. 67.

SEGUNDA PARTE

“EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO”

Mientras más estrecho sea el camino de la vía electoral, más ancho será el de la violencia. Igualmente, mientras más real y más sencillo sea el sistema electoral, la estrategia armada será un capítulo cerrado.

Capítulo I

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

"Las decisiones planteadas de modo inmediato con la situación política no pueden, naturalmente, ser soslayadas en la Constitución, pues si no, ésta no existiría".

CARL SCHMITT
Teoría de la Constitución

"Todas las manifestaciones políticas de una nación son legítimas en tanto se apoyen en la Constitución, que como principio ordenador supremo enuncia las decisiones políticas fundamentales, orienta la acción de los ciudadanos que tienden a realizarlas y sanciona los actos de los poderes constituidos".¹

De esa manera, las expresiones políticas populares a propósito de la renovación del titular del Poder Ejecutivo Federal, de los integrantes del Congreso de la Unión, de la constitución de los poderes locales o de la renovación periódica de los funcionarios de elección, han de considerar la necesidad de principios normativos contenidos en la Ley Suprema, en las constituciones locales y en la legislación secundaria, que regulan la integración y renovación de tales poderes.

"Esos principios normativos se agrupan bajo el rubro Derecho Electoral, que como disciplina autónoma tiene sus fundamentos teóricos e ideológicos en el Derecho Constitucional, la Ciencia Política, la Sociología Política y, sobre todo, en la Historia Política del país de que se trate".²

1.- Preceptos Constitucionales Electorales.

En nuestro país, los preceptos constitucionales que regulan la materia electoral pueden clasificarse en tres grupos:

A) Los preceptos que consagran los derechos políticos de los ciudadanos.

B) Los preceptos que establecen la organización del gobierno y del Estado Mexicano con base en el sistema democrático, representativo, republicano federal, y

C) Los que regulan la forma de elección de los representantes y la participación popular en las tareas de gobierno.

El artículo 35 constitucional, que se refiere a la ciudadanía, enumera los derechos políticos del ciudadano, que Jellinek define como aquéllos que "consisten en la facultad de intervenir en la vida política del Estado".³

En el aspecto electoral el citado artículo señala los siguientes derechos políticos:

- a) Votar en las elecciones populares;
- b) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que se cumplan los requisitos que establece la ley, y
- c) Asociarse para tratar e intervenir en todos los asuntos políticos del país.

2.- Organización Política del Estado Mexicano y su Gobierno.

La organización política del Estado Mexicano queda establecida en el capítulo I del Título II de la Ley Fundamental, en que, en primer término, aparece el principio democrático: "La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio". Expresamente la Constitución enuncia, en su *artículo 40*, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República representativa, democrática, federal*, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El sistema representativo se confirma en el Artículo 41 en donde se establece que el pueblo ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión.

3.- Integración de los Organos Representativos.

Para la puesta en práctica del sistema democrático, representativo y republicano, la misma Constitución señala los modos como se han de integrar y formar los órganos de representación. Los preceptos constitucionales que se refieren a la elección son los siguientes:

a) En cuanto a la elección de Diputados, el *artículo 51* establece que la Cámara de Diputados se compondrá de *representantes de la Nación*, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos.

El *artículo 52* determina la elección de un diputado por cada 250 mil habitantes o fracción que exceda de 125 mil; el *artículo 54* estatuye la designación de diputados por elección directa, y desde 1964, reglamenta la elección de Diputados de Partido, *configurando un sistema electoral mixto, o yuxtapuesto, con representación mayoritaria y representación minoritaria*; el *artículo 55* enumera los requisitos que el ciudadano debe cubrir para ser electo Diputado.

b) Para la elección de Senadores la Constitución establece, en su *artículo 56*, que la Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años.

c) *El Colegio Electoral:*

En el *artículo 60 constitucional* se determina que sean las mismas Cámaras las que califiquen la elección de sus miembros. Este artículo da lugar a la institución del Colegio Electoral.

d) *La No Reección.*

El *artículo 81* establece que la elección de Presidente de la República se hará por voto directo, en los términos que señala la Ley Federal Electoral, y el *artículo 83* consagra el principio de la *NO REELECCION* para el cargo de Presidente de la República.

El principio constitucional de *No Reección es*, en el aspecto político, la demanda fundamental del movimiento revolucionario de 1910. El sistema reeleccionista había permitido a Porfirio Díaz prolongar su estancia en el poder por un período de tiempo que abarcó casi la vida de una generación de mexicanos.

Su persistencia en el Gobierno permitió la intervención de un grupo de contemporáneos de Díaz que envejecieron con él y que impedían el recambio de cuadros políticos en los niveles medios y altos.

De esta manera, a los jóvenes no les quedaba más camino que el sometimiento a la situación imperante: el acatamiento a los viejos en edad o ideas, o la frustración política con la consecuente inconformidad y resentimiento.

La *No Reelección* se tradujo como la necesidad de un medio electoral adecuado para realizar los cambios dentro de lo establecido; y consecuentemente, se pidió también que el voto emitido democráticamente fuera respetado para ser efectivo. La efectividad del sufragio aparece, pues, como una demanda complementaria de la no reelección, sería el instrumento para impedir la reelección indefinida y para permitir el acceso al poder de la generación nueva.

Las dos demandas son los medios políticos que idearon los revolucionarios para destruir el sistema electoral que había establecido el porfiriato, y que consistía en la manipulación del proceso electoral para reflejar, en los resultados comiciales, la voluntad del dictador. Como se sabe, ese sistema sólo permitía que fueran electos los amigos o subordinados de Díaz.

La No Reelección ha sido en las últimas cuatro décadas un factor decisivo en la estabilidad política que goza el país, pues no sólo implica la renovación periódica del presidente de la República, de los gobernadores, del congreso federal y de las cámaras locales, y de los ayuntamientos, sino que, sobre todo el cambio sexenal del presidente de la República trae consigo el recambio del 60% de los cuadros políticos y administrativos del sistema. Este cambio masivo de cuadros constituye el estabilizador principal del sistema político mexicano. En un país como México, que no ha llegado todavía a un perfeccionamiento democrático, consideramos a la No Reelección como un principio básico de nuestro sistema electoral.

e) *El Municipio base de la Organización Política.*

Finalmente, la Constitución determina que los Estados miembros se organicen bajo la forma de gobierno democrático y representativo, que el municipio sea la base de su organización política y sus autoridades sean elegidas por votación directa.

4. Análisis de Posibilidades de Aplicar el Sistema Electoral Mixto: de representación mayoritaria, con representación proporcional de las minorías, para elegir senadores.

Desde el punto de vista de la naturaleza misma del Senado y los precedentes históricos, la representación proporcional en la Cámara Alta atentaría contra la esencia de este segmento del Congreso, cuya función consiste en dar igualdad a los estados que se vincularon en el pacto federal.

Es fácil probar esta circunstancia. Para comenzar es preciso hacer referencia a la Constitución norteamericana de 1787, toda vez que nuestro federalismo aparece como clara derivación de las instituciones políticas norteamericanas.

En el número 62 de los 85 ensayos que Hamilton, Madison y Jay, escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana en el diario independiente *El Federalista*", se explica en estos inequívocos términos la razón por la que, con independencia del tamaño y la población de los estados, tiene cada uno asignados dos Senadores:

"La igualdad de representantes en el Senado constituye otro punto que, siendo el resultado evidente de una transacción entre las pretensiones opuestas de los estados pequeños y de los más grandes, no requiere mucha discusión. Si innegablemente es lo debido, en el caso de un pueblo fundido completamente en una sola nación, que cada distrito participe *proporcionalmente* en el gobierno y, en el caso de estados independientes y soberanos, unidos entre sí por una simple liga, que las partes, pese a la desigualdad de su extensión tengan una participación *igual* en las asambleas comunes, no parece carecer de razón el que en una república compuesta, que participa a la vez del carácter federal y del nacional, el gobierno se funde en una combinación de los principios de la igualdad y la proporcionalidad de representación.

"En este orden de ideas, puede observarse que la igualdad de votos concedida a cada estado es, a la vez, el reconocimiento constitucional de la parte de soberanía que conservan los estados individuales y un instrumento para protegerla.

Desde este punto de vista, la igualdad debería ser tan aceptable a los estados más extensos como a los más pequeños, ya que han de

tener el mismo empeño en precaverse por todos los medios posibles contra la indebida consolidación de los estados en una república unitaria”.

ANTECEDENTES EN MEXICO

Desde el principio de nuestra historia constitucional imperó esta idea del igualitarismo estatal concretado en la Cámara de Senadores. *Ignacio Romero Vargas* relata en su libro *“La Cámara de Senadores de la República Mexicana”* que “con fecha 4 de abril de 1823, los representantes de las provincias de Nuevo León, Coahuila y Texas, reunidos en Monterrey, dirigieron una queja al P. Mier por el hecho de creer que se quería implantar el sistema unicameral basado en el número de habitantes, lo que daría por resultado, según ellos, la injusta preponderancia de la provincia de México y de las regiones más pobladas sobre las demás y piden que se reconozca y ponga a cubierto para siempre la dicha igualdad política de las provincias entre sí; pues así como un hombre, porque sea más rico, más ilustre, más grande que otro que no tiene esas cualidades; así también aunque aparezcan semejantes diferencias entre pueblo y pueblo y entre provincia y provincia, deben ser políticamente iguales y tener como personas morales iguales derechos; y, por consiguiente igual influencia en la formación de las leyes y muy principalmente en las fundamentales, o sea el primer pacto social, por el cual se va a constituir esta gran nación”.

“Para reducir a práctica estos principios inconcusos parece preferible al medio de una convención general compuesta de igual número de representantes por cada provincia, el de dividir para sus deliberaciones el número total de representantes en dos cámaras o salas compuestas ambas de diputados nombrados todos única y exclusivamente por la nación soberana”.

La Constitución de 1824 consagró este principio de igualdad entre las entidades de la Federación, que no se perdió ni siquiera en las constituciones centralistas de 1836 y 1843. En 1857, no obstante que se suprimió el Senado, quedó manifiesta la tesis de la representación equitativa de las entidades. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto constitucional se lee, por una parte, el recono-

cimiento de que "este brazo del poder legislativo es el que en una Federación establece la perpetua igualdad de derechos entre los estados, sin tener en cuenta su mayor o menor extensión territorial, su más o menos población o riqueza. . ." y, por otro lado, se propuso que, "para que no se frustre el objeto de la igual representación de los estados, cuando la diputación de alguno de ellos lo pida por unanimidad, la ley será votada por diputaciones".

Restablecido el Senado en 1874, subsistió la representación igualitaria que fue refrendada con base en el razonamiento que siete años antes había inspirado la convocatoria para la elección de los supremos poderes, en la que, sin éxito, se había ya pedido la restauración senatorial. En la parte que nos interesa, y firmada por Sebastián Lerdo de Tejada, la circular de la ley de convocatoria de 14 de agosto de 1867 expresa. "Es la opinión común que en una república federal sirven las dos cámaras para combinar, en el poder legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. *Una cámara de diputados elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado compuesto de igual número de senadores por cada estado, representa el elemento federativo*".

Abundando en estos razonamientos, el diputado *Aguirre de la Barrera* —citado por *Ignacio Burgoa* en su "*Derecho Constitucional Mexicano*"— argumentó con vistas a lograr el restablecimiento del Senado que "en la forma de gobierno que hemos adoptado, de república federativa, hay dos grandes elementos políticos que, combinados producen la armonía y la facilidad de la marcha administrativa. Estos son: *el elemento nacional y elemento federal; el primero, que lo constituye el pueblo, colectivamente tomado; y el segundo, que lo forma ese mismo pueblo, en su calidad de entidades políticas*. Compartir estos dos elementos, o llamémosles entidades políticas, el ejercicio del poder, es una cosa enteramente necesaria, so pena de ir al desconcierto por la desviación del principio cardinal, que consiste en hacer que los grandes elementos sociales de un país, se conviertan en elementos políticos que, combinados y equilibrados convenientemente, compartan el ejercicio del poder público".

De tal modo permeó la conciencia jurídica mexicana la pertinencia de la institución senatorial, con el papel que el federalismo le atribuye, que en el constituyente de 1916-17 no se suscitó ya

ninguna discusión ni sobre la existencia ni sobre la naturaleza de la segunda cámara. Por lo tanto, la Constitución vigente recogió el sesquisecular principio de dos senadores por cada entidad, situación que subsiste a la fecha.

IGUALDAD DE LOS ESTADOS EN EL SENADO

Al instituirse en 1963 los diputados de partido, la iniciativa correspondiente fue explícita al abordar el asunto que nos concierne, al expresar que "el sistema mixto ideado se considera aplicable a la Cámara de Diputados, pero no a la de Senadores.

"Nuestra estructura política se basa en la teoría institucional del equilibrio representativo de los grandes y pequeños estados. La lucha entre los grandes estados, que lógicamente tratan de atribuirse una representación mayoritaria y los pequeños, que pretenderán estar en plan de igualdad, se resuelve por medio del sistema bicameral en que la Cámara de Diputados se integra por un principio de mayorías y, por tanto, los estados de mayor población tienen más representantes, mientras que en el Senado, elemento equilibrador en este como en otros sentidos, los estados se ven representados paritariamente, sin importar el número de sus habitantes.

"La sabiduría del sistema ideado por los constituyentes mexicanos y la obvia necesidad de mantener el equilibrio entre todos los estados con el doble principio de integración, uno por cada cámara, nos hace apoyar enfáticamente la conservación de la vieja fórmula: *Igualdad de los estados en el Senado y proporcionalidad demográfica en la Cámara de Diputados*".

Desde el punto de vista doctrinal, basta citar al maestro *Burgoa*, en su obra mencionada, que sobre el particular, declara: "Caracterizándose el régimen federal, entre otros atributos, por la circunstancia de que en la expresión de la voluntad nacional, principalmente por lo que a la creación legislativa concierne, confluyen todas las entidades que lo conforman, el Senado, dada su composición orgánica, es el cuerpo estatal en que esa confluencia se manifiesta, de tal suerte que, a través de él, se logra la igualdad político-jurídica entre ellas. Sin el Senado, las mencionadas entidades no estarían en situación paritaria en cuanto a las funciones diversas del organismo legis-

lativo nacional, como sucede en los sistemas unicamarales, pues existiendo sólo un órgano legislador, compuesto por diputados elegibles cada uno por determinado número de habitantes, los estados con mayor densidad demográfica acreditan más individuos que los de escasa población.

“Es lógico, por otra parte, que atendiendo a la naturaleza representativa del Senado no puede haber “Senadores de partido”, ya que la elección de éstos, según acabamos de decir, no tiene como medida la densidad demográfica sino el número de entidades federativas conforme al artículo 56 constitucional. En otras palabras, en el Senado no puede haber ninguna representación que no sea la de los estados y del Distrito Federal, desvirtuándose esencialmente su carácter de cámara equilibradora en la hipótesis contraria, es decir, si dicho órgano se integrara con personas que no representen a tales entidades sino a grupos o partidos políticos, razón que nos induce a afirmar además, que no es operante el sistema de representación proporcional tratándose de los senadores”.

DERECHO EXTRANJERO Y TRADICION

Por último el igualitarismo senatorial ha sido consagrado en el derecho extranjero. Así lo informa, por lo menos respecto de nuestro ámbito continental, *Monique Lions* en “*El poder Legislativo en América Latina*”: “En lo concerniente a Argentina, Brasil, México y Venezuela, el bicameralismo era necesario para asegurar la doble representación —inherente al federalismo— de la población y de los estados” y, “el Senado, la Cámara alta, reúne a los representantes de las colectividades territoriales del estado, sea cual fuese su forma, federal o unitaria. Cada provincia, departamento o estado tiene un número fijo de senadores —generalmente dos—, sea cual fuese la importancia numérica de su población respectiva”.

Pese al evidente vigor de los alegatos expuestos, no parece que ellos alcancen por sí solos a invalidar la pretensión de instituir los “senadores de partido”. Que el Senado no es exclusivo de la república federal, y que por lo tanto el federalismo no sufrirá daño con modificaciones a la estructura de la Cámara Alta, lo prueba la circunstancia de que ésta existe en regímenes centralistas, como los esta-

blecidos por las constituciones mexicanas de 1836 y 1843 y por las que están vigentes en repúblicas unitarias como Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay.

La conservación de la igualdad de las entidades, sólo representa un problema técnico, que no contradice esencialmente la posibilidad de los "senadores de partido". La República Argentina, por ejemplo, ha podido conjugar la representación de las minorías con la equidad entre los estados, mediante la reforma al artículo 46 de su Constitución, practicada el 24 de agosto de 1972 —según lo refiere *Jorge Carpizo* en su libro "*Federalismo en Latino América*"—, que reza en la actualidad de la manera siguiente:

"Artículo 46. El Senado se compondrá de tres senadores de cada provincia y tres de la capital federal, elegidos en forma directa por el pueblo de cada una de ellas, en la oportunidad prevista en el artículo 81. *Dos le corresponderán a la mayoría y uno a la primera minoría. Cada senador tendrá un voto*".

Como se advierte, sin vulnerar la igualdad entre los signatarios del pacto federal, puede haber "senadores de partido", puesto que bastaría la presencia de los minoritarios en la contienda electoral, correspondiente para que quien obtuviese el segundo lugar en la votación pudiera acreditar un senador, el cual no rompería el equilibrio entre los estados en tanto que cada uno de ellos dispondrá de la misma oportunidad.

Más todavía: si hemos insistido tanto en la igualdad de la representación, es porque deliberadamente dejamos de lado la existencia de federalismos "heréticos", o innovadores, que no otorgan en el Senado correspondiente una representación equitativa a sus entidades, sin perder por ello su carácter federal. Y no son casos desdeñables: se trata del *Canadá* y de la *República Federal Alemana*.

En ambas situaciones, la representación en el Senado es proporcional a la población, lo que establece, sobre todo en la federación canadiense, desequilibrios grandes. Ontario y Quebec, por ejemplo, disponen de 24 senadores cada uno, mientras que Nueva Escocia y Nueva Brunswick tienen diez cada una; las provincias occidentales y Terranova, sólo 6; y la isla del Príncipe Eduardo, únicamente cuatro. La desproporción es menor en Alemania Federal, donde el número de miembros de la Burdesrat oscila entre 3 y 5.⁴

El federalismo no ha desaparecido por ello en esos países. Por lo mismo, cabría la posibilidad de una representación desequilibrada sin mengua de nuestra organización federal.

Queda, por último, lo relativo a la tradición. Grave sería que la simple atadura al pasado impidiera la exploración de nuevas formas de representación política. Sin cometer parricidio, ante nuevas necesidades las nuevas generaciones deben procurar nuevas soluciones.

Pero éstas tienen que ser, al mismo tiempo posibles y necesarias. Hemos visto ya que la posibilidad existe. Averigüemos ahora si también ésta presente la necesidad: Actualmente la Cámara de Senadores es un organismo anquilosado, pues en su seno no existe la posibilidad de controversia ideológica ya que el partido mayoritario no ha perdido desde su advenimiento a la vida política nacional una sola elección de Senadores, consideramos pues *necesario* incorporar al Senado a las corrientes políticas minoritarias a través del sistema electoral mixto, creando los "Senadores de Partido" que constituirían un vigoroso incentivo a los partidos de oposición y a la vez obligaría al partido mayoritario a seleccionar mejor sus candidatos, y lo más importante DARIA LUGAR AL DEBATE IDEOLOGICO, lo cual revitalizaría al Senado ya que la democracia es discusión y crítica, es una permanente controversia (con sentido de responsabilidad) para hallar la forma óptima de la estructuración jurídico-político en un país.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO I

- ¹ Solano Yáñez Delfino.- *El Derecho Electoral el Sufragio y los Derechos Electorales* Revista Pensamiento Político No. 14 Vol. IV, Junio 1970, p. 181.
- ² Lancís y Sánchez Antonio.- *Principios Básicos del Derecho Electoral Contemporáneo*.- Cursos Monográficos de la Academia Interamericana de Derecho Comparado, La Habana, 1957. Volumen VI Pág. 295.
- ³ Jellinek Cit. por García Máñez.- *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, 22a. Edición, México 1974 pág. 255.
- ⁴ Hauriou Maurice.- *Principios de Derecho Público y Constitucional* pág. 480.

Capítulo II

ANTECEDENTES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN MEXICO

"Soy siervo de la nación, porque ésta asume la más grande, legítima e inviolable de las soberanías; quiero que tenga un gobierno dimanado del pueblo; y que nuestras leyes moderen al mismo tiempo la opulencia y la indigencia".

JOSE MARIA MORELOS Y PAVON
Sentimientos de la Nación.

Antes y después de su independencia México fue objeto de la influencia de las ideas políticas del pensamiento francés de fines del siglo XVIII y de principios del XIX. Los nuevos conceptos de gobierno constitucional, régimen democrático, derechos del hombre y del ciudadano, pacto social, etc., son adoptados y adaptados a las necesidades de nuestro país por hombres que buscaban nuevas formas de organización social.

Las ideas de la Revolución Francesa y Norteamericana no fueron transplantadas mecánicamente a nuestro país, como se afirma con demasiada ligereza. El punto de partida era el de que no existía originalidad en los liberales mexicanos y en ello radica el obstáculo para entender el liberalismo mexicano.

A este respecto es necesario citar a don Jesús Reyes Heróles que con mucho acierto afirma: "La historia de México se hace bajo el signo del liberalismo, pero el liberalismo de México se hace precisa-

mente en su historia. Paso a paso, en el calor de las circunstancias, por abreviar en distintas fuentes, por sufrir diversas influencias, se forjó un liberalismo mexicano que más por simultaneidad en la creación de principios políticos y sociales, que tan frecuente es en el mundo, que por imitación o importación, vino a coincidir en algunos aspectos con un liberalismo que se estaba también haciendo más allá de nuestras fronteras. En este sector las coincidencias se presentan lo mismo como anticipaciones que como sucesiones".¹

Las nuevas ideas democráticas aparecen ya en los primeros brotes legislativos: en el Congreso de Chilpancingo se señalaba que "El gobierno se instituye para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad. . . la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la *igualdad*, seguridad y propiedad y *libertad*. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las instituciones políticas".²

Posteriormente, en el Plan de la Constitución de 1823, se hacen afirmaciones categóricas sobre la libertad e igualdad de todos los ciudadanos. Estos principios rectores de la doctrina democrática aparecen en el Acta Constitutiva de 1824 y en la Constitución de ese mismo año bajo la denominación de "Derechos del Hombre y del Ciudadano". En todas las legislaciones posteriores, planes y proyectos de Constitución, tanto de carácter centralista como federalista, se reconocen los principios democráticos, ideas y conceptos que tuvieron su origen en la Revolución Francesa y Norteamericana.³

Esta última ejerce su influencia sobre todo en lo que se refiere a la organización del poder legislativo —bicamarismo— y en la organización política del Estado Federal.

Los principios democráticos, que originan grandes cambios en la organización de los Estados, llegan al México independiente bajo la modalidad del sistema representativo. La Constitución de Apatzingán ya establecía una cámara llamada "Supremo Congreso", que se renovaría cada dos años y se integraría con diputados electos en cada una de las 17 provincias. El Supremo Congreso era el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo.⁴

En la Constitución de 1824 se instituye el sistema bicamarista: la cámara de diputados era elegida cada dos años a razón de un

diputado por cada 80 mil habitantes; la cámara de senadores se integraba por dos representantes de cada estado, que eran electos por las legislaturas locales.

Las siete Leyes Constitucionales de 1836 mantienen el bicammarismo, sólo modifican los modos de elección ampliando el número de electores a 180 mil por cada representante, y definen los requisitos para ser ciudadano —sufragio restringido—; los senadores eran elegidos por las Juntas Departamentales, pero forzosamente sobre las listas de candidatos que proponía la cámara de diputados; su ejercicio tenía una duración de seis años.⁵

Las ideas democráticas que en las diferentes leyes se habían adoptado, son precisadas por don Mariano Otero en el frustrado Constituyente de 1842, en el que se afirma que la Constitución reconoce los derechos del hombre y crea las garantías necesarias para protegerlo. Un poco después don Ponciano Arriaga recoge estas tesis en la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución de junio de 1856, en el que se lee: "Reconocemos que los derechos del hombre son inalienables y sagrados. . . . no pretendemos crear esos derechos ni hacerlos dependientes de un pacto variable como la voluntad de los contrayentes".

Más adelante fundamenta la adopción de los principios y del sistema democrático como forma de vida y de gobierno: "La democracia es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se mantiene por su libertad y se consuma y perfecciona por la fraternidad".⁶

Con base en estos principios e ideas la Nación Mexicana se sitúa en el sistema democrático representativo y republicano. En 1852 en el Plan de Hospicio su artículo primero señala: "La Nación es una sola e indivisible y constituida bajo el sistema federal popular representativo". Es el antecedente inmediato del artículo 40 de la Constitución de 1857, que a su vez es el antecedente del artículo que con el mismo numeral aparece en la Constitución de 1917.⁷

Una vez que hemos visto, en forma panorámica, los antecedentes de nuestro sistema democrático representativo, es necesario, para los propósitos de nuestro trabajo, estudiar desde una perspectiva histórica los principios constitucionales del Derecho Electoral Mexicano.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO II

- ¹ Jesús Reyes Heróles, *Op. Cit.*, p.p. 12—13
- ² Casillas H. Roberto.- *Origen de Nuestras Instituciones Políticas*, Ed. Panamericana, México 1973, pág. 52.
- ³ Sierra Justo.- *Evolución Política del Pueblo Mexicano* 1950. Fondo de Cultura E. México.
- ⁴ Casillas H, Roberto, *Op. Cit.*, Pág. 59.
- ⁵ Tena Ramírez, Felipe.- *Leyes Fundamentales de México* Ed. Porrúa, 4a. Ed. México 1971 pág.
- ⁶ Idem, pág.
- ⁷ Cueva, Mario de la.- *La Constitución del 5 de Febrero de 1857*, T. 2, Pub. de la Fac. de Derecho U.N.A.M. 1957.

Capítulo III

EVOLUCION DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ELECTORALES

"Es urgente y legítimo encauzar las expresiones y acciones de los partidos políticos minoritarios mediante un sistema electoral basado en nuestra realidad y adaptado a nuestras necesidades; este sistema que pudiera llamarse MIXTO, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria".

ADOLFO LOPEZ MATEOS
En la Cámara de Diputados
21-XII-1962

Como un apoyo lógico-jurídico del sistema electoral mexicano podemos mencionar las fórmulas contenidas en la Constitución Política Federal en el capítulo primero de su título segundo: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno". "Estas fórmulas programáticas no son preceptos jurídicos que puedan aplicarse directa e inmediatamente, ni tampoco tener una sanción coactiva por su violación o incumplimiento. El valor y sentido de estos dogmas políticos es el de ser los primeros y lejanos principios de nuestra organización política, que deben influir y permanecer en la vida institucional de nuestro país.

Los tres artículos que integran el mencionado capítulo "de la

Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", se incluyeron en nuestra Constitución desde la sesión del día 9 de septiembre de 1856 y pasaron a la Constitución de 1917. Sus textos han permanecido idénticos, pues no obstante las enmiendas y adiciones, tales dogmas subsisten en la vida de México como opciones políticas fundamentales.

El primer artículo contiene tres fórmulas. La primera enuncia que "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo". Con ella se anuncia ya que la suma de autoridad del Estado, cuya fuerza es la voluntad general, se ejerce con la mediación de representantes de la totalidad del pueblo del Estado.

La segunda fórmula expresa que "todo poder dimana del pueblo y se instituye en favor de éste". La primera frase es corolario de la fórmula anterior; la segunda frase contiene un elemento finalista de la soberanía nacional.

En cuanto a la tercera y última fórmula del artículo 39: "El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno", no hay acuerdo entre los tratadistas sobre su alcance. Algunos estudiosos lo refieren en su substancia y en su forma a los cambios o enmiendas constitucionales previstos por el artículo 135. Otros, en cambio, piensan que texto consigna la fórmula francesa del derecho del pueblo a la rebelión, a la resistencia a la opresión".¹

Del texto del artículo 40 sólo consideramos, para el estudio de nuestro tema, sus primeras palabras, que son: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República* representativa, democrática...". Su significado es claro, excluye de modo axiomático otras formas de gobierno.

Igualmente, del artículo 41 constitucional sólo tomamos las palabras que interesan a nuestro tema: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados". Esta fórmula reúne tanto la declaración dogmática de la soberanía del pueblo, como la forma republicana del gobierno, el principio democrático y la estructura representativa de gobierno.

Vamos a tratar ahora de los principios constitucionales directos en materia electoral, ya no de naturaleza programática sino concreta; principios que guardan estrecha relación con el de democracia repre-

sentativa que hemos considerado.

Nuestra Constitución Política Federal, en sus artículos 54, 56 y 81, previene que la elección de los diputados, senadores y presidente de la República, será directa. Tal forma de elección no fue establecida en la Constitución de 1857, que disponía una elección indirecta en primer grado. Fue hasta después de la elección presidencial de Madero, el 26 de abril de 1912, cuando se estableció que los ciudadanos designaran directamente a sus representantes.

“El sistema de elección directa no fue adoptado en la Constitución de 1857 a pesar de los valiosos argumentos que en su defensa esgrimieron los más ilustres parlamentarios.

En la sesión del 18 de septiembre de 1856, después de leerse el artículo 59 del proyecto realizado por la Comisión, los diputados Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Gamboa intervinieron para defender el sistema de elección directa. Zarco arguye que la comisión, que tan celosa se ha mostrado en la aplicación de las teorías democráticas, se empeñe en crear una especie de democracia electoral que mientras más se eleva en grados, más se aparta de los intereses populares”.²

Ignacio Ramírez argumenta que “no hay progreso mientras se conserve con más o menos grados un absurdo que falsea y desnaturaliza el sistema representativo; que los ciudadanos son electores no ha sido hasta ahora más que una vana ilusión que es tiempo ya de realizar, pero para esto no hay que asustarse ante el pueblo; si se quiere que los congresos representen la opinión del país no hay más medio que la elección por sufragio directo:”³

Al final de la sesión del día 25 de septiembre de 1856 se votó el proyecto del artículo 59 y fue aprobado por 61 votos contra 21, pasando a ser el artículo 55 de la Constitución de 1857.

El 16 de octubre siguiente, se estudió el artículo 79 del proyecto de la Comisión Arriaga, que era como sigue: “La elección del Presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que prescriba la ley electoral”. Y con la participación de los mismos oradores se desarrolló nuevamente el debate sobre el voto directo y el voto indirecto, aunque con nuevos elementos, derivados de la unidad de magistrado por designarse por elección popular. También este artículo fue aprobado.⁴

LA UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO

Otro de los principios fundamentales del derecho electoral mexicano es el relativo a la universalidad del voto activo, o sea la atribución del derecho de participar en las elecciones a todos los ciudadanos. El sufragio universal está establecido entre nosotros desde la Constitución de 1857, pues no se ha exigido para ser ciudadano el tener una renta o ingreso determinado ni saber leer ni escribir. Sin embargo, fue hasta el 17 de octubre de 1953 cuando se publicó la reforma constitucional que concedió la ciudadanía a los mexicanos del sexo femenino. Y fue entonces cuando con exactitud se implantó el sufragio universal.

En la sesión del 1° de septiembre de 1856 se dió a conocer al constituyente el artículo 40 del proyecto, cuya redacción era idéntica a la del artículo 34 de las Constituciones de 1857 y 1917, con la diferencia de un apartado que decía: "Desde el año de 1860 en adelante, además de las calidades expresadas se necesitará la de saber leer y escribir".

Pero el diputado Peña y Ramírez se declaró en contra de ese requisito por no considerarlo conforme con los principios democráticos, y porque las clases indigentes y menesterosas no tenían la culpa, sino los gobiernos que con tanta indiferencia veían la instrucción pública. Previo el permiso del Congreso la Comisión retiró la segunda parte del artículo, supresión que fue aprobada por unanimidad.⁵

En el discurso del 1° de diciembre de 1916 pronunciado ante el Congreso Constituyente, Carranza aseveró: "El Gobierno a mi cargo considera que sería impolítico e impopular en estos momentos, después de un gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad".⁶

La Comisión de Constitución presidida por el diputado Múgica presentó un dictamen conjunto sobre los artículos del 34 al 37, en el que se expresa, en lo que respecta al sufragio ilimitado, que la defensa del principio de la restricción del voto está hecha muy

sabiamente en el informe del Primer Jefe; pero, se agrega, "razones de política impiden que la doctrina pueda llevarse a la práctica en la época presente. *El sufragio efectivo fue el tema de la Revolución de 1910*, lo cual no puede dejar de considerarse como antecedente forzoso del movimiento libertario constitucionalista; y, por lo tanto, si la revolución propusiera la restricción del voto, sus enemigos pudieran hacerle la imputación de haber faltado a uno de sus principios. . .".⁷

Pero en el mismo dictamen se resuelve negativamente la cuestión del sufragio femenino. Se arguye que "La dificultad de hacer la elección autoriza la negativa del voto a la mujer; la diferencia de los sexos determina la diferencia en la aplicación de las actividades; en el estado en que se encuentra nuestra sociedad, la actividad de la mujer no ha salido del círculo del hogar doméstico; ni sus intereses se han desligado de los de los miembros masculinos de la familia; las mujeres no sienten pues, la necesidad de participar en los asuntos públicos como lo demuestra la falta de todo movimiento colectivo en ese sentido".⁸

En resumen, hemos visto que la posición del Constituyente de 1916—1917, en materia político-electoral es idéntica a la del Constituyente de 1856—1857, y que hubo en la asamblea de Querétaro opiniones sobre la conveniencia de restringir el sufragio a los que supiesen leer y escribir. También se observó que *el principio del voto directo fue una conquista del movimiento revolucionario de 1910*.

EL VOTO A LA MUJER

Consideración especial merece la condición política de la mujer mexicana, que el Constituyente de Querétaro resolvió negándole la ciudadanía.

Veinte años después, el general Cárdenas en su mensaje del 1° de septiembre de 1937 al H. Congreso de la Unión trató ampliamente el tema del otorgamiento a la mujer del derecho cívico al voto. Un poco después, en su mensaje del 1° de septiembre de 1939, Cárdenas insistió: "Está pendiente también por falta de requisito de declaratoria, la reforma constitucional del artículo 35 de nuestro Pacto Supremo en que se concede el voto a la mujer. . .". Y en otro párrafo

añadía: "Y aunque suele temerse que el voto a la mujer traiga aparejados problemas de índole antirrevolucionaria al ser emitido, esto no debe detener la acción legislativa, ya que uno de nuestros deberes fundamentales es el organizar y encauzar en un sentido favorable para la nación, las actividades fundamentales del poder soberano del pueblo".⁹

Como es sabido, el Congreso de la Unión no escuchó los requerimientos del presidente Cárdenas para que concluyera la enmienda política que concedía el voto a la mujer. No obstante la aceptación por ambas Cámaras de la iniciativa presidencial y su ratificación por la mayoría de las legislaturas locales, inexplicablemente no se realizó el trámite final, meramente de forma, que consiste en la práctica del cómputo de los votos aprobatorios de las legislaturas y la declaración del Congreso federal aprobando la enmienda.

Posteriormente, al iniciar su gestión, el presidente Alemán promovió y obtuvo del Constituyente permanente una reforma para que las mujeres participasen en la vida pública municipal, disfrutando del derecho al voto pasivo y al voto activo.

Aunque limitada al ámbito de la vida municipal, esta reforma sirvió de base a la iniciativa presentada después por el presidente Ruiz Cortínes en los mismos términos de la que ya había sido aprobada quince años antes por el órgano reformador de la Constitución Federal. Esta vez, la reforma culminó con la publicación del nuevo texto del artículo 34 en el Diario Oficial del 17 de Octubre de 1953.¹⁰

LA MODALIDAD DE LOS DIPUTADOS DE PARTIDO

Una década después, el 21 de diciembre de 1962, el presidente López Mateos envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Federal que implica importantes y significativas modificaciones a nuestro sistema constitucional en materia de presentación.

La iniciativa de referencia propone una nueva redacción al artículo 54 —que se refiere a la elección de diputados— y una adición al 63, que atribuye nuevas responsabilidades a los diputados y senadores electos y a los partidos políticos.

La reforma del artículo 54 propuesta por la iniciativa es como sigue:

"Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

"I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

"II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

"III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país;

"IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección y,

"V. Los diputados de mayoría y de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría y obligaciones":

La adición al artículo 62 propuesta por el proyecto señala que los diputados y senadores electos que no se presenten sin causa justificada a desempeñar sus labores en un plazo de treinta días, incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley determine. Así mismo incurrirán en responsabilidad los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos a diputados y senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.¹¹

El Congreso de la Unión apoyó unánimemente el proyecto de las

reformas del Ejecutivo Federal. La Cámara de diputados aprobó formalmente la iniciativa en su sesión del 26 de diciembre de 1962, después de que el dictamen de sus comisiones unidas —Primera de Puntos Constitucionales y Segunda de Gobernación— de 23 del mismo mes, se adhirió a la iniciativa del Ejecutivo. Luego la Comisión Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores emitió también dictamen favorable y la Asamblea produjo su resolución unánime el 28 del mismo mes de diciembre. En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, el proyecto de reformas y adiciones fue enviado a las legislaturas locales para su consideración y votación.^{1 2}

Los puntos básicos de la reforma pueden resumirse como sigue: a) Subsiste el sistema representativo por escrutinio mayoritario a una sola vuelta y uninominal; b) Además de los diputados elegidos por mayoría de votos, en cada distrito se crean los diputados de partido. Los Partidos que obtengan el 2.5% de la votación total tienen el derecho a una representación de cinco diputados; por cada 0.5% adicional los partidos tienen derecho a un diputado más, pero con un límite máximo de veinte. Los partidos que logren veinte curules por votación mayoritaria no tienen derecho a diputados de partido; c) Los diputados de partido se designan por riguroso orden según el porcentaje de sufragios que obtengan en relación con los otros candidatos del mismo partido; d) Sólo tienen derecho a diputados de partido los Partidos que estén registrados conforme a la ley; y e) Los diputados de partido son representantes de la nación con la misma categoría e iguales derechos y obligaciones que los diputados de mayoría.

La Iniciativa de Reformas y Adiciones que comentamos aduce razones de índole sociopolítica para fundamentar el nuevo sistema. En primer lugar reconoce que los partidos políticos minoritarios no tienen acceso al Congreso de la Unión, dada la fuerza del partido mayoritario. Que es conveniente para el desarrollo político del país que las minorías de opinión se agrupen en partidos políticos y actúen orgánicamente y por cauces legales. Para lo cual es necesario una reforma electoral que logre lo anterior sin contradecir nuestra tradición constitucional.^{1 3}

EL PRINCIPIO DEMOCRATICO DE MAYORIA

Es imperativo, por otra parte, que el nuevo sistema otorgue facilidades de representación a las minorías sin que se lesione el principio democrático de que a las mayorías corresponde el predominio en el Congreso; la doctrina democrática y la realidad política aceptan el derecho a opinar, a discutir y a votar de mayorías y minorías, pero sólo conceden a las primeras la facultad de decidir.

Es urgente y legítimo encauzar las expresiones y acciones de los partidos políticos minoritarios mediante un sistema electoral basado en nuestra realidad y adaptado a nuestras necesidades.

Es conveniente, por último, que el nuevo sistema sólo tenga aplicación para integrar la Cámara de Diputados, que se constituye con representantes populares electos por circunscripciones electorales geodemográficas; pero no así para la Cámara de Senadores, que se integra con dos senadores de cada entidad federativa para mantener el equilibrio paritario de las pequeñas y las grandes entidades como corresponde a un sistema bicameral en las repúblicas federales.¹⁴

La iniciativa del Ejecutivo Federal configuró un sistema calificado como mixto, en que se sostiene el principio de mayorías en la elección de diputados por circunscripciones electorales; pero que se complementa con otro, yuxtapuesto, de representación de las minorías que ya hemos descrito líneas arriba. Se trata, pues, de un sistema electoral mixto con dominante mayoritario.

EL VOTO A LOS JOVENES

Muy brevemente nos referimos ahora a la reforma en el texto de nuestra Ley Fundamental que amplía el cuerpo electoral de la Federación, reduciendo la edad para que los mexicanos de 18 años, hombre o mujer, adquieran la calidad de ciudadanos. La reforma fue concluida cuando se publicó en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1969.

En la exposición de motivos de la iniciativa del presidente Díaz Ordaz se explican suficientemente las bases y finalidades de la reforma.

Se afirma que quienes han cumplido los 18 años están obligados

a prestar el Servicio Militar Nacional, son sujetos de responsabilidad penal y poseen capacidad para el trabajo productivo. Están, consecuentemente, capacitados para ejercer la función electoral con plena conciencia de su significación.¹⁵

De otra parte, nuestra tradición constitucional manifiesta una constante a universalizar el sufragio y ampliar el cuerpo electoral, proscribiendo una serie de restricciones o limitaciones a la ciudadanía. Se trata ahora de reducir razonablemente los límites de edad fijados por la ley para el ejercicio de las facultades ciudadanas, preocupación que muestra una saludable orientación de los regímenes democráticos.

La iniciativa considera que en los tiempos modernos la intensidad y profusión de los medios masivos de comunicación dan a los jóvenes de 18 años una amplia información sobre los problemas y asuntos que atañen a su comunidad y que los capacita para participar en los negocios públicos.

Finalmente se dice que la reforma que se propone responde a la actual toma de conciencia que en todo el mundo se registra, con signos evidentes, en el sentido de que los jóvenes participen en el destino de la comunidad tanto nacional como internacional.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO III

- ¹ Martínez Báez, Antonio.- *Conferencia sobre Derecho Electoral en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*, Mayo 4 de 1970.
- ² Zarco, Francisco.- *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente*, El Colegio de México, 1957, Tomo I págs. 326-331-342.
- ³ Zarco, Francisco.- *Op. Cit.*, pág. 349.
- ⁴ Ochoa Campos, Moisés.- *Los Debates sobre la Adopción del Sufragio Universal y del Voto Directo* Cámara de Diputados, México 1971, pág. 153.
- ⁵ Ochoa Campos, Moisés.- *Op. Cit.* pág. 154.
- ⁶ Noriega, Raúl.- *Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana*, Ed. por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1967, pág. 92.
- ⁷ Idem, pág. 110.
- ⁸ *Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro*, Ed. por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana 1967, pág. 190.
- ⁹ Los Presidentes de México ante la Nación. Informes manifiestos y documentos (1821-1966) 5 volúmenes, México Cámara de Diputados, 1966, pág. 335.
- ¹⁰ *Legislación Electoral Mexicana (1812-1973)* Publicación del Diario Oficial - Secretaría de Gobernación México 1973 pág. 427.
- ¹¹ De La Madrid Hurtado, Miguel.- *Reformas a la Constitución Federal en Materia de Representación*, Revista de la Facultad de Derecho No. 50 T. XIII, U.N.A.M., Abril Junio 1963.
- ¹² Idem.
- ¹³ Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución en sus artículos 54 y 63, México 21 diciembre 1962, Cámara de Diputados.
- ¹⁴ Idem.
- ¹⁵ Iniciativa de Reforma al artículo 34 de la Constitución México, 21 de diciembre de 1968, Cámara de Diputados.

Capítulo IV

LA REFORMA POLITICA DE 1971-1973

"Toda reforma a la Ley fundamental debe tener una justa causa final, o sea, un motivo y un fin que realmente respondan a los imperativos sociales que la reclamen".

BERTHA BEATRIZ MARTINEZ GARZA
Las Reformas a la Constitución

El 10 de noviembre de 1971 el presidente Luis Echeverría envió a la Cámara de diputados un proyecto de *reformas a los artículos constitucionales 52 y 54, fracciones I, II y III; 55, fracción II, y 58.*

En la exposición de motivos se afirma que "Desarrollar el sistema político implica una continua revisión de todos los elementos que lo forman, a fin de incrementar su racionalidad y capacidad. Fundamenta a nuestras instituciones una filosofía democrática social y el proceso cívico debe permitir, en consecuencia, una cada vez mayor y más calificada participación de los ciudadanos en la orientación de las actividades gubernamentales, propiciar en cada momento una adecuada y eficiente orientación popular, incorporar a las nuevas generaciones al ejercicio del poder público, facilitar la articulación de los intereses minoritarios, brindarles conductos para su expresión legítima y alcanzar resultados que correspondan efectivamente a las aspiraciones de las mayorías".¹

La reforma al *artículo 52* propone un ajuste del número de habitantes que deben integrar los distritos electorales de acuerdo con

el IX Censo General de Población de 1970. El criterio adoptado es el de aumentar, no los distritos electorales, sino el número de habitantes. De otra manera, habida cuenta de que la población se incrementó en 1970 hasta 48,377,363 habitantes, la proporción señalada en el artículo 52, que es de 200 mil habitantes o fracción que pase de 100 mil para elegir un diputado federal, haría aumentar a 241 el número de distritos electorales, lo que podría entorpecer el proceso legislativo.

En base a un estudio de la estructura demográfica, la iniciativa propone al H. Congreso de la Unión una distribución de los distritos electorales sobre la base de un diputado por cada 250 mil habitantes o fracción que exceda de 125 mil. Esta cifra elevaría aproximadamente a 194 los distritos electorales, o sea 16 más de los actuales. Aumento mínimo que mantendría a la Cámara en condiciones de operatividad.

Las reformas a los artículos constitucionales 55 —fracción II— y 58 proponen reducir la edad para ser sujeto de voto pasivo, para que pueda elegirse diputados de 21 años y senadores de 30. Esta propuesta se relaciona con la reforma del artículo 34 de la Constitución que otorgó el voto a los jóvenes de 18 años.

La exposición de motivos aduce que "Un análisis de las condiciones de existencia de la juventud contemporánea, de la información que posee, de su desempeño en los diversos aspectos de la vida social, en los sindicatos, en las asociaciones rurales, en los grupos culturales y en los partidos, permite concluir que a los 21 años los ciudadanos han adquirido ya experiencia en el manejo de intereses que trascienden los de la vida familiar".²

Igualmente se afirma que la exigencia de haber cumplido 35 años para ser senador ya no corresponde al presente. Pero sí es necesario un mayor número de años de experiencia cívica para integrar el Senado que para la Cámara de Diputados. Pues el Senado tiene una función equilibradora que exige una más prolongada práctica política. A juicio del Ejecutivo, las cualidades que requiere el cargo de senador se alcanzan actualmente a los 30 años.

La iniciativa de reformar a las fracciones I, II y III del artículo 54 constitucional complementan y actualizan las reformas de 1963 en que se estableció un mecanismo de representación de las minorías en

la Cámara de Diputados.

Esta modalidad permitió la incorporación de las corrientes políticas minoritarias al trabajo legislativo. Paralelamente, el sistema electoral mantiene abiertos los caminos para que los partidos políticos obtengan el triunfo mayoritario.

“La representación de las minorías en el Congreso, se afirma en la exposición de motivos, ha contribuido, de manera importante, a la ponderación de los representantes, por tratarse de una presencia actuante, que obliga a la fundamentación racional de los proyectos y a debatirlos y a contrastarlos. Pero además, el procedimiento se ha traducido en un avance general. Los partidos se han fortalecido en diferentes formas y grados; se multiplicó la concurrencia a los comicios y los ciudadanos están adquiriendo la confianza de que sus opciones ideológicas tienen la posibilidad real de manifestarse en el recinto parlamentario”.³

Ante este nuevo proceso de pluralismo y participación se estimó necesario reestudiar el mecanismo de representación de las minorías. Sin cambiar su esencia y propósitos la iniciativa busca hacer más fecundo su concurso al trabajo legislativo.

Como se sabe, el sistema funciona bajo dos condiciones substanciales: demanda la obtención de un mínimo de sufragios para acreditar diputados de partido, y establece un límite máximo al número de representantes de los partidos que se benefician del mecanismo de elección de minorías, yuxtapuesto al de elección mayoritaria.

La experiencia de tres elecciones sucesivas mostró que algunos partidos minoritarios no lograron alcanzar el 2.5% de la votación, exigido como mínimo para acceder al Congreso. Sin embargo, anti-constitucionalmente se les otorgó diputaciones de partido. Para subsanar esta anomalía y facilitarles aún más su entrada a la Cámara de diputados, la iniciativa que comentamos propone reformar las fracciones I y II del artículo 54 constitucional. Se sugiere que los partidos políticos que obtengan el 1.5% de la votación total —en lugar del 2.5%— puedan acreditar 5 diputados de partido. A partir de ese porcentaje inicial, seguirá operando el principio vigente: por cada .5% adicional de la votación total los partidos acreditarán un diputado más, hasta el límite máximo.

La reforma también plantea la modificación del límite máximo de 20 diputados, y lo amplía a 25, lo cual significa un aumento de 25% en la representación minoritaria. La reforma funcionará como sigue:

a) Cuando un partido no obtenga triunfos por elección mayoritaria, pero alcance el 1.5% de la votación para diputados federales, se le acreditarán ipso facto cinco diputados de partido, y por cada .5% adicional un diputado más, hasta 25.

b) En el caso de que un partido político haya triunfado por mayoría en uno o más distritos, pero siempre en número inferior a 25, tendrá derecho, si satisface los requisitos citados, a que le sean acreditados hasta 25 diputados, para lo cual se sumarán los obtenidos por mayoría a aquéllos que tenga derecho conforme al número de votos minoritarios que haya logrado.

Las reformas propuestas por la iniciativa presidencial tienen como propósito:

1o) Estimular a las minorías para que obtengan triunfos mayoritarios en los distritos electorales;

2o) El incremento de diputados minoritarios reforzará el debate democrático: al aumentar el número de diputados de partido se persigue una más fiel representación de las propias minorías;

3o) Con la ampliación de los diputados de partido, las corrientes de opinión que representan podrán hacerse oír en mayor número de comisiones camarales y contarán con más recursos humanos para la elaboración y estudio de proyectos;

4o) Estas reformas que proponen la ampliación de los diputados de partido, mantienen la operatividad del sistema dentro de las exigencias democráticas; en su desarrollo óptimo —25 diputados de partido por cada una de las organizaciones registradas— no vulnera la primacía de la mayoría.

Finalmente la iniciativa sugiere que la fracción III del artículo 54 conozca una nueva redacción sin modificar su contenido. Esta fracción precisa la forma en que los diputados de partido deben ser acreditados después de cada elección: de acuerdo con el número de diputados a que tenga derecho el partido en cuestión, se nominarán en orden decreciente a los candidatos de esa organización, empezando por el que haya obtenido más votos.⁴

En realidad la fracción III con su nueva redacción dice lo mismo que la anterior fracción, pero como en la práctica era violada —los diputados de partido no fueron acreditados por riguroso orden, conforme al porcentaje de votos que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país—, la reforma se propone evitar la violación constitucional.

Este proyecto de reformas presentado por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión el 10 de noviembre de 1971, fue aprobado de acuerdo con el *artículo 135 constitucional* y entró en vigor en febrero de 1972.⁵

En la exposición de motivos de la iniciativa que hemos venido comentando se señaló también que el proyecto de reformas y adiciones a los artículos 52, 54, fracciones I, II y III; artículo 55, fracción II; y 58 constitucionales, forma parte de un programa de revisión general del sistema electoral mexicano; que de aprobarse el ejecutivo presentará a la consideración de H. Congreso una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal.

Se adelanta que la nueva propuesta contendrá la reglamentación de las reformas constitucionales que se sugieren en la presente iniciativa y la introducción de nuevos preceptos destinados a perfeccionar la organización de los comicios, y a facilitar la creación y el funcionamiento de los mismos.

Los temas que se propondrán son, en síntesis, los siguientes: "Reducir los requisitos que la ley establece para la constitución de partidos políticos nacionales, en lo que se refiere al número de miembros; establecer sistemas que faciliten la acción de los partidos políticos, que les garantice un mínimo de comunicación con sus afiliados y de divulgación de sus ideologías y programas, propiciándoles el acceso durante las campañas a los medios de comunicación y concediéndoles franquicias postales y telegráficas; asegurar una mayor fidelidad del registro de electores, mediante el perfeccionamiento de sus actuales sistemas; integrar a todos los partidos políticos, con voz y voto, en la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales, estableciendo correlativamente la responsabilidad y sanciones que de esta nueva prerrogativa se derivan; así como otros semejantes, tendiente a mejorar los mecanismos electivos".

Como ya dijimos, el proyecto de reforma y adiciones a los artículos constitucionales mencionados se aprobó y entró en vigor en febrero de 1972. Conforme al anuncio hecho por el Ejecutivo Federal, el 24 de octubre de 1972 sometió a la consideración del H. Congreso las modificaciones al sistema electoral enumeradas líneas arriba.

La iniciativa consiste, en realidad, en la proposición de una nueva ley electoral: "Un primer análisis del número de artículos de la ley vigente que era necesario reformar y adicionar para integrar a su texto los puntos anteriores, se dice en la exposición de motivos, reveló que ascendían a cerca del cincuenta por ciento de dicho ordenamiento. Se encontró, asimismo, que debido a las múltiples reformas anteriores, el perfeccionamiento de la ley demandaba de una modificación de sus dos terceras partes. Además se hizo ostensible la necesidad de mayor coherencia y claridad del Conjunto. Todo lo anterior. . . sugirió la conveniencia de presentar a su elevada consideración (del H. Congreso) una nueva ley electoral".⁶

LA NUEVA LEY FEDERAL ELECTORAL

La Ley Federal Electoral es la ley reglamentaria de las disposiciones constitucionales que regulan el sistema electoral.

Contiene las normas que crean y determinan el funcionamiento de los órganos de control y vigilancia del proceso electoral; las que reglamentan la preparación y el desarrollo del mismo; las que garantizan la formación y la protección legales de los partidos políticos; las que salvaguardan la efectividad del sufragio, y aquéllas que fijan sanciones a que se hagan acreedores los transgresores de los preceptos por ella consagrados.

La presente administración mostró desde sus inicios el deseo de llevar a cabo una reforma política que, en palabras del presidente Echeverría, busca que "la expresión de las diversas tendencias ideológicas y que los naturales conflictos de pensamiento de intereses propios de una sociedad en evolución como la nuestra, se encaucen en términos democráticos".⁷

De lo expresado por el presidente de la República resulta claro que la intención fundamental de la reforma se encamina hacia dos

objetivos: "a) encerrar los conflictos en el terreno ideológico, y b) canalizar estos conflictos a través de los partidos".⁸

En consecuencia, se introdujeron importantes enmiendas a la Constitución y se promulgó una nueva Ley Electoral. *Las principales reformas introducidas entre 1970 y 1973 son:* a) *Se confirió la calidad de elector a los mexicanos mayores de 18 años de edad;* b) *se redujo la edad de elegibilidad para ser diputado a 21 años y a 30 para poder ser senador;* c) *Se rebajó el índice de 2.5% de la votación total para que los partidos minoritarios puedan estar representados en la cámara de Diputados;* d) *se amplió a 250 mil habitantes o fracción que exceda de 125 mil los distritos electorales, creando 16 nuevos distritos.*

Rafael Segovia resume así la esencia de la reforma: "Por primera vez se pasa, o se intenta pasar, de un régimen de partido dominante sin oposición parlamentaria y partidista efectiva, a un régimen donde esta oposición pueda desempeñar un papel en el recinto parlamentario y pueda organizar libremente partidos minoritarios dentro del marco de la Constitución. La intención fundamental parece ser, pues, encontrar vías de expresión indispensable más para los sectores ideológicos de la oposición que para los conflictos de grupos económicos o clases sociales".⁹

La nueva Ley Electoral se expidió para adecuar reformas constitucionales y ley electoral y, sobre todo, para dar paso a la reforma política. Podemos sintetizar el contenido de las reformas introducidas en la nueva Ley Electoral, como sigue:

La primera modificación se refiere al nombre del ordenamiento. la ley, según la técnica legislativa, debe contener primeramente la definición de su ámbito de validez y a continuación la de la materia: *es, pues, una Ley Federal Electoral, y no una Ley Electoral Federal.*

Destaca la medida que concede a los partidos políticos nacionales la representación en todos los organismos que tienen a su cargo la organización y vigilancia del proceso electoral.

"Nuestro proceso electoral, se dice en la iniciativa de ley, descansa en la corresponsabilidad del Estado, de los partidos registrados y de los ciudadanos mexicanos en su organización, vigilancia y desarrollo.

"En el sistema vigente, la Comisión Federal Electoral se integra

con tres de los cuatro partidos políticos nacionales. En las Comisiones Locales y los Comités Distritales, los partidos actúan, durante todo el proceso, con voz pero sin voto.

"Esta iniciativa pretende que se dé un paso fundamental en nuestro desarrollo político, al dar a todos los partidos plena representación, con voz y voto, en la integración de la Comisión Federal, las Comisiones Locales y los Comités Distritales".¹⁰

La presencia de los partidos en un plano de igualdad en la Comisión Federal Electoral les proporciona la posibilidad de vigilar el proceso electoral y les otorga una fuerza legal de consecuencias muy importantes. El fraude, por ejemplo, que es uno de los vicios del sistema electoral mexicano, puede desaparecer si los partidos ejercen las facultades que les concede la ley. "La situación política, en este sentido, será alterada de manera irreversible, y muy particularmente en aquellos distritos urbanos donde los partidos de oposición tienen al menos un embrión, de organización".¹¹

La nueva Ley Electoral incluye también un título especial de prerrogativas a los partidos políticos: las facilidades que la ley anterior ya les reconocía y otras que la nueva ley les otorga. Respecto a las primeras, se conservan las exenciones a diversos impuestos de que disfrutaban los partidos en materia de timbre, las relacionadas con rifas y sorteos, sobre la renta, y el que se cause por la venta de impresos que los partidos realicen para divulgar sus principios y programas de acción.

De otra parte, la nueva ley otorga a los partidos las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus objetivos específicos. Y lo que es de importancia decisiva: *les concede la facultad de acceder a la radio y a la televisión dentro del tiempo que el Estado dispone* y que éste les asigne durante los períodos de campaña electoral. Esta posibilidad de utilizar los medios electrónicos de comunicación abre amplias oportunidades a los partidos minoritarios. Sobre todo de aumentar su influencia en las zonas urbanas y, en plazo mediano, también en las rurales sometidas hasta ahora a la casi exclusiva propaganda del partido dominante.

Pero el propósito de ampliar los cauces para la participación no se agota con las medidas anteriores. Nuestra sociedad cambia constantemente y se torna cada días más complicada: surgen nuevos grupos

sociales con nuevas ideas e intereses distintos que es necesario incorporar al sistema político. Por ello la nueva Ley Electoral fija en 65 mil (antes era de 75 mil) el número mínimo de miembros que un partido debe acreditar, distribuido en cuando menos dos terceras partes de las entidades federativas, para ser registrado como partido político nacional.

ORGANOS DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL PROCESO ELECTORAL

La Ley Federal Electoral establece en su *artículo 41* que la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos políticos y a los ciudadanos.

El estado es el principal encargado de vigilar la exacta observancia de la ley y con ello la efectividad del sufragio. La Ley Electoral prevé la creación y funcionamiento de los órganos competentes y las facultades y limitaciones específicas para que realicen la labor de vigilancia que se les ha encomendado. Estos órganos se enumeran en el artículo 41 de la Ley Electoral, y son:

- a) La Comisión Federal Electoral
- b) Las Comisiones Locales Electorales
- c) Los Comités Distritales Electorales
- d) Las Mesas Directivas de Casilla

La Comisión Federal Electoral es el órgano superior en el orden jerárquico de la organización del proceso comicial, está integrado con los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas Cámaras, y uno de cada partido político nacional.

La Comisión Federal Electoral está presidida por el comisionado del Poder Ejecutivo y como Secretario funge un notario público, que llene el requisito de más de diez años de ejercicio en el Distrito Federal.

La Comisión Federal Electoral, con base en el *artículo 49 fracción V*, designa a los miembros que han de integrar las Comi-

siones Locales Electorales y los Comités Distritales, los cuales, de acuerdo con los artículos 54 y 63 de ley, deberán cumplir los siguientes requisitos: ser ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos políticos; ser residente en el lugar donde se instale el organismo al cual son designados, cuando menos un año antes de la designación; que tengan un modo honesto de vivir y que sean de reconocida probidad y honradez; que no desempeñen ningún cargo público y que tengan un nivel de escolaridad suficiente para desempeñar las funciones que se les confieren.

Cada una de las comisiones locales y de los comités electorales se integran con tres miembros propietarios, con sus respectivos suplentes. Funge como presidente el que designe la Comisión Federal Electoral y como secretario aquél a quien se elija de entre los dos restantes.

Las atribuciones que la ley señala a cada uno de los organismos electorales son similares, pues cada uno en sus respectivos planos de acción tienen como objeto principal vigilar la preparación, el desarrollo y el control del proceso electoral.

La sede de la Comisión Federal Electoral se encuentra en la capital de la República y es la coordinadora general de todo el sistema. En la capital de cada entidad federativa funciona una comisión local, que resuelve todos los problemas que se le presentan y vigila el exacto cumplimiento de la ley dentro de su circunscripción territorial. Finalmente, los comités distritales funcionan en cada una de las localidades que son señaladas por la Comisión Federal como cabeceras de distrito. Las comisiones locales y los comités distritales son los auxiliares directos de la Comisión Federal Electoral.

Como ya se expuso, la nueva Ley Electoral concede a los partidos políticos nacionales la facultad de nombrar representantes en el seno de las comisiones locales y de los comités distritales con derecho a intervenir con voz y voto en las discusiones. Ello, obviamente, contribuirá a la limpieza de las elecciones y la efectividad del sufragio y, de otra parte, se inicia dentro las prácticas electorales la formación de una conciencia responsable, capaz de superar las simpatías partidistas y los puntos de vista de corrientes políticas opuestas, en beneficio de los intereses generales de la Nación.

EL REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES

Es esta una institución fundamental para garantizar la pureza del sufragio. Su función consiste en mantener al corriente el registro de los ciudadanos debidamente clasificados; expedir la credencial permanente de elector, e integrar, publicar y proporcionar a los organismos electorales y a los partidos políticos las listas nominales de electores cuando aquéllos las soliciten y en los términos que la Comisión Electoral establezca.

En resumen, el Registro Nacional de Electores tiene como objetivo primordial el registro de los ciudadanos que integran el cuerpo electoral; la clasificación de los ciudadanos de acuerdo con las circunscripciones territoriales geodemográficas que forman los distritos, y dentro de éstas, con las secciones electorales en las que se ha de llevar a cabo la elección de los representantes, entregando a cada ciudadano que se empadrone la credencial que acredita su calidad de elector.

En la nueva ley el Registro conserva su necesaria autonomía administrativa y recibe mayores facultades para la depuración y actualización del padrón electoral. Se le faculta, asimismo, para introducir sistemas modernos de computación que eviten la duplicidad y faciliten el manejo de la información, pues, como se dice en la iniciativa, "La modernización del país se manifiesta, entre otros factores, en una ininterrumpida inmigración del campo a la ciudad, todo lo cual implica la necesidad de modificaciones masivas y sistemáticas para modificar el padrón de electores".^{1 2}

A fin de que los ciudadanos y los partidos políticos que tienen la obligación de vigilar el proceso electoral, hagan las observaciones y las aclaraciones que estimen pertinentes, el Registro debe publicar las listas nominales de electores durante 90 días entre el 10 de enero y el 15 de mayo del año en que han de celebrarse elecciones.

Al registrarse los ciudadanos, la oficina del Registro ha de expedir la credencial de elector que les otorga el derecho de elegir a sus representantes y les reconoce, además, la posibilidad de ser elegidos para cualquier puesto de elección popular, siempre y cuando reúnan los requisitos que la Constitución y la Ley Electoral señalan como necesarios.

La credencial permanente de elector debe ajustarse al modelo que apruebe el presidente de la Comisión Federal Electoral, pero siempre contendrá los datos siguientes: a) nombre y apellidos; b) domicilio; c) entidad federativa, distrito electoral, municipio o delegación, localidad y sección electoral; d) huella digital; y e) los demás datos de orden técnico que se consideren necesarios.

La nueva ley acentúa el carácter del Registro Nacional de Electores como dependencia de la Comisión Federal Electoral. El director del Registro es nombrado por el presidente de la Comisión y los funcionarios y empleados de confianza por el propio director con aprobación del presidente de la Comisión.

Aunque la Ley le otorga autonomía administrativa, el Registro padece un control excesivo de la Comisión, razón por la cual la revisión, perfeccionamiento e integración de listas de electores es deficiente.

De otra parte, *el presupuesto del Registro es tan escaso que acentúa la ineficiencia en el desempeño de una función tan importante en el proceso electoral*. No obstante, hay que decir que la nueva Ley Faculta al Registro para que introduzca sistemas modernos de computación que seguramente contribuirán a un mejor y más eficiente manejo de la información electoral.

LOS PARTIDOS POLITICOS

La participación de los ciudadanos en la vida pública de una nación puede efectuarse en forma aislada, individual, o bien en forma colectiva a través de las asociaciones políticas que con ese fin se instituyen. La participación aislada carece de efectividad en virtud de su debilidad para influir en las tareas de gobierno.^{1 3}

Los partidos políticos son en la actualidad uno de los instrumentos más eficaces para fortalecer y perfeccionar la democracia. En los Estados modernos su existencia es indispensable. Ellos organizan y orientan al pueblo y representan los distintos intereses ideológicos de los grupos sociales.

En la vida democrática los partidos cumplen una función específica, por su conducto se expresan en forma orgánica las fuerzas políticas que animan la ciudadanía. El sufragio, expresión de la

voluntad popular, necesita de los partidos que agrupen fuerzas individualmente impotentes y las conduzcan al ejercicio del poder político.

Mas la actuación del partido político no debe limitarse al encauzamiento de las inquietudes populares; tampoco a explotar la fuerza que el conjunto de voluntades le otorga para ejercer influencia en los órganos de poder: ello los catalogaría como meros grupos de presión. Lo que caracteriza al partido político es que su papel no termina al lograr que los gobiernos adopten soluciones propuestas en sus programas, sino en que lucha por alcanzar el poder para realizarlas él mismo.¹⁴

De esta manera, orientados hacia el logro del poder, los partidos políticos desempeñan un papel preponderante en la organización del sistema electoral. Las constituciones democráticas han de conceder a estas instituciones las garantías necesarias para el cabal desempeño de sus funciones. En este aspecto los partidos políticos se convierten en órganos auxiliares del Estado, y desempeñan una función orgánica que resulta beneficiosa para el sistema democrático representativo, pues facilitan la designación de los representantes al movilizar al electorado en favor de los candidatos y programas que postulan.

LOS PARTIDOS EN LA LEGISLACION MEXICANA

La Ley Federal Electoral regula todo lo relacionado con el sistema electoral mexicano y dentro de ella se insertan las normas que rigen la creación y el funcionamiento de los partidos políticos. Como ya quedó anotado, *el artículo 3o. de la Ley* señala que es responsabilidad de los ciudadanos, de los partidos políticos nacionales que éstos integran y del Estado, como forma de organización política de la nación, velar por la efectividad del sufragio y la marcha normal del proceso comicial.

El artículo 17o. de la Ley define los partidos políticos nacionales como "asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política". Este precepto se liga con los *artículos 9o. y 35 de la*

Constitución, que estatuyen: "no se podrá coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero solamente los ciudadanos mexicanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". Esta última limitación se establece para proteger la soberanía nacional y sus instituciones de cualquier intervención de intereses extranjeros en los asuntos internos del país; la organización del régimen interno sólo corresponde a los ciudadanos mexicanos.

El Título segundo de la Ley contiene las normas que los partidos deben cumplir para constituirse y funcionar como partidos nacionales.

El artículo 18 *establece el requisito de registrarse en la Secretaría de Gobernación*; el 19 *señala que toda agrupación que pretenda constituirse como partido político deberá formular previamente una declaración de principios, elaborar en consonancia con ellos su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades*.

El artículo 20 define que la declaración de principios contendrá:

a) La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de respetar las leyes y las instituciones que de ella emanen;

b) Sus lineamientos ideológicos de carácter político, económico y social;

c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que la sujete a actuar subordinadamente respecto de cualquier organización internacional o a depender de partidos políticos extranjeros, y

d) La obligación de encauzar sus actividades por medios pacíficos.

Aunque sea claro que la nueva Ley ofrece importantes oportunidades a los partidos de oposición, éstos, no obstante, tropiezan con dificultades para su organización dentro de los cauces establecidos por el sistema. *El artículo 17* de la Ley define a los partidos como asociaciones con fines electorales, responsables de la educación cívica y de la orientación política del Electorado, "*Subrayando con ello su papel de integradores dentro del sistema más que de relevo político*".¹⁵

Este papel de "oposición leal" asignado a los partidos políticos de oposición se refuerza con lo estatuido por el artículo 20, que

señala que los partidos deben explicitar en su declaración de principios su apego a los principios constitucionales y su compromiso a respetar las leyes e instituciones existentes.

Por otra parte, como afirma Soledad Loaeza, "*el control sobre la oposición organizada se expresa igualmente en la fracción III del mismo artículo 20 que excluye del proceso a aquellas organizaciones que dependan de partidos políticos extranjeros o de asociaciones internacionales, con una referencia implícita al movimiento comunista internacional o inclusive a la democracia cristiana internacional*".¹⁶

En cambio, una medida como la señalada por el artículo 23 de la Ley en el sentido de que un partido para poder registrarse debe contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a 65 mil, nos parece muy acertada. Evita la proliferación de partidos, pues como afirma el sociólogo M.S. Lipset, "la existencia de muchos partidos acentúa las diferencias y reduce el consenso, en tal caso cualquier sistema electoral que aumente la posibilidad de que haya más partidos, en lugar de menos, sirve malamente a la democracia".¹⁷

Los partidos como instituciones tienen personalidad jurídica, y requieren de dirección y representación ante los organismos con los que coadyuva en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; igualmente requiere de órganos permanentes de difusión de su doctrina y su programa.

La Ley previene en su artículo 22 el mínimo de organismos internos de un partido a quienes competen la representación y la dirección, ellos son: la Asamblea Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional y Comité Directivo Regional en cada una de las entidades federativas en donde cuente con el número mínimo de miembros establecido por el *artículo 23 de la Ley*. De otra parte, como medio de difusión e información, los partidos están obligados a sostener una publicación periódica, cuando menos mensual.

Para que un partido pueda actuar con el carácter de nacional deberá registrarse en la Secretaría de Gobernación, la cual comprobará el cumplimiento de todos los requisitos señalados por la Ley para que una asociación política obtenga el registro. Si alguno de los requisitos no se cumple, se le negará el registro de acuerdo con el

artículo 25 de la misma Ley.

Cualquiera de los partidos existentes puede solicitar la cancelación del registro de otro partido que no cumpla con alguno o algunos de los requisitos. El partido "acusado" será citado a una audiencia en la que contestará a los cargos que se le hagan. Ello con el fin de evitar el surgimiento de partidos que no tienen representación y que se atribuyen la fuerza de una opinión inexistente; por ello, también, la ley determina que los partidos que no reúnan los requisitos no podrán utilizar en su denominación la palabra "Nacional".

Otro artículo animado por el mismo espíritu es el 35, que señala que sólo los partidos que hayan obtenido su registro con un año de anticipación al día de la elección, podrán participar en ella. Con ello se evita que grupos sin arraigo y animados sólo por un oportunismo electorero surjan a la vida política.

La organización interna de los partidos está regulada por sus estatutos, que son los que le dan contenido, crean los órganos internos, delimitan las funciones específicas de éstos y señalan las obligaciones y derechos de los miembros que los integran. Según el artículo 22 de la Ley, los estatutos establecerán: la forma de elección interna de sus candidatos a los cargos públicos; los métodos que el partido seguirá para la difusión de sus principios y programas; los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; las funciones, obligaciones y facultades de sus órganos.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IV

- ¹ Iniciativa de Reformas a los artículos 52, 54 - fracciones I, II y III; 55 - fracción II y 58 de la Constitución, México, 10 Nov. 1971.
- ² Idem.
- ³ Idem.
- ⁴ Idem.
- ⁵ Diario Oficial de la Federación, 27 de febrero de 1972.
- ⁶ Iniciativa de Ley Federal Electoral, 26 de Oct. de 1972 Cámara de Diputados, XLVIII Legislatura.
- ⁷ Echeverría A. Luis. Discurso publicado en Excélsior, 16 de Nov. de 1969.
- ⁸ Segovia Rafael.- *La Reforma Política*, Revista "Foro Internacional" del Colegio de México Vol. XIV, No. 3 enero, marzo 1974. Pág. 307.
- ⁹ Idem. Pág. 306.
- ¹⁰ Iniciativa de Ley Federal Electoral, 26 de Oct. de 1972.
- ¹¹ Segovia Rafael.- *La Reforma Política*, Revista Foro Internacional del Colegio de México, Vol. XIV, No. 3 Enero-Marzo de 1974, Pág. 310.
- ¹² Iniciativa de Ley Federal Electoral, 26 de octubre de 1972, Pág. 3.
- ¹³ Newman Sigmund.- *Los Partidos Políticos Modernos* Ed. Tecnos, Madrid 1966, Pág. 128.
- ¹⁴ B. de Celis Jacqueline.- *Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas*, Ed. Tecnos, Madrid 1967, Pág. 93.
- ¹⁵ Loaeza, Soledad.- *El Partido Acción Nacional: La Oposición Leal en México*, Revista Foro Internacional del Colegio de México. Vol. XIV No. 3. Enero-Marzo, 1974, Pág. 360.
- ¹⁶ Idem, Pág. 361.
- ¹⁷ Lipset, M.S., *EL HOMBRE POLITICO*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1963, Pág. 71.

Capítulo V

LOS REPRESENTANTES POPULARES

—Requisitos que deben reunir—

“La representación popular, mediante elecciones, permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran”.

MAURICE DUVERGER

Instituciones Políticas y Derecho Constitucional

El artículo 35 constitucional es el que define los requisitos necesarios para ocupar puestos de elección popular. En su fracción II establece: Son prerrogativas del ciudadano. . . poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las cualidades que establezca la Ley. Pero esta prerrogativa es también una obligación, el mismo artículo en su fracción IV señala: “Son obligaciones del ciudadano. . . desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados”.

Si bien es cierto que la Constitución establece como un derecho de todos los ciudadanos la posibilidad de desempeñar puestos de elección popular, la satisfacción de ciertos requisitos limitan tal expectativa de derecho que tienen todos los ciudadanos.

Los artículos 55 y 58 señalan los requisitos siguientes para ser senador o diputado:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos;

b) Tener 21 años cumplidos el día de la elección, los diputados; y 30 años los senadores;

c) Ser originario del estado o territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección;

d) No estar en servicio activo en el ejército ni al mando de la policía o gendarmería rural, cuando menos 90 días antes de la elección;

e) No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de su cargo 90 días antes de la elección;

f) No ser ministro de algún culto religioso, y

g) No haber sido diputado o senador en el período anterior, conforme a lo dispuesto por el *artículo 59 Constitucional*.

La fracción que prohíbe la elegibilidad de los ministros del culto religioso repite la prohibición del artículo 130 constitucional que priva a estos del voto activo y pasivo.

Algunos publicistas y constitucionalistas han impugnado el 130 por antidemocrático. No obstante, otros, Tena Ramírez por ejemplo, justifican el artículo citado: "La representación popular exige algo más que la simple ciudadanía. Exige independencia de criterio, ausencia de subordinación o de obediencia".¹

Los requisitos para la elegibilidad al cargo de presidente de la República están señalados en el artículo 82 constitucional, fracción I, que estatuye *ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento. Esta medida quizá padece de excesivo nacionalismo*. La edad fijada es de 35 años cumplidos.

La Ley Federal Electoral hace referencia a los artículos constitucionales y agrega en sus artículos 15 y 16 que: Los diputados a las legislaturas locales no son elegibles para diputados federales o senadores al período de su encargo.

Tampoco son elegibles, salvo que se separen definitivamente de sus cargos, seis meses antes de la elección, los presidentes de ayuntamientos:

I.— De municipalidades que constituyan uno o más distritos electorales.

II.— De municipalidades que constituyan la mayor parte de la

población de un distrito electoral, y

III.— De las cabeceras de los distritos electorales.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO V

- ¹ Tena Ramírez, Felipe.- *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa 1968, pág. 107.

Capítulo VI

EL PROCESO ELECTORAL

*"La Democracia solo se aprende
en su ejercicio"*

FELIPE TENA RAMIREZ
Derecho Constitucional Mexicano

Integran el proceso electoral todos los actos tendientes a realizar la elección de los representantes populares a los cargos públicos. Se inicia en el momento en que se integra la Comisión Federal Electoral y procede a la designación de los miembros de las comisiones locales y de los comités distritales, y concluye con la calificación de las elecciones hechas por los órganos que la Ley determina.

Una vez constituidos los órganos electorales, su acción se encamina a la preparación de los comicios. Para ello debe hacer del conocimiento de los ciudadanos y de los partidos políticos los plazos y términos que la Ley y los mismos órganos señalan, de acuerdo con las facultades que les sean conferidas para realizar los diferentes actos electorales.

Un plazo importante es el que se refiere al registro de candidatos, y que la Ley Electoral estatuye que se realice entre el 1o. y el 15 de abril inclusive, del año de la elección ordinaria (artículo 105).

El registro de candidatos a la presidencia de la República se hace ante la Comisión Federal Electoral; el de senadores ante las comisiones locales y el de candidatos a diputados ante los comités distritales. El registro debe contener el nombre y apellidos, edad, estado civil, domicilio y lugar de nacimiento; el puesto para el que se postula

y el partido que lo sostiene; ocupación y el número de la credencial permanente de elector.

Cada uno de los organismos electorales tiene la obligación de comunicar a los demás las candidaturas registradas, dentro del término de las veinticuatro horas siguientes al momento en que se recibió el registro. En el registro se anotará también el color o combinación de colores y emblema del partido que lo sostiene. Sólo los partidos políticos nacionales podrán registrar candidatos.

Con apoyo en el derecho de asociación para tratar asuntos políticos que la Constitución consagra como garantía individual y como prerrogativa de los ciudadanos, los partidos políticos y sus candidatos llevan a cabo sus campañas electorales. Por medio de éstas, los partidos difunden y dan a conocer a los electores sus programas de acción y sus principios doctrinarios. Las campañas son un medio insustituible para consultar la voluntad popular.

En las campañas electorales deben respetarse las garantías de libre expresión que la Constitución consagra. Los candidatos y los ciudadanos que acuden a las reuniones y asambleas públicas a proponer o escuchar programas y principios de doctrina deben contar, por tanto, con las garantías y protección indispensables, pues sólo en un ambiente de paz y libertad es posible conformar la opinión ciudadana que habrá de expresarse en las urnas.

EL SUFRAGIO EN MEXICO

Al analizar el sufragio en general lo definimos como una manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva con el fin de constituir el gobierno o de decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación.

Hemos dicho también que el sufragio universal ha sido adoptado por la casi totalidad de los Estados modernos. En nuestro país el sufragio universal se adoptó hace largo tiempo: Todo ciudadano mexicano sin distinción de sexo, raza, religión, grado de cultura, profesión o capacidad económica, tiene el derecho y el deber de sufragar.

Es necesario aclarar, no obstante, que aunque el Constituyente

de 17 introdujo el sufragio universal, éste, en realidad, estaba sujeto a restricciones que no se eliminaron hasta fecha muy reciente —voto a la mujer y a los jóvenes de 18 años—, dentro un proceso gradual del que ya nos ocupamos en otra parte de nuestro trabajo.

Permanecen, desde luego, algunas limitaciones. Como la limitación de la edad, pues se considera que un individuo puede sufragar cuando ha logrado un pleno desarrollo físico e intelectual que lo capacita para formular un asentimiento o realizar un acto de confianza. Nuestra legislación establece, muy razonablemente, que a la edad de 18 años se está en capacidad para cumplir los requisitos susodichos.

Otra limitación, fundamentada en nuestra experiencia histórica, es la que se refiere a los ministros del culto. Por disposición del artículo 130 constitucional éstos no gozan del derecho al voto activo o pasivo ni de asociarse con fines políticos.

De otra parte, la fracción II del artículo 34 constitucional señala como requisito para ser ciudadano "tener un modo honesto de vivir". La Ley Fundamental no es explícita en qué consiste o qué debe entenderse por "modo honesto de vivir". Sin embargo, se puede relacionar esta disposición constitucional con el artículo 46 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales que determina la suspensión de los derechos políticos como efecto de la imposición de una pena corporal por la comisión de un delito.

La Ley Federal Electoral acorde con los preceptos constitucionales, otorga el derecho de voto a los ciudadanos. En su artículo 86 señala que son electores los mexicanos mayores de 18 años que están en goce de sus derechos políticos y que se hayan inscrito en el Registro Nacional de Electores. Se observa que la Ley repite lo establecido por la Constitución, pero aquélla añade el requisito de obtener en el Registro la credencial que le da la calidad de elector.

No obstante, pues, ser ciudadano, además es necesario tener la calidad de elector para poder ejercer el derecho de sufragar. Este requisito puede interpretarse también como una restricción al sufragio universal, pues quizá una de las causas posibles de la baja concurrencia a las urnas de nuestro país pueda deberse a esta característica de nuestro sistema electoral: a menudo se requieren *dos decisiones*, una para inscribirse y otra para votar, y se debe tomar la primera cuando

las cuestiones y la actividad política todavía no han tomado vuelo. En la mayoría de los países europeos los ciudadanos se hallan automáticamente inscritos y deben, simplemente, votar.

LAS CASILLAS ELECTORALES Y LA EMISION DEL VOTO

De acuerdo con la Ley Electoral la mesa directiva de las casillas también tiene el encargo de vigilar el desarrollo del proceso electoral. Estos órganos constituyen la base del aparato electoral y su importancia es obvia: son ellos que los tienen el contacto directo con el elector y son los que reciben el sufragio que emiten los ciudadanos.

El personal que integra las mesas directivas de casilla es designado por los Comités Distritales Electorales, con la participación de los partidos contendientes en la elección de que se trata; los partidos proponen personal para el desempeño de los diferentes cargos como propietarios o suplentes. Si hay acuerdo entre los partidos acerca de las personas designadas estas serán las nombradas, en caso contrario el Comité designa a los funcionarios de casilla. En la práctica es raro que haya acuerdo sobre las personas designadas por los partidos; los comités han caído entonces en la irregularidad de hacer recaer los nombramientos en miembros de un solo partido, casualmente en los del partido oficial.

Las listas nominales de los ciudadanos designados funcionarios de casilla deben publicarse para que el pueblo y los partidos políticos hagan las objeciones que estimen convenientes. En la misma lista habrá de aparecer la ubicación de las casillas, que deberán instalarse en lugares adecuados de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Electoral.

Los Comités Distritales Electorales tienen la obligación de proveer a las casillas todo lo necesario para la elección; así como boletas electorales en número igual al de electores a quienes les corresponde votar en la casilla, más un diez por ciento.

El primer domingo de julio del año de la elección se instalarán las casillas en los lugares designados y se procederá a recibir la votación de acuerdo a las normas que el artículo 138 de la Ley establece.

El artículo 139 de la misma Ley dispone que el voto ha de ser

secreto, personal y libre. El voto es personal porque el elector debe presentarse en la casilla para emitirlo; previa a la entrega de las boletas, el elector deberá mostrar su credencial de elector e identificarse a satisfacción de los miembros de la mesa directiva y de los representantes de los partidos. Sólo podrán votar en la casilla los ciudadanos registrados en las listas de electores correspondientes a esa sección. Sin embargo, la Ley establece tres excepciones:

a) Los que se encuentren fuera del lugar de su domicilio el día de la elección.

b) Los militares en servicio activo, en cuyo caso podrán votar en la casilla más próxima al lugar en donde estén destacados.

c) Los miembros de las mesas directivas y los representantes de los partidos.

El presidente de la mesa directiva de la casilla tiene la responsabilidad de hacer guardar el orden mientras se realiza la votación. Para ello puede auxiliarse de la fuerza pública. El presidente debe vigilar que no se viole el secreto del voto y que éste sea emitido libremente. Nadie podrá enterarse de la decisión tomada por un ciudadano para elegir a su representante; menos aún se permitirá que se ejerza coacción física o moral sobre los electores en el momento de emitir el sufragio. Para evitar el uso de coacciones la Ley dispone que no se puede entrar armado a la casilla y que los militares deberán presentarse a votar en forma individual y sin la vigilancia oficial de quienes dependen. La violación a estas disposiciones es un delito y el presidente de casilla debe consignar al transgresor.

CIERRE DE LA VOTACION Y LEVANTAMIENTO DEL ACTA

Terminada la votación se levanta el acta de clausura y se procede al recuento de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos contendientes, haciendo constar en el acta de escrutinio los resultados en forma detallada. El total de las boletas electorales y la documentación de cada una de las casillas se envía al Comité Distrital correspondiente, para que la Junta Computadora realice el recuento total de la votación emitida en el distrito. Cuando se trata de la elección de diputados el comité distrital entrega la constancia de

mayoría al candidato que la haya obtenido.

Con las boletas de elección de Senadores se hace un paquete electoral y se remite a la Comisión local de la entidad federativa en donde se realiza el cómputo general de elección de senadores. Es el Congreso del Estado, de acuerdo con el artículo 56 constitucional, el que declara electo al candidato que haya obtenido mayoría.

Finalmente, los comités distritales hacen otro paquete electoral con las boletas y documentación de la elección del presidente de la República y se envía a la Cámara de Diputados para que esta califique las elecciones tanto del presidente como de los diputados.

Los diputados que hayan obtenido de los comités distritales su constancia de mayoría deberán presentarla para su registro en la Comisión Federal Electoral. Esta, con fundamento en el artículo 163 de la Ley, puede aceptar o negar la inscripción cuando encuentre irregularidades graves en el proceso electoral.

Todas estas normas que regulan el procedimiento electoral posterior a la elección conforman quizá la parte mejor redactada de la Ley Federal Electoral. En esta etapa del proceso la representación de los candidatos o de los partidos llega a ser punto menos que inútil; su actuación queda reducida a la de simples espectadores que protestan por las anomalías del proceso, y que en la generalidad de los casos nunca son oídos.

Esta situación negativa puede cambiar favorablemente en caso de que los partidos de oposición se decidan a hacer valer las facultades que la nueva Ley les otorga. Ya hemos hecho referencia a ellas: todos los partidos políticos registrados estarán representados, con voz y voto, en todas las instancias y niveles donde presenten candidatos a elecciones federales: comités locales, distritales y mesas de casilla. Su presencia en un plano de igualdad con los representantes de la Comisión Federal Electoral les entrega una posibilidad de vigilancia y una fuerza legal de consecuencias importantes.

Capítulo VII

LOS COMPUTOS

“De la representación proporcional deben distinguirse los procedimientos que se encaminan a realizar una representación de las minorías, es decir, a permitir a los partidos en minoría obtener cierto número de curules, pero sin pretender asegurarles una representación verdaderamente proporcional a su importancia. Se trata pues, de una atenuación a los efectos del sistema mayoritario”.

JULIEN LAFERRIERE

Manuel de Droit Constitutionnel

1o. Comité Distrital. (153 a 159 L.F.E.)

a) Celebración de la sesión.

El segundo domingo de julio del año de la elección deberá celebrarse en el Comité Distrital una sesión para examinar los paquetes electorales del distrito y hacer los cómputos. A esta sesión deberán citarse previamente los representantes de los partidos.

En primer término deberán separarse los paquetes electorales que se muestren alterados. Luego se abrirán los paquetes que no muestren alteración. Si no hay objeciones después de ver el acta de escrutinio de un paquete, se sigue con el siguiente en orden numérico de casillas. Si hay objeción se computan nuevamente los votos de la sección.

En el acta correspondiente se anotarán las objeciones contenidas en los documentos de cada sección.

En seguida se abren los paquetes que manifiesten alteración. Si coincide el acta de escrutinio con las copias a las que se refiere el Art. 148 se computa la votación. En caso contrario no se cuentan los votos de la sección y se asienta esto en el acta.

b) Levantamiento del acta del cómputo.

Más tarde se levanta acta del cómputo y se expiden constancias a los candidatos a diputados que obtuvieron mayoría. En dicho primer documento se hacen constar las objeciones, protestas y operaciones practicadas así como el resultado de la elección.

c) Formación y envío de los paquetes electorales de la elección.

Formados los paquetes de la elección deberán enviarse a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión los referentes a Diputados y Presidente de la República. El paquete que contiene la elección de Senadores se envía a la Comisión Local.

d) Informe de la C.F.E.

Deberá rendirlo el Comité Distrital por escrito dentro de los tres días que siguen al cómputo de las elecciones. Será detallado y alusivo a la elección dentro de su circunscripción.

2o. La Comisión Local. (160 a 162 L.F.E.)

a) Celebración de la Sesión.

El tercer domingo de julio se celebrará una sesión permanente en la Comisión Local Electoral con asistencia de los representantes de los partidos pudiendo estar presentes los representantes de los candidatos.

Se revisan primero las actas enviadas por los Comités Distritales, haciendo luego el cómputo de los votos de la entidad.

b) Levantamiento del acta del cómputo.

En ella se establecen objeciones, protestas y resultado del cómputo.

c) Formación y envío del expediente de la elección.

Se forma un expediente de la elección de Senadores que contenga los documentos concernientes a ella. Dicho expediente se envía a la Legislatura Local o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el caso de elección de Senadores por el Distrito Federal.

d) Informe a la C.F.E.

La Comisión Local lo deberá rendir dentro de los cinco días

siguientes al término de los cómputos. Será detallado y versará sobre el proceso electoral dentro de su jurisdicción.

3o. Comisión Federal.

a) Registro de la Constancia Expedida a los ciudadanos que obtuvieron mayoría de votos en la elección de Diputados.

La Comisión Federal Electoral deberá registrar la constancia que expide el Comité Distrital a los candidatos que tienen mayoría de votos en la elección de Diputados. Este registro puede negarse si a juicio de la C.F.E. hay irregularidades graves en el proceso electoral.

B) Informe a la Cámara de Diputados.

Deberá rendirlo la Comisión Federal Electoral respecto a los registros realizados así como a las negativas de éstos y las causas que las motivaron.

PROPOSICION DE ADICION AL ART. 163 L.F.E.

La Ley no señala término para que la C.F.E. rinda a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el informe de los registros de las constancias o las causas que motivaron la negativa a realizarlos. En vista de lo anterior proponemos la siguiente adición al Art. 163 L.F.E.:

“Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que se registre la constancia referida, la Comisión Federal Electoral deberá informar a la Cámara de Diputados el registro. Si éste se niega, dentro del mismo plazo, contado a partir de la negativa, deberá también informarlo a la Cámara mencionada”.

Capítulo VIII

LA CALIFICACION DE ELECCIONES

“La defensa del sufragio efectivo no es tarea de la Suprema Corte; por eso es signo de prudencia renunciar al ejercicio de la peligrosa atribución”.

FELIPE TENA RAMIREZ
Derecho Constitucional Mexicano

Con base en el *artículo 60 constitucional* son las Cámaras las que califican la elección de sus miembros, constituyéndose para ello en lo que se ha denominado Colegio Electoral. En el citado artículo se lee: Cada Cámara calificará la elección de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ella. Su resolución será definitiva e inatacable.

La Constitución faculta a las Cámaras para que, en última instancia, sean ellas las que determinen la legalidad de la elección de sus propios miembros, tratando con ello de preservar, desde su constitución, su independencia, a fin de que puedan desempeñar libremente la función legislativa.

Por su parte, la Ley Federal Electoral repite lo estatuido por la Constitución y sólo establece el procedimiento para calificar las elecciones.

En forma más amplia y detallada el Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula las funciones del Colegio Electoral y su integración:

El artículo segundo dice: “Cada Cámara, antes de clausurar su

último período constitucional de sesiones ordinarias, nombrará de entre sus miembros una comisión denominada instaladora, integrada por cinco representantes que fungirán como sigue: el primero como presidente; el segundo y tercero como secretarios y los dos últimos como suplentes primero y segundo, los cuales entrarán en funciones sólo en caso de ausencia absoluta de cualesquiera de los propietarios”.

Las facultades de la comisión instaladora son: firmar las tarjetas de admisión de los presuntos (diputados y senadores) a las juntas preparatorias y sesiones del Colegio Electoral; instalar la junta preparatoria, sujetándose en todo a los preceptos establecidos por las leyes en la materia.

El artículo 3o. fija la fecha de instalación del Colegio Electoral, que será el 15 de agosto del año de la elección; es necesario un quorum de más de la mitad de los presuntos diputados de mayoría y de las dos terceras partes de los presuntos senadores para proceder a la instalación del Colegio Electoral.

Instaladas las juntas preparatorias se procede en una y otra Cámara a nombrar de entre sus respectivos miembros y en escrutinio secreto por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios (artículo 4o.).

El artículo 5o. estatuye la integración de diversas comisiones para el estudio de los expedientes electorales de cada uno de sus miembros: en la primera junta preparatoria de la Cámara respectiva, los presuntos diputados y senadores presentan los documentos que los acrediten como tales. El estudio y calificación de los expedientes se hará en la forma siguiente:

a) En la Cámara de Diputados se nombrarán por mayoría de votos tres comisiones. La primera, compuesta por 15 miembros divididos en 5 secciones, dictaminará sobre la legalidad de la elección del resto de los miembros de la Cámara electos por mayoría; la segunda, formada por 3 miembros, dictaminará sobre la elección de los presuntos diputados que integran la primera comisión; y la tercera, integrada también por 3 miembros, dictaminará sobre la elección total del país y la elección de diputados de partido;

b) En la Cámara de Senadores, también por mayoría absoluta de votos, se nombrarán dos comisiones dictaminadoras: la primera se integra por 5 presuntos senadores y la segunda con tres; sus funciones

son las mismas que la de las dos primeras comisiones de la Cámara de Diputados, y

c) En ambas cámaras, después de nombrar las comisiones, uno de los secretarios dará lectura al inventario de los expedientes electorales recibidos; inmediatamente serán entregados a las comisiones correspondientes en la forma que sigue:

En la de diputados, los expedientes serán distribuidos entre las diversas secciones de la primera comisión, conforme los presuntos hayan entregado sus constancias de mayoría, distribuyéndose de cinco en cinco en riguroso orden. A la segunda comisión le serán entregados los expedientes de los que integran la primera comisión.

Este sistema de calificación ha sido denominado por *Duverger* como "sistema del contencioso político". Según el mismo autor hay otra forma de calificación que ha llamado "contencioso jurisdiccional" y que a continuación exponemos.

Frente al principio de la autonomía en las decisiones de las Cámaras para juzgar sobre la validez de las elecciones de sus integrantes, se han planteado distintos procedimientos que pueden englobarse dentro del *sistema del "contencioso jurisdiccional"*:

a) *Tribunales especiales de calificación electoral:*

b) *Intervención del Poder Judicial para decidir en material electoral.*

c) *Tribunales especiales de calificación electoral.*

En forma reiterada se ha propuesto por algunas corrientes políticas minoritarias¹ la creación en nuestro país de un "*Tribunal Federal Electoral*", encargado de juzgar sobre las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo. Para apoyar la propuesta se argumenta que una asamblea política está incapacitada para juzgar los resultados de unas elecciones en las que tiene un interés directo, en esta forma se pretende inhabilitarla o hacerla sospechosa de parcialidad para determinar la pureza de las elecciones. Para substituir la autonomía del Poder Legislativo, se propone que sea en cambio un tribunal calificador el encargado de juzgar acerca de la limpieza del proceso comicial.

La tesis es muy endeble y controvertible tanto desde sus aspectos formales de integración del tribunal, como desde los materiales de su funcionamiento. Desde el punto de vista formal, sería

prácticamente imposible reunir un cuerpo impoluto de magistrados, que no tuvieran ninguna contaminación política o partidaria. Este ideal sería prácticamente imposible de alcanzar si suponemos que de las propias asociaciones políticas en el seno de la Comisión Federal Electoral, tendrían que surgir las propuestas para designar a los magistrados. Asimismo, es igualmente difícil garantizar la imparcialidad del tribunal si el medio utilizado para designar a los juzgadores fuera el de la insaculación, ya que siempre había el peligro de que al ser electos una mayoría de ellos proviniera de uno solo de los partidos, lo que impediría que las otras asociaciones políticas se sometieran al juicio de un tribunal compuesto por sus enemigos políticos.

Por otra parte, desde el punto de vista de su funcionamiento, tal como ha sido propuesto, este "Tribunal" se integraría con alguna anticipación al día de las elecciones y se disolvería después de cumplida su misión juzgatoria² lo que lo eximiría de responsabilidad frente al resto del cuerpo constitucional y, lo que es peor, vendría a constituir un claro ejemplo de los tribunales especiales, prohibidos por la Constitución General de la República en su artículo 13.

b) *Intervención del Poder Judicial para decidir en materia electoral.*

El párrafo tercero del artículo 97 Constitucional otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación facultades para "nombrar magistrados de circuito y jueces de Distrito supernumerarios, o uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiera el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público. . .".

En esta forma, la Corte puede intervenir para juzgar en materia electoral, por decisión propia o a solicitud de los órganos en quienes la Constitución deposita esta iniciativa; sin embargo, el Alto Tribunal ha sido muy cauto en el ejercicio de esta facultad y ha evitado tomar partido, para no comprometer la independencia del Poder Judicial en las luchas electorales. De 17 casos en que se le ha requerido para que

realizara alguna investigación de orden electoral, desde 1918 hasta 1954, solamente en cuatro de ellos aceptó participar, aunque luego no tomó ningún acuerdo para dar a conocer los resultados de la investigación. Desde 1927, hasta 1954, sólo una vez participó en una investigación y la única consecuencia fue la de remitir copia del dictamen de la Comisión Investigadora a las autoridades ejecutorias.³

La legislación electoral ha evitado también instrumentar las atribuciones de vigilancia electoral de la Suprema Corte. La Ley Federal de 1951 y la hoy vigente del 5 de enero de 1973, eliminaron de su articulado las disposiciones relacionadas con la intervención del Poder Judicial en los actos electorales. La cuidadosa actitud de la Corte al abstenerse de ejercitar esa peligrosa facultad es muy razonable, pues evita que el elevado tribunal se vea comprometido en las luchas partidarias, *lo que quebrantaría seriamente su neutralidad, que como señala Tena Ramírez, es su razón de ser y su única fuerza.*

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO VIII

- ¹ Iniciativa de Ley del Partido Acción Nacional, presentada a la Cámara de Diputados el 14 de Noviembre de 1972.
- ² Estrada Sámano Rafael.- *La Calificación de las Elecciones en el Sistema Electoral Mexicano*, Escuela Libre de Derecho. México 1972.
- ³ Felipe Tena Ramírez.- *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa. Pág: 542.

Capítulo IX

EL DERECHO LOCAL ELECTORAL

“La idea del pueblo como detentador soberano del poder no es sino una estéril y equivocada hipótesis si las técnicas electorales, por medio de las cuales, los electorados determinan a los candidatos y a los partidarios que deberán representarlos en el parlamento y en el gobierno, no están establecidas de tal manera que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores”.

KARL LOEWENSTEIN
Teoría de la Constitución

El artículo 40 de la Constitución precisa que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental”.

El artículo 115 constitucional indica el modo de organización política de los miembros de la Federación cuando expresa que “Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular”.

En estas dos disposiciones constitucionales se hallan establecidas la existencia de un régimen representativo, democrático, de orden

federal, y la presencia de un régimen representativo y democrático que concierne a los Estados miembros de la Federación.

Se estructura así la unidad política de *la Federación* que permite la existencia armónica de *los regímenes federal y local, incluyendo en este el municipal*, cuyas bases de organización se encuentran delimitadas en el mismo artículo 115 constitucional.

En base a esta distinción, el derecho electoral que estudia los principios y normas que rigen la formación de los poderes del Estado, y la renovación periódica de las personas que los integran, debe referirse tanto a la organización política federal como a la organización política local.

En el capítulo anterior ya examinamos la legislación federal que se refiere a la elección; analizamos también los organismos encargados de organizar y vigilar el proceso electoral. En este apartado intentaremos un examen somero de la legislación local electoral y trataremos de demostrar la necesidad de realizar la reforma político-electoral en los niveles locales.

La Ley Electoral Federal de 1951, promulgada por el presidente Alemán, fue reformada y adicionada en 1963 y en 1970; y en 1973 se expidió una nueva ley para adecuar las reformas constitucionales a la ley electoral. La nueva Ley Federal Electoral conserva, y en algunos casos mejora, las reformas expedidas en 1963 y 1970, e introduce otras que en conjunto constituyen lo que se ha denominado la "reforma política" del régimen del Presidente Echeverría.

NECESIDAD DE LA REFORMA LOCAL

En apartados anteriores nos hemos referido ampliamente a las reformas aludidas y a las consecuencias que tienen y tendrán en nuestro sistema político. Pero es un hecho que a las reformas electorales en el nivel federal no han seguido las reformas a nivel local. Salvo contados casos, la legislación local ha permanecido inmóvil y rígida como si la vida política del país no hubiese cambiado. *Es notorio que los congresos locales son instituciones muertas y regidas por rutinas envejecidas y esclerotizadas.*

Ante esta situación, tan inconveniente para el desarrollo político del país, el propio presidente Echeverría "expresó su simpatía porque

la reforma federal se haga también local". El Secretario de Gobernación fundamentó así la necesidad de la reforma local: "Además de propiciar la ampliación de las vías democráticas de participación política y de consolidar las instituciones nacionales, la simpatía con que ve el presidente Echeverría la idea de establecer diputados de partido en los congresos locales daría lugar a un juego más real de las ideas políticas y a juicios más realistas acerca de los problemas a que hace frente el desarrollo compartido".¹

En el mismo sentido, el presidente del comité ejecutivo nacional del PRI, Jesús Reyes Heróles, declaró: "Haciéndole frente a un hecho indudable, el pluralismo ideológico que existe en nuestro país, nuestro partido, absolutamente mayoritario, es partidario de facilitar la representación de las minorías en un sistema auténticamente democrático de sana emulación. Ahora que se habla de diputados de partido, el PRI... sostiene la necesidad de estos diputados de partido en aquellos estados en que existan las condiciones que así lo justifiquen".²

Debe destacarse, no obstante, que la reforma política-electoral local en algunos casos se vería frustrada por la inexistencia de la oposición en algunas regiones del país y la debilidad institucional de los partidos opositores. Pablo González Casanova afirma que "en tanto canales cívicos y políticos los partidos reflejan, a lo más, la inconformidad de las facciones de la clase dirigente y de los estratos medios más avanzados, en particular los urbanos". Existe alguna oposición en los grandes centros urbanos, pero en las zonas rurales y económicamente deprimidas el PRI obtiene triunfos arrolladores que en general carecen de credibilidad.

Tal vez la reforma política local alcance éxito en aquellas regiones en que los partidos minoritarios cuentan con una estructura permanente y sólida. Pero esta regionalización de la vida política nacional no es, de ninguna manera, un hecho alentador. Todo lo contrario. *Ejemplifica elocuentemente la debilidad de los partidos de oposición y, por ende, la debilidad de nuestro sistema democrático.*³ Quizá sea necesario tomar en consideración la propuesta de don Daniel Cosío Villegas, cuando afirma que una parte importante del problema "radica en que los partidos minoritarios carecen de los recursos económicos, y los consiguientes humanos, del PRI, hecho

que plantearía el grave problema de que las elecciones se financiaran con dineros públicos repartidos equitativamente entre los partidos contendientes".⁴

Pensamos, no obstante, que la reforma política local, con sus alcances limitados y sus logros a largo plazo, debe llevarse a cabo. Ello así, porque responde a un hecho indudable: el pluralismo político que existe en nuestro país; y a una necesidad ineludible: la descentralización política, administrativa y económica.

PLURALISMO POLITICO Y PARTICIPACION

Las elecciones disputadas constituyen el signo de que el Derecho Constitucional de un determinado país acepta el fenómeno de la sociedad pluralista.

En términos generales, se puede decir que una sociedad política es de carácter pluralista cuando admite la libertad de opinión. Los ciudadanos tienen derecho de opinar de diversas maneras, no solamente en lo que atañe a la marcha de los asuntos públicos y sobre las opciones políticas que hay que hacer para la vida de un país, sino también sobre la organización y los fundamentos de la sociedad.

"Este carácter pluralista de la sociedad se traduce, de hecho, en el constitucionalismo occidental, afirma André Hauriou, por el pluralismo de opiniones de los ciudadanos, la libertad de reunión o de mantener opiniones no ortodoxas públicamente; la libertad de asociación y el pluralismo de los grupos parlamentarios que tienen asiento en los escaños de las Asambleas".⁵

Para A. Hauriou la aceptación del pluralismo en occidente se debe en parte a su tradición individualista, pero también a una serie de razones de carácter más sociológico. Una, fundamental, es que el pluralismo fue aceptado en ciertos países en que la nación estaba ya formada, y en donde se había manifestado ya, consecuentemente, un proyecto común de vida. Así, por debajo del pluralismo, habría un amplio acuerdo sobre las bases de la sociedad.⁶

Pero el pluralismo, al margen de los diversos elementos de que es tributario, presente en todas partes, según la opinión de George Burdeau, un doble carácter de ambigüedad y de inercia.

Es ambiguo porque el mero hecho de ser numeroso no resuelve nada, si no se sabe si es para combatirse o ponerse de acuerdo.

Ciertamente en E.U. y en Inglaterra hay un acuerdo sobre ciertos principios básicos que permite que la lucha se mantenga en un plano de discusión leal; pero esta tolerancia se logra porque otras tendencias son mantenidas fuera de la competición.

"En cuanto al pluralismo que proclaman las democracias de la Europa Continental, más parece el registro de los antagonismos existentes que el enunciado del deseo sincero de superarlos. Como ningún partido se siente lo bastante fuerte para imponer sus puntos de vista, el pluralismo se convierte para cada uno de ellos en protección contra la actividad de los otros, en un biombo tras el cual cada uno apresta sus armas".⁷

Todo esto explica que el pluralismo es de hecho una fórmula estática. Por prometedoras que sean las tendencias que incluye y las fuerzas sociales que reúne, el dinamismo de cada uno queda paralizado por el de los otros. De ello resulta que el camino que puedan recorrer juntos es corto.

La verificación de estos hechos, sin embargo, no implica la condenación del pluralismo. Sólo evidencia la dificultad de ponerlo en práctica. Ahora bien, esta dificultad está en armonía con las inquietudes del hombre de nuestro tiempo que reflexiona sobre sus problemas y les busca la mejor solución.

Como bien dice G. Burdeau: "Si se admite que la libertad efectiva del hombre reside en la facultad de elegir y de optar que le garantizan los variados ambientes de un gran número de sociedades en las que participa sin que ninguna le absorba en su totalidad, si se piensa que tiene derecho de pertenecer a todas las comunidades de orden moral, cultural y espiritual que permitan el desarrollo de su persona, entonces es preciso aceptar la contradicción y las dificultades de ajuste que suscita un universo social y moral tan múltiple y lleno de contrastes".⁸

Lo propio del pluralismo es, pues, su oposición a las mutilaciones de la persona sobre las que se funda el totalitarismo. Pero el pluralismo no puede evitar la contradicción más que a condición de que, a la hora de elegir, se suspenda el choque de ideas. Pero el tiempo de elegir es precisamente el de la acción política. Válido como fuente de inspiración, ¿podrá serlo como generador de acciones concretas?

Quizá sólo cuando el pueblo adquiriera una madurez intelectual que le permita aceptar lealmente algunos postulados sobre los que reposa el orden social. Pero ese acuerdo sobre algunos principios básicos no puede adquirirse si no se cumplen algunas condiciones sociales y económicas: *ausencia de desigualdad considerable en los niveles de vida, expansión económica suficiente para garantizar a todos oportunidades sensiblemente iguales.*

Una vez reunidas esas condiciones el poder encuentra tanto la inspiración necesaria para su obra como la autoridad indispensable para emprenderla. Pero como ha advertido don Jesús Reyes Heróles, el pluralismo no debe caer en una situación de pulverización política: "Cuando los ciudadanos no logran coincidir en los idearios de unos cuantos partidos políticos, el país en cuestión vive en la inestabilidad y corre el riesgo de la disgregación política".⁹

Las fuerzas sociales, espirituales o económicas, deben sin duda expresarse libremente, pero si quiere evitarse la disgregación o la reconstrucción de un feudalismo, importa que su acción se exprese a través de los órganos constitutivos del único poder legítimo y válido para la comunidad: el poder estatal. Como afirma G. Burdeau: "La democracia es inseparable de un poder único, porque haciéndolo superior a cualquier otro, esta unidad le permite mantener abiertas las luchas de las tendencias".¹⁰

En nuestro país, según apunta Rafael Segovia, desde el gobierno de Avila Camacho se ha buscado una forma de legitimación en el pluralismo político. De ahí que los gobiernos posteriores hayan alentado la creación de uno o varios partidos de oposición, capaces de *justificar un partido mayoritario, pero no totalitario.*¹¹

Ahora bien, en México el derecho constitucional establece las elecciones disputadas, signo esencial de la aceptación del fenómeno del pluralismo, pero en la práctica los triunfos aplastantes del Partido Revolucionario Institucional constituyen un elemento de constante fricción entre un sistema electoral democrático y un sistema político de partido dominante.

El desarrollo económico nacional ha creado nuevos grupos regionales, profesionales y de interés social que exigen que se les escuche más en el proceso de decisión. En este sentido el sistema político debe abrir canales a través de los cuales se expresen los

diversos intereses políticos e ideológicos. De lo contrario nuestro desarrollo podría verse frenado por un fuerte descontento político.

Las crisis políticas que sacudieron a México durante el sexenio del presidente Díaz Ordaz prueban nuestro aserto. Las huelgas y enfrentamientos entre el gobierno y la clase media urbana plantearon la necesidad de abrir nuevos canales y reforzar los existentes para ampliar la participación ciudadana institucionalizada.

Dentro de este contexto se inserta la Reforma Política del Presidente Echeverría. ¿Cuál es su naturaleza y cuáles son sus objetivos? Rafael Segovia la define con exactitud. "En apariencia se trata, afirma, de lograr una reforma legal, limitada, contenida por los propios límites del sistema político vigente. No se intenta lograr una redistribución total de las fuerzas en el interior del sistema, de manera tal que cambie la naturaleza de éste, sino reordenar algunos de los elementos disfuncionales y conferirles de manera exclusiva la función que deben ejercer en un régimen pluralista democrático y representativo, pero teniendo siempre presente que se trata de un régimen de partido dominante".^{1 2}

Así pues la reforma política de Echeverría alienta un pluralismo político que señala la vocación más que la naturaleza democrática del sistema político mexicano, pues trata de que la oposición política no conlleve ni la destrucción del partido mayoritario ni la fragmentación del personal político.

No obstante estas limitaciones, la reforma política ha dado algunos buenos resultados, según se aprecia en las elecciones pasadas de diputados federales: los partidos minoritarios aumentarán sus votaciones y sus escaños en la Cámara de Diputados. A mediano y largo plazo la reforma tendrá que dar mejores frutos, permitiendo una más efectiva participación en la vida política de los distintos intereses políticos e ideológicos que existen en nuestro país.

La reforma política local debe ser un complemento necesario de la reforma federal para que los distintos grupos cumplan un papel activo en la toma de decisiones a través de los canales, institucionalizados, pues una participación activa implica intervenir en las responsabilidades de gobierno desde el municipio hasta la federación. Y son justamente los partidos las alternativas que ofrece el sistema para acceder a la participación.

LA REFORMA POLITICA LOCAL Y LA DESCENTRALIZACION

La centralización política, económica y administrativa es un obstáculo grave para la democratización del país. La ciudad de México no sólo es la capital política y administrativa, es también la sede esencial de su economía. La capacidad decisoria, la capacidad financiera, los medios de investigación, el potencial del futuro, todo ello tiende, en lo esencial, a *concentrarse en la capital* en detrimento de todo México. El país está gobernado, pues, según el más viejo de los modelos: la jerarquía. Todo se decide desde arriba; los de abajo ejecutan.

Desde su campaña política como candidato del PRI, el presidente Echeverría ha mostrado una notoria preocupación por la redistribución de los instrumentos políticos y económicos. Esta tónica redistributiva del actual régimen parece apuntar a disminuir los privilegios urbanos, y extender los beneficios modernos hacia la marginalidad de provincia.

La descentralización es, en este sentido, una necesidad impostergable. Los medios técnicos que ofrece la sociedad moderna brindan una oportunidad única para la democratización de la sociedad a través de la descentralización. En la descentralización se unen la eficacia y la democracia; se basan ambas en una distribución de las tareas que da a cada uno la oportunidad de demostrar su competencia. La descentralización evita la congestión de los grandes centros urbanos condenados por la acumulación de problemas, del agotamiento, del embotellamiento. Finalmente, la democracia, la descentralización y la eficacia ponen su confianza en el hombre, mejor informado y eficaz.^{1 3}

En este orden de cambios, tendientes al logro de una sociedad nacional más justa y equilibrada, se inscribe la reforma política local. Es notorio que, hasta este momento, la legislación local electoral se encuentra en atraso respecto de la legislación federal electoral. Luis H. Ducoing G. expresó: "Es indudable que entre el sistema electoral vigente y los sistemas electorales de los Estados, hay una diferencia notable. Con las nuevas reformas. . . esta diferencia se acentuará aún

más. Hay leyes electorales que no corresponden en su texto y mucho menos en su intención, a la política que es indispensable en la vida de hoy.

No es posible, por tanto, que se dé la espalda, en algunos estados de la República, a los avances democráticos de nuestro pueblo y resultaría contrario al justo interés del presidente de la República. . . seguir manteniendo sistemas electorales anacrónicos".¹⁴

Las afirmaciones del Lic. Ducoing expresan con exactitud la brecha que existe entre la legislación federal electoral y la legislación local. Es cierto que en algunos Estados ya se introdujeron reformas, pero, en general, se trata de reformas tibias y mecánicamente copiadas del modelo federal.

VERACRUZ UN CASO DE REFORMA LOCAL

En seguida, como un ejemplo de lo que afirmamos, comentamos el caso del Estado de Veracruz, en donde ya se hicieron reformas a la legislación electoral.

La reforma político-electoral recientemente instituida en Veracruz es incompleta y superficial. Más aún, es sólo un trasplante mecánico de la reforma federal. Pero un trasplante incompleto. El acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación, por ejemplo, que en la reforma federal constituye una de sus partes más importantes, en la reforma Veracruzana se hace a un lado por completo.

En suma, la reforma se reduce a dos cosas: a) se introduce la modalidad de diputados de partido; y b) se establece la edad de 21 años para poder ser electo diputado local. Para adecuar las reformas constitucionales a la legislación electoral se promulgó una nueva ley electoral. La novedad de la ley se limita a la introducción de las reformas mencionadas y a un aumento de los distritos electorales locales (de 11 a 16). Fuera de eso, el corpus normativo anterior quedó intocado; y la ley electoral contiene normas francamente antidemocráticas.

Un ejemplo: en el capítulo V de la ley, que se refiere al procedimiento de la votación, hay un artículo el -44- que viola el secreto del voto. Ahí se lee: ". . . si pertenece a la sección (el votante) se le entregará la boleta del color que elija, recibéndola

inmediatamente el presidente (de casilla) para que éste la deposite en la urna. . .”.

Esto es, el votante hace de hecho pública su elección, violándose así el secreto del voto. Es obvio que este procedimiento permite la manipulación de los electores, particularmente los del medio rural; y permite también el uso de diversas presiones para obligar al votante a sufragar por un partido o candidato determinados.

En resumen, la reforma política del presidente Echeverría busca ampliar e institucionalizar los canales de participación política fortaleciendo a los partidos de oposición. Sin embargo, es notorio que en algunos Estados de la República y en diversas regiones dominadas por estructuras de cacicazgo, se considera a los partidos de oposición como enemigos del Estado. Pervive, pues, una concepción de poder sacralizado, necesario, no discutible.

Ello hace indispensable que a la reforma política federal siga la reforma política local. Una reforma profunda y acorde con las circunstancias de cada Estado; no una reforma superficial, mecánica, hecha "nada más para cubrir el expediente". No basta, pues, con introducir la modalidad de diputados de partido y reducir la edad para poder ser diputado. También es necesario que los partidos tengan acceso, en los niveles locales, a los medios electrónicos de comunicación en tiempo de campañas electorales; que gocen de exenciones de impuestos y de franquicias postales; que, sobre todo, se revisen a fondo Normas Locales electorales claramente anti-democráticas.

Estas reformas contribuirán sin duda a fortalecer la participación política de los partidos de oposición en los niveles locales perfeccionando así nuestra democracia pluralista. *Un punto clave de ese proceso de democratización es la autonomía efectiva del municipio. Son muchos y complejos los factores que han confluído para anular la vida política municipal. Restituir la autonomía a los municipios será, por tanto, un proceso lento y difícil.*

La reforma política local debe ser un instrumento que coadyuve a lograr la revitalización política del municipio. Por ello nosotros proponemos, como parte de la reforma local, la creación de regidores de partido en aquellos municipios en que existan condiciones que así lo justifiquen. *Esta innovación traería como resultado una adminis-*

tración municipal más eficaz y honesta y permitirá, a la vez, una participación más efectiva de los vecinos en los asuntos públicos que más cercanamente les afectan.

OPOSICION EFICAZ Y DEMOCRATICA

Por último, pensamos que una oposición verdaderamente democrática se encarna en instituciones organizadas pertenecientes a la comunidad, es decir, en instituciones que la ejercen desde fuera de la estructura gubernamental. *Los partidos como cauces institucionales de participación ciudadana, ejercerán desde la comunidad la función de control y de oposición de o al gobierno. Al mismo tiempo, los partidos minoritarios serán los órganos que ejercerán la función de control de la gestión de los asuntos públicos que, desde el poder, dirige el partido mayoritario. De esta manera, aparecerá la distribución de poderes frente a su concentración y confusión.*

“Por eso, afirma Juan Fernando Badía, la oposición democrática que implica la resolución de los principales conflictos políticos de una sociedad, autorizando a uno o a varios partidos de oposición a rivalizar con el partido en el Poder para obtener el voto popular que les permita convertirse en partido o partidos gobernantes, es un sistema moderno de oposición”.¹⁵

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO IX

- ¹ Revista Tiempo, 21 de enero, 1974, Pág. 8.
- ² Idem, Pág. 8.
- ³ González Casanova, Pablo.- *La Democracia en México* Ed. ERA, México, 1965, Pág. 105.
- ⁴ Cosío Villegas, Daniel.- *El Estilo Personal de Gobernar* Ed. Joaquín Mortiz, México, 1974, Pág. 81.
- ⁵ Hauriou, André.- *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas* Ediciones Ariel, Colección Demos, Barcelona 1971, Pág. 253.
- ⁶ Idem, Pág. 255.
- ⁷ Burdeau, Jorge.- *La Democracia*, Ediciones Ariel. Col. Demos, España, 1970, Pág. 92.
- ⁸ Idem, Pág. 93.
- ⁹ Reyes Heróles, Jesús.- *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana 1910-1971*, PRI, México 1971, Pág. 145.
- ¹⁰ Burdeau, J. Op. Cit., Pág. 102.
- ¹¹ Segovia, Rafael. Op. Cit. Pág. 305.
- ¹² Idem. Pág. 306.
- ¹³ Servan-Schreiber, J.J. *El Poder Regional*, Ed. DOPESA. Barcelona, 1971, Pág. 15.
- ¹⁴ Ducoing, Luis H.- *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana, 1910-1971*, PRI, 1971, México, Pág. 391.
- ¹⁵ Badía, Juan Fernando.- *La Democracia en Transformación*. Ed. Tecnos, Madrid 1973, Pág. 165.

Capítulo X

REPRESENTACION Y LEGITIMIDAD

"La representación política puede producirse o concebirse de diversos modos, pero en esencia, ha de referirse a una representación a la vez constitucionalizada y consensual".

MANUEL FRAGA IRIBARNE
El Desarrollo Político

El tema de la representación y el correlativo del gobierno representativo es uno de los más importantes de la teoría política. Una vastísima literatura así lo confirma. El profesor Loewenstein ha dicho que "la invención... de la técnica de la representación ha sido tan decisiva para el desarrollo político del Occidente y del mundo, como ha sido para el desarrollo técnico de la Humanidad la invención del vapor, la electricidad, el motor de explosión o la fuerza atómica".¹ Y Fraga Iribarne ha escrito que "la representación política ha permitido, por una parte, la formación de mayores y más poderosas organizaciones sociales; pero, al mismo tiempo, ha hecho posible el concebir, dentro del Estado, un poder distinto del gobierno, y capaz de controlarlo".²

Más claramente, el mismo Fraga Iribarne dice: "La representación política es la única idea que hasta ahora se ha manifestado capaz de conciliar la necesidad de autoridad y la exigencia de democracia; de un poder fuerte, y sin embargo, responsable; de que haya mando, pero con participación de los gobernados".³

LA REPRESENTACION, FENOMENO JURIDICO Y SOCIAL

En todo caso, *la representación no es sólo un fenómeno jurídico, es también un complejo problema social*, pues basta una observación superficial de los hechos para comprobar que la representación política no se corresponde con los "perfiles técnicos" de la representación jurídica, siendo "más bien un modo de resolver el problema de la legitimidad del poder y concretamente un modo de organizar el asentimiento del pueblo y la responsabilidad política".⁴ La representación también va unida a otro concepto básico, el de confianza.

REPRESENTACION Y GOBIERNO

Representación es "el proceso a través del cual se ejerce el poder e influencia política de la totalidad, o de una parte de la ciudadanía, sobre la acción del gobierno, con su aprobación expresa o implícita, ejercitándose en su nombre por un pequeño número de ellos, con efecto vinculante con la totalidad de la comunidad así representada".⁵

Una concepción moderna de la representación política se sitúa en la raíz misma de la política civilizada: gobierno del hombre por el hombre, pero de un modo que se base en la confianza, en el acuerdo y la responsabilidad. Un gobierno representativo sabe que la sociedad produce necesidades y demandas, que el Estado debe convertir en acciones políticas. El Estado se hace legítimo porque satisface las aspiraciones colectivas; para lo cual debe conocerlas, aceptarlas, canalizando su expresión válida.

Es claro que un gobierno representativo no tiene que estar siempre respondiendo a los impulsos de la base; es cierto también que las iniciativas serán suyas, pero han de hacerse de acuerdo con los deseos de las mayorías, y plantearse de modo que sean aceptables. En todo caso, los estímulos de base deben ser posibles en todo momento, y siempre que los haya, debe producirse una respuesta adecuada. El gobierno ha de ejercer el liderazgo, pero fincado siempre en la confianza, que se logra con un diálogo permanente.

Finalmente, como afirma con acierto Fraga Iribarne: "La esencia del gobierno representativo es, en definitiva, que los gobernantes, que

cada vez acumulan más poder, respondan de él ante los gobernados, y deban renovar ante ellos, de algún modo, su confianza. Esto se refiere, por una parte, al conjunto del sistema político; por otro, a los políticos en particular".⁶

¿Cómo es ello posible? ¿Cómo resolver la contradicción que existe entre el mandar, por una parte, y ser controlado por otra? Es, naturalmente, un problema difícil.

Por otra parte, para preguntar al pueblo hay que tener ya autoridad: autoridad y confianza están así estrechamente relacionadas. Es la función principal de la representación.

Pero, como observa Fraga Iribarne. "la autoridad es algo más que la mera potestad; su contenido moral deviene de la legitimidad que, de un modo u otro, arranca de la representación. El pueblo no puede actuar directamente".⁷ Como dice C. Schmitt, "Sólo puede decir sí o no; no puede asesorarse, ni deliberar, ni discutir; no puede gobernar ni administrar; tampoco puede elaborar normas, sino únicamente sancionar con su sí el proyecto de norma que se le presente. Pero sí puede estar conforme, o no, con los que gobiernan, con sus ideas, con sus programas, con sus procedimientos".⁹

Por tanto, el gobierno representativo debe basarse "en la organización de la confianza, y también de la desconfianza; es decir, que la opinión pública puede tener alguna posibilidad de contraste, de oír la voz de una oposición, igualmente responsable".¹⁰

La interpretación clásica del gobierno representativo debe ser revisada, pues, en nuestros días, las condiciones sociales han variado de modo fundamental. Quizá los cambios más importantes han sido la organización electoral y la aparición de una tecnocracia.

Por una parte, sistemas electorales cada vez más complejos y un cuerpo electoral más numeroso han dado lugar a la necesidad de asociaciones políticas intermedias que canalicen la representación. Por otra parte, la Administración Pública ha crecido en volumen, competencias y medios de acción, y ha acometido procesos de planificación. Todo ello hace necesario reconsiderar planteamientos hechos en una época individualista y actualizarlos a la vista de las realidades sociales de hoy.

"Para algunos, comenta Fraga Iribarne, la situación es desesperada. Los partidos, se dice, han suplantado la representación, en

lugar de encauzarla; por otra parte, el predominio tecnocrático hace que hoy, designados o reconocidos unos expertos, no cabe si no respaldar lo que ellos hacen".¹

Ante esas nuevas realidades, creadoras de insatisfacción política, es necesario encontrar de nuevo un camino a través del cual los grupos fundamentales de la sociedad se sientan participantes y logren hacer triunfar sus puntos de vista.

La primera cuestión a tratar sería el principio mismo de gobierno de mayorías. "En una sociedad secular, sin dogmas políticos, la fuente máxima de legitimidad es el consentimiento mayoritario, alumbrado por una adecuada representación y, cuando sea posible, por ratificación directa, de carácter plebiscitario"^{1 2} Hoy ya nadie discute, en cuanto al fondo, el principio del gobierno de mayorías, con la reserva de determinadas garantías a las minorías: lo que se discute es cómo se mide la mayoría legítima. En este tema, como en muchos otros, hay una versión liberal y una versión socialista. Pero el principio mismo no se discute.

"En su versión occidental, se estima que la mayoría debe gobernar y decidir, pero dentro de procedimientos constitucionales, con protección a las minorías y con respeto a los derechos fundamentales. Lo primero, para evitar que mayorías pequeñas o inestables abusen del principio, lo que presupone, además, un gran sentido de comunidad y de responsabilidad en la clase dirigente. Lo segundo, en dos dimensiones: para asegurar un mínimo de posibilidades a la minoría social; que siempre será minoría; y para que la minoría política de hoy tenga la oportunidad de ser la mayoría de mañana. Y, finalmente, porque aún la mayoría no puede ni debe hacer ciertas cosas, si atentan a la dignidad humana y social del hombre".^{1 3}

Esta doctrina nos parece sustancialmente correcta. Del principio de mayoría, aplicable a grupos determinados, era lógico pasar a la doctrina del gobierno mayoritario, es decir, a la aplicación de un principio democrático a la sociedad en general. Ello supuso la constitucionalización del principio de soberanía popular, la ampliación progresiva del electorado y, en algunos Estados, la introducción de procedimientos de democracia semidirecta, como el referéndum.

Es indudable que el principio mayoritario es más fácil de aplicar en cuerpos homogéneos (en un Cantón suizo, por ejemplo), y sobre

cuestiones prácticas que en las de principio. Prueba de ello son los actuales problemas de las minorías en algunos países: a medida que aumenta la aplicación del principio de la mayoría, más grave se hace el problema de la minoría. De ahí la aparición de doctrinas como "el poder negro", "el poder juvenil", etc, que derivan precisamente de una falta de acuerdo en los principios básicos del contrato social, y en los cauces adecuados de representación.

Es necesario, pues, revisar los procedimientos, para realizar lo esencial: un gobierno legítimo, basado en el principio mayoritario, con respeto a las minorías y actuando en un marco constitucional, con un sistema representativo que permita una renovación constante de ideas y de personal, sin mengua de la eficacia y la estabilidad.¹⁴

Para ello es necesaria la asociación política, como factor coordinador y estabilizador. Hace falta que los grandes intereses colectivos se incluyan en programas generales. La asociación política es en nuestros días una institución fundamental que coordina a los demás. Y aún no se conoce otro medio de promover la participación general.

Es cierto, por otra parte, que el aparato de los partidos tiende a perder contacto con la base, y más que a representarla, monopoliza oligárquicamente. Este es un aspecto del peligro de exceso de burocratización que se presenta en todas partes. Pero los defectos o las desviaciones no son toda la realidad; son algo que debe corregirse. "Una acción colectiva de los hombres para lograr fines políticos exige la asociación, como exige la representación. Y hace falta quien tome la iniciativa en el proceso político, y así será de modo político o clandestino, mientras haya vida política. Donde no ocurre de un modo institucional, es inevitable la aparición del soto-gobierno, del gobierno subterráneo; por su misma naturaleza facciosa e irresponsable".¹⁵

La evolución, inevitable en las sociedades modernas, hacia las grandes organizaciones, plantea otra importante cuestión: no basta que se refuerce el aparato representativo de control; es necesario que la representación entre en el propio proceso administrativo. Hoy preocupa profundamente el modo como tiende a funcionar la administración pública, que es la parte del Estado que más directamente afecta a la vida de los ciudadanos y que parece estar cada día más lejos de ellos.

"Muchas veces, las gigantescas administraciones se reducen, en la práctica, a arbitrar entre los intereses organizados y poderosos mientras los débiles no tienen quien los oiga, ni haga campañas a su favor".¹⁶ No hay que dar a la Administración solamente poderes de decisión, sino criterios materiales para hacerlo. Ello exige, en la concepción de los planes y de las leyes, una intensa politización. Pero, en la ejecución exige, además, que la Administración tenga incrustados elementos representativos, único modo de legitimarla y vitalizarla, dentro de una auténtica "democracia de participación".

ALIENACION POLITICA Y PARTICIPACION

El crecimiento de la organización y el debilitamiento de la representación han generado un fenómeno que a todos preocupa: el de la apatía o el franco rechazo.

El ciudadano actual tiene cada vez más dificultad intelectual para representarse al Estado, a la vida política; y, moralmente, se siente cada vez menos representado en ella; siente que no es tomado en cuenta; que es manipulado por otros, a los que no puede responsabilizar, que le hablan con lenguaje incomprensible, que no atienden sus demandas.

Quizá a ello se deba el fenómeno, tan frecuente en nuestros días, del radical cuestionamiento hecho por algunos grupos al conjunto de las instituciones económicas, sociales y jurídicas; se trata de un rechazo de lo establecido, en unas dimensiones sin precedentes. Se podría decir que una "cultura cívica", un conjunto de actitudes en relación con el orden social, con la cosa pública, con la ley, se vienen abajo, deteriorando consecuentemente el orden político y las conductas relacionadas con el mismo.

La alienación y la no participación política, nos dice Fraga Iribarne, "puede ser sentida por un individuo, o por un grupo, de modos muy diversos; como falta de poder, o de participación, para lograr objetivos legítimos, o incluso de necesidad vital; o como falta de sentido, o de previsibilidad, en la marcha general del proceso político; o como desorden, o alteración de las prioridades debidas entre los valores; o como aislamiento, o retroceso, dentro de una sociedad que marcha. Las conductas resultantes pueden ser muy

diversas: apatía 'que lo hagan sin mí', activismo reformista, separatismo, revolución, anarquismo, terrorismo a la desesperada".¹⁷

ABSTENCIONISMO Y REFORMA POLITICA EN MEXICO

En nuestro país, un conjunto de diversos factores (la hegemonía del partido oficial, la consecuente debilidad del régimen de partidos, la ineffectividad aparente de la representación, etc.) han contribuido a crear en el electorado actitudes de apatía, de indiferencia o de franco rechazo. Ello se ha manifestado en el *abstencionismo electoral* (de 22 millones de empadronados 8 se abstuvieron de votar en las elecciones de 1970) y en el recurso, frecuente en los últimos años, a vías extraconstitucionales para expresar el descontento contra el establecimiento imperante.

Ese alto índice de abstencionismo se acentúa por el hecho de que en nuestro país la Constitución hace del voto un derecho y un deber de los ciudadanos, cuyo incumplimiento puede ser castigado hasta con 6 meses de cárcel y 300 pesos de multas. Esto supondría, como afirma Rafael Segovia, que los ciudadanos de las regiones más desarrolladas del país participaran con mayor intensidad por ser los mejor informados de sus deberes. Pero, observa el mismo autor, "contrariamente a las tendencias que sobre participación y abstención se observan en casi todos los países, en México no se da una correlación positiva entre participación y desarrollo, sino que en cierta medida se advierte, en las cifras oficiales, la tendencia contraria: a mayor desarrollo menor participación".¹⁸

En todo caso, el abstencionismo es un hecho que preocupa a quienes ejercen el liderazgo político, pues la actividad electoral es una de las bases fundamentales de legitimidad del sistema político mexicano.

A ello obedecen los esfuerzos del sistema por reforzar y ampliar los canales institucionales de participación y por fortalecer la débil oposición organizada. La Reforma política realizada por el régimen del presidente Echeverría busca, como ya hemos comentado, que "la expresión de las diversas tendencias ideológicas y que los naturales conflictos de pensamiento y de intereses, propios de una sociedad en evolución como la nuestra, se encaucen en términos democráticos".

La reforma política mencionada ya obtuvo éxitos parciales que se reflejan en las elecciones de 1973. *Su meta fundamental, consolidar un pluripartidismo débil*, se ha logrado, una vez que los partidos menores —el PPS y PARM— han legalizado su presencia en la cámara de diputados gracias a la nueva Ley Federal Electoral y a las reformas constitucionales. el PAN, por su parte, confirma sus avances y su presencia en el juego electoral mexicano.

Sin embargo, nos dice Rafael Segovia, el sistema adolece aún de graves fallas: "La vida política muestra tendencias hacia la regionalización. La voluntad de participar o la participación obligatoria se da en el centro de la República, con especial énfasis en la ciudad de México, en el área urbana del Estado de México y en algunos estados aledaños. El Sur y Sudeste, por seguir siendo la tierra de promisión de los caciques, sufragan de manera tan aplastante por el PRI que este voto carece de credibilidad y, por consiguiente, de un peso real en la vida democrática de la nación. No son sino una manifestación del llamado control político".¹⁹

De cualquier modo, los cambios que la reforma política ha impulsado son irreversibles. La nueva Ley Federal Electoral, al conceder voz y voto a los partidos minoritarios en el seno de los organismos que estructuran y vigilan el proceso electoral, imposibilita el fraude allí donde las asociaciones políticas cuentan con estructuras permanentes y sólidas. Por ahora sólo en algunas ciudades se encuentran los afiliados y los funcionarios de partidos capaces de hacer cumplir las facultades que la ley les concede, y allí donde estuvieron presentes, los buenos resultados no se hicieron esperar.

El arribo a una verdadera democracia política, económica y social supone, sin embargo, un aliento reformista constante, incrustado en el sistema. Lo esencial es que las decisiones importantes se tomen en un contexto social y político que permita la participación y el control, directo o representativo, de todos o de la gran mayoría. "Tal debe ser el objetivo de todo movimiento político serio, que no aspire sólo a sustituir a los que mandan, sino a realizar un progreso histórico".²⁰

El abstencionismo y la no participación es un fenómeno que se puede observar a primera vista, pero no ha sido estudiado suficientemente. Aquí lo reducimos a sus términos más sencillos: *la gente se*

encuentra dentro o fuera del sistema. Esto quiere decir dos cosas: encontrarse totalmente fuera, es decir, con odio y resentimiento; y encontrarse sin verdadera participación dentro de él. Se puede decir que este es el principal barómetro de la legitimidad.

Cierto es que hay un grado de apatía inevitable, pero, a partir de cierto nivel, es funesto para cualquier sistema político, y para la salud social. Para que no haya apatía, ni desafección, debe existir eficacia política, proximidad del mando, compromiso con el sistema y satisfacción con su funcionamiento. Ello exige continuar reformas que, al principio pueden tener alcances limitados y resultados parciales, pero que a partir de cierto momento *el desarrollo político* crea mayorías naturales a favor del sistema.

La gente no participa cuando la tienen sin cuidado las reglas del juego, y sus eventuales frenos. En este sentido, un punto clave es la *información*. Si todo está concentrado, y se tramita de modo secreto, es inevitable que, a falta de un debate público y una oposición institucional, se produzca la apatía de unos, y la actitud contestaria de otros.

No hay verdadera representación, ni efectiva participación, sin un consentimiento básico en la toma de decisiones que afectan el bienestar de todos los ciudadanos; sin una razonable libertad de discusión y oposición, respecto a estas decisiones, sin que éstas se ordenen de un modo racional; sin un mínimo de igualdad de oportunidades políticas, y sin una educación política general, que prepare los ánimos para ello.

En fin, consideramos que un pueblo, para ser bien gobernado, tiene que participar, de algún modo, en el gobierno. No hay verdadero Estado sin un consentimiento básico del pueblo. Hemos visto que la representación tiende a facilitar la compatibilidad del mando con esa participación popular; digamos que reduce al mínimo la dominación, sin mengua de la potestad. Es una forma para hacer compatible el autogobierno con el necesario liderazgo.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO X

- ¹ Loewenstein, Karl.- *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, España 1971, Pág. 60.
- ² Fraga Iribarne, Manuel.- *Legitimidad y Representación*. Ed. Grijalbo, Barcelona 1973, Pág. 164.
- ³ Idem. Pág. 164.
- ⁴ García Enterría, E.- *Legislación Delegada y Control Judicial*, Madrid 1970, Págs. 99—700.
- ⁵ Friedrich, J.C.J.- *La Democracia como Forma Política y como Forma de Vida*. Ed. Tecnos, Madrid 1961, Pág. 171.
- ⁶ Fraga Iribarne, M.- *Op. Cit.*, Pág. 188.
- ⁷ Idem. Pág. 188.
- ⁸ Schmitt, C.- *Teoría de la Constitución*. Editora Nacional.
- ⁹ Idem. pág. 188.
- ¹⁰ Idem, Pág. 189.
- ¹¹ Idem. Pág. 190.
- ¹² Fraga Iribarne, Manuel.- *El Desarrollo Político*. Ed. Grijalbo, Barcelona 1971, Pág. 33.
- ¹³ Idem. Pág. 191.
- ¹⁴ Idem. Pág. 193.
- ¹⁵ Sánchez Agesta L.- *Principios de Teoría Política*, Editora Univ. de Granada, España 1944. Pág. 303.
- ¹⁶ Fraga, Iribarne.- *Legitimidad y Representación*, Ed. Grijalbo, Barcelona 1973, Pág. 188.
- ¹⁷ Idem. Pág. 200.
- ¹⁸ Segovia, Rafael.- *Op. Cit.*, Pág. 314—315.
- ¹⁹ Idem. Pág. 520.
- ²⁰ Jiménez de Parga, Manuel.- *Los Regímenes Políticos Contemporáneos* Ed. Tecnos, 2a. Edición, Madrid 1962, Pág. 381.

CONSIDERACIONES FINALES

La exigencia de un desarrollo mejor compartido torna ineludible acelerar el proceso de democratización en nuestro país para hacer efectiva y real la participación de amplios sectores sociales que hasta la fecha han quedado al margen de la modernización. De otra parte, el surgimiento de nuevos grupos regionales, profesionales y de interés social, que exigen se les escuche más en el proceso de decisión, acentúa la necesidad de una mejor redistribución política y económica.

La carencia de canales de participación —o la aparente ineffectividad de los existentes— ha provocado en importantes sectores de la ciudadanía actitudes de apatía y aun de franco rechazo. Se puede decir que el Estado Mexicano ha perdido en parte su capacidad de conciliación y de control político de los diversos sectores sociales.

Lo anterior ha obligado al gobierno a realizar una serie de reformas de carácter político, económico, cultural y social cuyos resultados y alcances no se pueden precisar aún. Nuestro propósito se reduce, en esta parte final de nuestra tesis, a hacer algunas consideraciones en torno a las reformas introducidas en nuestro sistema electoral.

Es indudable que la reforma política electoral realizada por el presente régimen representa un esfuerzo coherente y serio para crear canales de participación —y mejorar y ampliar los que ya existen— para que se expresen y participen en las cuestiones públicas los diversos intereses ideológicos. Se pretende con ello institucionalizar la solución de los conflictos que surgen en una sociedad diversificada como la nuestra, y que cada día se complica más.

La reforma política electoral ha tenido ya resultados alentadores, aunque parciales. En las últimas elecciones, por ejemplo, es notorio el aumento de votos obtenidos por los partidos minoritarios. Gracias a la reforma también, algunos partidos han legalizado su presencia en la Cámara de Diputados. El PAN, el partido de oposición más fuerte, se

ha visto vigorizado y se reafirma cada día como el mayor opositor del partido oficial. En fin, las elecciones en general han sido más limpias que en el pasado.

No obstante, para que la reforma rinda mejores frutos es necesario extenderla a las constituciones y a las leyes locales electorales. Sin la reforma local, la reforma federal limita notablemente sus alcances. Pero debe hacerse una verdadera reforma y no remedos de la reforma federal hechos al vapor y más o menos bien copiados (generalmente mal) como ha sucedido ya en algunos Estados.

Por otra parte, una institución tan importante en la vida política del país como es el senado, ha llegado a ser en nuestros días un organismo adocenado y rutinario que necesita la presencia activa de la oposición.

Por ello proponemos lo siguiente:

A) La creación de senadores de partido, lo que constituye una reforma posible y necesaria, y que sería un vigoroso incentivo para los partidos minoritarios, integrándose así un sistema electoral mixto para elegir al poder legislativo.

B) Devolver a la ciudadanía del Distrito Federal su vida municipal, su corresponsabilidad en todas las decisiones del Gobierno y su participación directa en la elección de sus gobernantes, incluida la del regente.

La sexta parte de la población del país debe participar en la organización y gobierno de su comunidad. El que aquí tengan su residencia los Poderes de la Federación no es razón válida para privarla de un derecho que hoy en día ya se reconoció a los que hace poco eran territorios federales. Por lo contrario, esto descargaría en el futuro al Ejecutivo Federal de la responsabilidad directa del Distrito Federal, permitiéndole mayor atención a los problemas nacionales, y

C) Una verdadera reforma política local electoral a través de una profunda democratización de las leyes locales electorales.

Es necesario, pues, revisar constantemente los procedimientos para realizar lo esencial; un gobierno legítimo, basado en el principio mayoritario, con respeto a las minorías y actuando en un marco Constitucional, con un sistema representativo que permita una renovación constante de ideas y de personal, sin mengua de la eficacia y la estabilidad, ya que solo un poder fuerte, legítimo, con un amplio respaldo popular, puede llevar a la práctica la DEMOCRACIA SOCIAL, vía para el desarrollo de México.

BIBLIOGRAFIA

Autores, obras, publicaciones y documentos citados en la presente Tesis.

- ARNAIZ A., AURORA: *Ciencia del Estado*; Ed. Antonio Robledo, México, 1961.
- ARNAIZ A., AURORA: *Soberanía y Potestad*. Tomo I Ed. UNAM. México, 1971.
- B. DE CELIS, JACQUELINE: *Los Grupos de Presión en las Democracias Contemporáneas*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1966.
- BADIA, FERNANDO JUAN: *La Democracia en Transformación*, Editorial Tecnos, S.A. Madrid, 1973.
- BURGOA O., IGNACIO: *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1973.
- BURGOA O., IGNACIO: *El Estado*, Ed. Porrúa, México, 1970.
- BURGOA O., IGNACIO: *Las Garantías Individuales*, Ed. Porrúa, México, 1965.
- BURGOA O., IGNACIO: *Aspectos Socio-Jurídicos de la Revolución Mexicana*, Ciclo de Conferencias —Sobre la Revolución Mexicana— Auditorio "Jus Semper Loquitur". Facultad de Derecho U.N.A.M. Enero 25 de 1974.
- BURDEAU, GEORGES: *La Democracia*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- CAMARGO, PEDRO PABLO. *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, 1a. edición, México, 1965.
- CARPIZO, JORGE: *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, 1973.
- CARPIZO, JORGE: *Federalismo en Latinoamérica México*. UNAM 1973.
- CASILLAS H., ROBERTO: *Origen de Nuestras Instituciones Políticas*, Ed. Panamericana, México, 1973.
- CAPBELL, P.: *French Electoral Systems and Elections*, Ed. Oxford University P. Oxford, 1953.

- CICERON: *De República*, Ediciones M. Roca., Barcelona, 1960.
- COTTERET, JEAN MARIE Y EMERI CLAUDE: *Los Sistemas Electorales*, Oikos-Tau, S.A. Barcelona, 1973.
- COHEN, ROBERT: *Atenas, Una Democracia*, Ed. AYMA, S.A. Barcelona, 1973.
- COSIO VILLEGAS, DANIEL: *El Estilo Personal de Gobernar*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1974.
- CUEVA, MARIO DE LA: *La Constitución del 5 de Febrero de 1857*, T. II. UNAM. México, 1957.
- CHARLOT, JEAN: *Les Partis Politiques*, Librairie A. Colin, París, 1972.
- CHARNAY, J. P., *Le Suffrage politique en France. Elections parlementaires, élections présidentielles, référendums*, Mouton, París-La Haya, 1965.
- DANA MONTAÑO, SALVADOR. *Différentiation juridiques et politique de la citoyenneté et de la nationalité*, en Cahiers de Législation et de Bibliographie Juridique de l'Amérique Latine, No. 3.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL: *Reformas a la Constitución Federal en Materia de Representación*. Revista de la Facultad de Derecho, No. 50, T. XIII, Abril-Junio de 1963, U.N.A.M.
- DEL TORO CALERO, LUIS: *Sistemática Electoral Mexicana*, Editorial Porrúa México, 1970.
- DELGADO, CELSO H: *La Legislación Electoral Federal en México*, Tesis Profesional. Fac. de Derecho UNAM, 1973.
- DUCOING, Luis H: *Revolución y Pluralismo*. Ciclo de Conferencias: "Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana 1910-1971." PRI. 1971
- DUVERGER, MAURICE: *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.
- DUVERGER, MAURICE: *Los Partidos Políticos*: F.C.E. México, 1965.
- DUVERGER, MAURICE: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 16, A. Colin, París, 1960.
- ECHEVERRIA ALVAREZ, LUIS: *Mensaje al Pueblo de México*, Excélsior, 16 de Noviembre de 1969.

- ESTRADA SAMANO, RAFAEL: *La Calificación de las Elecciones en el Sistema Electoral Mexicano*, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho, México, 1972.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL: *Legitimidad y Representación*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1973.
- FRAGA IRIBARNE, MANUEL: *El Desarrollo Político*, Ed. Grijalbo, Barcelona, 1971.
- FLORIS MARGADANT, G.: *Derecho Romano*, Ed. Esfinge, México, 1968.
- GARCIA MAYNEZ, EDUARDO: *Introducción al Estudio del Derecho*, Edit. Porrúa, México, 1965.
- GARCIA PELAYO, MANUEL: *Derecho Constitucional Comparado*, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1953.
- GARCIA RAMIREZ, SERGIO: *La Ciudadanía de la Juventud*: Ed. Cultura y Ciencia Política, México, 1970.
- GONZALEZ CASANOVA, PABLO: *La Democracia en México*, Ed. E.R.A., México, 1965.
- HAMILTON, MADISON Y JAY: *El Federalista*. Periódico de los E.U.A. Ejemplar No. 62.
- HAURIUO, ANDRE: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ed. Ariel. Barcelona, 1971.
- HAURIUO, MAURICE: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Ed. Reus, Madrid, 1927.
- HELLER, HERMANN: *Teoría del Estado*, Ed. F.C.E. México, 1974.
- JELLINEK, CITADO POR GARCIA MAYNEZ: *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa 22a. Ed. México, 1974.
- JIMENEZ DE PARGA, MANUEL: *Los Regímenes Políticos Contemporáneos*, Ed. Tecnos, 5a. Ed. Madrid, 1972.
- KELSEN, HANS: *Teoría General del Derecho y del Estado*; Buenos Aires, 1949.
- LANCIS Y SANCHEZ, ANTONIO: *Principios Básicos del Derecho Electoral Contemporáneo*, Publicado por la Academia Interamericana de Derecho Comparado, La Habana, 1957.
- LINARES QUINTANA, S.: *El Poder Impositivo y La Libertad Individual*, Ed. A. Perrot. Buenos Aires, 1970.
- LIPSET, S.M.: *Political Man*, Doubleday & Company, Inc. Garden City, New York, 1960

- LOAEZA, SOLEDAD : *El Partido Acción Nacional; La Oposición Leal en México*; Rev. Foro Internacional del Colegio de México, Vol. 14 No. 3. Enero-Marzo de 1974.
- LOEWENSTEIN, KARL: *Teoría de la Constitución*, Eds. Ariel, 2a. Ed. Barcelona, 1970.
- MARTINEZ BAEZ, ANTONIO: *El Derecho Electoral*, Ciclo de Conferencias sobre "La Democracia en México", organizado por la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Mayo 4 de 1970.
- MARTINEZ GARZA B., BEATRIZ: *Las Reformas a la Constitución*, México, 1974.
- MOYA PALENCIA, MARIO: *La Reforma Electoral* Ed. Plataforma; México, 1964.
- NORIEGA, RAUL: *Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana*, Edit. por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1967.
- NEWMANN, SIGMUND: *Partidos Políticos Modernos*, Ed. Tecnos, Madrid, 1966.
- OCHOA CAMPOS, MOISES: *Los Debates sobre la Adopción del Sufragio Universal y el Voto Directo*. Cámara de Diputados, México, 1971.
- POSADA, ADOLFO: *Sufragio* en Enciclopedia Jurídica Española Barcelona, S.F. Tomo XXIX.
- PRECIADO HERNANDEZ, RAFAEL: *Presupuestos de la Reforma Democrática en México*, Conferencia dictada en la F.C.P., y S., UNAM, Oct. 21-1970.
- RABASA, EMILIO: *La Constitución y la Dictadura*, Ed. Porrúa, México, 1956.
- REYES HEROLES. JESUS: *El Liberalismo Mexicano*, Tomo I, UNAM, México, 1957.
- REYES HEROLES, JESUS: *La Historia y La Acción*, Seminarios y Ediciones, S.A., Madrid, 1972.
- ROSS, J.F.S.: *Elections and Electors: Studies In Democratic-Londres*, 1955.
- ROUSSEAU, JUAN JACOBO: *El Contrato Social*, Libro IV-UNAM, México, 1962.

- SANCHEZ AGESTA, L.: *Principios de Teoría Política*, Ed. Granada, U. de Granada, España, 1944.
- SANCHEZ VIAMONTE, CARLOS: *Manual de Derecho Político*, Ed. Bibliográfica, Buenos Aires, 1959.
- SERVANT SCHREIBER, J.J.: *El Poder Regional*, DOPESA, Barcelona, 1971.
- SIERRA, JUSTO: *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, F.C.E. México, 1950.
- SCHEPIS, G., *I Sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazione positive*, Editrice Capparini, Empoli, Italia, 1955.
- SCHMITT, CARL: *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1970.
- SEGOVIA, RAFAEL: *La Reforma Política*, Rev. Foro Internacional del Colegio de México. Vol. 14, No. 3, 1974.
- SOLANO YAÑEZ, DELFINO: *El Derecho Electoral, El Sufragio y los Derechos Electorales*. Rev. Pensamiento Político. No. 14, junio de 1970.
- TENA RAMIREZ, FELIPE: *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1968.
- TENA RAMIREZ, FELIPE: *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, 4a. Edición, México, 1971.
- ZARCO, FRANCISCO: *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente, de 1856-1857*. El Colegio de México, 1957.

DOCUMENTOS

- Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro*, Editado por el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana; 1957.
- Diario Oficial de la Federación*, Edición del día 27 de Febrero de 1972.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, con la Comparecencia del ciudadano Secretario de Gobernación, Lic. Mario Moya Palencia. México, Noviembre 15 de 1972.
- Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución, en sus Artículos 54 y 63*. Cámara de Diputados, México, 1962.

Iniciativa de Reformas y Adiciones de los Artículos 52, 54, Fracciones I, II y III; 55, Frac. II y 58 de la Constitución, México
Noviembre de 1971.

Iniciativa de Ley presentada por el P.A.N. a la Cámara de Diputados,
el 14 de Noviembre de 1972.

Los Derechos Humanos: Editado por la O.N.U. París, 1948.

Los Presidentes de México ante la Nación, Informes, Manifiestos y
Documentos (1821-1966), 5 volúmenes, México, Cámara de
Diputados. XLVI Legislatura.

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa,
S.A., 1974.

Legislación Electoral Mexicana 1812-1973.- Publicación del Diario
Oficial-Secretaría de Gobernación, México, 1973.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz
(Reformada), Veracruz, 1974.

Ley Electoral para el Estado de Veracruz. Veracruz, Ver., 1974.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados
Unidos Mexicanos. Imprenta de la Cámara de Diputados.
México, 1964.