

62  
24  
300609



# UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE DERECHO  
INCORPORADA A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

## LA REFORMA POLITICA ELECTORAL EN MEXICO, SU NECESIDAD Y ALCANCES

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
RICARDO DEL RIO TREJO

México, D. F.

1989

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

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

Iniciamos hoy un nuevo avance en la marcha del pueblo mexicano por la democracia. La democracia es el hilo conductor de la historia del pueblo de México. Constituye la idea política central en la que se expresa la lucha por la independencia nacional. Los hombres de la independencia concibieron una sociedad libre, conformada por hombres iguales y gobernada por ellos, concibieron, demandaron y conquistaron un régimen democrático. La democracia es el valor por el que lucharon los hombres del liberalismo, al reafirmar el ideal de una república liberal, independiente, regida por el derecho, capaz de acoger y realizar las vocaciones de ciudadanos libres, iguales, prósperos, protegidos por la ley. La democracia es la bandera que inspira la lucha de los hombres de la verdadera Revolución por el sufragio efectivo, la no reelección, la libertad, la justicia social, y el desarrollo independiente.

Naturalmente en nuestro país, el avance de la democracia en la política electoral, ha sido materia de grandes y largas controversias, - sin que hasta la fecha, los sectores de la población y partidos políticos se hubieran puesto de acuerdo sobre una legislación electoral común, que beneficie a todos los ciudadanos, que implante las verdaderas bases de la democracia, que pierda controles legales o constitucionales.

Un paso de trascendencia, sin embargo, para hacer posible esta-

## II.

Reforma Política es la concientización de la ciudadanía mexicana, ya que la apatía política que se refleja en el abstencionismo electoral, es el principal dique de dicha Reforma, y ésta será siempre insuficiente, mientras mientras no sea una labor conjunta.

La democracia sintetiza hoy el consenso entre los mexicanos que así lo sostienen. Su preservación, su perfeccionamiento impulsa la construcción del México renovado que nos hemos propuesto alcanzar.

Naturalmente, la democracia afirma, también, la soberanía del pueblo; el derecho de los mexicanos a gobernarse, a contar con instituciones electorales, a designar y remover a sus autoridades; en fin, a controlar el acceso al poder público.

Por consiguiente, la democracia ha sido el instrumento fundamental con el que ha contado la nación mexicana para integrarse como república soberana, para articular a todos los grupos sociales que la componen, para incorporar todos los rincones culturales y geográficos del país a la corriente fundamental de la historia del pueblo de México, para definir y emprender las grandes tareas nacionales, para proponerse y alcanzar progresivas conquistas en el mejoramiento económico, social y político de los mexicanos.

En la exposición del presente trabajo, se plantea la urgencia de reformar el Código Federal Electoral, haciéndolo acorde con la situación política que vive el país actualmente. Para esto es necesario, primera--

### III.

mente, conocer las figuras esenciales del código, así como la evolución que se ha tenido para llegar hasta él, haciendo notar los intentos históricos en nuestro país en esta materia, así como la opinión de estudiosos de la materia.

Para lograr tal objetivo, hemos dividido la exposición del presente trabajo en cinco capítulos. El primero de ellos se denomina la Reforma Política, en el cual se trata de describir este problema tomando como bases la reforma política de 1977, y resaltando elementos comunes con la actual que aún no se ha resuelto; en el capítulo segundo, denominado la representación política, tratamos de dar el sustento doctrinal de tal hecho, esencia y médula de la reforma electoral, tratando de actualizar los conceptos fundamentales de la representación política, con la necesidad de nuestra nación; en el capítulo tercero, denominado los partidos políticos, se hace un estudio jurídico de los mismos, así como su surgimiento y existencia en el mundo, como la creación política más importante de los últimos siglos; en el capítulo cuarto, antecedentes legislativos del derecho electoral en México, se hace un estudio de todas las legislaciones electorales que han existido en nuestro país desde su independencia, resaltando los puntos más sobresalientes de cada una de ellas, así como la tendencia de la evolución de las mismas; el quinto y último capítulo se denomina simplemente, El Vigente Código Federal Electoral, este es el capítulo central de nuestra tesis, ya que en él se hace un análisis personal jurídico de dicha legislación así como la proposición de reformas concretas a la misma ley.

#### IV.

Por tales motivos, consideramos de actualidad la presente tesis y consideramos que el estudio de la Reforma Política Electoral en nuestro país, es una labor inminente e indispensable, ya que sin ella, se violarían los principios fundamentales de nuestra nación consagrados en nuestra constitución y que llevan a la libertad política.

**Ricardo del Río Trejo.**

V.

I N D I C E .

Capítulo I. La Reforma Política.....	Pag. 1
1. - Los Partidos y la Reforma Política.....	1
2. - Libertad Política en la Reforma Electoral.....	22
Capítulo II. La Representación Política.....	27
1. - Concepto general de Representación Política.....	27
2. - Principios fundamentales de la Representación Política.....	32
3. - Historia de la Representación Política.....	36
4. - Mandato Representativo y Mandato Imperativo.....	37
5. - La conducta en la Representación Política.....	40
6. - La Democracia Directa.....	41
7. - La Democracia Representativa o Democracia Indirecta.....	45
8. - Funciones Capitales de la Representación Política.....	48
9. - El Sufragio.....	49
10. - El Sufragio Universal en México.....	53
Capítulo III. Los Partidos Políticos.....	55
1. - Concepto.....	55
2. - Origen y Evolución de los Partidos Políticos.....	61
a. - Teorías sobre el origen de los Partidos.....	63
b. - Función actual de los Partidos.....	67
3. - Conformación y estructura de los Partidos.....	70
a. - Partidos de Clase y Pluriclasistas.....	71

## VI.

b. - Partidos de conformación directa y de conformación indirecta....	72
c. - Partidos de cuadros, partidos de masas y partidos de electores..	73
d. - Estructura de los partidos.....	75
e. - Unidades básicas de los partidos.....	76
Capítulo IV. Antecedentes Legislativos del Derecho Electoral Mexicano.....	78
1. - La legislación electoral de 1812 a 1821.....	78
2. - Legislación electoral de 1823 a 1854.....	83
3. - La legislación electoral de la Reforma.....	93
4. - La legislación electoral del Porfiriato.....	98
5. - Legislación electoral de la Revolución.....	100
6. - Reforma política electoral de 1977. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.....	109
Capítulo V. El vigente Código Federal Electoral.....	114
1. - Libro Primero. Disposiciones Generales.....	114
2. - Libro Segundo. De las organizaciones Políticas.....	120
3. - Libro Tercero. Del Registro Nacional de Electores.....	128
4. - Libro Cuarto. Del Proceso y Organismos Electorales.....	133
5. - Libro Quinto. De la Elección.....	139
6. - Libro Sexto. De los resultados electorales.....	145
7. - Libro Séptimo. De las constancias de asignación proporcional..	147
8. - Libro Octavo. Del Tribunal de lo Contencioso Electoral.....	151

VII.

<b>9. - Libro Noveno. De la elección de la asamblea de representantes del Distrito Federal.....</b>	<b>152</b>
<b>Conclusiones y Sugerencias.....</b>	<b>153</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>161</b>

**CAPITULO I**

**LA REFORMA  
POLITICA**

## CAPITULO I

### LA REFORMA POLITICA

#### I. - LOS PARTIDOS Y LA REFORMA POLITICA.

Hablar de la Reforma Política en nuestro país, representa la intención permanente de muchos años de lucha por una verdadera democracia política, sin que hasta la fecha, se haya alcanzado la conquista de la misma, - razón por la cual, hoy nos vemos precisados no a tomar un nuevo rumbo - en la búsqueda de la democracia nacional, sino a continuar el cauce que - han abierto hombres valerosos y Partidos Políticos que vienen a ser verdaderos órganos representativos de la voluntad popular.

Son muchos los intentos que se han dado en la Reforma Política, para - poder encaminar el interés nacional, pero dado a mezquinidades de sectores representativos, así como a intereses particulares y egoístas, no se - ha dado un paso firme en esta materia. Sin embargo, no todo es terreno - perdido, sino que se han alcanzado logros importantes y se han reformado puntos concretos y de interés general, que han venido a plasmarse en nuestras legislaciones electorales.

El 4 de agosto de 1977, el Secretario de Gobernación y Presidente de - la Comisión Federal Electoral, licenciado don Jesús Reyes Heróles, diri-

gló un mensaje a los representantes, tanto de los partidos políticos registrados, como de los grupos que en alguna forma intentan o han intentado su registro como partidos. Las ideas del Lic. Reyes Heróles, sostenidas por años y en más de una ocasión, se pueden resumir en la necesidad de que todas las fuerzas, aunque sean minoritarias, deben intervenir en el esfuerzo por democratizar nuestra política. Además, se debe garantizar la manifestación plural de las ideas. En doce reuniones que se celebraron, a partir del 21 de abril del mismo año, se efectuaron audiencias públicas con el propósito de que se expresaran las opiniones y propuestas de los partidos, asociaciones y prominentes funcionarios, a los que se agregó un grupo de profesores universitarios. Como siempre algunos de los más distinguidos conocedores del tema, fueron deliberadamente excluidos de estas audiencias, con lo que el propósito fundamental de las mismas, en buena parte quedó desvirtuado.

Con respecto a estas audiencias celebradas, el maestro Daniel Moreno opina: "Las ideas sustentadas por más del 90% de los exponentes, fueron de una pobreza aterradora, y desconocedores de los sistemas modernos del proceso electoral, por lo que el mensaje presidencial del señor Lic. don José López Portillo, sorprendió a nuestros escasos políticos, ya no digamos a los dirigentes de los partidos, tanto del oficial como de los llamados de oposición, aunque ya sabemos que el PPS minoritario, dirigido por un tránsfuga del mismo, y el PARM, son, como los ha llamado el distinguido periodista Francisco Martínez de la Vega, simples agencias teatrales para representar farsas opositoristas. Se salva, con

muchas limitaciones el Partido Acción Nacional. Sin embargo, en ninguno de ellos se encuentran conocedores de los modernos sistemas electorales, entendiendo por modernos los que han surgido del último medio siglo" (1).

A este respecto, podemos considerar que en nuestro país no existe una verdadera conciencia política, capaz de alcanzar y precisar los puntos sobre los que debe versar una reforma electoral, y más aún, derribar el presidencialismo que tanto contamina a nuestro sistema político.

Por supuesto que no se puede decir que las expresadas audiencias - que duraron cuatro meses, hayan sido inútiles; pero es necesario hacer un gran esfuerzo para seleccionar algunos puntos de vista, en muchas ocasiones ya sostenidos desde hace tres o cuatro décadas, pero cuya validez sigue vigente. Por tanto, de las intervenciones en dichas reuniones, recogemos algunos puntos de interés, que ojalá se an tomados en cuenta, ya que hemos visto que el Proyecto de ley de Reforma Electoral, ha sido --- aprobado casi tal como fue enviado por el Presidente de la República. Por más que algunas objeciones de los integrantes del Congreso, que no forman parte de la aplanadora del PRI, eran muy atendibles, fueron rechazadas sistemáticamente. También, la ponderada y bien fundada tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encabezada por su presidente, el señor Lic. Agustín Téllez Cruces.

1. -Moreno, Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. Editorial Pax-México. México, D.F., 1955. p. 410.

Interviniernon en los trabajos de las 12 audiencias públicas, en primer término los cuatro partidos registrados: PARM (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana); Partido Popular Socialista (PPS); Partido Revolucionario Institucional (PRI), y Partido de Acción Nacional (PAN). Después se les concedió audiencia al Partido Comunista Mexicano (PCM); Partido Socialista de los Trabajadores (PST); Partido Demócrata Mexicano -- (PDM); Partido Socialista Revolucionario (PSR); Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), y la Unidad Izquierdista Comunista (UIC).

Con toda claridad el Secretario de Gobernación afirmó que no se correrían los "riesgos de la democracia disolvente, porque ésta siempre es antecedente y causa de la dictadura". Por lo que hace a la intervención de las minorías, sostuvo: "Las minorías, que pueden llegar a ser mayorías al serlo encontrarían meros residuos o despojos del Estado. No puede estar en la lógica de las mayorías que aspiran a gobernar intentar el desgarramiento del aparato estatal".

"La reforma política puede contribuir a que la sociedad sea cada vez más de consenso y cada vez menos de conflicto. Creemos que todas las tensiones pueden resolverse por el ancho camino del entendimiento, de la negociación. Durante las audiencias se expresaron con absoluta libertad. En la disyuntiva de restringir mínimamente la manifestación de las ideas o correr los riesgos del exceso y abuso de libertad, la CFE -- escogió el segundo camino. No todo lo escuchado en el curso de estas --

semanas ha sido cuerdo, pero bastaba con que así lo creyeran quienes lo expusieron para que se justificara plenamente su intervención en esta Comisión" (4).

Lo dicho por el Secretario de Gobernación es verdad, pero debe añadirse que solamente en el Distrito Federal se difundió la libertad señalada: ningún miembro distinguido de los partidos nacionales, con radiación en las importantes ciudades provincianas: Monterrey, Merida, Guadalajara, Torreon, Ciudad Juarez, Leon, Puebla, Tijuana y muchas más, tuvo oportunidad de exponer sus ideas; multitud de maestros de ciencias sociales, no solo de la Universidad Nacional, sino de la Universidad Iberoamericana, del Valle de México, la Escuela Libre de Derecho, no digamos de la Provincia, fueron escuchados. Numerosos ideólogos que solicitaron intervenir no en el debate, que jamás lo hubo, sino con sus simples puntos de vista, fueron desdenados, ya que ni siquiera se les contestó la solicitud para intervenir en las audiencias. Se escucharon gruesos discursos y multitud de lugares comunes. Sin embargo, en la enorme vacuidad de la palabrería, no solamente había paja, también algunos granos valiosos. Es lo que trato de recoger en los textos seleccionados de varios partidos o personas que participaron en las audiencias. Agregamos algunas opiniones de conocidos comentaristas, con el propósito de dar sustento a este primer capítulo de la Reforma Electoral.

En primer término, citamos el testimonio del profesor Rubén Ro-

dríguez Lozano, ya que consideramos de vital importancia el enfoque popular que del mismo hace.

"Para que esta reforma política se construya sobre bases sólidas, es indispensable apoyarla en una profunda reforma del carácter mismo - de los mexicanos, llevándolos al cumplimiento de sus responsabilidades - y derechos ciudadanos, pues millones de mexicanos no sólo han venido -- padeciendo la lacra social de la ignorancia, sino también la lacra social del analfabetismo político que se deriva de la primera, y que muchas veces, de grado o por la fuerza, los obliga a hipotecar su voluntad política. También pudiéramos calificar de analfabetismo político la actitud inconsciente o mal intencionada de quienes sistemáticamente eluden el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades ciudadanas, mostrando justificada o injustificadamente, sistemáticamente indiferencia o desconfianza - en los procesos electorales y creando con ello un abstencionismo político que lesiona gravemente los intereses superiores del pueblo mexicano.

Una educación cívica (es absolutamente indispensable) que termine definitivamente con la política considerada como astucia para el engaño, para la mistificación y para la falsificación de los principios y de los ideales revolucionario y democrático. Orientación cívico-política que no se aparte del conocimiento de nuestra historia ni de las tradiciones libertarias de nuestro pueblo, educación cívica por la que logremos que el político y funcionario hagan coincidir sus actos con la doctrina que predi--

can para que no pierda la confianza del pueblo, de donde dimana la autoridad que representan" (3).

A este respecto, estamos en total acuerdo con el profesor Rodríguez Lozano, ya que si bien, en nuestro país no contamos con un claro -- proceso electoral, gran parte de culpa la tiene el pueblo, por la gran apata política en la que vive, y es así, que la reforma política debe de implantarse de raíz, esto a través de la educación cívico-política de nuestro pueblo.

A continuación, citamos el testimonio del Ingeniero Jorge Cruickshank García, porque nos menciona que es el partido-gobierno, quien -- tiene bajo su control el procedimiento electoral.

"El sistema en vigor para las elecciones, que se halla totalmente en manos del gobierno como lo hemos visto, desde la formación del padrón electoral de los ciudadanos hasta la calificación de las elecciones, -- pasando por todas las etapas del proceso electoral, es antidemocrático, porque los Ayuntamientos, las Legislaturas de los Estados y las Cámaras del Congreso de la Unión están integrados casi totalmente por membros del partido del gobierno. El hecho de que carezcan de representación algunos sectores los que se encuentran en la opinión pública en los diversos cuerpos colegiados, que debieran responder al pueblo mexicano, es una demostración clara de ello.

La corrupción de la conciencia pública que ese sistema provoca,

3.- Rodríguez Lozano Rubén. Representante del Partido Popular Socialista. Reforma Política 1. 28 de octubre de 1977.

el desprestigio de nuestro país en el exterior por su sistema electoral, -- en contraste con el respeto que merece por los actos de defensa de nuestra independencia nacional y por los resultados parciales del movimiento revolucionario iniciado en 1910; la convicción que tienen los ciudadanos -- de que esto impide, en gran parte, el avance de nuestro sistema democrático, plantea la urgencia de reformar de raíz el sistema electoral establecido" (4).

Es importante comentar aquí, lo que el Ing. Cruickshank señala -- al respecto del desprestigio que sufre nuestro país en el exterior por su sistema electoral, por que si bien esto lo dijo en octubre de 1977, hoy en día, lejos de levantarse la imagen nacional en el extranjero, se ha de meritado por las violaciones cometidas en las pasadas elecciones presidenciales de julio de 1988, ya que representantes de partidos políticos, -- como el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (FCRN), representado por Cuauhtémoc Cárdenas, hicieron manifiestas estas violaciones fuera de nuestro territorio.

Es importante destacar, que no toda la opinión del partido oficial al respecto del sistema electoral carecen de sentido, sino que también -- está consciente de la necesidad de la reforma política, como podemos -- esclarecer del siguiente texto que resume la exposición de uno de sus destacados representantes, Lic. Carlos Sansores Pérez.

"De nada serviría a nuestro desarrollo democrático --sino al con

4. - Cruickshank García Jorge, citado por Daniel Moreno. Op. cit. p. 412.

trario, puede resultar contraproducente- que se propicie una simple pluralidad de registros, la cual no llegue a traducirse en pluralidad de opciones para el electorado, porque la debilidad congénita de esos partidos formales les impida presentar candidatos propios en la mayoría de los procesos electorales. El pluralismo político no debe reducirse a que muchos grupos ostenten el membrete de partido, sino debe consistir en que el pueblo pueda tener, en todos y cada uno de los comicios, varias opciones.

No tiene sentido que en el aumento de los partidos registrados -- tenga como único propósito dar mayor animación a la guerra de boletines de prensa a que son tan propensos los grupos minoritarios. De hecho, esa contienda puramente declarativa ya ha tenido y tiene lugar, y aún podría prolongarse sin necesidad de nuevos registros. Lo importante es que surjan organismos con verdadera capacidad de movilización social en función de los problemas nacionales e internacionales que nos afectan; auténticos partidos que estimulen la mayor participación de las masas en los procesos políticos y que contribuyan a desarrollar la conciencia democrática a través del ejercicio cotidiano, consciente y responsable, de los derechos ciudadanos.

Los partidos-ficción sólo conducirán a un pluralismo también ficticio, con el consiguiente desencanto de las corrientes de opinión política que quizás retornarían a la marginación voluntaria.

Ya hemos dicho que la autenticidad de la representación de las

mayorías no es un problema político real. El verdadero problema es la no suficiente representatividad de las minorías que disienten de las mayorías. Por ello, el Partido Revolucionario Institucional está conforme con que se revise el actual sistema de representación minoritaria en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. La nueva estructura representativa que llegue a establecerse no debe implicar, en modo alguno un cambio en el sistema de votación uninominal por distritos para los -- diputados de elección mayoritarias.

El Plan Básico de Gobierno aprobado en septiembre de 1975 por la VII Asamblea Nacional Ordinaria del Partido Revolucionario Institucional, planteó la necesidad de aumentar el número de los distritos electorales para que, al reducirse sus dimensiones, se propicie un contacto más cercano entre representados y representantes y, consecuentemente, una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las colectividades. Un número fijo para el total de distritos parece convincente, ya que evitaría las frecuentes reformas constitucionales a que obliga la fórmula hasta ahora empleada, de un diputado por determinado número de habitantes. Al mismo tiempo, esa cifra permanente facilitaría la obtención de proporciones más claras en relación con los posibles diputados de minorías.

La postulación de candidatos en todo caso debe hacerse por distrito y cumpliendo los requisitos constitucionales actualmente establecidos. El arraigo político de un diputado a su distrito, entendido ese -

arraigo como la vinculación real con los intereses y los fines sociales de la colectividad que en cada caso representa, tiene una importancia que no puede desdenarse. En un país de desarrollo ostensible desigual, en el que existen disparidades no sólo entre las clases sociales sino también entre las distintas regiones geográficas, el conocimiento directo de los problemas y de su esencia humana es un factor decisivo para la autenticidad de la representación.

El PRI se empeña constantemente en actualizar sus procedimientos de elección interna de los candidatos, a fin de perfeccionar los vínculos reales de la base popular por quienes aspiran a un cargo representativo. De hecho, nuestro Partido ha venido dando pasos firmes, de --- tiempo atrás, para reformarse internamente. Sus esfuerzos en ese sentido tienen que incidir necesariamente sobre la reforma política.

Constituímos una República Federal. Mucho se ha teorizado acerca de si la decisión política fundamental en favor de la estructura federalista, correspondía o no a las realidades del momento en que se adoptó. El hecho innegable es que se trata de una decisión irreversible, pues la nación se opondría firmemente a cualquier cambio que llegara a plantearse.

El pacto federal implica necesariamente el reconocimiento de -- obligaciones y derechos de los estados federados entre sí y respecto de la federación, así como de ésta frente a las partes que la integran. La efectividad de esas obligaciones y derechos ha sido confiada al Senado-

de la República, en forma de facultades exclusivas. No compartimos el -- criterio de quienes, atendiendo a las particularidades de la elección senatorial, sostienen que los miembros de la Alta Cámara no representan la - potestad de los Estados sino los intereses del electorado de cada entidad. Nuestra opinión es que los senadores tienen una doble representatividad: - cuando ejercen sus facultades concurrentes en calidad de cámara legisladora, son mandatarios del pueblo de toda la entidad; pero cuando actúan en función de sus facultades exclusivas, representan una potestad atribuida a los estados federales en virtud del pacto federal.

Por tales razones, el Senado debe conservar su estructura actual. La participación de senadores de minoría se explicaría únicamente en relación con el ejercicio de facultades concurrentes; pero el objetivo que - se persigue -hacer oír las opiniones disidentes en el ejercicio de las atribuciones del Congreso de la Unión- está cumpliendo de antemano con la - presencia de los diputados de partido en la Cámara legislatora.

La intervención de senadores de partido o de minorías en cuanto a las facultades exclusivas sería contraria a los principios del pacto federal, pues la representación de una entidad federativa no puede fraccionarse en criterios mayoritarios y criterios minoritarios" (5).

Con respecto a lo que el Lic. Sansores sustenta en cuanto a la -- doble representatividad de la Cámara de Senadores, es una tesis absolutamente falsa, porque no tiene ningún apoyo jurídico ni político que se --

5. - Sansores Pérez Carlos. Representante del Partido Revolucionario - Institucional. Reforma Política, 2. 4 de mayo de 1977.

funde en la Constitución, ley fundamental de nuestro país.

Una opinión bastante seria, es la sustentada por Acción Nacional, -- que a lo largo de la reforma política es uno de los partidos que demostrado mayor seriedad y sustento para lograr ser una verdadera representación -- de la voluntad popular.

"Una reforma política a fondo requiere la modificación de disposiciones constitucionales y de leyes secundarias, tanto para corregir instituciones jurídicas deficientes como para constituir las que se consideren necesarias. Pero además de estas modificaciones legales, es indispensable modificar las bases reales de sustentación del poder contrarias a todo sistema democrático y suprimir prácticas que al margen de las leyes, o en contra de ellas, mantienen a grandes sectores de la población en un estado de sujeción al gobierno, que se traduce en votos cautivos y una serie de controles ilícitos que vulneran seriamente la libertad política y facilitan manipular las elecciones y alterar sus resultados.

El reto central de una reforma política seria, no reside en forma principal en la simple mutación de disposiciones legales electorales.

Las disposiciones legales justas, sinceramente aplicadas y respetadas en plenitud son imprescindibles. Pueden ser un elemento más en el camino que ha de recorrerse, si se acepta que el poder no es sólo fuerza y capacidad de coerción sino verdaderamente autoridad, respetada y obedida en sus decisiones, por estar fincadas en los valores fundamenta-

les de la vida social.

Si quiere hablarse ya de desarrollo político específicamente de tipodemocrático, los procedimientos electorales y las normas que deben regirlos constituyen parte de la técnica de la democracia y no se identifican con la doctrina de fondo de la misma; pueden o no ayudar a fortalecer los supuestos fundamentales de una sociedad democrática, pueden o no aparentar adhesión sincera a las exigencias de los principios de una vida democrática para todos y en todos los órdenes, pueden o no ser congruentes con la búsqueda y realización constante y perpetua, por parte - de todos, de las condiciones sociales, económicas, políticas, que favorezcan y fomenten el desarrollo pleno de las personas y de la sociedad. Puede esa técnica estar o no al servicio de la justicia.

En otras palabras, la técnica electoral no representa ni el único ni el principal de los problemas de la vida política y las posibilidades - de una sociedad democrática en México. El problema fundamental es -- la voluntad política.

Voluntad política que es decisión e implica, con energía, llaneza y naturalidad, la aceptación de que en México es posible que la gente piense, se exprese, se asocie, se organice y acceda al poder de decisión, sobre bases de alternativas diversas y respetadas; voluntad política que admite, como posibilidad actuante, que alguna elección pueda - perderse y, quizás, más importante, que las bases de sustentación y las estructuras fundamentales de relaciones de poder en nuestra sociedad - pueden ser tocadas y puede sin miedo efectuarse un cambio sincero ha-

cia la participación y la justicia: voluntad que renuncia a la renovación constantemente expuesta y propalada, de una especie de racionalización y de -- autojustificación histórica sobre la responsabilidad para este país de las -- propias líneas programáticas y decisiones y, por tanto, al continuado intento de falsificar las posiciones reales de quienes con firmeza expresan no estar de acuerdo con aquellas; voluntad como cimiento de la integración -- plural del poder y que admite sin sobresaltos y sin enajenación temerosa -- los cambios posibles de personas, de programas y de políticas; que opta -- por promover, construir y utilizar los mecanismos eficaces para efectuar aquí y ahora, en la historia actual, el cambio radical de las relaciones de poder en la sociedad mexicana, en favor de quienes más desintegrados es -- tán socialmente, menos poder tienen para influir en decisiones de todo or -- den que las afectan y cuya voz es atomizada, ignorada o mediatizada: que está comprobablemente dispuesta a aplicar reglas iguales para todos igua -- les y rechaza la sociedad de la desconfianza, de la credencial y del privi -- legio; que es determinación de ir mucho más allá de las mutantes propor -- ciones formadas del 51 y 49 por ciento electorales y con mayor determi -- nación de quien quiere llenar las formas con programas y decisiones, -- con políticas y personas que representen las necesidades, esperanzas y -- talentos de todos los mexicanos; que no desprestigia ni las formas ni los -- principios democráticos ni acorrala a los ciudadanos a buscar soluciones desesperadas; voluntad que no se arroga el derecho de decidir cuándo los

governados han de estar preparados para gobernarse por sí mismos y han de intervenir decisivamente en los asuntos que son de todos, ni busca -- justificaciones inexistentes a favor del argumento de que es necesaria --- primero la reforma política; que diáfanaamente prefiere el consenso expre so y la voluntad popular indudablemente comprobable de los ciudadanos -- sobre políticos y gobernantes, a la auscultación clandestina y misteriosa; que, en fin, está dispuesta a enfrentar con tranquila valentía la posibilid ad en entregar el poder si el pueblo, existencialmente capaz de expresarse, así lo decidiera; voluntad política, en suma, que es decisiva de vaciar en la práctica diaria y de conformar a la nación de acuerdo con la posición histórica del pueblo mexicano explicada en la Constitución de 1917" (6).

De manera clara y contundente, nos explica el Lic. González Hinojosa el cómo la voluntad política puede hacer el cambio real en la reforma política que se requiere; y esta voluntad política, consistente en comenzar a pasos firmes por lograr de nuestra nación una verdadera participación ciudadana, requiere del esfuerzo conjunto, posibilidad en la que estamos de acuerdo completamente y reafirmamos la necesidad de la educación política de nuestro pueblo, pero comenzando con el ejemplo.

Uno de los diques más fuertes contra la reforma política, ha sido y lo sigue siendo, las farsas oposicionistas, a continuación, de crudo realismo, transcribimos un artículo escrito por Francisco Martínez de la Vega gobernador del Estado de San Luis Potosí en 1977, publicado en la revista

6. - González Hinojosa Manuel. Representante del Partido Acción Nacional. La Reforma Política, mayo de 1977.

Siempre:

"El más serio intento de reforma electoral que registra la historia de México independiente es, sin duda alguna, el que hoy se anticipa como una de las tareas pendientes en materia de legislación. Ya se dijo que de mucha mayor y efectiva trascendencia ha de ser la reforma de nuestros procedimientos políticos que los ajustados en las formas electorales, por más que aquéllos constituyen, inevitablemente, valiosa aportación para esas reformas de mayor fondo. Si las innovaciones que se plantean son debidamente aprovechadas por las corrientes no incluidas en el PRI y si no toman de ellas sólo la oportunidad de participar en el regalo de curules de minoría, la presencia de la Cámara de Diputados de representantes de una verdadera oposición de izquierda y de derecha contribuirá a la salud política de nuestro país, salud tan deteriorada en los últimos lustros.

Es por ello lógico que ciertos partidos beneficiados y bendecidos con el registro oficial, más para dar contrapunto al PAN que a la gran mayoría oficializada, sean los que se muestran menos de acuerdo con la reforma. No quieren competidores en el reparto de gajes y cononjfas ni en la aparente representación de corrientes oposicionistas. Los nuevos partidos que esperan su registro como resultado de esas reformas deben verse en el espejo del PARM y el PPS, verdaderas agencias teatrales para representar faras oposicionistas que no se pueden tomar en serio y cuidar de su legitimidad de representación y de conducta. Hasta hoy, -

con todas sus limitaciones, acentuadas en los últimos años, Acción Nacional es la única minoría que actúa en la Cámara como lo esperan sus electores, esto es, sin delirios, sin grandes ni verdaderas ambiciones de -- cambiar el "status"; prudente en sus intervenciones para no asustar a nadie, muy acostumbrada a perder, por lo que la derrota, aunque sea in-- justa, ya no le exaspera. Una oposición cómoda para el gobierno pero, a pesar de ello, legítima en su función.

Desde luego, el hecho mismo de que del seno de gobierno parta -- la iniciativa de la reforma electoral y de que esa reforma no sea aplaudida por su propio partido, habla elocuente de la gravedad de la crisis política; el incremento del desprestigio de los modos y maneras que presiden tradicional e inmutablemente los procesos electorales, desde la selección de las candidaturas hasta la proclamación de los triunfadores requiere de una transformación radical si se quiere que nuestro país no abandone por reiterada desilusión y desengaños ininterumpidos esa sostenida intención de ser "una república democrática, representativa y popular".

Dada su posición rectoral en los procesos electorales, ese descrito lo causa, pero también lo sufre en primera y máxima proporción el -- Partido Revolucionario Institucional acompañado de sus partidarios pseudo-oposicionistas. ¿Por ello no se realizan los cambios en su Comité Nacional antes de que esas reformas sean discutidas y aprobadas en el actual -- periodo ordinario del Poder Legislativo? Si la respuesta es, como parece ser, afirmativa, ello quiere indicarnos, también, que en las más al--

tas esferas del gobierno se tiene conciencia de que en estas horas, cambio que no va ya mas allá de la substitución de directivos no alivia ni conduce a nada, pues es evidente que si cambian las normas electorales, con participacion de verdaderos oposicionistas, el PRI cambia o acelera su descomposición, su desprestigio y se verá sin más opciones triunfalistas.

En realidad parece congruente concebir que las innovaciones en el proceso electoral serán indivisibles de una reorganización de fondo en ese partido que desde hacia varios lustros es mucho más institucional que revolucionario. Sería congruente, en ese caso, que las reformas que aprueben las cámaras sean acompañadas por una reestructuración del partido oficial. Sin las reformas que se estudian, el PRI ya no puede seguir como rector sin problemas, rodeado sólo de "porros" electoreros. Sin la transformación del PRI, adecuada al espíritu y normas concretas de esas reformas, ni la credibilidad electoral del sistema ni las reformas mismas tendrán efectividad y trascendencia.

Determinar hasta dónde debe ser reestructurado el partido mayoritario es tarea que corresponderá, seguramente, al estado mayor del régimen y a juzgar por lo que puede verse desde la calle, en ese Estado Mayor no están en estos días los actuales directivos aparentes del PRI.

El partido que creó Plutarco Elías Calles con la intención, fallida, de hacer que el país bien diera un paso adelante en su camino democrático, sufre hoy los embates de una crisis no tan espectacular como -

la registrada cuando su ala izquierda, el henriquismo de 1952, lo combatió en la campaña presidencial de ese año, pero quizás de consecuencias más graves, pues ahora sus males no vienen de rivalidad en la conquista de los votos sino de enfermedades de su propia entraña; el desprestigιο generalizado, su ausencia de democracia interna, su incapacidad de hacer frente a los requerimientos de una atmosfera política singularmente conflictiva, tanto por inevitables influencias externas como por el acentuado desengaño en la capacidad del sistema imperante para resolver, - con métodos de ayer, problemas de hoy.

Desde luego, si como se espera se registran el Partido Comunista y la fracción mayoritaria del PPS, el PRI tradicional ya no representará, ni siquiera aparentemente, la imagen de un partido de centro, sino la de todos los vicios y degeneraciones que en política en sí misma y en la administración pública, nos han llevado a la situación siniestra en la cual recibió el poder José López Portillo. Aun con su tradición de equívocos, y además con la influencia de un eurocomunismo que abandona su línea original sin acabar de acomodarse, como quisiera, en el núcleo de corrientes burguesas más reformistas que revolucionarias; más liberales que radicales, tendrá que ser un enemigo definido, capacitado en -- años y años de luchas adversas, con militantes a quienes la cárcel y -- otras represiones ya no abustan y al que será necesario vencer no sólo en las urnas sino, sobre todo, en el combate de las ideas. Es evidente

que un PRI como el actual, podrá llevarse todos los triunfos electorales - algunas veces más, como hasta ahora lo ha logrado, pero acentuará la - crisis del sistema si no logra, lo que será más difícil, convencer y no - sólo vencer.

Y lo que decimos del PRI puede referirse, toda proporción guar- dada, al mismo PAN. Si, como se espera, las reformas electorales co rresponden a las esperanzas con que han sido recibidas, el PRI y los -- partidos ya reconocidos desde antes de su vigencia tendrán que adaptarse a las nuevas circunstancias" (7).

En estas palabras, que si bien fueron publicadas en 1977, hoy, - en 1989, siguen representando una actualidad recalitrante, ya que si -- bien el partido oficial ha pretendido una reforma interna, hemos visto - que empieza a decaer su fuerza, y la legítima oposición va ganando ma - yor número de curules y no sólo en la cámara de diputados, sino que -- ahora también en la de senadores. Aún así, en nuestros días, partidos - políticos que se dejan llevar por intereses personales y conveniencias se siguen prestando para refrendar la falsa oposición, lo cual es una en fermedad muy grave que atenta contra la democracia de nuestro país. - Aún así, los logros obtenidos por la oposición, la reforma interna del - partido oficial, y la misma reforma política electoral, no son suficien - tes para limpiar de raíz nuestro sistema electoral, porque muchos de -

7.-Martínez de la Vega, Francisco. Gobernador del Estado de San Luis Potosí. Artículo publicado en la revista SIEMPRE, del 28 de septiembre de 1977.

sus vicios aún subsisten, tales como el fraude, el control gubernamental, la represión política, la manipulación sindical, y otros tantos, que comentaremos en su momento oportuno. Necesario además, como ya hemos comentado, es lograr una verdadera conciencia política en la ciudadanía, - a través de la educación cívica de nuestro pueblo, para acabar con la -- apatía y el abstencionismo electoral; y hacer de esta manera, que nuestro pueblo, en una verdadera democracia y en un limpio sistema electoral, decida por el gobierno que más convenga a nuestro México.

## 2. - LIBERTAD POLITICA EN LA REFORMA ELECTORAL.

Con frecuencia el gobierno se queja de abstencionismo de los ciudadanos en los actos electorales. Al abstencionismo, sea éste una forma consciente de protesta política o falta de interés por el proceso electoral, el Gobierno sólo opone campañas publicitarias o de intimidación, pero no ha querido eliminar las causas que le motivan.

Entre estas causas destacan: la falta de derechos políticos plenos y la restricción del registro a los partidos auténticamente independientes de izquierda; una Ley Electoral que obstaculiza la creación de partidos; - y la falta de respeto al voto popular.

Mejorarían las posibilidades de una plena participación del pueblo en la próxima contienda electoral, la seguridad de que su voto sería respetado, una reforma democrática de la Ley Electoral Federal que sim--

plifique y reduzca las condiciones para el registro de aquellos partidos y organizaciones políticas que han estado trabajando tenazmente por obtenerlo y el de aquellos que en el transcurso del tiempo han probado su existencia con una actividad política incesante.

México necesita la libertad política como condición para su desarrollo democrático y para avanzar hacia la justicia social. Los trabajadores requieren de esa libertad para organizarse mejor y luchar para resolver sus problemas específicos y los de la mayoría de los mexicanos.

"Las formas y métodos que la clase dominante utiliza para gobernar, chocan cada vez más con la realidad, pues se basan en la negación de los derechos políticos de la inmensa mayoría de los ciudadanos. Las restricciones y violaciones de las libertades democráticas constitucionales, en perjuicio de las masas populares que sufren más los efectos de la carestía y de la injusta distribución del ingreso, agravan el descontento popular. Ese descontento debe disponer de cauces e instrumentos legales para expresarse y procurar soluciones mediante la acción política organizada. Para ello hace falta, entre otras cosas, una Ley Electoral; al dejar en manos del Gobierno y de un organismo autónomo, el reconocimiento de los partidos y la organización y calificación de las elecciones, priva a la oposición independiente de izquierda de su legítimo derecho a participar en las contiendas electorales, y estrecha los cauces para desarrollar aquella acción legal.

A pesar de estas restricciones anticonstitucionales, la izquierda

mexicana existe, aunque no aparezca en las boletas electorales, pues con su acción ha impulsado las mejores luchas democráticas de México, y en años de aguda represión nadie ha sido capaz de destruirla" (8).

Hemos querido citar este texto de Daniel Moreno, porque si bien ahora la izquierda tiene mayor libertad política, es de hacerse notar la represión que la misma sufrió y que si no del todo, esta participación actual, representa un paso acertado en la reforma electoral y una mayor libertad política.

A este respecto, a continuación transcribimos un texto de una declaración de la izquierda mexicana, en la cual demuestra el sentido popular que la reforma electoral requiere, principios actuales en nuestro tiempo:

"No se trata sólo de los derechos de las organizaciones firmantes, sino de satisfacer la demanda popular que reclama un verdadero cambio en el sistema político que prevalece en nuestro país, sistema que capitalizan las fuerzas ligadas abiertamente o solapadamente al imperialismo norteamericano. La falta de derechos democráticos propicia la actividad provocadora del fascismo.

Urge un sistema electoral que asegure y respete plenamente los derechos de todos los ciudadanos que forman parte o apoyan con su voto a los partidos políticos. Sin cambios en la Ley Electoral, en las próximas elecciones nacionales se agravará el marco de la antidemocracia -

y el fraude en que han transcurrido éstas. Se dará base a que la mayoría de los mexicanos permanezcan al margen del proceso electoral y se limitará severamente el derecho de miles de mexicanos a votar por un cambio de fondo en la vida económica y política del país, en sentido favorable a los intereses del pueblo. No hay razón para mantener los requisitos que hoy se exigen para solicitar el registro de un partido, como no sea el propósito deliberado de obstaculizar la participación de aquellas organizaciones políticas que tienen una actitud independiente y de crítica al sistema y a los funcionarios públicos.

Las organizaciones políticas firmantes están conscientes de la gravedad de los problemas que afectan al país y a los trabajadores, y del grupo que encierra el proceso para renovar el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, especialmente por las presiones del imperialismo y la actitud beligerante del Consejo Coordinador Empresarial, peligro que se acentuará si el Gobierno se empeña en obstaculizar la participación de las fuerzas de izquierda, democráticas, independientes y ant imperialistas.

Los cambios necesarios a la Ley Federal Electoral son aún posibles. Nuestras organizaciones están dispuestas a examinarlos y discutirlos con las autoridades correspondientes. La presión popular organizada es necesaria para lograr una reforma democrática a fondo de la Ley Electoral. Llamamos a los trabajadores y a todos los partidarios de la democratización de la vida del país a sumar fuerzas para lograr-

cambios que amplíen los cauces a la participación ciudadana en las próximas elecciones" (9).

Aquí queremos agregar, que no solo es necesario una reforma a la Ley Electoral, si bien es un adelanto que daría seguridad jurídica a los partidos políticos, debemos prever las violaciones que a la misma se le pueda hacer, por tanto, es la voluntad del gobierno esencial para que surta efectos una verdadera reforma política electoral.

- 9.- Declaración conjunta. Partido Mexicano de los Trabajadores: Heberto Castillo, Presidente. Partido Comunista Mexicano: Arnoldo Martínez Verdugo, Secretario General. Movimiento de Organización Socialista: Roberto Jaramillo Flores, Coordinador Nacional. México, D.F., 7 - de julio de 1975.

**CAPITULO II**

**LA REPRESENTACION  
POLITICA**

## CAPITULO II

### LA REPRESENTACION POLITICA

#### 1. - CONCEPTO GENERAL DE REPRESENTACION POLITICA.

La palabra representacion viene del latín re-praesentare, representatio, pero tiene diversos significados, en particular un sentido genuinamente jurídico político. En general alude a la idea de una relacion entre dos personas: la del representante y la del representado, en la que una persona sustituye a otra o hace sus veces o actúa en nombre e interés de otros.

La representacion jurídica es el derecho que se otorga a una persona en los términos de la ley o de un acuerdo de voluntades, para realizar determinados actos en nombre o en interes de otra u otras personas, en los términos del mandato respectivo. Representar "es hacer presente y operante algo que no está realmente presente ni es, por consiguiente, actuante", o dicho de otro modo "la representación hace visible y actualiza a un ser".

Debemos distinguir dos tipos de representación: a. La representación en derecho privado o jurídico privada; y b. La representacion en derecho público o juridico-política.

El primer tipo de representación guarda relación con los dere--

chos y obligaciones de los particulares - ayude a sus intereses privados -; el segundo tipo de representación se desenvuelve en el marco del derecho público y guarda relación con los intereses generales de un país.

"En el derecho civil, nos dice Planiol y Ripert, la representación es el hecho de una persona, denominada representante, de obrar en la -- realización de un acto jurídico y más especialmente en la conclusión de -- un contrato, a nombre o por cuenta de otra persona denominada representado, en condiciones tales que los efectos del acto jurídico se realizan directamente en la persona denominada representado, en condiciones ta-- les que los efectos del acto jurídico se realizan directamente en la persona del representado y si se trata de un contrato, que el representado llegue a ser directamente acreedor o deudor" (10).

Debemos distinguir los términos siguientes: representación, delegación y mandato.

En la delegación el titular de una competencia la transfiere a otra persona. En derecho público el acto de delegar debe estar expresamente autorizado por la ley, porque en numerosos casos la competencia es intuitu persona.

El campo de acción del mandato es más reducido y se reduce al ejercicio de una competencia extraña. Nos dice a este respecto García Pelayo, "el mandato es mucho más limitado y significa el simple ejercicio de una competencia extraña. Mientras que la delegación lleva con-

10. - Rojina Villagas. Compendio de Derecho Civil. Tomo II. Editorial-Porrúa, S.A. México, 1981. p. 157.

sigue una transformación de la ordenación de competencias, el mandato no la altera. El mandatario no recibe ninguna nueva competencia, sino simplemente la orden o la comisión de actuar en nombre de otro. Así, pues, mientras que el delegado actúa en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, el mandatario actúa siempre in alieno nomine, es un suplente, un sustituto, un lugarteniente. De aquí también que la delegación sea impersonal, ya que se refiere a la ordenación orgánica, mientras que el mandato se concede, en general, ad hominem y está vinculado a una persona concreta" (11).

La representación emana de la ley, y equivale al mandato cuando una persona obra en nombre o por cuenta de otra, sin embargo, el concepto de mandato es más jurídico que político; en cambio, la representación tiene un contenido y finalidad política más extenso que el mandato. En la representación el pueblo adquiere presencia, en la acción del representante, que asume derechos y obligaciones generales, sin que pro principio, pueda ser revocada la representación.

La representación política cae bajo el campo del derecho público y se puede definir como el gobierno del pueblo por medio de personas, representantes, a quienes corresponde, de acuerdo con la Constitución, tomar las decisiones fundamentales de un país. La representación política es el fundamento más importante del sistema democrático, ya que todo poder dimana del pueblo, pero éste no delibera ni gobierna, sino-

11. - García Pelayo. Derecho Constitucional. Comp. 7a. edición. p. 174.

por medio de sus representantes. El más fuerte apoyo de la democracia es el régimen de la representación indirecta.

También comprende la representación político-jurídica a todos -- aquellos casos en que el poder público confiere a un representante, fuera de los casos de elección popular, la realización de determinados actos políticos. Todos estos casos se comprenden en la representación indirecta.

"En nuestro sistema son órganos representativos exclusivamente de elección popular: el Presidente de la República, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los gobernadores de las entidades federativas, los diputados a las legislaturas locales y los ayuntamientos (Y ahora los representantes de la asamblea del Distrito Federal). Todos ellos son órganos de elección popular de acuerdo con las disposiciones de la Constitución." (12).

En determinada época de nuestra historia los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fueron órganos de elección indirecta. El artículo 92 de la Constitución de 1857 ordenó: "Cada uno de los individuos de la Suprema Corte de Justicia durará en su encargo seis años y su elección será indirecta en primer grado, en los términos que disponga la ley electoral".

El artículo 81 de la Constitución ordena: "La elección de Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral".

"En el informe del Presidente Carranza ante el Congreso Consti-

12. - Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo II. Instituto Mexicano de Cultura. México, 1971. p. 690.

tuyente aseguró: Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional es indispensable -- que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o se convierte en una prerrogativa de clase o es -- un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resulta-- do imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del -- pueblo" (13).

El artículo 51 de la Constitución ordena: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elejirá un suplente". Debe -- agregarse que de acuerdo con el artículo 54 de la misma Carta, la elección de diputados es directa y se complementa con diputados de partido. El artículo 56 ordena respecto a los senadores: "La Cámara de Senadores se -- compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada -- tres años".

El artículo 115, ordena en su parte relativa: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su gobierno la división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a -- las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección--

popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.

## 2. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA REPRESENTACION POLITICA.

La representación política establece una relación entre los ciudadanos que integran el cuerpo electoral y las personas o titulares encargados de desarrollar un aspecto de la función pública.

De acuerdo con nuestro sistema constitucional, artículos 39, 40- y 41 de la Constitución, el sistema se apoya en los siguientes mandatos:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

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 según los principios de esta ley fundamental.

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los Estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

La base de nuestro sistema político es el pueblo, a quien se le con-

fieren todos los derechos, hasta el de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El pueblo es depositario de la soberanía, por lo cual no se concede ningún poder que pueda eliminar o suplantarse este derecho fundamental que reside en el pueblo. Tal es la base de nuestra organización democrática.

"El pueblo no ejercita directamente sus derechos sino a través -- del sufragio. Ninguna institución política, llámese referéndum, plebiscito, recall, u otras análogas, puede sustituir el derecho del pueblo para designar a sus representantes. Por ello constituimos una República representativa, es decir, el pueblo no se gobierna directamente, sino a través de las personas o poderes señalados en la Constitución y electos por él. Por esta misma razón el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión" (14).

George Burdeau, considera que "el fundamento del gobierno representativo se apoya en razones de orden práctico, se justifica racionalmente y permite aportar un correctivo a la democracia" (15).

Razones de orden práctico porque el pueblo no puede ejercer directamente su soberanía; es difícil imaginarse a un pueblo reunido en una asamblea para resolver las cuestiones gubernamentales.

14. - Calero, Antonio. Partidos Políticos y democracia. Salvat. Barcelona, 1985. p. 53.

15. - Burdeau, George. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Librería General de Derecho y Jurisprudencia. París, 1957. p. 100.

Además, el pueblo no tiene una educación política suficiente para comprender en detalle los problemas que plantea el gobierno de un Estado. Incapaz para decidir por sí mismo, el está perfectamente calificado para escoger a los hombres que por su sabiduría, cultura o experiencia, se encarguen de los asuntos públicos.

Gurdeau cita además a Montesquieu: "De un gran vicio adolecían la mayor parte de las repúblicas antiguas: el pueblo tenía el derecho a tomar las resoluciones activas que exigen alguna ejecución, de las que es enteramente incapaz. El pueblo no debe tomar parte en la gobernación de otra manera que eligiendo a sus representantes, cosa que está a su alcance y puede hacer muy bien. Porque, sin ser muchos los que conocen el grado de capacidad de los hombres, todos saben si el que eligen es -- más ilustrado que la generalidad. El cuerpo de representantes no se elige tampoco para que tome ninguna resolución activa, cosa que no haría bien, sino para hacer leyes y para fiscalizar la fiel ejecución de las que existan; esto es lo que le incumbe, lo que hace muy bien; y no hay quien lo haga mejor" (16).

Finalmente el sistema impide que la voluntad de la nación pueda tener una voluntad diferente a la que formula la asamblea. Esta fórmula permite conciliar la libertad, con las condiciones de orden y estabilidad.

Cada día es más difícil la tarea de gobernar y sobre todo de gobernar bien y con justicia. Navegamos por mares tormentosos rodeados de - abismos, de oscuridades impenetrables, de estrujantes pasiones materiales.

Nuestro problema es eminentemente espiritual y no pierde la esperanza de una superación de los principios y valores de la civilización greco-latina.

"Comencemos por vivir en instituciones que reflejen fielmente la manera de ser y de pensar de nuestro pueblo. Un mecanismo de instituciones democráticas puede facilitar la resolución de los grandes problemas nacionales. Se ha dicho con toda razón que el pueblo es como la tierra, Produce según lo que en él se siembra. La pequeña minoría dirigente tiene el deber de afrontar las soluciones que sean necesarias para deterrar la política de dilaciones o aplazamientos y de una vez por todas, - considerar los problemas básicos en su integridad, alejándonos del mundo de ficciones en que vivimos" (17).

Apoyarse en el pueblo es sentir que los cimientos de nuestra sociedad son permanentes y pueden resistir los embates furiosos de las tormentas ideológicas. Alejarse del pueblo es fortalecer la oligarquía política, aquella que se entrega a unos cuantos, que no siempre responden al grito de las muchedumbres hambrientas y enardecidas. Zozobrar antes de embarcarse, navegar con los ojos cerrados hacia destinos que nadie conoce, a todo eso equivale suplantar la voluntad de un pueblo, que al fin y al cabo, es el único responsable de su destino.

17. -Serra Rojas, Andrés. Op. cit. p. 695.

### 3. - HISTORIA DE LA REPRESENTACION POLITICA.

Convienen los autores en que Inglaterra fue el primer Estado que practicó la representación política, en el sentido moderno de esta institución. Esta dilatada evolución estableció un sistema de franquicias o cualidades para ejercer el derecho del voto, aumentando limitadamente el grupo de votantes tal como se contienen en los siguientes textos: "Reform Act" de 1832, la "Representation of the People Act" de 1945 y 1948.

La evolución de los Estados Unidos de Norteamérica es muy semejante al proceso político inglés, hasta nuestros días en que los ciudadanos gozan de capacidad electoral, aunque algunos Estados mantienen todavía algunas restricciones en el sufragio.

El sufragio universal fue proclamado en la Constitución de 1793 en Francia, tuvo aplicación en 1848 y se generalizó en diversos Estados europeos.

En la doctrina francesa, tal como la expone Carré de Malberg, la representación política tienen su origen en la soberanía nacional y no en la soberanía del pueblo.

"En la actualidad vivimos la crisis de la democracia representativa. Los representantes de los electores no han respondido a las esperanzas de los electores, en tanto que las instituciones políticas se tambalean en el torbellino de las nuevas luchas ideológicas" (18).

18. - Sartori, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos. Alianza Editorial. Madrid, 1980. p. 215.

"Hay una patología política que estudia cuáles son las causas de la decadencia de los parlamentos o poderes legislativos; la ineficacia de la ley; la continua abstención de los votantes para participar en el acto electoral o para robustecer la acción del gobierno, apoyando sus políticas sociales. En una palabra, si no se opera una transformación profunda del sistema representativo, acabará en lo que es actualmente en muchos países, un mero aparato decorativo para justificar actos de gobierno" (19).

#### 4. - MANDATO REPRESENTATIVO Y MANDATO IMPERATIVO.

Durante largos siglos se ha especulado acerca de a quién corresponde la titularidad del poder público. Se señalan dos tendencias extremas: la corriente democrática reconoce que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Sólo es un poder legítimo aquel que tiene un origen eminentemente popular. Por el contrario en los regímenes despóticos, dictatoriales o autocráticos el poder se concentra en una persona, con títulos todos discutibles que no reconoce al pueblo el derecho de gobernarse.

"El gobierno representativo se puede definir como un gobierno en el cual hay una legislatura independiente compuesta de representantes libremente electos por un grupo numeroso del pueblo y a quien se le otor-

gan sustanciales poderes legislativos y fiscales" (20).

El concepto de mandato con las limitaciones que hemos señalado ha pasado del derecho privado al derecho público. Nuestro Código Civil, en su artículo 2546, define el mandato como un contrato por el que el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga.

"En el campo del derecho público se ha tratado de equiparar la idea de mandato con la de representación, es decir, el pueblo aparece como -- mandante y el representante como mandatario. Es esta la razón por la que con frecuencia se ha hecho alusión al mandato representativo y al mandato imperativo." (21).

Se llama mandato imperativo a las instrucciones, recomendaciones u órdenes que los electores imponen, como una obligación ineludible a sus representantes o diputados. Como consecuencia de estas ideas se ha pensado que el sistema que lo adopte está obligado a permitir al cuerpo electoral a revocar el mandato cuando el representante no se ajusta a las ideas o recomendaciones de sus electores.

En el mandato representativo el diputado actúa siguiendo su propia línea de conducta y se orienta en el sentido del bien público o de los intereses generales de un país.

El artículo 51 de la Constitución ordena: "La Cámara de Diputados estará compuesta de representantes de la Nación, electos en su totalidad

20. - González Uribe, Héctor. Teoría Política. Ed. Porrúa, S.A. México, 1957. p. 391.

21. - Idem.

cada tres años. Por cada diputado propietario, se elige un suplente".

Como se observa, nuestros diputados se denominan "representantes de la nación", y su función legislativa está en relación con estas ideas, pues a ellos corresponde una tarea esencial del Estado moderno como es la de formular las leyes federales, que rigen en toda la nación. Forman un cuerpo colegiado cuyas determinaciones no se particularizan, sino que se extienden a todo territorio nacional.

"Es por estas razones de que no es adecuada la expresión de mandato para extenderla a los actos políticos que guardan una naturaleza y relación muy diversas. El énfasis que pone el artículo 51 citado nos demuestra que los diputados no son mandatarios sino representantes de la nación" (22).

Francisco Javier Conde afirma: "Donde el representante no asume la representación del pueblo entero, no hay representación propiamente dicha" (23). Por otra parte, cuando una etapa electoral ha concluido, el representante triunfador es representante de la nación y aunque pertenezca a un partido político, que lo obliga a mantener una determinada ideología su posición política es invariable. No es de aceptarse la tesis de León Dugit, cuando afirma que el parlamento es el mandatario representativo de la nación; - la nación confiere mandato y el parlamento lo ejerce a su nombre.

A propósito del mandato imperativo nos dice Burdeau: "Mientras que

22. - González Uribe, Héctor. Op. cit. p. 392.

23. - Conde, Francisco Javier. Representación Política y Régimen Español, Madrid, 1945, p. 20.

Rousseau para corregir la representación, imponga el mandato imperativo, que según él, permitía a los electores de no ser totalmente despojado de su soberanía por la operación electoral, la doctrina francesa del gobierno representativo prohíbe formalmente esta subordinación del elegido a sus electores. Si un comité electoral puede imponer sus instrucciones a un diputado, esto nos obligará a admitir que la voluntad de una circunscripción pueda prevalecer sobre la de la nación entera, lo que es inconciliable con la idea de que el elegido, aunque designado por su colegio electoral, no tiene sus poderes más que de la nación" (24).

## 5. LA CONDUCTA EN LA REPRESENTACION POLITICA.

El régimen democrático y representativo de nuestro país descansa en el sistema de partidos políticos. Los candidatos a puestos de elección popular son candidatos de los diversos partidos políticos. La ley electoral prevé el caso de candidatos que no formen parte de partidos políticos, pudiendo participar en un proceso electoral.

Cuando un candidato pertenece a un partido político, es representativo de la ideología de ese partido. Un partido revolucionario señala una plataforma y programa político diversos de un partido liberal o de un partido socialista.

En la propaganda de los partidos políticos se dan a conocer las --

Ideas que ellos sustentan, de todo lo cual queda enterado el electorado. Por ello al votar el ciudadano responsable proliamente simpatiza o se afilia al conjunto de ideas que representa el candidato por el cual vota.

"Después del proceso electoral, el representante electo es de acuerdo con nuestro sistema un representante de la nación en los casos de los -- diputados federales, un representante de las entidades federativas en los -- casos de los senadores, o un representante ya sea de la nación con respecto al Presidente de la República, o de una entidad en los de los gobernadores, o de un municipio en los casos de los ayuntamientos" (25).

Un representante de elección popular debe ser fiel al grupo de ciudadanos que mayoritariamente lo eligió. De todas maneras perdería la confianza de ellos en un nuevo proceso.

El juego de los partidos políticos relaciona más directamente al representante con el partido al que pertenece, que al propio grupo que lo eligió. De otro modo no se realizaría la unidad en la acción política, para alcanzar ciertos propósitos de política general o de la adopción de una ley determinada.

## 6. LA DEMOCRACIA DIRECTA.

La democracia directa es aquel sistema de gobierno en el que el

pueblo se gobierna directamente.

"La democracia directa llamada también democracia pura, original o constituyente es la negación de la representación, porque permite al pueblo tomar las decisiones fundamentales de un régimen político, sin necesidad de representantes o mandatarios " (26).

Este sistema de democracia directa no se practica en los Estados modernos, aunque se recuerda su significación histórica y aun sirve de base para las especulaciones de la teoría política.

Es prácticamente imposible imaginarnos la sencillez de la participación del pueblo, como se hacía en la democracia ateniense, frente a las actuales grandes concentraciones de millones de ciudadanos.

El mecanismo del gobierno se haría lento, impracticable y complicado y sólo quedaría reducido a la consulta de ciertas políticas o decisiones básicas. Todo lo cual haría inoperante la acción del gobierno, que ha multiplicado sus intervenciones, las cuales requieren de procedimientos repetidos, mecánicos con numerosas implicaciones.

Para Juan Jacobo Rousseau la democracia y la representación son términos incompatibles, porque esta contradice el principio de la soberanía popular, porque el pueblo no podría ejercer sus derechos en forma auténtica, porque la voluntad general no se representa, ni puede valer como voluntad del representado.

Toda ley que el pueblo en persona no ha ratificado es nula, no es una ley. El mismo autor señala la necesidad del pueblo en el ejercicio de las funciones públicas.

La teoría política ha demostrado suficientemente que el pueblo no puede gobernarse directamente y que sería un mito la democracia directa y fuente de numerosos problemas.

Algunos países que practican ciertas formas de democracia directa como el referéndum, el plebiscito, el recall, no puede decirse que esa forma de gobierno sea la predominante, porque la acción gubernamental es muy extensa y los casos señalados, no forman un sistema, pues son casos de excepción.

"Son muy limitados los países que conservan alguna forma de democracia directa y si lo hacen, se apoyan en la tradición o en la extensión de su territorio y población. Sin negar teóricamente el valor de ciertas formas de intervención directa del pueblo, éstas son en la actualidad instituciones secundarias, ya que los regímenes políticos descansan en el libre juego de los partidos políticos y de los grupos de presión. Sin embargo podemos suponer, que en ciertos casos resulta útil apoyar una política de consecuencias imprevisibles, en la opinión del cuerpo electoral" (27).

En las Landsgemeinde o asambleas populares de algunos cantones de Suiza, el pueblo ejerce su poder soberano.

Otras supervivencias de la democracia directa son el referéndum

y el plebiscito. En el referendun los ciudadanos deciden sobre la naturaleza de una ley ratificándola o bien pueden decidir sobre su necesidad. -- También se puede consultar al pueblo en relación con alguno de los problemas graves de un Estado. También algunos Estados de los Estados Unidos de Norteamérica practican el referéndum para sus leyes locales.

El plebiscito es una institución de la democracia directa que guarda una estrecha relación con el referéndum, incluso se le denomina referéndum imperfecto o deficiente. El pueblo se limita a aceptar o rechazar un acto elaborado previamente. Se señala también que el plebiscito no --- afecta actos legislativos, sino actos políticos o de gobierno.

En otra institución denominada la iniciativa popular, el pueblo tiene el derecho de hacer que se legisle. Se considera que la iniciativa popular no es sino una forma del derecho de petición pero con mayores efectos jurídicos.

Por medio del veto popular un grupo del cuerpo electoral solicita que una ley vigente sea sometida a votación popular, para resolver sobre la anulación de esa ley.

La revocación popular establece un derecho del pueblo para decidir sobre la destitución de un funcionario que está en el ejercicio de sus funciones. El recall es un procedimiento norteamericano por el cual los electores que han perdido la confianza en su representante, lo invitan a que renuncie.

El artículo III párrafo cuarto de la Constitución, concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u ofi-

ciales de los altos funcionarios de la federación.

## 7. LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA O DEMOCRACIA INDIRECTA.

La democracia indirecta llamada también democracia representativa es un sistema en que el pueblo ejerce su poder por medio de representantes.

"La democracia representativa o representación democrática trata de superar todos los inconvenientes de la democracia directa. Hemos indicado que en los grandes conglomerados del mundo moderno resulta prácticamente imposible la consulta directa del pueblo, lo cual puede realizarse en pequeñas entidades con una población reducida, pero no en cuerpos electorales que constan de varios millones de ciudadanos, siempre en número creciente" (28).

La democracia indirecta es la que predomina en todos los Estados modernos, cualesquiera que sea su sistema ideológico y es objeto de numerosas especulaciones, porque algunos Estados eligen representantes para los órganos legislativos y ejecutivos y en otros son aquéllos los que se encargan de elegir a los cuadros ejecutivos de su gobierno.

"Este sistema requiere de una organización técnica y adecuada para que pueda realizarse en toda su significación. Una elección fraudulenta o irregular de representantes conduce a la desnaturalización de las instituciones democráticas, les resta valor y eficacia y convierte a un régi-

men en una entidad de un solo poder" (29).

Hay una estrecha relación entre el sistema de partidos políticos y el sistema de la representación política. Un representante aislado no representa la fuerza política de un grupo de representantes ligados por una determinada ideología, y amparados en un programa de realizaciones comunes. Todos los vicios de unos y otros, conducen al régimen autoritario que acaba por subordinar a los órganos representativos en una política estatal centralizada, autoritaria y antidemocrática.

De acuerdo con los principios de nuestro régimen constitucional derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución, establecen:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El sistema representativo es consagrado en la Constitución: 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 estable según los principios de esta ley fundamental.

Finalmente El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos-

29. -Murillo Soberanis, Manlio Fabio. La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista. Diana, México, 1979. p. 82.

respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

De estos mandatos constitucionales derivamos las características de nuestro régimen que legitima todo poder que emana del pueblo, - en una República representativa, democrática y federal; y ejerciendo su poder a través de los poderes de la Unión.

"Desde luego nuestra Constitución no establece ninguna forma de democracia directa, los casos aislados en que se seleccionaban órganos de elección popular por medio de plebiscitos, fue una actitud que contraría los principios constitucionales" (30).

El artículo 51 de la Constitución ordena: La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

Esta característica del diputado de "ser un representante de la - nación", forma parte de un conjunto de ideas políticas emanadas de la - Revolución francesa. Como esta no aceptó la idea de un pueblo que ejerce su poder en forma directa, como lo quería Rousseau, se establece la idea de la nación.

La idea de nación surge de la necesidad de pensar en una entid--dad que sustituya al monarca. Esmelin comentó a este propósito: "La - nación en que reside la soberanía, al no ser una persona real, sino una

colectividad de individuos, no tiene voluntad por sí misma. El equivalente de esta voluntad indispensable para el ejercicio de la soberanía no puede encontrarse más que en las voluntades concordantes de un cierto número de individuos tomados del cuerpo de la nación". (31).

## 8. FUNCIONES CAPITALES DE LA REPRESENTACION POLITICA.

Al perder su eficacia las diversas teorías sobre la justificación del poder, era lógico que se pensara en el pueblo como el origen y sostén de las instituciones políticas.

"El mundo es del hombre y para el hombre, no de un hombre o grupo determinado sino de las diversas comunidades que forman las organizaciones políticas. Oligarquías, dictaduras, nepotismos y cualquier forma de gobierno deben estimarse como manifestaciones patológicas, - creadas por la fuerza material o por la riqueza." (32).

El pueblo es el único que puede legitimar el poder, porque es -- fuente de todas sus instituciones, sostén invariable de la acción política. Un gobierno que no se apoye en el pueblo es un gobierno inestable, transitorio, que inevitablemente lleva a la dictadura o a los gobiernos totalitarios que para sobrevivir tienen que sacrificar los valores más nobles del ser humano, principalmente su libertad.

31. - Esmelin. Derecho Constitucional francés y comparado. París, 1927.  
p. 329.

32. - Sartori, Giovanni. Op. cit. p. 218.

Hemos afirmado que el representante no debe estar sujeto a un mandato imperativo, sino a una noble representación de la nación. No hay instrucciones precisas para el ejercicio de su función, porque en ésta están implícitos los fines del Estado y de la sociedad. Cualquier mandato expreso acabaría por desvirtuar el derrotero constitucional de un pueblo.

"Nos encontramos en una etapa de crisis del sistema de la representación política. Pero habremos de preguntarnos si los órganos que -- integran los representantes funcionan adecuadamente. Para estos casos -- es necesario precisar si estos representantes realizan normalmente su función o por lo contrario se subordinan a situaciones de hecho" (33).

Una profunda crisis domina al sistema de los Parlamentos en todo el mundo. Desarreglos en su composición, postergación de sus facultades, pérdida de su autonomía o el mismo desprecio a la función legislativa rompen el equilibrio que debe reinar en el Estado democrático.

## 9. EL SUFRAGIO.

Acercas de la naturaleza del sufragio se han emitido numerosas opiniones, entre ellas podemos señalar las siguientes: el sufragio como un atributo de la soberanía, el sufragio ligado a un estamento o clase social, el sufragio como uno de los derechos naturales del hombre, el sufragio como una expresión de la soberanía nacional, el sufragio como un derecho -

limitado específico, el sufragio como una contraprestación, la naturaleza ética del sufragio, el carácter funcional del sufragio, el sufragio como una función pública no estatal, el sufragio como una función pública estatal.

"En la actualidad, el sufragio realiza una función pública estatal, necesaria para la constitución de los órganos del Estado. El censo o cuerpo electoral representa la totalidad de los ciudadanos que participan en el acto electoral" (34).

Los problemas del mundo moderno, complicados y trascendentes, fueron demandando el apoyo firme y seguro del cuerpo electoral. Todo régimen para ser eminentemente democrático requiere una sólida base popular, que identifica al pueblo con el gobierno en las políticas gubernamentales. Un gobierno respaldado por su pueblo puede caminar más seguro en el desenvolvimiento de la actividad pública. A la inversa, un gobierno alejado del pueblo, es un gobierno frágil, indeciso e inseguro, y un fácil camino para llegar a los regímenes de opresión. Las decisiones políticas fundamentales no se imponen inexorablemente usando el aparato coercitivo del Estado, sino que se preparan en amplias campañas de divulgación, de convencimiento, de libre discusión.

"Desde la remota antigüedad romana, dice Rafael Bielsa, el sufragio es el derecho del ciudadano de expresar, pública o secretamente su voluntad en un asunto o negocio público, para decidir en una elección o en --

una resolución de interés general. Esto mismo denota que el sufragio no debe confundirse con el voto, que es la forma práctica de sufragar" (36).

El voto es la manifestación de voluntad de un ciudadano que participa en la integración de los órganos políticos de elección popular o en una determinación básica del Estado.

La expresión mayoritaria del cuerpo electoral integra la voluntad colectiva de la ciudadanía, para elegir a sus representantes, señalar la orientación política del gobierno y servir de base de sustentación a la acción del Estado.

El sufragio es un acto político complejo porque es al mismo tiempo un deber, un derecho y una función pública. El artículo 35 de la Constitución, fracción I señala como prerrogativa del ciudadano: Votar en las elecciones populares. El artículo 36 fracción III, señala como obligación del -- ciudadano de la república: Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.

"Se han ensayado diversas clases de sufragio, revistiendo formas muy simples y formas complejas:

a. El voto puede ser secreto o público. En el voto secreto no se conoce la forma como el elector ha expresado su voluntad; el voto público tiene de terminada publicidad.

b. El sufragio puede ser deliberativo y sufragio designativo. En el sufragio deliberativo el cuerpo electoral manifiesta su parecer acerca de un asunto. El sufragio designativo es la forma común para la elección de los 36.- Bielesá, Rafael. Derecho Constitucional. 3a. edición. 1959. p 213.

cargos de elección popular.

c. El sufragio puede ser universal o sufragio restringido. En el sufragio universal se concede el voto a todos los ciudadanos por igual, sin requisitos discriminatorios. El sufragio restringido o calificado se concede a los que reúnan determinados requisitos de educación o de capacidad económica.

d. Otras formas del sufragio se refieren al sufragio obligatorio y al sufragio facultativo; al sufragio directo y al sufragio indirecto. Nuestro sistema se orienta en el sufragio directo en el cual la ciudadanía elige directamente a los gobernantes, al mismo tiempo que se le señala como una obligación del ciudadano. " (37).

El sufragio es uno de los elementos básicos de la democracia, por que permite al pueblo integrar el gobierno que esté más de acuerdo con sus intereses. La crisis del sistema democrático ha venido a afectar seriamente la expresión del sufragio.

Los regímenes totalitarios, aunque se valen del sufragio para afirmar el valor de sus instituciones, es un medio violento para obligar al cuerpo electoral para mantenerse en la línea de un solo partido político, que desde luego excluye la posibilidad del libre juego de los partidos que expresen tendencias diversas. El sufragio en estos países es una verdadera farsa, por lo cual ellos han acabado por repudiar el sistema democrático y sus pilares como son la igualdad y la libertad.

## 10. EL SUFRAGIO UNIVERSAL EN MEXICO.

El sufragio universal es aquel sistema que permite a todos los ciudadanos elegir a sus representantes sin restricciones de ninguna especie.

"El sufragio es restringido cuando se adoptan medidas discriminatorias que impiden el ejercicio electoral a determinados grupos de -- ciudadanos, como los casos en que no se permitía votar a las mujeres, a los que no sabían leer o escribir, a los que no reunían determinadas condiciones económicas o no pagan impuestos, o por razón de la raza - como en ciertos Estados africanos" (38).

El sistema electoral mexicano ha alcanzado su plenitud al otorgar la ciudadanía y por consiguiente el voto a las mujeres y los mayores de 18 años, que tienen la calidad de ciudadanos.

Todas las constituciones mexicanas han adoptado el sufragio universal al otorgar el voto a todos los ciudadanos, sin hacer excepciones a los que no saben leer y escribir.

La Constitución de 1824, la Constitución de 1857 y la Constitución de 1917, han otorgado el voto incluso a los ciudadanos que no sepan leer y escribir.

Las tres constituciones mencionadas se originaron a consecuencia de tres grandes Revoluciones eminentemente populares. No era razonable

que el pueblo que había triunfado en esas revoluciones fuera desplazado de la vida política nacional.

**CAPITULO III**

**LOS PARTIDOS  
POLITICOS**

## C A P I T U L O III

### L O S P A R T I D O S P O L I T I C O S

#### 1.-CONCEPTO.

Bajo la denominación de partidos políticos se integra una gran variedad de organizaciones de características diversas, de distintos orígenes, múltiples finalidades y diferentes procedimientos; de ahí que resulta difícil lograr una definición acabada de estas agrupaciones. He aquí algunos intentos de diversos autores:

Para Edmund Burke, "Un partido es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional - basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo" (39).

Max Weber, por su parte, afirma que, "Llamamos partidos a -- las formas de 'socialización' que, descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes -- dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de-

39. - Lenk y Neumann. Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos. Editorial Anagrama, Barcelona, 1980, p. 82.

bienes objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)" (40).

Para Andrés Serra Rojas, "Un partido político se constituye por un grupo de hombres y mujeres que son ciudadanos en el pleno ejercicio de sus derechos cívicos y que legalmente se organizan en forma permanente, para representar a una parte de la comunidad social con el propósito de elaborar y ejecutar una plataforma política y un programa nacional con un equipo gubernamental" (41).

Luis Sanchez Agesta nos dice que por partidos políticos debe entenderse a aquellos "grupos societarios y secundarios, cuyo fin inmediato es la posesión y el ejercicio del poder político organizado para establecer, reformar o defender un orden como articulación de los fines que responden a las convicciones comunes de sus miembros" (42).

Jesón Anlen declara que el partido político es la "asociación legal creada por un grupo de ciudadanos, con carácter permanente, en torno a una declaración de principios y un programa de acción para la conquista o conservación del poder estatal" (43).

Almond y Powell sostienen que: "El partido político debe ser considerado como la estructura especializada de integración (de intereses) - en las sociedades modernas" (44).

- 40.- Weber, Max. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica. Tercera Reimpresión. México, 1977. p. 228.
- 41.- Serra Rojas, Andrés. Teoría General del Estado. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1964. p.329.
- 42.- Sánchez Agesta, Luis. Principios de Teoría Política. Editora Nacional. Madrid 1976. p. 254.

Para Coleman Y Rosberg los partidos políticos son: "Asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener un control legal, bien solos, o en coalición o en competencia electoral con otras asociaciones similares, sobre el personal y la política del gobierno de un determinado estado soberano" (45).

Según F. W. Riggs "Cualquier organización que nombra candidatos para su elección a un parlamento" (46).

Como puede apreciarse, cada autor incluye los aspectos que considera determinantes del concepto de partido político. No obstante, éstos difieren según el enfoque que se emplea para el análisis.

En las concepciones citadas podemos notar cómo algunos autores (Weber, Coleman y Rosberg) acentúan la finalidad de alcanzar el poder como esencial, sin mencionar los aspectos programáticos o la consecución de fines idealmente deseables para la comunidad. En cambio, en Burke, la persecución del interés nacional es lo que aparece como fundamental. Este autor está influido por las nociones de la época en la que vive (fines del siglo XVIII), en la que parecía indispensable resaltar la supremacía del interés de la nación frente a las tendencias que aparecerían como divisorias.

43.- Anón López, Jesús. Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México. Librería de Manuel Porrúa, S.A. México, 1973. p. 22.

44.- Almond y Powell. Comparative Politics. Little, Brown and Company, Boston 1966. p. 102.

45 - Doewae y Hughes. Sociología Política. Editorial Alianza. Madrid, -- 1975. p. 420.

46.- Idem.

La necesidad de compartir principios y convicciones está en las opiniones de Burke y Sánchez Agesta. El elemento programático que supone una serie de medidas para ser ejecutadas desde el gobierno, se encuentra en Serra Rojas, Sánchez Agesta y Anién. Estos dos últimos insisten, a su vez, en que la noción de partido político tiene como característica esencial la finalidad de ejercer el poder.

La participación electoral es resaltada por Coleman y Rosberg. En cambio, es éste el único elemento que Riggs toma en consideración. Desde el punto de vista funcional, Almond y Powell destacan el proceso de integración y conciliación de diversos intereses, que se efectúa en el seno de ciertos partidos políticos modernos.

Serra Rojas y Anién estiman como indispensable la operación legal del partido, la permanencia de la organización y la calidad de ciudadanos que deben tener sus integrantes.

En realidad, ninguna definición que se intente puede satisfacer plenamente las múltiples características que presenta el fenómeno del partido político en la actualidad, salvo que fuese tan minuciosamente descriptiva que resultase demasiado amplia y poco útil para la formación de un concepto preciso.

Para lograr describir el concepto de partido político, debemos tomar en cuenta que se trata, en principio, como sostiene el maestro Andrade Sánchez, "de agrupaciones organizadas con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos" (47).

47. - Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. Colección de textos jurídicos universitarios. México, 1977. p. 88.

Este concepto, como cualquiera que pretenda tener la virtud de la concisión, es deficiente; sin embargo, presenta a nuestro juicio, las siguientes ventajas:

1. Apunta la importancia de la permanencia que distingue a los partidos de los movimientos sociales y de las facciones o clientelas formadas en torno a un caudillo transitorio. Esta característica es sostenida como fundamental por La Palombara y Weiner al señalar que el partido debe ser una organización durable, es decir, una organización cuya esperanza de vida política sea superior a la de sus dirigentes.

2. Precisa que la finalidad de los partidos es su acción gubernamental, esto es, la asunción formal de los poderes del Estado. Aunque la mayoría de los autores estiman que los partidos se caracterizan por su intención de ejercer el poder, nos parece acertada la observación de Friedrich en el sentido de que el término poder es demasiado amplio. Definir al partido en función de la búsqueda del poder "convertirla, . . . a un diario en un partido, ya que tal órgano de la prensa, con toda certeza, asegura y mantiene el poder para quien lo publica y para el personal editorial clave" (48).

Los grupos de presión, por otro lado, también tratan de obtener poder, aunque no por la vía formal de asumir el control de los órganos gubernamentales. No ponemos en duda la vocación fundamental del poder que debe tener todo partido político para ser considerado como tal, pero -

48. - Friedrich, Carl. Gobierno Constitucional y Democracia. Instituto de estudios políticos, Madrid 1975. Tomo II. P. 358.

ésta aparece también en otras agrupaciones que no son partidos. Sin embargo, su propósito de integrar el gobierno o participar en él es lo que -- caracteriza al partido. No importa que la estructura de gobierno que proponga sea radicalmente distinta a la existente o que actúe en la clandestinidad.

Nos parece importante destacar que la expresión "gobernar o participar en el gobierno" permite abarcar una gran gama de organizaciones, tanto a las que ya ejercen el gobierno, como a las que pretenden llegar a él, e inclusive aquellas que, conscientes de su incapacidad para -- controlarlo, pretenden, por lo menos en una primera etapa, acceder a -- formar parte, así sea minoritaria, de los órganos legislativos.

Por otro lado, quedan contenidas en el concepto tanto las agrupaciones profundamente enraizadas en principios ideológicos, que proponen -- programas de gobierno, como aquellas que están dispuestas a hacer concesiones en cuanto a los principios rectores de su política siempre y cuando puedan así alcanzar o mantener el control gubernamental.

3. Especifica la función partidista, por virtud de la cual los individuos pasan a ocupar puestos públicos. El partido, cuando gobierna, no lo hace de manera abstracta y general, sino mediante la colocación específica de individuos como funcionarios. No necesariamente, como se señala en algunas definiciones, son los dirigentes de los partidos los que ejercen la función pública. En algunos casos ni siquiera sus miembros, ya que puede ocurrir que postulen a personalidades destacadas que por su popularidad puedan atraer votos.

## 2. - ORIGEN Y EVOLUCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

El partido político es un fenómeno relativamente reciente; en realidad no se asienta en la vida política de los Estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas las encontramos en la Inglaterra del siglo XVII.

La confrontación entre el Parlamento y la Corona dio lugar a las formas partidistas embrionarias. Simplificando, podemos decir que en torno al Parlamento y en defensa de la capacidad de éste para defender los intereses de la burguesía emergente, se formó el grupo de los Whigs que pugnaban por la tolerancia en materia religiosa y por un incremento en la participación política.

En favor de los privilegios reales se organizaron los Tories, integrantes, en general, de la aristocracia tradicional y beneficiarios de la autoridad indisputada del Rey.

"La Revolución Gloriosa (1688), trasladó el centro de poder de la Corona al Parlamento y éste se convirtió en el campo de batalla entre -- Tories y Whigs, que empezaron a actuar como formaciones partidarias. A partir de entonces el sistema inglés ha sido tradicionalmente bipartidista. Su funcionamiento se asentó en la aceptación y tolerancia recíprocas y en un consenso generalizado en cuanto a las bases de la actuación gubernamental, Hume hacía referencia a este fundamento consensual definiendo a un Tory como amante de la monarquía, aunque sin abandonar la libertad, y a un Whig como amante de la libertad, pero sin renunciar

a la monarquía" (49).

En los primeros tiempos de la democracia representativa, no era - muy bien visto el espíritu partidista. David Hume (1711-1776) decía al respecto: "Así como a los legisladores y fundadores de Estados habría que honrarlos y respetarlos, habría que detestar y odiar a los fundadores de sectas y facciones, porque la influencia de las facciones es directamente opuesta a la de las leyes. Las facciones subvierten el gobierno, hacen impotentes las leyes y suscitan la más fiera animosidad entre los hombres de una misma nación, que debían prestarse asistencia y protección mutua. Y lo que debía hacer más odiosos a los fundadores de partidos, es la dificultad de extirpar esta mala hierba una vez que han echado raíces en un Estado" (50).

Sobre este tema, es clásica la opinión de Madison, que suscribió en El Correo de Nueva York, en 1787, "Por facción entiendo cierto número de ciudadanos, estén en mayoría o minoría, que actúan movidos por el impulso de una pasión común o por un interés adverso a los derechos de los demás ciudadanos o a los intereses permanentes de la comunidad - considerados en conjunto. Hay dos maneras de evitar los males del espíritu de partido: consiste una en suprimir sus causas, la otra en represión de sus efectos. Hay también dos métodos para hacer desaparecer - las causas del espíritu de partido: destruir la libertad esencial a su exis

49. - Andrade Sánchez, Eduardo. Op. Cit. p. 92.

50. - Lenk y Neuman. Op. Cit. p. 79.

tencia, o dar a cada ciudadano las mismas opiniones, las mismas pasiones y los mismos intereses" (51).

No obstante este tipo de prevenciones, los partidos irrumpieron en la vida política y se instalaron como un fenómeno característico del Estado occidental industrializado, que de allí fue exportado al resto de los Estados del mundo.

#### A. - TEORIAS SOBRE EL ORIGEN DE LOS PARTIDOS.

Es necesario distinguir entre el surgimiento histórico del partido político como una forma institucionalizada de participación en los procesos electorales o en la toma de decisiones en el seno de los parlamentos, del origen específico de cada partido político en particular.

Duverger hace una distinción entre los partidos políticos de origen electoral y parlamentario y los de "origen exterior", queriendo significar con esta expresión que se forman fuera del sistema parlamentario. Esta clasificación parece poco útil y su autor reconoce que no es rigurosa y que resulta difícil distinguir con precisión entre unos y otros. Esto se debe a la confusión que se establece entre la aparición de los partidos en el marco de los sistemas políticos, que es simultánea al desarrollo del parlamentarismo y que ya antes hemos descrito brevemente, con la génesis específica de distintas organizaciones políticas partidistas.

51. - Duverger, Maurice. Los partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. Séptima Reimpresión. México 1980. p. 16.

Independientemente de los orígenes organizacionales de los partidos, algunos autores han analizado las causas sociales que generan condiciones para la formación de partidos políticos.

Para algunos, los partidos surgen con ocasión de los procesos de modernización de los Estados, que incorporan a las masas a la vida política haciendo a ésta más compleja. En estas condiciones, quienes desean llegar al poder o mantenerlo, deben asegurarse un determinado grado de apoyo popular. Pantoja Morán, refiriéndose a la opinión de La Palombara acerca de esta necesidad de apoyo público, indica que el autor mencionado en último término "señala dos condiciones para que esto ocurra:

a) Debe haber un cambio tal, en las actitudes de los individuos frente a la autoridad, que prevalezca la creencia en el derecho que aquéllos tienen de influir en el ejercicio del poder político. b) Una porción importante de la élite política dominante o una élite aspirante debe tratar de ganar el apoyo público a fin de apoderarse del poder político o mantenerse en él, aunque la gran mayoría no participe en la vida política" (52).

"Algunos sociólogos de la política acentúan la importancia que tienen las crisis sociales en la formación de los partidos políticos. Dowse y Hughes analizan las crisis de legitimidad, de participación y de integración como causas de la formación de los partidos. La crisis de legitimidad supone la necesidad de allegarse apoyos populares para justificarlos." (52).

52. - Pantoja Morán, David. La constitucionalización de los partidos políticos. UNAM. México, 1975. p. 51.

ficar una posición contestataria del orden vigente" (53). Así, por ejemplo, los revolucionarios franceses del siglo XVIII buscaban legitimarse mediante el apoyo de grupos que hasta entonces no habían tenido participación política, tales como los campesinos, los artesanos y la burguesía. En el mismo caso se encuentran, en opinión de estos autores, los movimientos nacionalistas que luchan contra regímenes coloniales que buscan legitimar su acción mediante un apoyo masivo de la población autóctona.

La crisis de participación aparece cuando nuevos grupos sociales formulan demandas que no son suficientemente atendidas, provocándose así la necesidad de crear organizaciones políticas que canalicen esta participación y hagan posible que dichas demandas sean escuchadas. Esto ocurre con la integración de sindicatos en organizaciones políticas partidistas.

La crisis de integración se manifiesta cuando minorías étnicas asentadas en un territorio específico, sienten la necesidad de organizarse políticamente. Tal es el caso de los francocanadienses en Quebec.

El enfoque antes expuesto merece algunas observaciones. En primer lugar, debe destacarse que los tres tipos de crisis a los que se refieren los autores pueden resumirse en una sola: la de participación, con diferentes matices en cada caso.

La llamada crisis de legitimidad supone un proceso de participación iniciada con la formación de pequeños grupos de teóricos o intelectuales que, a partir de una interpretación de necesidades colectivas, -- asumen la tarea de conducir y organizar a las masas. En la crisis de participación se plantea un proceso inverso que, a partir de un movimiento social de masas, va creando la organización necesaria para su actuación política institucionalizada y permanente.

La calidad como crisis de integración se refiere a una forma concreta de exigencia participativa fundada en las condiciones específicas -- de un grupo étnico, cultural o religioso que se organiza para intervenir -- en la vida política.

En los tres casos se trata de necesidades sociales de participación, manifestadas de distintas maneras. Pero no es sólo la necesidad de participación la que da origen a los partidos políticos. Podríamos hablar además, de la necesidad de estructuración u organización social y de la necesidad de segregación.

La necesidad de participar implica un intento de integrarse en la vida política y tomar parte en ella y puede asumir las formas ya explicadas.

La necesidad de estructuración que da origen a un partido político, se presenta cuando un régimen se constituye a partir de un movimiento nacionalista o revolucionario, que llega al poder después de una lucha armada y se encuentra ante la necesidad de organizar a las fuerzas sociales triunfantes. Como ejemplo podríamos citar al Partido Re-

publicano del Pueblo creado en Turquía por Kemal Ataturk en 1923, y el Partido Revolucionario Institucional, creado en 1929 en México.

La necesidad de segregación supone un sentimiento colectivo que propugna la separación territorial de una determinada comunidad. No se trata en este caso de un propósito de participar sino, por el contrario, de escindirse. Esta tendencia puede identificarse en movimientos como el de los republicanos irlandeses o el partido separatista de Quebec que, en realidad, buscan una segregación y no una integración, como mencionan Dowse y Hughes.

#### B. - FUNCION ACTUAL DE LOS PARTIDOS.

Abstracción hecha de sus orígenes históricos o sociológicos, los partidos políticos son una realidad en los sistemas políticos contemporáneos, tanto que no concebimos la organización estatal de nuestra época sin su presencia, ya sea con carácter exclusivo en una función organizadora de la sociedad al estilo de los sistemas comunistas o como entidades competitivas que se disputan el poder mediante las más variadas técnicas en los estados pluralistas occidentales. Almond y Powell explican la presencia universal de los partidos en función de las necesidades que tiene el Estado moderno de contar con un amplio apoyo para sus actividades políticas, de crear nuevas bases de legitimidad no tradicionales, de proveer nuevos esquemas de valores para iniciar y mantener la moderni-

zación económica. Los mismos autores destacan la necesidad que tienen los sistemas políticos de realizar, a través de ellos, diversas funciones: "las sociedades totalitarias, utilizan los partidos como medio para movilizar apoyo; las sociedades democráticas, como un canal para articular e integrar demandas; y las sociedades en transición, como agencias para crear y estructurar nuevas normas de conducta" (54).

La evolución, desarrollo y fortalecimiento de los partidos en la vida política los ha colocado en un lugar preeminente con relación a la toma de decisiones, al grado que se afirma que el centro verdadero de poder de las estructuras estatales de la época actual se ha desplazado hacia las direcciones de los partidos. Este fenómeno es denominado por algunos autores partitocracia. Lorenzo Caboara la define como la "democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos; el Estado partitocrático es aquel en que el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido o por una pluralidad de partidos aliados" (55).

El desplazamiento de los poderes institucionales del Estado a los partidos, que, a nuestro juicio, debería denominarse en español partidocracia, puede producir, según el citado autor, dos consecuencias: la sustitución de los partidos en el papel del Estado o la desintegración de éste.

54. - Almond y Powell. Op. cit. p. 117.

55. - Fernández de la Mora, Gonzalo. La Partitocracia. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1977. p. 153.

El primer caso presenta las siguientes características: pérdida de la independencia de los diputados; sacrificio de la capacidad de los representantes en busca de una mayor disciplina de partido; transferencia de la voluntad popular a la voluntad partidista; deshumanización del diputado - que se convierte en un mero instrumento de votación para el partido; devaluación política de la asamblea legislativa; desarrollo del proceso real de legislación fuera del parlamento; falta de control real sobre el gobierno; confusión de los poderes del Estado; pérdida de funciones reales del parlamento; deterioro de la vida política local por la imposición de criterios partidistas; monopolización de la actividad política que impide la creación de nuevos partidos y consolidación monolítica de la administración del Estado que impide el pluralismo efectivo.

En el otro extremo, caracterizado por un pluripartidismo desquiciante en el que no se logra una coalición mayoritaria, el resultado es la paralización de la acción del gobierno, el vacío de poder, la carencia de un proyecto definido y un proceso legislativo fragmentado y caótico. Entonces, dice Fernández de la Mora "los partidos no sustituyen al Estado en el ejercicio de la soberanía, sino que, al disputárselo, lo invaditan o lo deacuartizan" (56). A este fenómeno, afirma, debería llamarse, con propiedad, partitocaos.

56. - Fernández de la Mora. Op. cit. p. 169.

### 3. - CONFORMACION Y ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS.

Los partidos políticos, como toda organización, que requieren de una estructura jerárquica y de una organización. El partido actúa en una realidad social organizada de múltiples maneras. En tal organización existen agrupaciones de diversa índole y variados objetivos que se asientan de acuerdo con una determinada distribución territorial, según la forma como esté organizado el Estado de que se trate. Así, la organización del partido queda condicionada por todos esos factores.

Debemos distinguir entre la conformación social del partido y su estructura directiva. La conformación depende de la realidad social en la que se desenvuelve y se refiere a la manera como éste gana adeptos o miembros a partir de los grupos que actúan en la sociedad. Así, un partido puede estar conformado por organizaciones preferentemente obreras, o campesinas, o profesionales, o de características religiosas, o por algunas de ellas combinadas.

La estructura de un partido, en cambio, está condicionada por la división territorial que impera en el país y particularmente por aquélla que se emplea para fines electorales. De esta manera, los partidos requieren órganos directivos que asuman en primer término las tareas nacionales y, después, órganos dirigentes en cada estado o provincia y en cada circunscripción, que sirva para una finalidad electoral.

Podemos resumir diciendo que la conformación tiene una raíz de

contenido social, en tanto que la estructura tiene una base territorial-- electoral.

#### A. - PARTIDOS DE CLASE Y PLURICLASISTAS.

A partir de su conformación podemos plantear una primera clasificación de los partidos: partidos de clase y partidos pluriclasistas. Los partidos de clase buscan representar los intereses de una sola clase social, entre la cual reclutan a sus partidarios y reclaman el poder para -- los pertenecientes a dicha clase con exclusión de las demás. Este es el - modelo de los partidos comunistas, es decir, aquéllos que se adhieren a la idea de la dictadura del proletariado; o sea la preeminencia, desde el ejercicio del poder de la clase obrera, que a través de su acción gubernativa debe eliminar las diferencias de clase. En consecuencia, los partidos de clase, buscan a sus afiliados y simpatizantes entre los miembros de - organizaciones que representan a la clase en cuestión, y en el caso de los partidos comunistas, principalmente en los sindicatos y otros tipos de organizaciones obreras.

Los partidos pluriclasistas, en cambio, tratan de conseguir a sus partidarios entre diversas clases sociales, los cuales se identifican por propósitos comunes y comparten ideas similares con relación a los -- problemas nacionales. Este es el caso de muchos partidos que se orientan por un fuerte ideal nacionalista, que propugna como básica la cohesión nacional para la realización de un proyecto común. Estos partidos pueden tra-

bajar a través de varias organizaciones sociales, obreras, campesinas, profesionales, etc.

## B. - PARTIDOS DE CONFORMACION DIRECTA Y DE CONFORMACION INDIRECTA.

Tanto los partidos de clase como los pluriclasistas tienen íntimas relaciones con diversas organizaciones sociales. Estas relaciones pueden desenvolverse de distintas formas. "Cuando el partido admite en su integración a organizaciones completas, estamos en presencia de partidos de conformación indirecta" (57). Esto se debe a que las relaciones entre el partido y sus miembros individuales se realiza de manera indirecta a través de una organización intermedia. El individuo pertenece indirectamente al partido al cual se encuentra afiliada la agrupación, como podría ser el caso de la Confederación de Trabajadores de México, que a su vez se encuentra afiliada al Partido Revolucionario Institucional.

"Cuando los partidos sólo admiten adhesiones individuales se denominan, partidos de conformación directa" (58).

En ellos las organizaciones no se afilian con el carácter de tales, -- sino que cada individuo debe manifestar expresamente su intención de integrarse al partido. De cualquier modo, aun estos partidos suelen tener ligas-

57.- Duverger, Maurice. Op. cit. págs. 35 y 36.

58.- Andrade Sánchez, Eduardo. Op. cit. p. 109.

estrechas con organizaciones cuyos intereses están identificados y entre las cuales buscan a sus miembros individuales.

Debemos señalar que, en la práctica, estos tipos de partido no se dan con absoluta pureza y hay muchos de conformación mixta, que admiten las dos formas de integración señaladas. Podemos afirmar en términos generales que aquéllos que se conforman a través de la afiliación indirecta suelen también admitir la incorporación directa, tal es el caso del Partido Laborista de la Gran Bretaña o el Partido Revolucionario Institucional de México. En cambio hay otros que solamente se conforman por afiliación directa, como el Partido Comunista de la U. R. S. S.

#### C. - PARTIDOS DE CUADROS, PARTIDOS DE MASAS Y PARTIDOS DE ELECTORES.

La conformación de los partidos está también determinada por la actitud de la dirección de ellos en cuanto al número y características de su membresía. Así, en la doctrina se habla de partidos de cuadros y partidos de masas, que es la terminología empleada por Duverger, o de partidos de armadura y partidos de membresía, que son las expresiones usadas por Deutsch, para referirse a lo mismo.

"Los partidos de cuadros o de armadura, aparecen históricamente primero y se sustentan en las características de sus miembros procurando que sean personas conocidas por su labor en un campo específico y, de

preferencia, con un nivel de ingresos medio o superior. Estos partidos no buscan afiliar a una gran cantidad de personas sino tratan de atraer votos a partir de las personalidades que los conforman, de entre las cuales surgen sus candidatos. Su actividad se reduce propiamente a los períodos electorales.

Los partidos de masas o de membrecía, por el contrario, intentan reclutar gran cantidad de miembros, si es posible a través de la afiliación indirecta que ya explicamos. Animados por una ideología específica, buscan difundirla entre sus seguidores y por ello su actividad adquiere mayor permanencia y no se limita a la lucha electoral. Suplen la falta de financiamiento que se derivaría de fuertes aportaciones de miembros que disponen de muchos recursos, con módicas cuotas que recaban entre numerosa membrecía.

Los partidos estadounidenses constituyen un ejemplo de los denominados de cuadros, y los partidos socialistas europeos de los de masas. Esta clasificación dual ha sido modificada por Jean Charlot, quien introduce una tercera categoría denominada partidos de electores, que no son ni partidos de cuadros o de notables como él les llama, ni partidos de masas o de militantes (en los términos de Charlot). Estos partidos de electores o partidos de atracción, como prefiere llamarles Schwartzberg, no tienen las características de militancia típicas de los partidos de masas y su estructura es más bien oligárquica, aunque su membrecía es mayor que la de los partidos de cuadros y su preocupación prin-

cial es atraer a un gran número de electores mediante consignas que no reflejen un gran compromiso ideológico y que puedan resultar atractivas a buena parte de la población. El ejemplo que de estos partidos pone el autor citado, es la Reunión Para la República (R. P. R.), de Francia, que representa la tendencia gaulista mayoritaria.

#### D. - ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS.

La estructura de los partidos se presenta como una pirámide en cuya cuspide se encuentra el órgano de dirección nacional, que puede tener diversos nombres: comisión directiva o ejecutiva, o comité, como denominación más frecuente. En los diversos niveles jerárquicos siguen los comités correspondientes a la demarcación territorial de que se trate. En esta estructura hay comités regionales que dirigen las actividades del partido en toda una zona del país que puede abarcar varios estados, provincias o departamentos; después de los comités dirigentes de estas divisiones territoriales están los comités de poblados o municipios y, dentro de éstos, se encuentran las unidades básicas del partido, que son su mínimo grupo de militantes que responden a un conjunto de dirigentes, los cuales ocupan el primer escalafón en la estructura jerárquica.

## E. - UNIDADES BASICAS DE LOS PARTIDOS

Estas unidades básicas de organización pueden ser de diversa índole. Duverger distingue el comité, la sección, la célula y la milicia. El Comité es el grupo más reducido de miembros, que se asienta en una extensión territorial pequeña, la cual corresponde normalmente a la circunscripción electoral mínima, y se presenta en los partidos de cuadros. Es importante no confundir esta concepto de comité con la que hemos venido mencionando y que corresponde a los órganos directivos. "Lo que sucede es que en los partidos de cuadros este grupo mínimo de miembros dirige y a la vez protagoniza las actividades del partido en el territorio que le corresponde; sin embargo, puede haber en los partidos de masas comités que sean los órganos de dirección de una sección entendida como unidad territorial de integración de miembros o como ya dijimos pueden existir comités directivos de las actividades en un estado, una región o todo el país" (59). Así, la palabra comité tiene una doble connotación en la terminología partidista: la de órgano directivo de una circunscripción territorial, que puede ser todo el país y, la de unidad mínima de organización de los miembros.

"La sección suele ser la unidad básica de integración de los partidos de masas. Se asienta también en un territorio específico que, generalmente, es más reducido que el del comité y no se presenta como un grupo-

59. - Duverger, Maurice. Op.cit. p. 46.

cerrado de notables, ya que la posibilidad de incorporación es más abierta y por lo tanto su número de miembros es mayor que el del comité, entendido también como unidad básica" (60). "Desde el punto de vista de dirección, la sección tiene normalmente un comité (entendido como órganos de dirección) que organiza las actividades de sus miembros" (61).

La célula es una unidad básica caracterizada por no tener un asentamiento territorial, sino que se organiza normalmente en un centro de trabajo y su número de miembros es muy pequeño, generalmente no mayor de 50. "La célula permite una más frecuente comunicación entre sus integrantes y una mayor capacidad de control por parte de los órganos directivos; por otro lado, se presta más fácilmente para la acción clandestina. Esta forma básica de organización es característica de los partidos comunistas" (62).

La milicia aparece como unidad básica de los partidos fascistas, aunque no es la única. Se caracteriza por su similitud con la organización militar; sus miembros reciben entrenamiento periódico y obedecen a una disciplina y a una jerarquía equiparables a las del ejército, incluyendo, en muchos casos, los uniformes y distintivos. Se encargan de actividades ilegales y violentas que tienden a lograr los objetivos de sus partidos mediante la intimidación y el terrorismo.

60.- Lenk Y Neuman. Op. cit. p. 98.

61.- Idem.

62.- Andrade Sanchez, Eduardo. Op. cit. p. 113.

**CAPITULO IV**

**ANTECEDENTES  
LEGISLATIVOS  
DEL  
DERECHO  
ELECTORAL  
MEXICANO**

## C A P I T U L O   I V

### ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

#### 1. - LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1812 A 1821.

Cuando España se convulsionaba bajo la invasión napoleónica y los monarcas borbones habfan abandonado la contienda, una Junta Gubernati--va se hizo cargo de la lucha de resistencia. Uno de los primeros actos de esta Junta, fue la convocatoria para integrar las Cortes Generales y Ex--traordinarias que tendrían como misión dotar a España y a sus Colonias--de un régimen constitucional. Las sesiones de las Cortes se iniciaron en la Isla de León el 24 de septiembre de 1810.

El 14 de febrero de 1811 a sugerencia del Consejo de la Regencia de España e Indias, se convocó a elecciones de diputados en las colonias, a fin de que las Cortes Constituyentes estuvieran integradas por repre--sentantes de todo el Imperio. En base a dicha convocatoria fueron elec--tos diputados por la Nueva España Miguel Ramos Arizpe, José María Gu--rirdi y Alcocer, José Simeón de Urfa y Jose Vega Cieneros. Estas Eleccio--nes, que se celebraron en la Nueva España cuando ya habfa estallado el -movimiento rebelde encabezado por Hidalgo, proclamando la Independen--

cia, fueron tal vez, las primeras que para representantes a Cortes se celebraron en nuestro país.

**LA CONSTITUCION DE CADIZ.** Esta Constitución fue promulgada el 19 de marzo de 1812 por las Cortes del Imperio Español en las que estuvieron representadas las colonias. En su texto se estableció el derecho permanente de los dominios de ultramar de acreditar diputados a las Cortes Generales de la Metrópoli. El procedimiento para la elección era el siguiente: por cada doscientos vecinos se nombraba un elector parroquial; si excediera de trescientos sin llegar a cuatrocientos, se nombraban dos, si fuera superior a quinientos, pero sin llegar a seiscientos se nombrarían tres y así progresivamente. Estos electores constituían las Juntas de Partido. Los electores de Partido nombraban a los electores de Provincia, quienes a su vez elegían los diputados a Cortes, siendo por lo tanto la elección indirecta en tercer grado.

"Los diputados a Cortes eran electos cada dos años y correspondía uno por cada setenta mil habitantes o por fracción mayor de treinta y cinco mil. En caso de que el número de habitantes de una provincia fuera menor, se unían a la provincia vecina. Generalmente, eran ciudadanos del Imperio Español, el que consideraba como tales a los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles y quienes hubieran obtenido de las Cortes carta de ciudadanía; si eran hijos de extranjeros, debían ser legítimos y los padres estar domiciliados en España.

**ESTA TESIS NO DEBE  
COLIR DE LA BIBLIOTECA**

además tener veinticinco años cumplidos" (63).

Para poder ser electo diputado era necesario, además de los requisitos anteriores, estar en ejercicio de sus derechos, ser nativo de la provincia o residir en ella con siete años de anterioridad y tener una renta anual proporcionada, procedente de bienes propios.

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN. "El Congreso de Anáhuac reunido en Chilpancingo en el año de 1813, a iniciativa de José Ma. Morelos y Pavón expide el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana en donde se consignan algunos avances en materia electoral con respecto a la Constitución de Cádiz, resultado del espíritu progresista que el Generalísimo refleja en los "Sentimientos de la Nación" al decir: 'La soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y estos a los demás que deben ser sujetos sabios y de probidad'" (64).

"En sus 'Elementos Constitucionales' Ignacio López Rayón sostuvo que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo y reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano, constando éste de cinco vocales, nombrados por -

63: Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Editorial Porrúa, S. A. México, 1980. p. 221.

64: Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Editorial Porrúa, S. A. México, 1971. p. 29.

las representaciones de las provincias" (65). Como puede notarse, existe una enorme diferencia en la concepción de Morelos y la de Rayón, pues este último aún no podía desprenderse de su mentalidad colonial; en cambio Morelos estaba sentando las bases de una conciencia nacional proclamando la soberanía popular.

El Congreso de Anáhuac proclamó, el 22 de octubre de 1814, el mencionado "Derecho Constitucional", precisamente en el pueblo de Apatzingán, el cual aún con carácter de provisional, constituyó el principio de la organización constitucional de un Estado independiente y soberano.

La Constitución de Apatzingán, estuvo inspirada fundamentalmente en las constituciones francesas de 1793 y 1795, lo que explica su carácter democrático e individualista.

El proceso electoral establecido por la Constitución de Apatzingán es muy parecido al de la Constitución de Cádiz, pues la terminología es igual: Juntas Electorales de Parroquia, Juntas Electorales de Partido y -- Juntas Electorales de Provincia; sin embargo existían diferencias importantes entre las que podemos mencionar las siguientes: se elegía un diputado por Provincia, sin importar el número de habitantes; si una parroquia era extensa se podía dividir para celebrar las elecciones por grupos más reducidos; se eliminó el principio de que los electores de partido y los diputados se eligieran por mayoría absoluta bastando la mayoría relativa, se designaría un elector por Parroquia y no por cada 200 habitan-

tes.

Los miembros de las casillas eran el presidente, el secretario y el escrutador y tenían facultades para resolver de inmediato sobre cualquier duda.

Este decreto tendía a hacer más sencillo y ágil el procedimiento electoral, por lo que otorgaba a la cámara de Diputados facultades para "reconocer y calificar los documentos que presentaran los diputados - elegidos por las provincias y recibirles el juramento que debían presentar para su incorporación" (66).

En cuanto a la elección del Supremo Gobierno la realizaba el Congreso por mayoría absoluta de votos.

**CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821.** --  
La Soberana Junta Provisional Gubernativa, convocó a elecciones para diputados al Congreso en la fecha señalada, estableciendo el siguiente procedimiento:

Los ayuntamientos eligían a los electores de partido, los cuales se reunían en la cabecera de su respectivo partido y nombraban un elector de provincia. A su vez, los electores de provincia se reunían en su capital para elegir a los diputados al Congreso.

El número de diputados de las provincias era variable "según el cupo que señalaba a cada una el plan adjunto, y de ellos han de ser tres, precisa e indispensablemente, un eclesiástico del clero secular, otro mi

ltar natural o extranjero, y otro magistrado, juez de letra o abogado" (67).

## 2. LEGISLACION ELECTORAL DE 1823 A 1854.

**LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUYENTES.** Este ordenamiento expedido el 17 de junio de 1823, dio origen al primer Congreso Constituyente de la Nación Mexicana. Un antecedente de esta Ley puede encontrarse en el artículo 23 del Plan de Iguala según el cual se convocaba a Cortes Constituyentes.

"Según esta ley se elegía un diputado por cada 50 mil 'almas' y para la elección se debían celebrar juntas primarias o municipales, secundarias y de provincia. Las juntas primarias correspondieron, con algunas variaciones a las juntas de parroquia, las integraban los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, vecinos del municipio respectivo. Se designaba un elector por cada 500 habitantes; cuando un municipio era populoso, se dividía en Departamentos. Las haciendas o ranchos que no llegaran a 500 habitantes, se agregaban a la población más cercana" (68).

Los ciudadanos se debían reunir en un local previamente señalado y nombraban un presidente, un secretario y dos escrutadores. Efectuada esta elección, los ciudadanos se acercaban a la mesa y expresaban al secretario los nombres de las personas por quienes votaban en un número

67.- García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977.

Edit. Comisión Federal Electoral, México, 1978, p. 25.

68.- García Orozco. *Ibidem*. p. 33.

mero correspondiente al de electores de acuerdo con el total de habitantes del municipio; si el ciudadano llevaba anotados los nombres, el secretario los leería en voz alta para que aquel dijera si estaba de acuerdo con ella. Terminada la elección el presidente anunciaba en voz alta el resultado y daba los nombres de los que resultarían electores primarios, procediéndose a levantar un acta y se le entregaba una copia a los electores, la que les serviría de constancia.

LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824. Los constituyentes de 1823-24, resolvieron la disputa entre el centralismo y el federalismo, estableciendo la República Federal, Representativa y Popular, publicándose la Constitución Federal el 4 de octubre de 1824. Esta constitución, dice Cue Cánovas, citado por Berlín Valenzuela, no "rompía radicalmente con el pasado; se consagraba la intolerancia religiosa y se conservaban los fueros eclesiásticos y militar; no se establecían las garantías del individuo frente al poder del Estado. Tres millones de indios analfabetos y miserables, herencia del régimen colonial, eran incorporados de golpe dentro del derecho común adquiriendo ante la ley una igualdad teórica con los otros sectores de la población. El indio se convirtió en ciudadano, y aunque se suprimieron los tributos que pesaban sobre él como ciudadano, y tuvo ahora que pagar impuestos y prestar el servicio militar en tanto que las ventajas y derechos que la Constitución le otorgaba quedaban solamente inscritos en el texto legal, por falta de capa--

cidad para disfrutarlos" (69).

La Constitución de 1824 establecía un gobierno semejante en su forma al de los Estados Unidos. El Poder Legislativo era depositado, en dos cámaras; la de diputados y la de senadores. Los diputados eran designados por electores en tanto que los senadores se designarían dos por cada Estado. El presidente y el vicepresidente eran elegidos por las legislaturas de los Estados.

DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y NOMBRAMIENTOS DE DIPUTADOS, DEL 11 DE ABRIL DE 1826. Este Decreto del Congreso Federal estableció que desde la siguiente legislatura el Distrito Federal tendría representantes en la Cámara de Diputados con arreglo de la Constitución de 1824.

"En el artículo 5to. decía que el nombramiento de diputados se haría por medio de las Juntas Primarias, Secundarias y de Provincia. Se decía además, que la celebración de las juntas se arreglaría conforme a la convocatoria del 17 de junio de 1823" (70).

REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA, DEL 12 DE JULIO DE 1830. En esta ley se establece que se nombraría un

69. - Berfín Valenzuela. Op. cit. p. 224.

70. - García Orozco. Op. cit. p. 44.

elector por cada junta electoral. Una junta electoral en el Distrito Federal se formaba por cada manzana o sección, en los territorios dos manzanas formarían una junta electoral con tal que los vecinos no fueran menos de diez, si no llegaba a ese número se aumentarían las manzanas -- que fueran necesarias. En el D. F. si la población o parte de ella estaba dispersa, el ayuntamiento la dividiría en secciones que no fueran mayores de 800 habitantes ni menores de 400. En los territorios las seccio--nes no deberían pasar de dos mil ni bajar de mil.

Para realizar la votación, el ayuntamiento nombraba antes de -- las elecciones, un comisionado por manzana o sección. Un mes antes - de la elección, se empadronarían a los vecinos de cada manzana o sección que tuvieran derecho a votar dándoseles una boleta que contendría: año de la elección, nombre de la parroquia, números de la manzana y - sección, nombre del ciudadano y firma del comisionado. Esta boleta les serviría en el momento de la elección, como credencial y como boleta - electoral.

En el padrón que se levantaba se debería asentar: el nombre, -- apellido y oficio de los individuos con derecho a votar, nombre de la calle, número, letra u otra señal de la casa en que viviera y el número de la boleta que le tocara. Este proceso debería concluirse ocho días antes de la elección.

"Los vecinos a los que el comisionado negare boleta porque le pa--reciera que no tuvieran derecho a votar, podían acudir a la junta electo-

ral y si esta decidiera en favor se les daría en el acto. Los vecinos a -- quienes pro cualquier accidente no se les hubiera dado boleta al tiempo del repartimiento podían pediría antes de las doce del día la víspera de la elección y el comisionado debería dársela, cerciorándose de que cumplan con los requisitos" (71).

Para votar, los ciudadanos se acercaban de uno en uno, y entregaban su boleta a un secretario quien, junto con los demás miembros de la junta la confrontaba con el padrón; si no existía duda, se recibía el -- voto. La junta sujetándose a la Ley o a la Constitución, resolvía las dudas que se plantearan. Nadie podía votar más de una vez, ni hacerlo sin boleta o en otra manzana o sección.

La junta debería durar el tiempo necesario para recibir la votación, pero si a las dos de la tarde no había votantes ni reclamantes, -- se concluía la junta. Una vez terminada la votación se hacía el recuento y se declaraba electo a quien obtuviera el mayor número de votos; en ca so de empate, decidía la suerte. El presidente y los secretarios firmaban el acta y ésta se enviaba al Gobernador del D. F. o al Jefe Político -- del Territorio, quienes la deberían pasar a las juntas secundarias. A -- los electores se les daba la comunicación en un oficio que les servía de credencial.

A esta Ley siguió una "Circular Relative al Padrón para la Elección de Diputados y Prevenciones en cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo y acerca de la Educación de la Juventud" (72).

71. - Bertrín Valenzuela. Op. cit. p. 226.

72. - García Orozco. Op. cit. p. 53.

Según esta Ley, el ayuntamiento de la Capital nombraría un vecino de cada manzana quien debería formar un padrón en el que constaría, en cada individuo: nombre, casa y número en que viviera, padres, edad, naturaleza u origen, vecindad, estado, profesión y lugar donde la ejerciera, -- número y nombre de los dependientes de cada casa de comercio, taller u obrador y el de los criados y sirvientes de cada casa particular. Este -- padrón debía entregarse a los regidores quienes lo pasarían por conducto del gobierno del Distrito a la Secretaría respectiva.

En el artículo 19 y último de esta Circular se decía que sus disposiciones sobre el Padrón Electoral, se tendrían presentes al darse cumplimiento al decreto del 12 de julio de 1830.

Ley sobre elección de diputados para el Congreso General y de -- los individuos que compongan las Juntas Departamentales. El 30 de noviembre de 1836 se expidió esta Ley que en términos generales era muy parecida a la de 1830, con la diferencia de que ésta tuvo su origen en las "Siete Leyes" centralistas en las que priva el pensamiento de la corriente conservadora.

La estructura orgánica que establecía este ordenamiento constitucional constaba de un Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores y un Supremo Poder Judicial además de las Juntas Departamentales.

De los titulares de esos poderes los únicos elegidos por los ciu

dadanos (en elección de segundo grado) eran los diputados y los miembros de las Juntas Departamentales. Para elegir senadores, la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, respectivamente, elegían a pluralidad de votos, una lista de senadores que cubrían las vacantes. Las tres listas que resultarían triunfadoras eran enviadas por la Cámara de Diputados a las Juntas Electorales, quienes hacían la elección precisamente de entre los comprendidos en las listas y debían remitir la lista específica de su elección al Supremo Poder Conservador que calificaba las elecciones y declaraba electos a los que hubieran tenido la mayoría de votos de las juntas. En caso de números iguales decidía la suerte. La Cámara de Senadores se renova por mitad cada dos años.

"Para la elección del titular del Poder Ejecutivo, La Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en junta de ministros, elegían cada quien, una terna que enviaban a la Cámara de Diputados. De estas tres ternas, la Cámara de Diputados elegía una, que se enviaba a las Juntas Departamentales a efecto de que éstas eligieran al Ejecutivo. Los resultados de las votaciones se remitían a la Cámara de Diputados, quien declaraba electo Presidente al que hubiera alcanzado mayoría simple" (73).

La elección del Supremo Poder Conservador se realizaba en esta forma:

73.- Tena Ramírez. Op. cit. p. 154.

cada junta Departamental elegía con mayoría absoluta de votos el número de ciudadanos que hicieran falta. Las listas eran enviadas a la Cámara - de Diputados, donde se elegía por mayoría absoluta la terna o ternas en su caso, que eran enviadas a la Cámara de Senadores, la que elegía a los ciudadanos que deberían formar el Supremo Poder Conservador que se componía de cinco miembros y duraba dos años en el cargo.

CONVOCATORIO PARA LAS ELECCIONES DE UN CONGRESO -- CONSTITUYENTE (10 de diciembre de 1841). Apoyado en el Plan de Tacubaya, Santa Ana convocó con este decreto a un Congreso Constituyente. Según esta Convocatoria se elegía un diputado por cada 70,000 habitantes o fracción mayor de 35,000. En caso de que un Departamento no llegara a esa cifra, se elegía de todas formas un diputado. A los compromisarios de la ley anterior, los denominó electores primarios y se utilizarían los mismos padrones.

Se elegía un elector por cada 500 habitantes y por cada 20 electores primarios un secundario. Los electores secundarios integraban la junta de Departamento que realizaba la elección de los diputados. -- Este decreto sólo fue observado una vez y dio origen a un Congreso Constituyente que nunca consolidó, pues debido a las pugnas entre federalistas y centralistas, Santa Ana se retiró y dejó la presidencia a Nicolás Bravo quien disolvió el Congreso, nombrando una Junta de Notables compuesta de 80 miembros con funciones legislativas. Esta Junta elaboró -

las "Bases Orgánicas" que fueron promulgadas por Santa Ana cuando retornó al poder.

BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA (14 de junio de 1843). Estas "bases" tienen su característica, al igual que la Constitución de Cádiz, que incluye en su texto la reglamentación electoral, -- creando en el título octavo un poder electoral; pero regresó a un complicado sistema de elección indirecta por juntas primarias y secundarias cuya función era nombrar un Colegio Electoral que era el que hacía la elección de diputados al Congreso y de los vocales a las Asambleas de cada Departamento. En el artículo 150 se ratifica el criterio feudal del sufragio restringido, esto es, que sólo podrían ser electores quienes tuvieran una renta anual de 500 pesos por lo menos, procedente de capital físico, industrial o trabajo honesto.

"Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas departamentales. El Presidente de la República era elegido por las Asambleas departamentales, las que, por mayoría de votos votaban por una persona para Presidente, que reuniera las calidades requeridas para ejercer esta magistratura" (74). El acta de esa elección se remitía por duplicado y en pliego certificado a la Cámara de diputados y en su receso a la diputación permanente. Posteriormente se reunían las dos Cámaras y abrían

los pliegos, regulaban los votos, calificaban las elecciones y declaraban Presidente a quien hubiera reunido la mayoría absoluta de sufragios.

DECRETO QUE DECLARA LA FORMA Y DIAS EN QUE DEBEN VERIFICARSE LAS ELECCIONES PARA EL FUTURO CONGRESO. El 19 de junio de 1843 se emitió este decreto que en cierta medida es un reglamento de las Bases Orgánicas. Este decreto hacía mención a la ley de 30 de noviembre de 1836, al establecer que "para facilitar las elecciones primarias y secundarias se observe lo que acerca de ellas está dispuesto en la ley de 30 de noviembre de 1836, en cuanto no se opongan a las propias bases" (75).

En esta etapa se promulgaron las siguientes leyes de carácter electoral: "Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del Movimiento Iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845" que fue expedida el 27 de enero de 1846, por el general Mariano Paredes Arrillaga en calidad de Presidente Interino de la República Mexicana. El mes de agosto de 1846, el general Mariano Salas, también "en ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo" expidió una "Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823", así como el "Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824".

Santa Ana, al asumir nuevamente la Presidencia expide el 3 de

junto de 1847 una "Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y - Ejecutivo de la Nación". José Joaquín Herrera a su vez Presidente de - los Estados Unidos Mexicanos expidió el 15 de mayo de 1849 una disposición acerca de las "Elecciones de los Supremos Poderes" que deberían verificarse con apego a la Ley de 3 de junio de 1847. En el mismo mes de mayo expide otro decreto para las "Elecciones de Ayuntamientos" - que deberían realizarse con apego a la ley de 12 de junio de 1830, así como las "Bases para las Elecciones de Presidente de la República y - Senadores", el 13 de abril de 1850, y según las cuales las elecciones se arreglarían conforme a la ley de 3 de junio de 1847.

### 3. LA LEGISLACION ELECTORAL DE LA REFORMA.

CONVOCATORIAS PARA EL CONGRESO CONSTITUYENTE. "En el mes de agosto de 1855, se publicó una convocatoria fundamentada en el artículo 5º del Plan de Ayala, reformando en Acapulco un año antes. - Este último documento establecía que la elección del Congreso Constituyente se debería ajustar a la convocatoria de 1841" (76). Correspondió - a Don Juan Álvarez expedir una nueva convocatoria, con la misma finalidad el 17 de octubre de 1855, y en ella reitera la idea de que las elecciones del Congreso Constituyente se ajustaran a la Convocatoria del 10

de diciembre de 1841.

**EL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA -- MEXICANA.** Este ordenamiento fue expedido por Comonfort el 15 de mayo de 1856 y constituye un anticipo de la Constitución ofrecida por el -- grupo triunfante. En él se establece el sufragio universal desde los 18-años (Arts. 22 y 23), la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular (Art. 28), excluyéndose a los eclesiásticos seculares de la participación electoral (Art. 29).

**LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 5 DE FEBRERO DE 1857.** En esta constitución destacan el sufragio universal, el sistema de elección indirecta en primer grado y el escrutinio secreto.

El Poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada "Congreso de la Unión" y se formaba por representantes elegidos por -- los ciudadanos en forma indirecta en primer grado. La elección del Presidente de la República, era también indirecta en primer grado y por escrutinio secreto. El Poder Judicial Federal se integraba por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y de Distrito. La elección de los miembros del Poder Judicial, se realizaba en primer grado indirecto.

LA LEY ORGANICA ELECTORAL DE 12 DE FEBRERO DE 1857.

Esta Ley significa el inicio de un nuevo periodo en la historia del derecho electoral mexicano. A pesar de que en ella se conservan muchos -- preceptos de las leyes anteriores, plantea nuevas concepciones en los -- procedimientos de elección, que consisten en:

"Los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y los -- Jefes Políticos de los Territorios procedían a hacer la división territorial por distritos electorales. Se integraba un distrito por cada 40,000 habitantes o por fracción mayor de 20000. Una vez hecha y publicada -- la división, los ayuntamientos dividían a sus municipios en secciones -- de 500 habitantes. Por cada una de las secciones se elegía un elector. Los electores de un distrito, reunidos en la cabecera del mismo, elegían al diputado." (77).

Las Juntas se constituían por los electores reunidos en la cabecera del Distrito. Se elegían dos comisiones revisoras: una de cinco -- miembros que deberfan dictaminar sobre las elecciones de los electores y otra de tres que calificaba la elección de los cinco anteriores.

"La elección de diputados se hacía por mayoría absoluta de votos y por escrutinio secreto. Se levantaba un acta de la Junta y se enviaba -- copia al Gobierno del Estado y al Congreso de la Unión" (78).

La coordinación del proceso electoral quedaba bajo el control --

77. - Berfín Valenzuela. Op. cit. p. 233.

78. - Ibidem. p. 134.

de los gobiernos de los Estados y de las autoridades municipales, aun -- no había organismos electorales de carácter federal.

CIRCULAR DEL 22 DE JUNIO DE 1867. A través de esta circular el Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación pide a los gobernadores que comuniquen el número de distritos electorales comprendidos en sus Estados en los que no haya habido elección de diputados al -- Congreso de la Unión.

CONVOCATORIA PARA LA ELECCION DE LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES DE 14 DE AGOSTO DE 1867. "Esta convocatoria la expidió el Presidente Benito Juárez un mes después de instalado su gobierno en la Ciudad de México y fue acompañada de una circular del ministro -- Sebastián Lerdo de Tejada en la cual se hacía una Apelación al Pueblo"(79); para que no sólo eligiera a sus representantes, sino que además, manifestara su voluntad en el sentido de autorizar al futuro Congreso para -- reformar la Constitución en los cinco puntos contenidos en la convocatoria y sin la observancia del procedimiento constitucional establecido. -- Estos puntos eran: restablecimiento del equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, mediante el sistema bicameral; el veto suspensivo -- a las resoluciones del Congreso por parte del ejecutivo; intercomunicación por escrito; restricciones a la Permanente para convocar a sesiones

79. - Tena Ramírez. Op. cit. p. 698.

extraordinarias y determinar un modo de proveer la sustitución provisional del Poder Ejecutivo. Ni el procedimiento ni las reformas fueron aceptados a pesar de sus intenciones democráticas al pretender establecer una especie de plebiscito.

**DECRETO DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 1867.** Este decreto dividió el Distrito Federal en 15 distritos electorales, de acuerdo a los dispostos en la constitución de 1857.

**DECRETO DE 5 DE MAYO DE 1869.** Este ordenamiento reformó el artículo 16 constitucional de manera que no pudieran ser electos diputados quienes hubieran servido al Imperio.

**REFORMA ELECTORAL DE 8 DE MAYO DE 1871.** Esta disposición reforma la Ley Orgánica Electoral de 1857 en los siguientes puntos: el Presidente de la Junta Electoral de Distrito no sería la primera autoridad política local, sino el ciudadano que resultaba electo por mayoría de votos entre los miembros del Ayuntamiento; los presidentes de las - casillas en lugar de enviar los expedientes electorales a los presidentes municipales, los enviaban a los respectivos secretarios de los Ayunta-- mientos.

DECRETO QUE REFORMA EL ARTICULO 34 DE LA LEY DE --  
1857 DE FECHA 23 DE OCTUBRE DE 1872. En este decreto, se amplió  
la prohibición para ser candidatos a diputados, además del Presidente -  
de la República, los Secretarios del Despacho, los magistrados de la --  
Suprema Corte de Justicia y los funcionarios federales en el Distrito de  
su jurisdicción, se incluyó a los Jueces de Distrito y de Circuito, los -  
Jefes de Hacienda Federal, los comandantes militares, los gobernadores,  
los Secretarios de Gobierno, los Jefes Políticos, los Prefectos, los Sub-  
prefectos, los Jefes de Fuerza con mando, los magistrados de Tribuna-  
les Superiores y los Jueces de Primera Instancia en las demarcaciones-  
donde ejercieran sus cargos.

DECRETO SOBRE LA ELECCION DE SENADORES DE 15 DE DI-  
CIEMBRE DE 1874. El Presidente Lerdo de Tejada introdujo una reforma  
constitucional el 13 de noviembre de 1874 mediante la que se reinstauró-  
el Senado. Para instrumentar esta reforma se promulgó este decreto.

#### 4. LA LEGISLACION ELECTORAL DEL PORFIRIATO.

REFORMAS A LA CONSTITUCION FEDERAL DE 5 DE MAYO DE  
1878. "Con esta disposición se reformó la Constitución Federal y se abrió  
el camino a la forma de la reelección. El artículo 78 reformado, estable-  
cía que el Presidente no podría ser reelecto para el periodo inmediato, -

ni ocupar la Presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados 4 años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. En el artículo 109 se dio la misma posibilidad a los gobiernos de los Estados" (80).

**DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 12 DE FEBRERO DE 1857 (16 de diciembre de 1882).** "A través de este decreto se suprimió la facultad de las Juntas Electorales de Distrito para elegir al Presidente de la Suprema Corte de Justicia y se estableció que esta facultad quedaba en manos de los propios magistrados debiendo elegir entre ellos al Presidente y al Vicepresidente por mayoría absoluta de votos" (81).

**REFORMAS DE 21 DE OCTUBRE DE 1887.** En esta fecha y "formalmente" de acuerdo al procedimiento constitucional se dio otro paso para la perpetuación de Díaz en el poder. En virtud de esta reforma se aprobó la reelección "por una vez". Según el artículo 78 constitucional el Presidente podía ser reelecto para el periodo constitucional inmediato pero quedaría inhabil para una nueva elección, a no ser que hubiesen transcurrido 4 años. Para los gobernadores de los estados fue el mismo procedimiento.

**REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1890.** "Finalmente a través de esta reforma, se estableció la reelección indefinida y el artículo 78 simplemente decía que 'El Presidente entrará a ejercer sus funciones el 1.º de diciembre y durará en su encargo 4 años'" (82).

80. - García Orozco. Op. cit. p. 100.

81. - Idem.

82. - Tena Ramírez. Op. cit. p. 709.

LEY ELECTORAL DE 18 DE DICIEMBRE DE 1901. En términos generales esta Ley es similar a la de 12 de febrero de 1857, sin embargo, contiene dos modalidades: dice en primer lugar que los distritos electorales contendrán una población de 60,000 habitantes y no 40,000 como señalaba la anterior. Por otra parte, de acuerdo a la reforma constitucional respectiva, regula la elección al señalar que "cada Colegio Electoral nombrará el día señalado un diputado propietario y un suplente y elegirá en seguida un senador propietario y un suplente, unos y otros con los requisitos que exige la Constitución Federal" (83).

REFORMAS, ADICIONES Y SUPRESIONES DE 6 DE MAYO DE 1904. Estas modificaciones establecen como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la de erigirse en Colegio Electoral para conocer la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Senadores. Y el artículo 78 quedó en esta forma: "El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durarán en su cargo seis años" (84).

##### 5. LEGISLACION ELECTORAL DE LA REVOLUCION.

LEY ELECTORAL DE 19 DE DICIEMBRE DE 1911. Este ordena--

83. - García Orozco, Antonio. Op. cit. p. 210.

84. - Tena Ramírez, Op. cit. p. 715.

miento electoral fue promulgado por el Presidente Madero y se caracteriza por incorporar importantes cambios en el sistema electoral, aunque no llegó a transformar su estructura fundamental. Presenta una serie de características derivadas de las circunstancias históricas y de la experiencia próxima pasada. La preocupación del legislador consistía en asegurar la efectividad y dirección fidedigna del sufragio. Por tal motivo, uno de los capítulos más acuciosos y extensos fue el relativo al Censo Electoral. La reglamentación de los partidos políticos, que aparece por primera vez en la Ley Electoral, significó un logro más en el avance del Derecho Electoral Mexicano. Las elecciones seguían -- siendo indirectas en primer grado, pero con variantes respecto de la Ley Orgánica Electoral de 1857. Las fases jerárquicas de la elección -- eran: sección, Colegio Municipal Sufragáneo y Distrito Electoral.

DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911 DE FECHA 22 DE MAYO DE 1912. Este Decreto tenía una importante innovación: la elección de Diputados y Senadores se hacía directa; la elección del Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Suprema Corte, continuó indirecta y en primer grado. En todo lo demás se siguió con el procedimiento de la Ley de 1911.

"La votación se realizaba de la manera siguiente: Se entregaba al votante tres tipos de cédulas, una para elegir diputados, otra para senadores y una más para electores. Las cédulas se depositaban en el án-

fora correspondiente. Una vez hecho el cómputo de la votación para electores, se hacía el cómputo de los votos emitidos para diputados y senadores, de cuya acta se enviaba una copia, junto con los expedientes de la elección, al Presidente del Ayuntamiento del lugar designado como cabecera del respectivo Distrito Electoral" (85).

**LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE(20 de septiembre de 1916).** Esta Ley-Convocatoria, contiene algunos avances de la legislación maderista, habiendo recogido las prácticas electorales más utilizadas hasta esa fecha y que son, de las más importantes las siguientes:

Para integrar el Padrón Electoral, los gobiernos estatales deberían disponer que los ayuntamientos dividieran a los municipios en secciones que comprendieran de 500 a 2,000 habitantes; que las autoridades municipales nombraran una junta empadronadora, compuesta de tres miembros, uno de los cuales sería el propio Presidente Municipal. Esta junta empadronadora se encargaba de hacer el Padrón de Electores. Los partidos Políticos o cualquier ciudadano podían presentar reclamaciones. Sobre este recurso resolvía la autoridad municipal. Si la resolución era adversa se podía turnar el caso al Juez de la localidad.

LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. La Constitución vigente es de un indiscutible valor histórico y jurídico que "significó un notable adelanto en nuestra vida democrática en tanto que sentó bases más avanzadas para el régimen electoral" (86). Por lo que se refiere al sistema electoral, señalaremos solamente algunos de los aspectos más sobresalientes.

El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos. El artículo 35 en su fracción primera estableció como prerrogativa del ciudadano, - el votar en las elecciones populares y en el 36 en su fracción tercera estipuló que era una obligación votar en las elecciones populares en el Distrito Electoral que le correspondiera. Estableció el aspecto pasivo del voto, prescribiéndolo en dos sentidos: como un derecho y como una obligación. En la fracción segunda del artículo 35 señala como prerrogativa del poder ser votado para todos los cargos de elección popular y, en la fracción cuarta del mismo artículo como una obligación, desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados y en la fracción quinta, también como un deber, los cargos consejiles del municipio donde resida, así como las funciones electorales.

La Constitución adoptó categóricamente el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y Presidente de la República, remitiendo para su reglamentación a los términos que dispondría la Ley

LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO ORDINARIO DE 6 DE FEBRERO DE 1917. Esta Ley, promulgada por Carranza, estuvo basada en el artículo noveno transitorio de la Constitución de 17, siguió los procedimientos y ordenamientos de la convocatoria para la integración del Constituyente, con algunas variantes. Se reglamentó por primera ocasión, que la elección del Presidente sería directa. Antes, en la Ley de 1911 existía elección directa, sólo para diputados y senadores.

LEY ELECTORAL DE 2 DE JULIO DE 1918. Producto del régimen carrancista, esta ley pretende instrumentar los mandamientos constitucionales.

Estaba integrada por los siguientes capítulos: De la renovación de los poderes Ejecutivos y Legislativos de la Unión; de la división territorial; censo para las elecciones y listas electorales; de la preparación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y de Presidente de la República; de los electores y elegibles; de la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión; de las elecciones de Presidente de la República; de la Junta Computadora de los Distritos; de la Junta Computadora de las entidades federativas; de la nulidad de las elecciones; de los partidos políticos y finalmente de las disposiciones penales. Se hablaba en ella de la necesidad de organizar listas electorales permanentes, en tal virtud se integrarían Consejos de listas electorales.

de distritos electorales y municipales.

El sufragio universal quedó garantizado en el artículo 37. Se concedía el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y de 21 -- solteros, que estuvieran en ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad.

Esta ley incorpora a su texto los principios fundamentales que -- motivaron la Revolución Mexicana: No Reección, Sufragio Efectivo, -- elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio, para la integración de los órganos del gobierno. Los partidos políticos, apenas en ciernes, recibían a través de esta legislación, abiertas posibilidades de integración, fortalecimiento y los más importantes, garantías para la lucha política.

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1918 se produjeron -- cambios fundamentales en la vida nacional. Arnaldo Córdova dice a este respecto que " de 1917 a 1940 México experimenta la organización del ré gimen populista, inventado y desarrollado como ideología y como estilo -- político durante la lucha armada, y su transformación en un complejo político y social en el que las relaciones capitalistas se desarrollan sobre la base de la conciliación de las diversas clases sociales y del sometimiento de las mismas al Estado y de Ejecutivo fuerte. El triunfo de las clases medias había echado los cimientos del nuevo sistema, como lo -- hemos visto, reivindicando el principio fundador de la propiedad privada, libre de privilegios, las reformas sociales a favor de los desposef-

dos, y al Estado autoritario y paternalista, con su Ejecutivo dotado de poderes extraordinarios permanentes... Por el papel que se le atribuyó en el nuevo orden social, el Estado venía a cobrar una importancia de primera magnitud; de su función como rector del sistema dependían tanto el desarrollo de la economía capitalista, como la realización de las reformas sociales. Los poderes extraordinarios conferidos al Ejecutivo convertían al Presidente de la República en la figura central de todo el organismo político y social" (87).

**LEY ELECTORAL FEDERAL DE 17 DE ENERO DE 1946.** Esta Ley genera un cambio estructural en el sistema electoral mexicano. Los procesos electorales quedaron por primera vez a cargo de la Federación.

La facultad de coordinar el Padrón Electoral en las localidades corresponde a los municipios y a los Estados, para lo cual se crearon los siguientes organismos electorales: Comisión Federal de Vigilancia Electoral, Comisiones Locales Electorales, Comités Electorales Distritales, Mesas Directivas de Casillas y el Consejo del Padrón Electoral.

**LEY ELECTORAL FEDERAL DE 4 DE DICIEMBRE DE 1951.** --  
"En términos generales esta Ley incorporó modificaciones formales e introdujo algunas nuevas disposiciones, particularmente en lo que respac

ta a la efectividad del sufragio, base del régimen representativo, democrático y federal, y la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos. La Ley estaba integrada por doce capítulos, a saber; de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; de los organismos electorales; de los partidos políticos; del Registro Nacional de Electores; del derecho al voto; de la preparación de las elecciones; de la elección, que comprendía: la instalación de las casillas, la votación y el escrutinio; de los cómputos, con dos Partes: los procedimientos ante el Comité Distrital Electoral y ante la Comisión Local Electoral y el procedimiento ante la Comisión Federal; de las garantías y recursos; de la calificación de las elecciones; y finalmente, de las sanciones. Esta ley aporta pocas novedades al sistema electoral" (88).

**LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973.** En el Diario Oficial del 5 de enero de 1973, se promulgó la Ley Federal Electoral de fecha 30 de diciembre de 1972. Este ordenamiento constaba de doscientos cuatro artículos, divididos en siete títulos, cada uno de los cuales se dividía en capítulos y algunos de éstos en secciones.

En el título primero, hablaba del derecho al voto activo y pasivo, de la naturaleza y objetivos de la legislación y al señalar su fuente cons-

tucional decía: "Esta Ley reglamenta los preceptos constitucionales relativos a la celebración de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, -- así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales.

El título segundo dividido en seis capítulos contenía, en términos generales, el concepto de Partido Político, su fundamento, constitución, el procedimiento para su registro, los derechos y obligaciones inherentes a los mismos, sus prerrogativas y por último, reglamentaba la propaganda electoral.

El título tercero se refería a la Comisión Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Castilla; el concepto de cada uno de ellos, su residencia o integración, así como sus facultades y obligaciones se trataban en cada uno de los capítulos del propio título.

Dividido en tres capítulos se encontraba el título cuarto de la Ley; el primero de ellos daba el concepto y describía la integración del Registro Nacional de Electores, definiéndolo como institución de función permanente, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de efectuar, clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral, a efecto de que pudieran sufragar en las elecciones populares, conforme a las disposiciones constitucionales; las facultades y obligaciones de esta institución se enunciaban en el capítulo segun-

do, siendo algunas de ellas expedir las credenciales, establecer los procedimientos técnicos y rendir informes.

El procedimiento en materia electoral se reglamentaba en el título quinto de la Ley, el cual se divide en cuatro capítulos.

Los casos de nulidad de los votos y el procedimiento para reclamar la misma, se reglamentaban en el título sexto de la Ley; cabe resaltar que la reclamación de nulidad de votos, en el caso de elecciones para Diputados y Presidente de la República, se debía hacer ante la Cámara de Diputados y en el caso de elecciones para senadores, ante la Cámara de Senadores.

El título séptimo de la Ley señalaba en su primer capítulo las garantías de que debían gozar la Comisión Federal Electoral, los organismos y funcionarios electorales y los electores, para asegurar el orden y garantizar el proceso electoral; se establecía asimismo el recurso de renovación contra actos de la Comisión Federal Electoral, salvo en el caso del Registro de Constancias de Mayoría de Votos.

## 6. REFORMA POLITICA ELECTORAL 1977.

### LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

Dentro de la Reforma Política emprendida por el gobierno de México en el año de 1977, el eje fundamental que por sí mismo destaca, es el -

de la Reforma Electoral, que constituye un intento de incorporar la praxis política de la nación al orden normativo electoral, adecuándola en -- forma tal que produzca un impulso para una evolución del sistema político, que como hemos visto en el epígrafe anterior, manifestaba claros síntomas de deterioro.

"En consecuencia, puede decirse que dos son los objetivos necesarios que la coyuntura histórica exige: por una parte actualizar las formas jurídicas electorales y, por la otra, introducir los mecanismos y - las instituciones indispensables para proyectar el sistema de partido do minante, hacia un cambio acorde con la modernidad política, que pueda dar respuesta y satisfacción a los imperativos de participación y justicia, planteados por la clarificación de la sociedad plural y los grupos - emergentes. Para la implementación de tales objetivos, los grupos beneficiados por el sistema se han visto precisados a tomar conciencia - de la necesidad de ampliar las vías democráticas y no dar lugar a las acciones violentas que alentarían el caos de la vida institucional del país" (89).

Las respuestas a estas exigencias se produjeron con las reformas a diversos artículos de la Constitución y la expedición de una nueva Ley Federal Electoral, instrumentos jurídicos ambos de la Reforma Electoral.

Los cambios introducidos al orden jurídico fundamental son: consagración del régimen de partidos (Art. 41, párrafos 2º al 6º); estable-

cimiento de las bases para el funcionamiento de un nuevo sistema electoral de predominante mayoritario y representación proporcional, en el ámbito federal y con proyecciones a lo estatal y municipal (artículos 52, 53, 54 y 55, frac. III, párrafo 3º); así como de las formas de democracia semidirecta para el Distrito Federal (Art. 73, frac. VI, párrafo 2º); ampliación de facultades a la Suprema Corte para intervenir en la materia electoral (Art. 60, párrafos 3º a 5º y 97, párrafos 3º y 4º); y adopción de algunas reglas concernientes al Poder Legislativo (artículos 60, párrafo 2º, 61, párrafo 2º, 65, 70, párrafos 2º, 3º y 4º).

Estas bases constitucionales fueron el fundamento para la expedición de una ley reglamentaria denominada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (L.O.P.P.E.), la cual ha desarrollado las distintas materias reguladas por los artículos mencionados en el capítulo que se estudia.

En el mismo orden en que expusimos la normación constitucional enunciaremos los puntos que a nuestro criterio son más importantes de la L.O.P.P.E.:

**REGIMEN DE PARTIDOS.** Se establecen importantes reglas para la creación, funcionamiento, régimen estatutario y otros aspectos de los partidos políticos nacionales, en los capítulos siguientes, contenidos en el Título Primero, denominado "De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas":

- I. De la Elección de los Integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- II. Del Voto.
- III. Del sistema de Partidos Políticos.
- IV. De los Partidos Políticos Nacionales.
- V. Derechos y Obligaciones de los Partidos Políticos.
- VI. Prerrogativas de los Partidos Políticos.
- VII. De las Asociaciones Políticas Nacionales.
- VIII. De los Frentes y las Coaliciones.
- IX. De la Pérdida del Registro de los Partidos Políticos Nacionales y de las Asociaciones Políticas Nacionales.

"Estimamos como indiscutible, por nuestra parte, el acierto que significa haber establecido un régimen constitucional y legal preciso para los partidos políticos en el país. Cierto que los resultados electorales no son del todo alentadores, pero los juicios condenatorios sólo serían válidos si la reforma política únicamente estuviera planeada para la elección de diputados federales de 1979. Consideramos que esta reforma tiene -- implicaciones más profundas y constituye el punto de partida para una -- más saludable práctica democrática en México y que toca a los mexicanos darle su verdadero valor, pues de ellos depende que sea una reforma más o que se convierta en el inicio de una etapa de modernización en nuestra vida política. La democracia no puede ser empresa de un grupo

o de una élite, pues ella, según lo analizamos, tiene que ser el resultado de una magna obra colectiva" (90).

A los partidos políticos corresponden elevadas responsabilidades para aprovechar debidamente las posibilidades de actuación que la L.O. - P.P.E. les brinda, a fin de constituirse como verdaderas organizaciones políticas respaldadas por una afiliación efectiva. En la medida en que sean capaces de estructurarse sólidamente, podrán erigirse en puente real entre el pueblo y el gobierno.

90. - Tena Ramírez, Op. cit. p. 310.

**CAPITULO V**

**EL VIGENTE CODIGO  
FEDERAL ELECTORAL**

## CAPITULO V

### EL VIGENTE CODIGO

### FEDERAL ELECTORAL (91).

#### 1. LIBRO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.

##### A. TITULO PRIMERO. DEL OBJETO DE ESTE CODIGO.

###### a) CAPITULO UNICO.

En este capitulo se establece la base constitucional de la presente ley, al declararse reglamentaria de los preceptos constitucionales relativos a los derechos y obligaciones politicos electorales de los ciudadanos, a la organización, función, derechos y obligaciones de los partidos politicos nacionales y a la elección ordinaria y extraordinaria de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación.

##### B. TITULO SEGUNDO. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES POLITICOS ELECTORALES DE LOS CIUDADANOS.

###### a) CAPITULO PRIMERO. DE LOS DERECHOS.

Dentro de este capitulo, el artículo 4º, consagra el sufragio como la expresión de la voluntad soberana del pueblo mexicano, que es expre-

91. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

sada por medio del voto.

Así mismo, se consagra en nuestro sistema político, nuevamente, el sufragio universal, dándole la oportunidad de voto a todos los ciudadanos mexicanos, con excepción de las limitaciones que marca la misma Ley.

#### b) CAPITULO SEGUNDO. DE LAS OBLIGACIONES.

El artículo 7º del presente capítulo, dice: "Son obligaciones de los ciudadanos mexicanos...", aquí consideramos que la redacción adolece de falta de técnica legislativa, ya que las obligaciones de la ciudadanía mexicana están contenidas en el artículo 31 Constitucional; y en todo caso el artículo comentado debería decir "obligaciones políticas u obligaciones electorales".

En efecto, la garantía constitucional contenida en el artículo 5º de la Ley Fundamental, es exceptuada en el presente capítulo, ya que obliga a los ciudadanos mexicanos a desempeñar los cargos federales para los que sean electos popularmente y desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que sean requeridos, y solo podrán excusarse por causa justificada o de fuerza mayor.

#### c) CAPITULO TERCERO. DE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.

En este capítulo se contienen los requisitos de elegibilidad para ser diputado federal, senador y presidente de la República.

Nos llaman la atención dos de los requisitos que son el de la edad y el de la residencia, que a continuación comentamos.

En el caso de los requisitos para ser diputado federal, el mínimo de edad es de 21 años, y si esta se establece porque antes la ciudadanía se alcanzaba a los 18 años, debería reformarse y poner como mínimo la edad de 18 años; ahora bien, si los 21 años se consideraron como una edad para tener madurez política, consideramos, que también debería reformarse y ponerse como mínimo de edad 25 años.

Sobre el requisito de la residencia, para ser diputado federal, la Ley dice: "III. - Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella"; aquí consideramos que el plazo de residencia anterior es insuficiente, por que puede manejarse con facilidad, por lo que consideramos que este plazo debería ser cuando menos de un año.

De los requisitos de elegibilidad para ser senador son los mismos que para ser diputado federal, con excepción del de la edad que es un mínimo de 30 años, con el cual estamos de acuerdo, y sobre la residencia - reiteramos el mismo comentario que hicimos anteriormente en tratándose de diputado federal.

En tratándose de los requisitos de elegibilidad para ser Presidente de la República, sólo comentaremos el requisito de la residencia; el artículo 13 de la Ley en su fracción III, dice: "Haber residido en el país-

durante todo el año anterior al día de la elección;...”, por tratarse de la responsabilidad política más grande de la nación, consideramos que el plazo de un año es insuficiente, tomando en cuenta que el candidato pudo haber residido en el extranjero sin límite de tiempo anterior, y más aún, haber adquirido una ideología política contraria a nuestro sistema, consideramos, que cuando menos, la Ley debería establecer un plazo de 5 años.

Otra restricción para ser Presidente de la República es no pertenecer al estado eclesiástico, lo cual es muy abstracto y restringido, ya que todos los feligreses pertenecen al estado eclesiástico, y una gran mayoría de mexicanos se ven aquí comprendidos. Otro es el caso de ser ministro de algún culto, pero la Ley no prevé el caso de la renuncia al ministerio, así como lo hace en tratándose de miembros del ejército, lo cual deja una laguna en la ley que debe subsanarse. Aquí proponemos que se elimine la restricción para el estado eclesiástico, y en tratándose de ministro de algún culto religioso, se apremie su renuncia en los términos de los miembros del ejército.

### **C. TITULO TERCERO. DE LA ELECCION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO.**

#### **a) CAPITULO PRIMERO. DE LA INTEGRACION DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**La base del presente capítulo nos la da el artículo 14 en su primer**

párrafo que dice: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores". Para integrar la Cámara de Senadores no tenemos ningún problema, ya que la Ley dice en el mismo precepto citado: "La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente por mitad cada tres años conforme al principio de mayoría relativa".

En tratándose de la integración de la Cámara de Diputados, la Ley nos dice: "La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados -- electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La totalidad de la Cámara se renovará cada tres años".

Sobre estos dos sistemas, consideramos innecesario el sistema de representación proporcional por listas regionales, ya que es suficiente por el sistema de votación relativa por distritos electorales uninominales, y si no son suficientes esos 300 diputados, deberían crearse otros 200 distritos uninominales, dividiendo toda la población entre 500 con las mismas reglas que marca la constitución, y no crear 5 circunscripciones plurinominales, ya que este último sistema, solo protege a las mayorías políticas y no deja que destaquen las minorías, lo cual fomentaría la democracia en nuestro país.

b) CAPITULO SEGUNDO. DE LA ELECCION DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Este capítulo nos habla que la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será directa y por el principio de mayoría relativa en toda la República.

c) CAPITULO TERCERO. DE LAS ELECCIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS.

Dentro de este capítulo, el artículo 19 establece que las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer miércoles de septiembre del año que corresponda, para elegir, diputados federales, senadores y Presidente de la República.

Las elecciones extraordinarias se llevarán a cabo cuando existan vacantes en alguno de los cargos mencionados; y la Ley menciona que deberán llevarse a cabo con arreglo a lo dispuesto por el artículo 84 constitucional, a este Código y a las disposiciones de la convocatoria que al -- efecto expida el Congreso de la Unión. El artículo 22 señala: "Las convocatorias para la celebración de elecciones extraordinarias, no podrán -- restringir los derechos que este Código reconoce a los ciudadanos mexicanos y a los partidos políticos nacionales, ni alterar los procedimientos y formalidades que establece". A este respecto, consideramos que no es necesario que la convocatoria que expida el Congreso de la Unión con--

tenga bases para las elecciones extraordinarias, ni la ley debería darle tales facultades, puesto que el procedimiento lo marca el mismo código, y debería prever así mismo en tratándose de elecciones extraordinarias.

## **2. LIBRO SEGUNDO. DE LAS ORGANIZACIONES POLITICAS.**

### **A. TITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

#### **a) CAPITULO UNICO.**

La Ley define al Partido Político como: "Formas de organización política y constituyen entidades de interés público. .. Tienen como fin -- promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

### **B. TITULO SEGUNDO. DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES Y SU FUNCION.**

#### **a) CAPITULO PRIMERO. DE SU FUNCION.**

Aquí se menciona cuáles son las funciones de los partidos políticos, pero sentimos que la ley ha dejado poco claro el fin fundamental de los partidos políticos, que es el llevar a los ciudadanos y militantes, a través del sufragio, a conquistar los cargos, que conforme a derecho son populares.

b) CAPITULO SEGUNDO. DE SU CONSTITUCION Y REGISTRO.

El artículo 29 nos da la pauta del contenido de este capítulo, al decir, "Toda organización que pretenda constituirse como partido político nacional, deberá formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades".

Sobre la declaración de principios, el artículo 30 en su fracción III. nos dice que contendrá necesariamente: "La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional..." A este respecto, consideramos que la Ley viola la libertad internacional, que se deben los pueblos, ya que si bien se podría violar la soberanía nacional, cosa que podría evitarse, podría existir una organización internacional de carácter y fines democráticos, para lograr la protección entre naciones, como el caso de América Latina, y no por eso violaría nuestra soberanía, sino que fortalecería nuestra democracia.

Con respecto al registro de los Partidos Políticos, la Ley nos dice que en caso de Negativa de registro por parte de la Comisión Federal--Electoral no se admitirá recurso alguno. Y más aún, ya que la constitución prohíbe el Juicio de Amparo en materia Electoral, son hechos que vienen a manchar nuestra democracia, ya que deja el control en manos del gobierno, y que de hecho es del partido oficial. Por lo que consideramos que debería ser impugnada dicha resolución.

C. TITULO TERCERO. DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

a) CAPITULO PRIMERO. DE SUS DERECHOS.

Los derechos de los Partidos Politicos contenidos en este capitulo se derivan de la naturaleza misma del proceso electoral, y entre los más importantes a nuestro criterio podemos mencionar los siguientes:

- Ejercer la corresponsabilidad que la Constitución y este Código les confiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- Gozar de las garantías que establece este código.
- Postular candidatos en las elecciones federales y estatales, así como también en las municipales.
- Formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y comités distritales electorales.

b) CAPITULO SEGUNDO. DE SUS OBLIGACIONES.

Las obligaciones de los partidos políticos, van encaminadas al debido cumplimiento de sus fines específicos y que regula la Ley; así como al fortalecimiento político y democrático de la nación. De gran trascendencia son estas obligaciones de los partidos, ya que tienden a politizar a la ciudadanía, y deben conservar los requisitos y características necesarios para su constitución.

D. TITULO CUARTO. DE LAS PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

a) CAPITULO UNICO.

Dentro de las prerrogativas que tienen los Partidos Políticos nacionales, la que más se ocupa del estudio en el presente capítulo, son las prerrogativas en materia de radio y televisión. Esto viene a ser un paso en la modernidad jurídica, y en la aplicación del derecho al momento actual.

El artículo 52 nos dice: "...cada partido político disfrutará de 15 minutos al mes, en cada uno de estos medios de comunicación"; esto, nos parece--tan solo una concesión simbólica, ya que dicho tiempo es insuficiente para poder expresar, cuando menos, una ideología mínima de un partido político.

Además, en este capítulo, se fijan las reglas de la propaganda electoral, que sin lugar a dudas difícilmente se lleva acabo, como el caso de que los partidos políticos fijarán sus carteles en los bastidores y mamparas destinados para tal efecto, o que cuidarán que su propaganda no modifique el paisaje ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural.

E. TITULO QUINTO. DEL REGIMEN FINANCIERO DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

a) CAPITULO PRIMERO. DEL FINANCIAMIENTO PUBLICO.

El financiamiento público es un complemento que el estado entrega a los partidos políticos, por conducto de la comisión Federal Electoral,

para sufragar los gastos erogados por concepto de campaña para elección de diputados federales; gasto que calcula la Comisión Federal Electoral. La Ley dice, que los partidos políticos deberán justificar el empleo del financiamiento público, lo cual consideramos incorrecto, ya que son gastos que los partidos ya han erogado, y en todo caso, el financiamiento público los bien a cubrir.

#### b) CAPITULO SEGUNDO. DEL REGIMEN FISCAL DE LOS PARTIDOS.

En este capítulo se contienen una serie de estímulos fiscales tendientes a impulsar el desarrollo de los partidos políticos, así como la consecución de sus fines, así mismo, tienen el derecho de franquicias postales y telegráficas, siempre y cuando se relacionen con la actividad directa de los partidos y no sean utilizados para distintos fines.

#### F. TITULO SEXTO. DE LAS ASOCIACIONES POLITICAS NACIONALES.

##### a) CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.

La Ley establece sus fines en el artículo 69: "Las asociaciones políticas tendrán como objetivos contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en los asuntos públicos".

b) CAPITULO SEGUNDO. DE SU CONSTITUCION Y REGISTRO.

Aquí se mencionan cuales son los requisitos que debe llenar una asociación política para su constitución y registro; son menos severos que los que se piden para el partido político, y sus números de afiliados son menores. Nos llama la atención el requisito contenido en la fracción III del artículo 73 que nos dice: "...haber efectuado como grupo u organización actividades políticas continuas, cuando menos, durante los dos últimos años;" , este requisito lo consideramos poco claro y subjetivo, ya que una cosa puede ser actividad política continua para la asociación política, y otra para la Comisión Federal Electoral, y obviamente prevalecerá el criterio de la segunda.

c) CAPITULO TERCERO. DE SUS DERECHOS Y OBLIGACIONES.

Dentro de las prerrogativas de las asociaciones políticas tenemos las franquicias postales y telegráficas, así como apoyos materiales para sus tareas editoriales. Estos apoyos materiales, como no se definen, parece que se dejan al arbitrio de la Comisión Federal Electoral.

La participación de una asociación política en las elecciones federales, la pueden hacer, siempre y cuando celebren un convenio previo de incorporación con algún partido político, y los derechos que le corresponden serán aquellos que le correspondan a los partidos políticos. Aquí con-

sideramos, que la participación de una asociación política es muy restringida y además, la posibilidad de que un partido político cediera una candidatura nos parece remota y dicho convenio poco práctico. Aquí lo que se sugiere, es que la asociación política pueda postular sus propios candidatos, en aquellas entidades y distritos en los que tuviera delegaciones, y variara en este caso el porcentaje de votación para conservar su registro.

## **G. TITULO SEPTIMO. DE LOS FRENTEs, COALICIONES Y FUSIONES.**

### **a) CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales podrán formar frentes, coaliciones o fusiones, con el fin de alcanzar objetivos políticos y sociales.

### **b) CAPITULO SEGUNDO. DE LOS FRENTEs.**

Los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, dice la Ley, que celebren convenio para constituir un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad.

### **c) CAPITULO TERCERO. DE LAS COALICIONES.**

Las coaliciones son los convenios que celebran dos o más partidos políticos, con el fin de postular candidatos comunes en las elecciones; di-

cha coalición se termina con la elección para la cual fué creada.

#### d) CAPITULO CUARTO. DE LAS FUSIONES.

El artículo 93 de la Ley nos da la base diciendo: "Los partidos políticos podrán fusionarse entre sí y, con ellos, las asociaciones políticas nacionales. La fusión tendrá por objeto la formación de un nuevo partido, o la subsistencia de uno de ellos en los términos del convenio que celebren".

#### H. TITULO OCTAVO. DE LA PERDIDA DEL REGISTRO DE LOS PARTIDOS Y ASOCIACIONES POLITICAS NACIONALES.

##### a) CAPITULO UNICO.

En este capítulo se enumeran las causas de la pérdida del registro de los partidos y asociaciones políticas nacionales, que en tratándose de los partidos políticos, aquella que nos parece más importante y fundamental, es aquella que dice, no haber obtenido el 1.5 % de la votación nacional en ninguna de las elecciones federales; ya que a través de este porcentaje, es como el partido político demostrará su efectividad así como la di fu si o n de su plataforma política.

### **3. LIBRO TERCERO. DEL REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES.**

#### **A. TITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

##### **a) CAPITULO PRIMERO. DE SU INTEGRACION.**

Sobre la integración del Registro Nacional de Electores, la Ley, en sus fracciones III y IV del artículo 100, establece las delegaciones distritales y las delegaciones municipales. Considerando que, en materia electoral, el territorio de la República se ha dividido en 300 distritos, sin tener relación legal con los municipios, consideramos que deben suprimirse las delegaciones municipales.

##### **b) CAPITULO SEGUNDO. DE SU ESTRUCTURA.**

Aquí reproducimos el mismo comentario con respecto a las delegaciones municipales.

##### **c) CAPITULO TERCERO. DE SUS ATRIBUCIONES.**

En este capítulo se contienen las atribuciones del Registro Nacional de Electores, tales como tramitar la inscripción, en el padrón electoral único de los ciudadanos que así lo soliciten; expedir la credencial de elector; formular y mantener permanentemente actualizado y depurado el padrón electoral único y las listas nominales; formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacio-

nal en los 300 distritos electorales uninominales y someterlo para su aprobación a la Comisión Federal Electoral... Así mismo, se contienen las atribuciones del director general y del secretario general del Registro Nacional de Electores.

d) CAPITULO CUARTO. DE LA INSCRIPCION DE LOS CIUDADANOS EN EL PADRON ELECTORAL.

Este capítulo contiene básicamente la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el Padrón Electoral Único del Registro Nacional de Electores, así como notificar su cambio de domicilio bajo pena de exclusión. Nuestro primer comentario, es sobre la pena mencionada, consideramos que no existe fundamento para excluir a un ciudadano del padrón electoral por no notificar su cambio de domicilio, en todo caso, es el ciudadano - quien debería interesarse por notificar su cambio de domicilio, pero en todo caso, no encontramos inconveniente legal en que el ciudadano que ha cambiado de domicilio acuda a la delegación a la cual estaba inscrito, sin perjuicio de poder notificar su cambio de domicilio en cualquier momento.

Además, la Ley nos dice que en tratándose de incapacitados, podrán solicitar por escrito su inscripción, y en caso de que continúe la incapacidad, el Registro dictará la medidas pertinentes para la entrega de la cre-

dencial de elector; aquí nos preguntamos, que medidas pertinentes, en todo caso la Ley debería fijar dichas medidas, y no dejar esta laguna, ya que si el Registro no encuentra medidas pertinentes, dejará fuera al ciudadano incapacitado.

El artículo 114, contiene una instancia de aclaraciones, que podrán interponer los ciudadanos que consideren haber sido incluidos o excluidos in debidamente en las listas nominales del padrón único, ante la delegación distrital del Registro Nacional de Electores correspondiente a su domicilio, en un plazo no mayor de treinta días.

#### e) CAPITULO QUINTO. DE LA CREDENCIAL DE ELECTOR.

En el planteamiento de este capítulo se contiene la forma y los - requisitos que debe contener la credencial de elector, así como la sanción en caso de alteración.

#### f) CAPITULO SEXTO. DE LAS LISTAS NOMINALES DE ELECTORES.

El artículo 122 de la Ley define las listas nominales de electores - como " las relaciones elaboradas por el Registro Nacional de Electores que contienen el nombre de las personas que pueden ejercitar su voto dentro de una determinada sección electoral"; así mismo, se plantea el procedimiento para elaborar las listas definitivas que integrarán el padrón electoral --

único. El comentario que queremos hacer, es el de que la Ley no define en qué momento se integra el Padrón Electoral único, aunque derivado del artículo 128 en su fracción I, El Registro Nacional de Electores, una vez que reciba las listas nominales básicas y complementarias exhibidas, procederá a incluir en el padrón único a los ciudadanos inscritos hasta el último día del mes de febrero del año en curso de la elección; consideramos que existe deficiencia en la técnica legislativa, y que tanto las listas nominales básicas así como las complementarias, forman parte integrante del Padrón Electoral Único.

## B. TITULO SEGUNDO, DE LA DEPURACION DEL PADRON ELECTORAL.

### a) CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.

El artículo 132 de la Ley señala que la depuración y actualización permanentes del padrón electoral tienen como propósito mantener su fidelidad y confiabilidad, para tal objeto, continúa, el Registro Nacional de Electores realizará una labor permanente de depuración y actualización... como vemos, en el precepto legal citado se viola uno de los principios de la definición que es que lo definido no deberá repetirse en la definición; aunque la Ley lo aclara más adelante, cosa que debería haber hecho en el presente precepto. El presente capítulo contiene el procedimiento de depuración del Padrón electoral, normando la obligatoriedad de las autoridades de dar aviso al Registro Nacional de Electores, en los casos en

que la Ley dispone como causas de la depuración del mismo, tales como el fallecimiento del elector, cambio de domicilio sin aviso, renuncia a la nacionalidad...

#### **b) CAPITULO SEGUNDO. DEL PROCEDIMIENTO TECNICO CENSAL.**

El procedimiento técnico censal es aquel procedimiento por el cual faculta la Ley al Registro Nacional de Electores para realizar censos, con el objeto de depurar y actualizar el Padrón Electoral. En la Ley, se establece como una facultad potestativa de dicha autoridad, y en nuestra opinión consideramos que debería ser una obligación, ya que en cuestiones de facto, y por el presupuesto que encierra, es muy difícil que se realicen estos censos, así mismo, consideramos que deberían intervenir en dichos procedimientos censales, además de las autoridades que enumera la Ley, representantes de los Partidos Políticos, con el fin de que fuera más expedito dicho procedimiento.

#### **C. TITULO TERCERO. DE LOS COMITES Y DE LAS COMISIONES DE VIGILANCIA DEL REGISTRO NACIONAL DE ELECTORES.**

##### **a) CAPITULO UNICO.**

El artículo 146 define a los presentes organismos de la siguiente manera: "El Comité Técnico y de Vigilancia, las comisiones estatales de

vigilancia y los comités distritales de vigilancia, son los órganos del Registro Nacional de Electores que tienen como función organizar la participación de los partidos políticos, en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único". Sus funciones son básicamente las mismas con diferencia de la jurisdicción de cada uno de ellas.

#### 4. LIBRO CUARTO. DEL PROCESO Y ORGANISMOS ELECTORALES.

##### A. TITULO PRIMERO. DEL PROCESO ELECTORAL.

###### a) CAPITULO UNICO.

El proceso electoral comprende las etapas siguientes:

- a) La preparatoria de la elección;
- b) De la jornada electoral; y
- c) La posterior a la elección.

La etapa preparatoria de la elección comprende todos los actos tendientes a preparar la jornada electoral, tales como la entrega de la documentación y material electoral, la revisión de las listas electorales, el registro de representantes y candidatos de los partidos, entre otros.

La etapa de la jornada electoral comprende todos los actos de los organismos electorales el día de las elecciones, desde la instalación de la casilla hasta su clausura.

La etapa posterior a la elección, comprende las actividades de los organismos electorales, tendientes a la entrega de certificados de mayoría

a los partidos políticos, así como la realización del cómputo.

## B. TITULO SEGUNDO. DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

### a) CAPITULO UNICO.

Los organismos que participan en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones son los siguientes:

- I. La Comisión Federal Electoral.
- II. Las comisiones locales electorales.
- III. Los comités distritales electorales.
- IV. Las mesas directivas de casilla.

## C. TITULO TERCERO. DE LA COMISION FEDERAL ELECTORAL.

### a) CAPITULO UNICO , DISPOSICIONES GENERALES.

En este capítulo se contiene la integración y atribuciones de la Comisión Federal Electoral, así como las atribuciones del Presidente y secretario Técnico del mismo órgano.

El artículo 104 la define de la siguiente manera: "La Comisión Federal Electoral es el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en este Código y demás disposiciones que garantizan el derecho de organización política de los ciudadanos mexicanos;

y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso -- electoral".

Con respecto a la integración de la Comisión Federal Electoral, la Ley nos dice lo siguiente: "cada partido que hubiere obtenido más del 6 % de la votación nacional efectiva, tendrá derecho a tantos comisionados en total, como veces contenga su porcentaje el 3 % de la votación referida...". aquí consideramos, que la comisión estaría integrada casi en su totalidad por el partido mayorista, lo cual no es ilegal, pero sí -- atenta contra la democracia, ya que por la naturaleza del órgano en cuestión, sería mucho más beneficioso que hubiera solo un representante de cada partido, excluyendo a aquellos que perdieran su registro, esto es, que no alcanzaran el 1,5 % de la votación nacional.

Dentro de las funciones de la Comisión Federal Electoral, el artículo 170 en su fracción XX, establece: "Ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República de 300 distritos electorales uninominales - con base en el último Censo Nacional de Población, y en su caso, aprobar la división"; tomando en cuenta que el Registro Nacional de Electores tiene facultades censales, debería formularse el proyecto de partición de la República en los 300 distritos electorales, tomando en cuenta su propio censo, y más aún, censo que versa únicamente sobre el padrón electoral.

De la misma manera, la comisión tiene como función investigar - por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos relacionados con

violaciones al proceso electoral, y aquí nos preguntamos, cuáles son esos medios legales pertinentes ya que se deja en abstracto, y se podría presentar a arbitrariedades por parte de la autoridad.

#### **D. TITULO CUARTO. DE LAS COMISIONES LOCALES ELECTORALES.**

##### **a) CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

El artículo 176 las define de la siguiente manera: "Las comisiones locales electorales son organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de sus respectivas entidades federativas, en los términos de este Código y - demás disposiciones relativas".

##### **b) CAPITULO SEGUNDO. DE SU INTEGRACION Y ATRIBUCIONES.**

Repetimos el comentario que hicimos con respecto a la integración de comisionados ante la Comisión Federal Electoral.

##### **c) CAPITULO TERCERO. DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES DE LAS COMISIONES LOCALES ELECTORALES.**

En el presente capítulo se contienen las atribuciones de los presidentes de las comisiones locales electorales, quien está subordinado a la

Comisión Federal Electoral, y además, en tratándose de cabecera en circunscripción plurinominal, tiene facultades concurrentes.

## E. TITULO QUINTO. DE LOS COMITES DISTRITALES ELECTORALES.

### a) CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.

El artículo 187 de la Ley los define de la siguiente manera: "Los comités distritales electorales son los organismos de carácter permanente, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivos distritos electorales uninominales, conforme a lo estipulado por este Código y demás disposiciones relativas" con lo que no estamos de acuerdo, es con que sean organismos de carácter permanente, ya que por disposición de la misma Ley, los distritos electorales se demarcan cada periodo de preparación a la jornada electoral.

### b) CAPITULO SEGUNDO. DE SU INTEGRACION Y FUNCIONES.

En este capítulo se contiene la integración de los comités distritales electorales así como las funciones de los mismos, los cuales van encaminados al desarrollo electoral en las mesas directivas de casilla.

c) CAPITULO TERCERO. DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES DE LOS COMITES DISTRICTALES ELECTORALES.

Se contienen las atribuciones de los presidentes de los comités -  
distritales electorales, tales como la entrega de la documentación y ma-  
terial necesario a las mesas directivas de casilla, Turnar los paquetes -  
de elección correspondientes, recibir recursos de revisión y apelación.

F. TITULO SEXTO. DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

a) CPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.

Las define el artículo 196: "Las mesas directivas de casilla son -  
los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computa-  
ción del sufragio de las secciones en que se dividen los 300 distritos elec-  
torales uninominales de la República".

b) CAPITULO SEGUNDO. DE SU INTEGRACION Y FUNCIONES.

En el capítulo se contiene la integración y funciones de la mesa di-  
rectiva de casilla, así como las funciones del presidente, secretario, es-  
crutadores y representantes de los partidos políticos. Lo que nos importa  
aquí, es que la Ley dice que la mesa directiva de casilla será designada -  
por el comité distrital electoral, a partir de las listas que presenten los -

partidos políticos, lo cual nos parece incorrecto, ya que se tendría presunción con respecto de las autoridades o funcionarios propuestos por un partido político; aquí reiteramos la necesidad del censo electoral, para poder designar las mesas directivas de casilla.

#### G. TITULO SEPTIMO. DISPOSICIONES COMUNES.

##### a) CAPITULO UNICO.

Aquí se contienen disposiciones comunes relativas al funcionamiento de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales y los comités distritales, tales como los términos para sesionar, la integración de las mismas y la representación de los partidos políticos.

#### S. LIBRO QUINTO. DE LA ELECCION.

##### A. TITULO PRIMERO. DE LOS ACTOS PREPARATORIOS A LA ELECCION.

##### a) CAPITULO PRIMERO. DE LA FORMULA Y CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.

El capítulo contiene la fórmula para la distribución de curules en tratándose de circunscripciones plurinominales, por el sistema de representación proporcional.

**b) CAPITULO SEGUNDO. DEL REGISTRO DE CANDIDATOS.**

Se contienen las reglas, términos y modalidades para el registro de candidatos en las elecciones federales.

**c) CAPITULO TERCERO. DE LA INTEGRACION Y PUBLICACION DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.**

Habla sobre el procedimiento para la integración y ubicación de -- las mesas directivas de las casillas electorales. Reiteramos aquí nuestro punto de vista sobre la inconveniencia de que los representantes de los partidos políticos propongan la integración de las mesas directivas de casilla.

**d) CAPITULO CUARTO. DEL REGISTRO DE REPRESENTANTES.**

Contiene las reglas para el registro y actuación de los representantes de los partidos políticos, ante las mesas directivas de casilla, para poder desempeñar su función en la jornada electoral, así como los requisitos de las constancias que se expidan al efecto.

**B. TITULO SEGUNDO. DE LA DOCUMENTACION Y MATERIAL ELECTORAL.**

**a) CAPITULO PRIMERO. DE LA DOCUMENTACION ELECTORAL.**

Acerca de las boletas electorales, los requisitos que debe contener, fórmulas electorales, oportunidad en la expedición y reparto...

**b) CAPITULO SEGUNDO. DEL MATERIAL ELECTORAL.**

Sobre el material que deberá ser entregado a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

Sobre este respecto, la Ley nos dice, en tratándose de las urnas, que éstas deberán construirse de un material que impida conocer el sentido del voto antes del escrutinio, esto nos parece irrelevante, y aún más podría prestarse a fraude, ya que las urnas que se entregan podrían ya contener votos, y para evitar este problema lo que aquí proponemos, en contra de la Ley, es el uso de las urnas transparentes.

**C. TITULO TERCERO. DE LA JORNADA ELECTORAL.**

**a) CAPITULO PRIMERO. DE LA INSTALACION Y APERTURA DE CASILLAS.**

Habla sobre los requisitos y formalidades para la instalación y -- apertura de la casilla así como la previsión de faltas por parte de los in-

tegrantes de las mesas directivas de casilla. Aquí consideramos insuficiente la regulación en caso de ausencia de algún funcionario, el que se especifique de dónde será tomado.

**b) CAPITULO SEGUNDO. DE LA VOTACION Y CIERRE DE LA VOTACION.**

Contiene las reglas para llevar a cabo la votación así como para el cierre de la misma. con respecto a la identificación de los votantes, - la Ley prevé solicitarles su credencial de elector y algún otro medio, como otra identificación; lo cual consideramos abrumador, si no es suficiente con la credencial de elector, solo se debería pedir alguna otra identificación oficial y suprimir la credencial de elector, o, en su defecto, hacer las credenciales de elector con fotografía. Así mismo, hecha la votación, la Ley prevé perforar la credencial e impregnar con tinta indeleble el pulgar derecho del votante; la tinta indeleble la consideramos como un procedimiento anacrónico y que debe suprimirse.

Por otro lado, la ley no prevé el caso de los mexicanos residentes en el extranjero o que se encuentren simplemente fuera del territorio nacional; opinamos que se faculte al cónsul mexicano residente en el extranjero a recibir la votación de ciudadanos mexicanos, solo a presidente de la República y que remita los votos que tuviere a la brevedad posible por vía telegráfica con acuse de recibo al Presidente de la Comisión Federal Electoral.

**c) CAPITULO TERCERO. DES ESCRUTINIO Y COMPUTACION.**

El presente capítulo contiene las reglas para efectuar el escrutinio y computación de la votación, así como la integración de los paquetes electorales.

**d) CAPITULO CUARTO. DE LA CLAUSURA DE LA CASILLA Y DE LA REMISION DEL PAQUETE ELECTORAL.**

Propiamente se trata de los términos que se tienen para entregar el paquete electoral al comité distrital; lo que no encontramos claro es - a partir de qué momento se cuentan los términos, si al cierre de la votación, a la hora que fija la ley para cerrar la votación (tomando en cuenta - que plantea supuestos) o al momento de cerrar definitivamente la casilla.

**e) CAPITULO QUINTO. DE LAS GARANTIAS PARA LOS ELECTORES.**

A través de estas garantías para los electores, la Ley trata de - brindar protección y seguridad a los electores, así como el orden público, dejando a disposición de las autoridades electorales, a los cuerpos de seguridad pública.

## **ñ) CAPITULO SEXTO. DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y DE VIGILANCIA.**

Las autoridades federales, estatales y municipales quedan prácticamente el día de la elección, a disposición de las autoridades electorales; así como jueces, ministerios públicos y notarios públicos. Nos parece que es demasiado genérica la obligación de las autoridades administrativas, y consideramos que la ley la debería limitar en actos concretos o, se correría el problema, de en el caso de facto, no poder delimitar las funciones.

## **D. TITULO CUARTO. DE LA RECEPCION DE LOS PAQUETES ELECTORALES Y DE LA INFORMACION PRELIMINAR DE LOS RESULTADOS.**

Las reglas que debe seguir el comité distrital electoral para obtener el total del resultado electoral del distrito. Lo cual deberá informar a la Comisión Federal Electoral y a la Comisión Local Electoral. El problema que aquí vemos, es que la ley no le da un término al comité distrital electoral para entregar dichos resultados a los organismos mencionados.

**6. LIBRO SEXTO. DE LOS RESULTADOS ELECTORALES.**

**A. TITULO PRIMERO DE LOS COMPUTOS DISTRITALES.**

**a) CAPITULO UNICO. DEL PROCEDIMIENTO DE COMPUTO.**

Contiene el procedimiento del cómputo para la votación de diputados, senadores y Presidente de la República.

El artículo 298 lo define de la siguiente manera: "El cómputo distrital de una elección es el procedimiento por el cual el comité distrital determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y computación de las casillas, la votación obtenida en un distrito electoral".

La Ley marca la obligación a los comités distritales de practicar el cómputo en el orden riguroso de diputados, senadores y Presidente de la República, aunque no encontramos inconveniente legal ni práctico alguno el alterar dicho orden.

Para el cómputo distrital de la votación para diputados, la ley establece que se abrirán los paquetes de esta elección que no tengan muestras de alteración, pero no menciona qué hacer con los que sí tengan y no resuelve el problema.

**B. TITULO SEGUNDO. DE LOS COMPUTOS DE ENTIDAD FEDERATIVA - PARA SENADORES.**

**a) CAPITULO UNICO. DEL PROCEDIMIENTO DE COMPUTO.**

Contiene el procedimiento para el cómputo de la votación para -

Senadores.

C. TITULO TERCERO. DE LOS COMPUTOS DE REPRESENTACION --  
PROPORCIONAL EN CADA CIRCUNSCRIPCION.

a) CAPITULO UNICO. DEL PROCEDIMIENTO DEL COMPUTO.

El artículo 306 lo define de la siguiente manera: "El cómputo de circunscripción es el procedimiento por el cual cada una de las comisiones locales electorales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, determinan la votación obtenida en la elección de diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital levantadas por los comités distritales electorales comprendidos en la circunscripción".

La Ley señala que dicho cómputo deberá hacerse el segundo miércoles de septiembre del año de la elección; pero tomando en cuenta que la misma comisión local electoral tiene que hacer el cómputo para senadores ese mismo día, nos parece incorrecto e imposible que lo haga también para diputados de representación proporcional, por lo que proponemos que éste se haga el tercer miércoles de septiembre del año de la elección.

**D. TITULO CUARTO. DE LAS CONSTANCIAS DE ELECCION DE DIPUTADOS.**

**a) CAPITULO PRIMERO. DE LAS CONSTANCIAS DE MAYORIA RELATIVA.**

La Comisión Federal Electoral lo expedirá cuando no encuentre - causas de nulidad para tal efecto.

**b) CAPITULO SEGUNDO. DE LAS CONSTANCIAS DE ASIGNACION PROPORCIONAL.**

Contiene las reglas para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional y la entrega de las correspondientes constancias.

**7. LIBRO SEPTIMO. DE LOS RECURSOS, NULIDADES Y SANCIONES.**

**A. TITULO PRIMERO. DE LOS RECURSOS.**

**a) CAPITULO PRIMERO. DISPOSICIONES GENERALES.**

Los recursos que se contemplan en este capítulo, durante la etapa preparatoria de la elección son el de revocación, revisión y apelación; para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección, el de queja; y durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a la misma, se presentarán los escritos de protesta.

El artículo 314 limita la interposición de los recursos exclusivamente a los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales, así como a los candidatos registrados para la respectiva elección federal: consideramos, que este derecho debería ampliarse a las autoridades electorales para mayor seguridad jurídica de los propios organismos.

Por otra parte, en la interposición de los recursos solo se admitirán pruebas documentales públicas, las cuales precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo cual también consideramos insuficiente, ya que podrían presentarse hechos durante las jornadas electorales que no constaren en documentos públicos, y sin embargo sean violaciones manifiestas al proceso electoral.

#### b) CAPITULO SEGUNDO. DE LA COMPETENCIA.

Contiene las reglas para la fijación de la competencia en la interposición de los recursos, siendo competentes la Comisión Federal Electoral, las comisiones estatales de vigilancia y el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

#### c) CAPITULO TERCERO. DE LA REVOCACION.

La revocación se interpondrá ante la Comisión Federal Electoral

respecto de sus propias resoluciones. En contra de las resoluciones que dicte la Comisión Federal Electoral sobre los recursos de revocación in terpuestos, procederá el recurso de apelación ante el Tribunal de lo Con tencioso Electoral.

**d) CAPITULO CUARTO. DE LA REVISION.**

La revisión procede contra actos o acuerdos de las comisiones- locales electorales y de los comités distritales electorales, y el caso - de las resoluciones que dicte sobre la aclaración el Registro Nacional de Electores.

**e) CAPITULO QUINTO. DE LA APELACION.**

La apelación procede contra las resoluciones dictadas al resolver- se el recurso de revisión. También procede contra las resoluciones de la Comisión Federal Electoral dictadas sobre la revocación.

**f) CAPITULO SEXTO. DE LA QUEJA.**

La queja es el recurso que procede contra los resultados consig- nados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las causales de- nulidad.

La queja tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un distrito o de la votación emitida en una o varias casillas.

**g) CAPITULO SEPTIMO. DE LAS RESOLUCIONES Y SUS EFECTOS.**

Contiene los requisitos que deberán contener las resoluciones en materia en electoral, y se siguen las reglas del derecho procesal; así como los efectos de las mismas, que si los enumerados recursos proceden, será la orden de no entregar constancias de mayoría.

**B. TITULO SEGUNDO. DE LAS NULIDADES.**

**a) CAPITULO PRIMERO. DE LOS CASOS DE NULIDAD.**

El artículo 337, al hablar de las causas de nulidad de una elección, no aclara si la nulidad será para el distrito electoral, o en todo el territorio, aunque la consecuencia se demarca al distrito, la ley debería aclarar este concepto.

**b) CAPITULO SEGUNDO. DE LA DECLARACION DE NULIDAD.**

La nulidad será declarada por el colegio electoral que califique la elección respectiva.

C. TITULO TERCERO. DE LAS SANCIONES.

a) CAPITULO UNICO.

El presente capítulo habla de las sanciones que deberán aplicarse en caso de violación al presente Código, consistentes en multas y prisión hasta por tres años, las cuales consideramos ligeras, pero muy efectivas, ya que a través de las mismas se otorgan garantías de seguridad jurídica para los partidos políticos y ciudadanos en general.

B. LIBRO OCTAVO.

A. TITULO PRIMERO DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL.

a) CAPITULO UNICO. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO.

El presente capítulo contiene la integración del Tribunal de lo Contencioso Electoral, los requisitos para ser magistrado de dicho Tribunal, así como las facultades del presidente del mismo tribunal.

El artículo 352 lo define de la siguiente manera: "El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código".

Así mismo su integración la contiene el artículo 353: "El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integrará con 7 magistrados numerarios y

2 supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos, la Cámara de Diputados será la de origen”.

La naturaleza jurídica del presente tribunal la podemos describir de la siguiente manera: nos encontramos en presencia de un tribunal administrativo, con intervención del Congreso de la Unión en el nombramiento de magistrados y que realiza funciones jurisdiccionales.

#### 9. LIBRO NOVENO.

#### A. TÍTULO UNICO. DE LA ELECCION DE LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

Por tratarse el presente estudio de la Reforma Política Electoral, en materia federal, y toda vez que el presente capítulo es de aplicación local, nos abstendremos de entrar al estudio del mismo, habiendo concluido la totalidad del estudio y análisis del vigente Código Federal Electoral.

**CONCLUSIONES Y  
SUGERENCIAS**

## CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS.

I Son muchos los intentos que se han dado en la Reforma Política, para poder encaminar el Interés nacional, pero dado a controversias e intereses particulares, no se ha dado un paso firme en esta materia.

II Sin embargo, se han alcanzado algunos logros y se han reformado puntos concretos y de interés general, que han venido a plasmarse en --- nuestras legislaciones electorales. .

III Todas las fuerzas, aunque sean minoritarias, deben intervenir en el esfuerzo por democratizar nuestra política.

IV Podemos considerar que en nuestro país no existe una verdadera conciencia política, capaz de alcanzar y precisar los puntos sobre los que debe versar una reforma electoral, y más aún, derribar el presidencialismo que tanto contamina a nuestro sistema político.

V Creemos que todas las tensiones políticas pueden resolverse por el ancho camino del entendimiento, de la negociación; la Reforma Política puede contribuir a que la sociedad sea cada vez más de consenso y cada vez menos de conflicto.

VI Para que esta Reforma Política se construya sobre bases sólidas, es indispensable apoyarla en una profunda reforma del carácter mismo de los mexicanos, llevándolos al cumplimiento de sus responsabilidades y derechos ciudadanos, pues millones de mexicanos no sólo han venido padeciendo la lacra social de la ignorancia, sino también la lacra social del analfabetismo político que se deriva de la primera, y que muchas veces, de grado o por la fuerza, los obliga a hipotecar su voluntad política.

VII México necesita la libertad política como condición para su desarrollo democrático y para avanzar hacia la justicia social. Los ciudadanos requieren de esa libertad para organizarse mejor y luchar para resolver sus problemas específicos y los de la mayoría de los mexicanos.

VIII La representación política establece una relación entre los ciudadanos que integran el cuerpo electoral y las personas o titulares encargados de desarrollar un aspecto de la función pública.

IX La base de nuestro sistema político es el pueblo, a quien se le confieren todos los derechos, hasta el de alterar o modificar la forma de su gobierno.

X En la actualidad vivimos la crisis de la democracia representativa. Los representantes de los electores no han respondido a las esperanzas de los electores, en tanto que las instituciones políticas se tambalean en el torbellino de las luchas ideológicas.

XI Cuando una etapa electoral ha concluido, el representante triunfador es representante de la nación y aunque pertenezca a un partido político, que lo obliga a mantener una determinada ideología, su posición política es invariable.

XII La teoría política ha demostrado suficientemente que el pueblo no puede gobernarse directamente y que sería un mito la democracia directa y fuente de numerosos problemas.

XIII El pueblo es el único que puede legitimar el poder, porque es fuente de todas sus instituciones, sostén invariable de la acción política. Un gobierno que no se apoye en el pueblo es un gobierno inestable, transitorio, que inevitablemente lleva a la dictadura o a los gobiernos totalitarios que para sobrevivir tienen que sacrificar los valores más nobles del ser humano, principalmente su libertad.

XIV La expresión mayoritaria del cuerpo electoral integra la voluntad colectiva de la ciudadanía, para elegir a sus representantes, señala --

lar la orientación política del gobierno y servir de base de sustentación a la actividad del Estado.

XV El partido político es un fenómeno relativamente reciente; en realidad no se asienta en la vida política de los Estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas las encontramos en la Inglaterra del siglo XVII.

XVI La evolución, desarrollo y fortalecimiento de los partidos en la vida política los ha colocado en un lugar preeminente con relación a la toma de decisiones, al grado que se afirma que el centro verdadero de poder de las estructuras estatales de la época actual se ha desplazado hacia las direcciones de los partidos.

XVII El artículo 7mo. del Código Federal Electoral, en lugar de decir "obligaciones de los ciudadanos mexicanos", debería de decir -- "obligaciones políticas de los ciudadanos mexicanos".

XVIII En tratándose de los requisitos para ser diputado federal, debería cambiarse el de la edad a 25 años, y el de la residencia en el estado a un mínimo de un año.

XIX El requisito de la edad para ser senador proponemos un mínimo de 30 años.

XX En cuanto al requisito de la residencia en el país para ser Presidente de la República, proponemos el de 5 años.

XXI Se propone eliminar el requisito de no haber pertenecido al estado eclesialístico para ser Presidente de la República.

XXII Dentro de los mismos requisitos para ser Presidente de la República, la Ley deberá prever el caso de la renuncia al ministerio de algún culto religioso.

XXIII Se propone eliminar los 200 curules de la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional, y crear 500 curules según el principio de mayoría relativa, dividiendo el total de la población entre esta cifra, con las mismas reglas que marca la Constitución para la creación actual de los 300 distritos electorales.

XXIV No es necesario que la convocatoria que expida el Congreso de la Unión contenga bases para las elecciones extraordinarias, ni la ley debería darle tales facultades, puesto que el procedimiento lo marca el mismo código, y debería prever así mismo en tratándose de elecciones extraordinarias.

XXV La Ley ha dejado poco claro el fin fundamental de los partidos

políticos, que es el llevar a los ciudadanos y militantes, a través del sufragio, a conculstar los cargos, que conforme a derecho son populares.

XXVI Consideramos que el artículo 30 del Código Federal Electoral, viola la libertad internacional que se deben los pueblos, ya que si bien se podría violar la soberanía nacional, cosa que podría evitarse, podría existir una organización internacional de carácter y fines democráticos, para lograr la protección entre las naciones, como el caso de América Latina, y no por eso violaría nuestra soberanía, sino que fortalecería nuestra democracia.

XXVII Proponemos la creación de un recurso administrativo por el cual se pueda impugnar la negativa de registro de un partido político.

XXVIII Proponemos mayor participación de los Partidos Políticos en cuanto a las prerrogativas en materia de radio y televisión.

XXIX Se propone suprimir las delegaciones municipales del Registro Nacional de Electores y pasar sus atribuciones y obligaciones a las delegaciones distritales.

XXX La facultad potestativa del Registro Nacional de Electores de llevar acabo el procedimiento técnico censal, debería de convertirse en

una obligación periódica.

XXXI Proponemos que la Comisión Federal Electoral en cuanto a los Partidos Políticos, tan solo por un representante de cada uno de estos, ex cluyendo a aquellos que perdieran su registro, para su integración.

XXXII Se propone integrar urnas transparentes al material electoral.

XXXIII Se propone la simplificación administrativa en cuanto a los requisitos de identificación de los votantes en la jornada electoral, suprimiendo la credencial de elector u otra identificación, agregando foto a -- aquella, así como la supresión del uso de la tinta indeleble.

XXXIV La ley no prevé el caso de los mexicanos residentes en el extranjero o que se encuentren simplemente fuera del territorio nacional; opinamos que se faculte a cónsul mexicano residente en el extranjero a recibir la votación de ciudadanos mexicanos, en tratándose de Presidente de la República y que remita los votos que tuviere a la brevedad posible por vía telegráfica con acuse de recibo al Presidente de la Comisión Federal Electoral.

XXXV La legislación electoral actual es insuficiente para satisfacer la demanda política de la ciudadanía mexicana, así como de la nueva co-

rriente democrática, por lo cual resulta indispensable una Reforma Política electoral a fondo, que transforme no sólo la legislación, sino la conciencia política del pueblo mexicano.

XXXVI Es indispensable que el gobierno ceda un poco las riendas del poder para llevar acabo esta reforma, así como la difusión de la libertad política en todas sus manifestaciones.

## BIBLIOGRAFIA

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

1. - ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO. "Introducción a la Ciencia Política". Colección de textos jurídicos universitarios. México, 1977.
2. - ANLEN LOPEZ, JESUS. "Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México". Librería de Manuel Porrúa, s.a. México, 1973.
3. - BERLIN VALENZUELA, FRANCISCO. "Derecho Electoral". Editorial Porrúa, S. A. México, 1980.
4. - BIELSA, RAFAEL. "Derecho Constitucional". 3ra. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1959.
5. - BURDEAU, GEORGE. "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas". Librería General de Derecho y Jurisprudencia. París, 1957.
6. - CALERO, ANTONIO. "Partidos Políticos y Democracia". Salvat. -- Barcelona, 1985.
7. - DUVERGER, MAURICE. "Los Partidos Políticos". Fondo de Cultura Económica. Séptima edición. México, 1980.

8. - GONZALEZ URIBE, HECTOR. "Teoría Política". Editorial Porrúa, S.A. México, 1987.
9. - LENK Y NEUMANN. "Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos". Editorial Anagrama, Barcelona, 1980.
10. - MORENO, DANIEL. "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo". Editorial Pax-México. México, 1985.
11. - MURILLO SOBERANIS, MANLIO FABIO. "La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista". Diana, México, 1979.
12. - ROJINA VILLEGAS. "Compendio de Derecho Civil". Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México, 1981.
13. - SANCHEZ AGESTA, LUIS. "Principios de Teoría Política". Editora Nacional. Madrid, 1976.
14. - SARTORI, GIOVANI. "Partidos y Sistemas de Partidos". Alianza - Editorial. Madrid, 1980.
15. - SERRA ROJAS, ANDRES. "Ciencia Política". Tomo II. Instituto Mexicano de Cultura. México, 1971.

16. - SERRA ROJAS, ANDRES. "Teoría General del Estado". Librería de Manuel Porrúa, S. A. México, 1964.
17. - TENA RAMIREZ, FELIPE. "Leyes Fundamentales de México". - Editorial Porrúa, S. A. México, 1971.
18. - WEBER, MAX. "Economía y Sociedad". Fondo de Cultura Económica. Tercera Reimpresión. México, 1977.

#### LEYES Y CODIGOS DE CONSULTA.

1. - CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
2. - CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

#### OTRAS FUENTES.

1. - DECLARACION CONJUNTA. Partido Mexicano de los Trabajadores: Heberto Castillo, Presidente. Partido Comunista Mexicano: Arnoldo Martínez Verdugo, Secretario General. Movimiento de Organización Socialista: Roberto Jaramillo Flores, Coordinador Nacional. México, D. F., 1 de julio de 1975.

2. - GONZALEZ HINOJOSA MANUEL. Representante del Partido Acción Nacional. La Reforma Política. Mayo de 1977.
  
3. - MARTINEZ DE LA VEGA, FRANCISCO. Gobernador del Estado de San Luis Potosí. Artículo publicado en la revista SIEMPRE, del 28 de septiembre de 1977.
  
4. - RODRIGUEZ LOZANO, RUBEN. Representante del Partido Popular Socialista. Reforma Política 1, 28 de octubre de 1977.
  
5. - SANSORES PEREZ, CARLOS. Representante del Partido Revolucionario Institucional. Reforma Política 2, 4 de mayo de 1977.