

300609
50
24

UNIVERSIDAD LA SALLE
ESCUELA DE DERECHO
INCORPORADA A LA U.N.A.M.



" LA DEMOCRACIA POLITICA Y EL SUFRAGIO EN MEXICO "

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

LUIS HÉCTOR TRUJILLO SACA

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GONZALO VILCHIS PRIETO

MÉXICO, D.F., A TRECE DE NOVIEMBRE DE 1990.

FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

LA DEMOCRACIA POLITICA Y EL SUFRAGIO EN MEXICO

I N D I C E

INTRODUCCION

I

CAPITULO I

DEMOCRACIA Y REPRESENTACION POLITICA

1

I.1.	Marco Teórico Conceptual.	1
I.2.	Principios de la Democracia.	4
I.3.	Clasificación de la Democracia.	5
I.4.	Naturaleza Jurídica de la Representación Política.	8
I.4.1.	Teoría del Mandato Imperativo.	9
I.4.2.	Teoría del Mandato Representativo.	10
I.4.3.	Teoría de la Representación Libre.	10
I.4.4.	Teoría de la Representación Virtual.	11
I.4.5.	Teoría de los Organos de la Representación.	11
I.4.6.	Teoría de los Organos de la Nación.	11
I.4.7.	Teoría de la Investidura.	12
I.5.	Representación Política en México.	12

CAPITULO II

DERECHOS POLITICOS Y SUFRAGIO

15

II.1.	Libertad de Expresión, Derecho a la Información, Derecho de Asociación y Derecho de Petición.	16
II.1.1.	Libertad de Expresión y Derecho a la Información.	17
II.1.2.	Derecho de Asociación.	20
II.1.3.	Derecho de Petición.	21
II.2.	La Consulta Pública y la Iniciativa Popular.	22
II.3.	El Sufragio.	23
II.3.1.	Función Electoral del Sufragio.	23
II.3.2.	Función de Participación.	23
II.3.3.	Naturaleza Jurídica del Sufragio.	24
II.3.3.1.	Voto Universal	25
II.3.3.2.	Voto Igual.	30
II.3.3.3.	Voto Secreto.	33
II.3.3.4.	Voto Directo.	33
II.3.3.5.	Voto Libre.	34
II.3.3.6.	Voto Obligatorio.	35

CAPITULO III

	SISTEMAS ELECTORALES Y DE REPRESENTACION	37
III.1.	Marco Conceptual de los Sistemas Electorales.	37
III.2.	El Principio Mayoritario.	38
III.3.	El Principio de Proporcionalidad.	38
III.4.	Clasificación de los Sistemas Electorales.	39
III.4.1.	Sistemas Mayoritarios.	39
III.4.2.	Sistemas Minoritarios.	40
III.4.3.	Sistemas Mixtos.	42

CAPITULO IV

	LOS PARTIDOS POLITICOS	44
IV.1.	Definición, Origen y Naturaleza de los Partidos.	44
IV.2.	Reconocimiento Jurídico de los Partidos Políticos.	46
IV.3.	Evolución de Nuestra Legislación en Materia de Partidos Políticos.	47
IV.4.	Democracia Representativa como Sistema de Partidos.	52
IV.4.1.	El Partido Unico.	53
IV.4.2.	El Bipartidismo.	54
IV.4.3.	El Pluripartidismo.	55
IV.5.	Gobiernos Post-Revolucionarios en México.	55
IV.5.1.	Los Partidos Caudillistas.	56
IV.5.2.	Los Partidos Institucionalizados.	57
IV.5.3.	Desaparición de los Partidos Caudillistas y Matización del Principio Mayoritario.	60
IV.6.	La Reforma Política de 1977.	62
IV.7.	Los Partidos Contendientes en 1988.	66

CAPITULO V

	EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO	69
V.1.	Antecedentes Históricos.	69
V.1.1.	La Situación Política de México en la Epoca Precolonial.	69
V.1.2.	La Constitución de Cádiz.	70
V.1.2.1.	Decreto para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales.	72
V.1.3.	El México Independiente.	72
V.1.4.	El México Revolucionario.	80
V.2.	Marco Legal del Procedimiento Electoral Mexicano en la Actualidad.	85

V.2.1.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	87
V.2.2.	Organismos Electorales.	88
V.2.2.1.	El Instituto Federal Electoral.	88
V.2.2.2.	Organos del Instituto en las Delegaciones.	90
V.2.2.3.	Organos del Instituto en los Distritos Electorales uninominales.	91
V.2.2.4.	Mesas Directivas de Casilla.	92
V.2.3.	El Registro Federal de Electores.	92
V.2.4.	El Proceso Electoral.	93
V.2.5.	La Asamblea de Representantes.	94
V.2.6.	El Tribunal Federal Electoral.	95
V.2.7.	Del Sistema de Medios de Impugnación, Sanciones Administrativas y Delitos Electorales.	97
V.2.7.1.	Las Resoluciones del Tribunal Federal Electoral.	101
V.2.8.	Los Colegios Electorales.	102
V.3.	Las Elecciones de 1988 y la Crisis del Sistema Político.	104
	CONCLUSIONES	107
	BIBLIOGRAFIA	110

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

El ejercicio del poder del Estado encuentra su justificación y fundamento en la teoría de la soberanía del pueblo. Es éste quien la detenta en sentido estricto y su ejercicio es delegado a personas y organismos que asumen el carácter de representantes. Si el Estado es considerado como parte de la teoría política, ésta a su vez, puede ser considerada como parte de la teoría del poder.

Los juristas que han abordado el tema del fundamento y justificación del poder, siempre han tenido que tratar el problema de los límites del mismo, que generalmente se plantea dentro de las relaciones existentes entre el Derecho y el Estado.

Las normas jurídicas emanan del poder soberano para regular la actuación del Estado, teniendo como límite espacial de validez al territorio nacional, y como límite personal de validez a los sujetos integrantes del pueblo.

La garantía de un poder de gobierno limitado que respete los derechos individuales, ha sido la idea fundamental que impulsó a los primeros movimientos democráticos.

El concepto de democracia ha sido debatido a lo largo de la historia dentro de la teoría de las formas de gobierno, y no siempre se le ha considerado como la forma ideal.

En nuestro concepto el régimen democrático, entendido como el gobierno de la opinión pública, el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, atiende a la consecución del antiguo ideal del hombre a conservar y desarrollar lo más ampliamente posible, su derecho natural a la libertad. Este principio fundamental de la democracia, quedó plasmado en la declaración de la Revolución Francesa: "los hombres nacen libres e iguales en derecho".

En la actualidad, no es posible concebir una democracia en el sentido estricto de la palabra en la cual el pueblo se autogobierne plenamente, dada la enormidad territorial y demográfica de las naciones modernas. Por

ello, dentro de un proceso evolutivo histórico, con la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal, y el reconocimiento del derecho de asociación hasta llegar a la formación de los partidos políticos, llegó a consolidarse la figura del Estado representativo.

Así, la teoría de la representación constituye el basamento para la práctica democrática de las naciones modernas, en cuya virtud, el pueblo gobierna a través de representantes, que son elegidos mediante el ejercicio del sufragio, de entre los propuestos por los partidos políticos.

En nuestro país la figura de la representación, sin el ánimo de despreciarla o desconocer su importancia, ha llegado a convertirse en un simple instrumento para la legitimación en el poder del partido dominante. La participación de los ciudadanos en el gobierno está reducida prácticamente a la simple emisión del sufragio, sin que tengan mayor influencia en la vida política del país, que la que tienen el día de las elecciones.

Se sustituye así al representado, negándole toda participación en las resoluciones del Estado; la sociedad, lejana y extraña al poder, es convertida apenas en una fuente teórica del mismo, electora manipulada por quienes gobiernan en su nombre, lo cual pugna abiertamente con el principio de libertad que sustenta la democracia.

El presente trabajo tiene por objeto analizar la función del sufragio en nuestro país, la evolución histórica de nuestro sistema de partidos, así como las reformas recientemente introducidas a nuestro sistema jurídico electoral federal.

Luis Héctor Trujillo Saca

Octubre de 1990.

CAPITULO I

DEMOCRACIA Y REPRESENTACION POLITICA

I.1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL

El concepto de democracia ha sido planteado desde tiempo inmemorial y los tratadistas clásicos lo han concebido siempre dentro de la teoría de las formas de gobierno.

El significado etimológico de la palabra, según los vocablos griegos DEMOS-PUEBLO y KRATOS-GOBIERNO, propone la idea de un "gobierno del pueblo" en el cual los individuos que conforman la sociedad se auto-sujetan a un orden normativo establecido por ellos mismos.

Tradicionalmente ha existido una clasificación tripartita de las formas de gobierno, que atiende al número de individuos que conforman la clase gobernante; así la democracia es una de tres opciones en la cual, el poder es ejercido por todo el pueblo, por la mayoría, o por muchos, distinguiéndose de las otras dos opciones que son, la monarquía y la aristocracia, en las cuales el poder es ejercido, respectivamente, por un solo individuo o por pocos. (1)

La clasificación que hacía Aristóteles de las formas de gobierno, atendiendo a la entidad o sujeto que detenta el poder de mando en una sociedad, concibe como opciones de gobierno a la monarquía, la aristocracia y la democracia, según resida el poder de mando, en un solo individuo, en una minoría, o en la mayoría de los individuos que conforman la sociedad, respectivamente, siendo estas las "formas puras de gobierno" siempre y cuando el poder de mando sea ejercido en beneficio de todos. Si el empleo del poder sólo beneficia a aquéllos que lo detentan, cada una de estas opciones se convierte en "formas impuras de gobierno", según sea el caso la monarquía en tiranía, la aristocracia en la oligarquía y la democracia en demagogia. (2)

- (1) Bobbio Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, P. 191.
- (2) Aristóteles. La Política. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1970. Libro 3. Capítulo V.

La teoría moderna de la democracia la concibe como una forma de sociedad en la cual el poder de mando del Estado está determinado exclusivamente por los individuos sujetos a él, "y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario". (3)

Para Rousseau la democracia surge como una respuesta del liberalismo político al cuestionamiento de, cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, formando parte de una colectividad, se obedezca a sí mismo sin que ello implique perder su libertad. (4)

Al respecto Kelsen sostiene que "políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico por lo que en ningún momento se garantizan la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares". (5)

Tomando en consideración que toda la historia del pensamiento político, se ha caracterizado por el debate en torno a la mejor forma de gobierno, desde un punto de vista axiológico, la democracia no siempre ha sido considerada como la forma ideal.

Herodoto hace referencia a una disputa que habría tenido lugar en la segunda mitad del siglo VI a.c. y es descrita en un texto del siglo siguiente, en la cual tres personajes persas, Otanes, Megabyzo y Darío, discurren sobre la mejor forma de gobierno que debía ser instaurada en Persia después de la muerte de Cambises, vertiendo algunos argumentos en pro y en contra de la democracia. "El defensor de la democracia, Otanes, después de haber criticado

- (3) Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Porrúa, México, 1980, P. 48.
- (4) Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. Edit. Sarpe, Madrid, España, 1983, Libro I, Capítulo VI. P. 41.
- (5) Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Edit. FCE. México, 1949, P. 298.

al gobierno monárquico porque el monarca "puede hacer lo que quiera, sin rendir cuentas a nadie", llama al gobierno popular con "el más bello de los nombres: igualdad de derechos", y lo define como aquél en el que "el gobierno tiene que rendir cuentas y todas las decisiones son tomadas en común". En contraste, tanto el defensor de la aristocracia, Megabyzo, como el defensor de la monarquía, Darío, cumplen la tarea de esgrimir argumentos para demostrar que el gobierno popular es una forma mala. Para el primero "nada hay más necio e insolente que una multitud inútil", de manera que no es tolerable que "por huir de la prepotencia de un tirano, deban caer en la insolencia de un pueblo desenfrenado". Para el segundo, "cuando el pueblo gobierna, es imposible que no nazca la corrupción en la esfera pública, lo cual no origina enemistades, sino sólidas amistades entre los malvados". (6)

Por su parte el tratadista Felipe Tena Ramírez, señala que la democracia permitió una intervención libre de las minorías en la discusión de las cuestiones políticas, haciéndolas participar en los parlamentos, pero sin perjuicio de que la decisión corresponda a la mayoría, según el principio de la propia democracia, lo cual se presta al inconveniente de que la mayoría desprecie en forma sistemática la opinión de las minorías, o bien a que éstas obstaculicen la decisión mayoritaria mediante coaliciones transitorias. (7)

No obstante las anteriores consideraciones, nuestra Constitución Política adopta en su artículo 40 como forma de gobierno el de una república representativa, democrática y federal, "compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación" establecida según los lineamientos que dicte la propia ley fundamental.

Si bien en la práctica no se da una democracia en el sentido literal de la palabra, debido a que en las grandes colectividades que conforman las naciones modernas es imposible que todos participen en las funciones

(6) Herodoto, Historia, Capítulo III, PP. 80-82. Citado por Norberto Bobbio Op. Cit. O. 145.

(7) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1973, P. 107.

del gobierno, el régimen representativo permite que el pueblo participe por igual en la designación de los representantes, siendo esta la principal característica de nuestra democracia. (8)

En este orden de ideas, entendemos que nuestro más Alto Ordenamiento Jurídico pretende lograr el ideal democrático, con base en la "representación política", es decir, con una forma de gobierno en la cual las funciones de mando son ejercidas por una minoría representativa de la mayoría, reservándose esta última facultades de control de vigilancia sobre los que detentan el poder de manera directa.

I.2. PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA

La mayor parte de los tratadistas han coincidido en considerar como principios fundamentales de la democracia los siguientes:

a) La igualdad. Para la vida democrática es necesario que los ciudadanos convivan en un marco de igualdad jurídica, según el cual aquellos individuos que se encuentren en igualdad de circunstancias ante el ordenamiento jurídico deben de ser titulares de los mismos derechos y obligaciones, correspondiendo un trato desigual para aquellos individuos que se encuentren en una situación jurídica discrepante respecto de otros, ante el ordenamiento jurídico.

b) El hombre es el fin y el Estado es el medio. El Estado constituye el medio de que se vale la democracia para poner en práctica la organización social, es el instrumento creado por el hombre para la consecución de sus propios fines.

c) El gobierno está al servicio del hombre. Como se dijo en el punto anterior el gobierno es un instrumento institucional para llegar a la realización de la voluntad del hombre, surgiendo una ficción jurídica de mandato, actuando el pueblo como mandante y el gobernante como mandatario.

(8) Idem. P. 106.

d) La Ley Constitucional como fundamento de la democracia.

El gobierno democrático de toda nación debe estar consignado en la Constitución de cada país que pretenda seguir esta forma de vida política, pues sólo así, contemplando en el más Alto Ordenamiento Legal de una Nación la forma de vida democrática, se puede asegurar que la sociedad tendrá que estar supeditada a los derechos y obligaciones que de ella emanan.

e) La libertad. Si bien la democracia debe fundarse en la voluntad de la mayoría, para atender a esa voluntad, es necesario vivir en un marco de plena libertad, en donde pueda ser escuchada la voluntad de las minorías y en donde exista un respeto a la disidencia política e ideológica que permita el desarrollo del pluralismo. (9)

I.3. CLASIFICACION DE LA DEMOCRACIA

La democracia política ha sido objeto de diversas clasificaciones por los tratadistas de la materia: Desde un punto de vista histórico, atendiendo al tipo de representación, atendiendo a la concepción ideológica, etc. Para los fines de la democracia política nos interesa una clasificación que atienda a la forma en que el pueblo participa en la creación del propio sistema democrático, así tenemos tres rubros distintos:

A) Democracia Directa.

Se basa en el principio de autogobierno en el sentido literal de la palabra, en este sistema la participación del pueblo es tal que las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos. Resulta utópico concebir en la actualidad esta forma de participación política, esta democracia fue propia de las polis-griegas en las cuales el pueblo se reunía constituyendo una especie de parlamento abierto y ahí se decidían las cuestiones políticas de mayor importancia, si bien este sistema puede considerarse la forma más pura de democracia, para nuestra época resulta ilusoria, ya que las naciones cuentan con grandes extensiones de territorio y poblaciones enormes con las cuales se hace imposible manejar una forma de vida política de esta naturaleza. (10)

(9) Galindo Camacho, Miguel. Características Constitucionales para la determinación de un Régimen Democrático. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México 1982, PP. 427 y 428.

(10) Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. P. 63.

B) Democracia Indirecta.

La actividad política se realiza por el pueblo a través de sus representantes, a esta democracia también se le llama "Representativa" y surge en virtud del enorme crecimiento demográfico y las amplias extensiones de territorio del Estado.

Este sistema constituye la base de los gobiernos denominados en la actualidad como representativos, formando una compleja estructura de normas e instituciones tendientes a hacer posible la aplicación del sistema democrático.

Para Maurice Duverger la democracia representativa es "el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes". (11)

El sistema representativo requiere de un gran órgano de gobierno que implica a su vez una creciente burocracia y que puede hacer complicado, lograr la vida democrática.

C). Democracia Semidirecta.

Encontramos en esta clasificación un punto de vista ecléctico respecto de los principios manejados por las dos clasificaciones antes mencionadas, en la práctica se trata de hacer una combinación de lo mejor de cada una.

Este tipo de democracia contempla figuras tales como el referendun, la iniciativa popular, el plebiscito, la revocación popular y la apelación de sentencias (12), a las que a continuación nos referiremos brevemente.

a) El referendun constituye el derecho que tiene el pueblo de intervenir en la promulgación y sanción de las leyes tanto de orden constitucional como ordinario en los ámbitos legislativo y administrativo (13).

- (11) Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1970, P. 123.
 (12) Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. P. 63.
 (13) Fayt, Carlos S. Derecho Político. 4a. Edición. Edit. Abeledoperrot, Buenos Aires, Argentina, 1973, P. 348.

El pueblo, ejerciendo el sufragio, manifiesta su voluntad respecto de los actos objeto de consulta indicando así si se encuentra conforme o inconforme con el curso de las cuestiones políticas más trascendentes.

b) La Iniciativa Popular.

Es definida por Carlos S. Fayt como el "derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien, a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas". (14)

Esta forma de participación fue adoptada constitucionalmente por primera vez en Francia en el año de 1793, después en Suiza y en la actualidad se puede observar en gran medida en algunos estados de la Unión Americana.

En nuestro país se contempla esta figura como un derecho político de orden constitucional en el artículo 73, fracción VI base 4a. de nuestra Ley Fundamental, al cual nos referiremos con mayor detenimiento en el siguiente Capítulo.

c) El Plebiscito.

Consiste en el derecho que tiene el electorado de participar en la ratificación y aprobación de un acto político, ya sea de naturaleza constitucional o gubernamental (15). El Plebiscito sólo es convocado ocasionalmente en casos de importancia.

d) La Revocación Popular.

Es también un derecho del electorado y consiste en la facultad para solicitar que sean destituidos de sus cargos, aquellos funcionarios que, habiendo sido electos por el mismo cuerpo, hayan dejado de cumplir con su deber o hayan perdido la confianza que en ellos se había depositado. (16)

(14) Fayt, Carlos S. Op. Cit. P. 351.

(15) Idem, P. 352.

(16) Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. P. 68.

En los Estados Unidos de Norte América la constitución contempla una figura similar que se denomina "Recall".

e) La Apelación de Sentencias.

Es el derecho que tiene el cuerpo electoral para participar en el control de constitucionalidad de las leyes. (17) En nuestro país la institución del Juicio de Amparo permite someter ante el Poder Judicial de la Federación los problemas de constitucionalidad de leyes que afecten sus intereses jurídicos, sin embargo la sentencia de amparo sólo tiene efectos particulares para el individuo a quien se concede, sin que esto implique la derogación o abrogación del ordenamiento jurídico impugnado.

I.4. NATURALEZA JURIDICA DE LA REPRESENTACION POLITICA.

Como ya hemos visto, para la práctica democrática en los Estados modernos conformados por grandes colectividades, la figura de la representación permite el gobierno del pueblo en forma indirecta a través de sus representantes.

El Estado representativo en su evolución, conoció un proceso de democratización que se desarrolló en dos líneas fundamentales: la ampliación del derecho al voto hasta llegar al sufragio universal, y el reconocimiento del derecho de asociación hasta llegar a la formación de los partidos políticos y al reconocimiento de su función pública. (18)

Nuestra Constitución en su artículo 40 establece como forma de gobierno el régimen representativo, en su artículo 35 fracciones I y II establece como prerrogativas del ciudadano el derecho al sufragio activo y pasivo, y en su artículo 41 establece que los partidos políticos son entidades de interés público, cuyo fin es 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 estos al ejercicio del poder público.

(17) Idem, P. 69.

(18) Bobbio, Norberto. Op. Cit. P.P. 214 y 215.

La teoría de la Representación Política comprende el estudio de diversos aspectos jurídicos que atienden a la relación existente entre el representante y el representado, al papel que desempeña el primero respecto del segundo y la relación entre ellos. Las instituciones surgidas de la Democracia Representativa son de gran importancia para la vida democrática pues crean sistemas de participación dentro del sistema político en las cuestiones relativas a gobernar y ser gobernado, a hacer leyes y someterse a las mismas. (19)

En los diferentes regímenes representativos existen dos formas de elección: La elección directa y la indirecta. En la primera el pueblo designa a sus mandatarios directamente a través del sufragio; en la segunda los electores llamados "primarios" no designan directamente a sus gobernantes, sino que lo hacen a través de intermediarios que pueden tener a su vez otros intermediarios, convirtiéndose éstos en electores secundarios.

Nuestra Constitución contempla el sistema de elección directa para los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo excepto cuando se trate de elegir Presidente de la República interino, provisional o sustituto, pues en este caso la elección se hará por el Congreso de la Unión o la Comisión permanente según sea el caso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 del propio ordenamiento. Otra excepción al sistema de elección directa es el llamado sistema de representación proporcional utilizado para la elección de diputados y que consiste en otorgar un número determinado de diputaciones al partido político, que haya alcanzado un nivel mínimo de votos en una determinada circunscripción territorial.

La teoría de la representación ha sido estudiada desde diversos puntos de vista que a continuación trataremos brevemente.

1.4.1. TEORIA DEL MANDATO IMPERATIVO.

Para esta teoría la representación surge como consecuencia de un contrato de mandato tal como lo concibe el Derecho Civil, es decir, hay una relación contractual entre los electores y los representantes, en la cual los primeros se reservan medios de influencia y participación en las cues-

(19) Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit. P. 92.

tiones políticas, respecto de los segundos.

Así se pretende garantizar a la sociedad que se cumplirá con la obligación contractual a cargo de los representantes, pudiendo los electores, inclusive, revocar el mandato conferido.

En síntesis la representación para esta teoría consiste en la cesión que hacen los electores de sus poderes, a través del sufragio, para que sean ejercidos por sus representantes, reservándose aquéllos el derecho de exigir a éstos que rindan cuentas respecto a su actuación, y respecto de los resultados de su gestión.

I.4.2. TEORIA DEL MANDATO REPRESENTATIVO.

Esta teoría también considera a la idea del mandato como fundamento y naturaleza jurídica de la representación. Aquí el pueblo que conforma la Nación, es titular de la soberanía y delega como conjunto sus poderes a los representantes quienes gobiernan con la calidad de mandatarios en nombre y representación del mandante, la Nación.

En esta teoría se entiende que la Nación es titular de la soberanía y la delega para que sea ejercida por los gobernantes, ya que el mandato por sí solo no implica una representación, el ejercicio de esa soberanía se lleva a cabo en representación del pueblo, pero éste nunca delega la titularidad de esa soberanía.

I.4.3. TEORIA DE LA REPRESENTACION LIBRE.

Esta teoría no toma en cuenta la idea del mandato jurídico, las elecciones son sólo el medio para escoger a los que han de ejercer la titularidad de los poderes de la Nación, aquí los gobernantes, una vez elegidos, no están sujetos a la voluntad del electorado en su actuación, no encontramos aquí transmisión de poder alguno por parte del electorado.

Para Francisco Berlín Valenzuela, en la Representación Libre "los representantes son el instrumento y la expresión de la voluntad nacional y la elección es sólo el procedimiento". (20)

I.4.4. TEORIA DE LA REPRESENTACION VIRTUAL.

Esta teoría considera que la relación de representación entre gobernante y gobernado se da en tanto las voluntades de los electores se ven reflejadas en la actuación de los representantes. Así tenemos dos tipos de representación, una real y primaria que recae en la nación y otra llamada virtual o secundaria que recae en los propios electores.

Esta corriente considera que, el gobernante, representa virtualmente la voluntad de los electores, si es capaz de tener en cuenta dicha voluntad en el desempeño de su investidura, tal como la tomada en cuenta al momento de ser electo, pues así, indirectamente, es capaz de manifestar la voluntad del electorado.

I.4.5. TEORIA DE LOS ORGANOS DE LA REPRESENTACION.

En esta teoría la figura de la representación se integra por dos órganos, constituidos respectivamente por el electorado y los representantes.

El órgano primario que está integrado por el pueblo, manifiesta su voluntad para que pueda surgir el órgano secundario conformado por los representantes, de tal suerte que la representación se entiende como "la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona". (21)

I.4.6. TEORIA DE LOS ORGANOS DE LA NACION.

Esta teoría también identifica a los electores y a los representantes como una sola persona jurídica, y es en este momento cuando se constituye el "Órgano de la Nación" que ejerce los poderes de gobierno con una sola voluntad olvidándose de la relación de representación, pues una vez tomado se convierte en órgano autónomo que actúa libremente sin la influencia del electorado, sin tomar en cuenta la soberanía de aquéllos que lo crearon y

(21) Jellinek, George. Teoría General del Estado. O. 463. Citado por Francisco Berlín Valenzuela. Op. Cit. P. 85.

sin que esta investidura pueda ser revocada. (22)

I.4.7. TEORIA DE LA INVESTIDURA.

Para esta teoría el órgano investido de autoridad que tuvo su origen en la representación es ahora detentador del poder, y está sometido tan solo a las limitantes que él mismo imponga a su esfera competencial, y sin que ello implique privarse de autonomía. Esta corriente, tan solo toma elementos de otras teorías y plantea el mismo problema degenerativo de la democracia representativa según el cual, el órgano investido de poder, ejerce sus funciones y facultades apartándose de la voluntad e interés sociales, convirtiéndose la figura de la representación en un mero instrumento de legitimación del poder.

I.5. REPRESENTACION POLITICA EN MEXICO.

Después de analizar las diversas teorías que hablan de la figura de la representación, consideramos que nuestra Constitución se refiere a la teoría del mandato representativo, según la cual el pueblo, titular de la soberanía, delega en sus representantes el ejercicio de sus poderes, pero sin perder en ningún momento dicha titularidad de la soberanía.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 39 de nuestra Constitución Federal, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y el pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno. Este precepto pone de manifiesto que el pueblo es, el titular de la soberanía.

Por su parte el artículo 41 del propio Ordenamiento establece que, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y por los de los Estados de la Federación en lo concerniente a sus regímenes interiores, quedando de manifiesto que el pueblo delega en aquéllos, sus representantes, el ejercicio de los poderes inherentes a la soberanía.

No obstante las anteriores consideraciones, advertimos en la actualidad, para el caso de México, una tendencia degenerativa de la democracia debido a la escasa participación del pueblo en la vida política, pues si bien la Constitución contempla el derecho al sufragio universal, así como algunas formas de democracia semidirecta tales como la consulta pública y la iniciativa popular, como veremos más adelante, en la práctica no existe una óptima operatividad de estas instituciones que haga posible la participación política de los múltiples grupos que conforman nuestra sociedad.

Podemos afirmar que la calidad democrática de un régimen puede ser medida de acuerdo con el grado de participación ciudadana en la vida política. (23)

Algunos autores consideran que en la actualidad la simple democracia formal, la democracia solamente representativa, no satisface las necesidades del pueblo, pues si bien, en ella puede existir un auténtico pluralismo ideológico y una competición abierta y libre por conquistar el gobierno del Estado, en la práctica la sociedad es manipulada por quien gobierna en su nombre, la sociedad es mera destinataria de las decisiones de los representantes que eligió, no hay mandato claro de la sociedad para quienes la representan y no es posible que aquella revoque la investidura otorgada a los representantes.

Así tenemos un sistema de partidos que poco a poco ha venido formándose, pero siempre dentro de una democracia meramente representativa y poco participativa, en la cual los representantes de la sociedad no son determinados por ésta sino por cada partido. El elector sólo tiene influencia en la vida política el día de las elecciones y el voto sirve tan solo para adherirse a la elección de los candidatos que previamente han hecho los directores o la asamblea del partido político, la opinión del elector no cuenta, éste sólo se adhiere o se abstiene de votar.

Producida la elección los investidos por la representación quedan desligados de sus electores, cuyas necesidades probablemente ni siquiera conocen en particular, lo que origina en consecuencia que los representantes ac-

(23) Patiño Camarena, Javier. Características Constitucionales para la determinación de un Sistema Democrático (Substrato Mínimo de la Democracia). Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982, P. 595.

túen y decidan con plena independencia en los asuntos públicos y sus decisiones son obligatorias para los electores, aunque pugnen con los intereses particulares de éstos e inclusive aunque pugnen con el bien público, pues no importa la manera en que se ejerza la representación, los electores ya no pueden revocarla puesto que ha sido conferida en forma definitiva para el período que señalen la Constitución o las leyes.

Consideramos que los medios de democracia semidirecta que mencionamos con anterioridad, constituyen una opción importante para hacer más efectiva la práctica democrática en nuestro país, sin embargo la Constitución contempla en forma limitativa a la consulta pública y la iniciativa popular, de donde resulta difícil afirmar que sean estas formas viables de participación ciudadana, ya que por razones de tipo demográfico y de extensión territorial es muy difícil lograr que se escuchen en realidad las inquietudes del pueblo.

En este orden de ideas, la participación de la ciudadanía en las cuestiones políticas a través del simple ejercicio del sufragio, es muy relativa, convirtiéndose así la función electoral en un simple mecanismo de legitimación del poder.

CAPITULO II
DERECHOS POLITICOS Y SUFRAGIO

En todo régimen democrático, los derechos políticos del ciudadano constituyen el marco legal para el ejercicio libre de actividades políticas.

Sería imposible concebir la existencia de los derechos políticos en un Estado absolutista, que no sea capaz de reconocer y garantizar el libre ejercicio de ciertos derechos básicos del individuo. Surge así el Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, cuyo presupuesto filosófico es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural o iusnaturalismo, de acuerdo con la cual todos los hombres sin distinción alguna, tienen por naturaleza algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, etc., sin importar la voluntad propia, de unos cuantos, o de un solo individuo. (24)

Ante las arbitrariedades y excesos que el poder público cometía en contra de los gobernados y en vista de los frecuentes abusos de que eran objeto los súbditos frente a los monarcas irresponsables y tiránicos, el individuo exigió del gobierno el respeto a sus prerrogativas como persona, "dentro de las que ocupa un lugar preeminente la libertad". (25)

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada en París el 10 de diciembre de 1948, establece que "Toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. Toda persona tiene el derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- (24) Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1989, P. 11.
- (25) Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Porrúa, México, 1988, P. 304.

La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

(26)

Por su parte, nuestra Constitución Política establece el marco legal para el ejercicio libre de actividades políticas por parte de los gobernados, según consagra en su artículo 6 la libre manifestación de las ideas y el derecho a la información, y en su artículo 7, la libertad de imprenta, que en su conjunto conforman la libre expresión del pensamiento como garantías de la libertad ideológica (27) y sin las cuales sería imposible el ejercicio de cualquier derecho político.

A continuación nos referiremos a los diversos derechos políticos que contempla nuestra Ley Fundamental atendiendo a la función que desempeñan, según constituyen el marco jurídico de libertades para la vida democrática, según hagan posible la participación del pueblo, y por último atenderemos al sufragio en particular, según su función e importancia para la democracia representativa.

II.1. LIBERTAD DE EXPRESION DERECHO A LA INFORMACION, DERECHO DE ASOCIACION Y DERECHO DE PETICION.

Todo Estado de Derecho se caracteriza por el establecimiento de mecanismos constitucionales, que tienen el propósito de defender al individuo de los abusos de poder, dichos mecanismos se traducen en garantías de libertad, de la llamada libertad negativa (28), entendida como la esfera de acción, en la que el individuo no está obligado por quien detenda el poder a hacer lo que no quiere y a la vez no está obstaculizado para hacer lo que quiere.

- (26) Truyol y Serra, Antonio. Los Derechos Humanos. Edit. Tecnos, Madrid, España, 1971. P. 66.
- (27) Castro V., Juventino. Los Derechos Humanos. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Cámara de Diputados, LII Legislatura. México, 1985, P. 192.
- (28) Bobbio, Norberto. Liberalismo y Democracia. Op. Cit. P. 21.

Como hemos dicho anteriormente, nuestra Constitución consagra la libertad ideológica, a través de los derechos a la información y a la libre expresión de las ideas, mismos que vienen a ser complementados en materia política, por los derechos de asociación y de petición, formando en su conjunto el marco jurídico de libertades para el ejercicio de actividades políticas, todos como garantías individuales.

II.1.1. LIBERTAD DE EXPRESION Y DERECHO A LA INFORMACION.

Si el poder del Estado no estuviera limitado con la obligación de respetar la libertad de expresión y el derecho a la información de los gobernados, sería imposible hacer valer otros derechos como el de asociación y petición e incluso el derecho al sufragio.

Según el artículo 6 constitucional toda persona tiene derecho a expresar cualquier concepción científica, filosófica, política, artística o ideológica, siempre que no configure ningún delito ni ataque a la moral, los derechos de terceros o que perturben el orden público.

En relación con la democracia, el tratadista Ignacio Burgoa se refiere a este derecho de la siguiente manera: "La libertad de expresión del pensamiento es la amenaza que más temen los autócratas y oligarcas de cualquier tipo contra el mantenimiento coactivo y represivo del estado de cosas que se empeñan por conservar. Es evidente que dicha libertad, factor imprescindible de la cultura sólo puede concebirse como un derecho público subjetivo dentro de los auténticos regímenes democráticos. Por ende en aquellos sistemas en que la estructura del Estado se da un único contenido social, económico o político, la libre manifestación de las ideas no puede desplegarse en la realidad ni preservarse por el derecho. (29)

El autor se refiere a un aspecto que, en nuestra opinión, determina una de las principales ventajas de la democracia, cuando dice que, la libertad de expresión factor imprescindible de la cultura sólo puede concebirse como un derecho público subjetivo dentro de los auténticos regímenes democráticos.

El Tratadista Javier Patiño Camarena coincide con la opinión a que nos hemos referido, considerando: "de la libertad de expresión se ha dicho con justicia que constituye el núcleo de otros derechos humanos, que su respeto define la frontera que separa la democracia de la dictadura y que no sólo se refiere a la palabra oral o escrita, sino también a todos los medios a través de los cuales el hombre manifiesta su pensamiento tal como es el caso de la pintura, el dibujo, la danza, etc." (30)

En relación con el derecho a la información, por iniciativa presidencial presentada ante la Cámara de Diputados en el mes de octubre de 1987, se sugirió adicionar al texto del artículo 6o. Constitucional un derecho subjetivo que es complemento del anterior con la expresión "El derecho a la información será garantizado por el estado".

La Exposición de Motivos de esta iniciativa señala el propósito de "mejorar la conciencia ciudadana y contribuir a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de la sociedad". (31)

Consideramos de gran importancia el que la Constitución reconozca la existencia de estos dos derechos políticos del ciudadano, dentro del mismo precepto jurídico, pues si se trata de establecer el marco legal de libertades dentro del cual los gobernados pueden participar en la vida política de la Nación, la libertad de expresión y el derecho a la información deben ser entendidos como conceptos interdependientes, sin los cuales sería imposible garantizar la vida democrática.

En efecto, para garantizar la libertad de expresión de los individuos o grupos que conforman la sociedad, es necesario reglamentar también la forma en que dichos individuos llevarán a cabo la expresión de sus ideas y mensajes, con la intención de evitar la manipulación de la información y así propiciar una auténtica confrontación de criterios, opiniones, ideologías, etc., que a su vez permitan dar a conocer la voluntad de la sociedad.

- (30) Patiño Camarena, Javier. Análisis de la Reforma Política. Op. Cit. P. 31.
- (31) Exposición de Motivos de la Normal Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Reforma a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, del día 4 de octubre de 1977.

En este orden de ideas concluimos que, si bien nuestra Constitución consagra la libertad de expresión y el derecho a la información como derechos subjetivos públicos, tales derechos deben ser entendidos con la correlativa obligación de ejercerlos dentro de la recta razón sin abusar de la manipulación y mal manejo que de la información puede llegar a hacerse.

Refiriéndose a estos derechos en relación con los partidos políticos la exposición de motivos antes mencionada establece: "Siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política el ejercicio de su derecho a defender sus ideas en los medios de comunicación social se traducirá en el mayor respeto al pluralismo económico y cobrará plenitud la libertad de expresión y so correlativo derecho a la información". (32)

El Código Federal Electoral en su artículo 27 hace responsables a los partidos políticos en materia de información y educación políticas, estableciendo como fines del partido político: propiciar la participación democrática de los ciudadanos mexicanos en los asuntos políticos; promover la formación ideológica de sus militantes fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la patria y a sus héroes, así como la conciencia de Solidaridad Internacional en la soberanía, en la independencia, y en la justicia; coordinar acciones políticas y electorales conforme a sus principios, programas y estatutos; fomentar discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Resulta difícil concebir una verdadera educación política, en una sociedad como la nuestra que se encuentra aún evolucionando hacia su integración; se trata de una sociedad étnica culturalmente mestiza inestable, por una parte con sectores que lo poseen todo y por la otra con sectores marginados que carecen del mínimo vital, inconscientes de su realidad social y por lo tanto, incapaces de participar en la vida política de su país.

No obstante lo anterior la existencia dentro de nuestra Constitución de los dos derechos políticos que hemos venido comentando, constituye

un paso trascendente en la evolución de nuestra sociedad hacia la verdadera vida democrática.

II.1.2. DERECHO DE ASOCIACION.

En un tiempo se consideró como delito a la asociación de personas persiguiendo fines políticos, es hasta 1789 y como un logro del movimiento Revolucionario Francés, que se obtuvo finalmente el reconocimiento del derecho de Asociación como derecho del hombre. En nuestro país fue reconocido por primera vez este derecho en la Constitución de 1857.

El artículo Noveno Constitucional contempla el derecho de asociación dentro del capítulo de las garantías individuales y establece como lineamientos para el ejercicio de este derecho los siguientes: que la asociación o reunión tenga un fin lícito y que se realice en forma pacífica, así como que, en caso de que la reunión o asociación tenga por objeto formular una petición o presentar una protesta por algún acto a alguna autoridad, se deberá de hacer sin proferir injurias ni usar violencia o amenazas. El derecho de asociación con fines meramente políticos, se encuentra reservado para aquellos que tengan la calidad de ser ciudadanos de la República, estableciéndose además que ninguna reunión armada tendrá el derecho de deliberar.

Una limitante más a este derecho, se encuentra contenida en el artículo 130 Constitucional, relativa a que los ministros de cultos religiosos "no podrán en reunión pública o privada constituida en junta ni en actos del culto o de propaganda religiosa hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular o en general del gobierno".

El derecho de asociación resulta de gran importancia para la participación política del pueblo, ya que sin el no sería posible la existencia y funcionamiento de los partidos políticos; para el Tratadista José María Lozano "La asociación pone en un fondo común la inteligencia, la fuerza y los recursos de cada uno de los asociados; lo que es imposible en el orden natural de las cosas para un hombre solo, es posible y fácil para una asociación que multiplica el poder y la fuerza de cada uno de los asociados... Las sociedades científicas, artísticas, industriales, comerciales, humanitarias, realizan proyectos que serían imposibles para la fuerza aislada de cada hombre.

Así que el espíritu de asociación, el primero de los instintos de la humanidad, es también el elemento más poderoso de su desarrollo y perfeccionamiento". (33)

II.1.3. DERECHO DE PETICION.

El Derecho de Petición que consagra el artículo 8 de nuestra Constitución contiene dos principios básicos. La facultad que tienen los particulares de solicitar alguna información a las autoridades y la correlativa obligación de éstas de responder a la solicitud. El propio precepto establece como requisitos para el ejercicio de este derecho, que la petición sea formulada por escrito y en forma pacífica y respetuosa; si el peticionario no sabe escribir, la autoridad deberá hacer constar en un acta la petición formulada verbalmente para darle el seguimiento respectivo. (34)

Este derecho estimula la participación del pueblo en los asuntos públicos siendo extensivo para cualquier persona y restringido solamente en materia política en cuyo caso sólo podrán ejercerlo los ciudadanos de la república.

En relación con la obligación que tienen las autoridades de contestar a la petición del particular, el precepto constitucional menciona que se deberá hacer "en breve término", circunstancia que resulta vaga e imprecisa, puesto que no se establece lo que debe entenderse por breve término. No obstante lo anterior, la legislación secundaria establece en algunos casos lo que debe entenderse por breve término, así por ejemplo el Código Fiscal de la Federación dispone en su artículo 37 que "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte".

(33) Lozano, José María. Estudio del Derecho Constitucional Patrio en lo Relativo a los Derechos del Hombre. México, 1876. Autor citado por Javier Patiño Camarena en Análisis de la Reforma Política. UNAM, México, 1980, P. 27.

(34) Patiño Camarena, Javier. Análisis de la Reforma Política. Op. Cit. P. 30.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tipifica en la fracción XXXVI de su artículo 18 como delito oficial, el hacer nugatorio el derecho de petición, si no comunican por escrito al peticionario el resultado de sugestión dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la solicitud.

II.2. LA CONSULTA PUBLICA Y LA INICIATIVA POPULAR.

La consulta pública es una figura que establece nuestra Constitución en los artículos 26 y 73 fracción VI, base 3a, inciso C, y que consiste en escuchar y tomar en consideración las opiniones de la ciudadanía en cuanto a la actuación que desempeñan sus representantes en el ejercicio del gobierno.

Los preceptos constitucionales referidos solamente mencionan la posibilidad de llevar a cabo una consulta pública, pero no establecen la forma y términos en que habrá de realizarse dicha consulta y tampoco aluden a las cuestiones sobre las cuales deba versar.

La iniciativa popular contemplada por el artículo 73 fracción VI, base 4a., de nuestra Constitución, consiste en el apoyo que existe para el Poder Legislativo del Distrito Federal, a través del órgano denominado Asamblea de Representantes, mediante el cual la ciudadanía tiene facultades para iniciar leyes o reglamentos que sean competencia de la propia Asamblea, siendo necesario que concurran diez mil personas en la presentación de la iniciativa, para que esta pueda surtir sus efectos.

Las dos figuras antes mencionadas constituyen formas de democracia semidirecta, que bien podían contribuir a una mayor participación ciudadana en las cuestiones públicas.

No obstante lo anterior, resulta obvio que por cuestiones demográficas, culturales y económicas, es prácticamente imposible en México, poner en práctica un sistema de consulta pública que permita la participación de los ciudadanos de una manera eficaz. Fuera de la iniciativa popular respecto a la creación de leyes y reglamentos en el Distrito Federal, la Constitución no prevé la existencia de otras formas de democracia semidirecta.

II.3 EL SUFRAGIO.

Entendemos por sufragio, un derecho público subjetivo de naturaleza eminentemente política, consistente en la facultad que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder en el Estado; también ha sido considerado el sufragio como la energía política reservada a ciertos hombres para que elijan a sus gobernantes y puedan participar en el gobierno de la comunidad.

La participación se hace efectiva por el sufragio, poniendo en práctica el principio de que el pueblo, titular de la soberanía es la fuente originaria de todos los poderes.

Los que mandan lo hacen en tanto obedecen el orden impersonal en que fundan sus decisiones, mientras que los que obedecen, lo hacen en tanto mandan, a través de ese mismo orden legal en cuya formulación participan.

Así resulta de gran importancia el estudio del sufragio por ser el instrumento básico de la democracia representativa y analizaremos a continuación su función electoral y su función de participación política.

II.3.1. FUNCION ELECTORAL DEL SUFRAGIO.

La función del sufragio, como expresión del poder electoral es la selección y comunicación de las personas que han de ejercer el poder en el Estado. El carácter representativo de las autoridades, depende de que hayan sido designadas a través de las elecciones, es decir, que hayan sido elegidas por el pueblo mediante el ejercicio del sufragio.

Las elecciones son procedimientos o técnicas para seleccionar a los dirigentes políticos, mediante ellas el pueblo elige a sus autoridades, los que son designados se denominan candidatos, las que realizan la designación con su voto se llaman electores, y el conjunto de electores se le llama cuerpo electoral.

II.3.2 FUNCION DE PARTICIPACION

Esta función desvinculada de la función electoral, está referida según los tratadistas a las formas semidirectas de democracia a que nos he-

mos referido en el capítulo anterior, particularmente al referendun. Consiste en la participación del cuerpo electoral en las decisiones gubernamentales, a través del ejercicio del sufragio.

Es una forma concreta de ejercicio del poder en el estado por parte del cuerpo electoral, y considerado individualmente, por parte del elector. En nuestros tiempos, una función de participación del sufragio de esta magnitud, resulta inconcebible para las naciones del tercer mundo, sin embargo, responde a la tendencia de todos los defensores de la democracia, el elector quiere algo más que ser gobernado, quiere gobernar.

II.3.3. NATURALEZA JURIDICA DEL SUFRAGIO.

Las diversas concepciones que se han formulado sobre la naturaleza jurídica del sufragio, lo han llegado a considerar, como un derecho y como una función social.

Para el tratadista Sánchez Agesta el sufragio puede ser clasificado según las siguientes concepciones:

a) Concepción Histórica o Medievalista: El sufragio es un privilegio personal de estamento o clase.

b) Concepción Clásica: El sufragio es un derecho de la ciudadanía.

c) Concepción Jurídica: El sufragio es la función de un órgano (cuerpo electoral) para la formación de otro órgano, llamado órgano representativo.

d) Concepción Personalista: El sufragio es un derecho individual o personal a participar y ser oído en las decisiones políticas. Para el tratadista Xifraheras el sufragio se puede clasificar según las siguientes concepciones:

a) Doctrina clásica Grego Romana: El sufragio es un tributo de la ciudadanía y la ciudadanía el privilegio de unos pocos.

b) Doctrina Medieval: El sufragio es un privilegio feudal inherente a un estatus concreto.

c) **Iusnaturalista:** El sufragio es un derecho natural del individuo.

d) **Doctrina de la Soberanía Nacional:** El sufragio es un derecho de la ciudadanía y la ciudadanía una investidura conferida a los individuos en función de la nación, siendo esta última la titular concreta de la soberanía.

e) **Doctrina del Positivismo Jurídico:** El sufragio es un derecho individual que se traduce en el reconocimiento por parte del estado de la calidad de elector que reviste el titular.

f) **Doctrina de la Contraprestación:** El sufragio es la contrapartida de deberes públicos como el pago de un impuesto y el servicio militar.

g) **Doctrina Funcionalista:** El sufragio es un derecho de carácter funcional que tiene dos variantes:

1) La que sostiene que el sufragio es una función pública no estatal (Biscaretti);

2) La que lo define como una función pública estatal (Haurion, Deuquit, Carre de Malberg).

En la actualidad la mayoría de los tratadistas coinciden en considerar como principios fundamentales del sufragio la universalidad, igualdad, secreto, libertad y la obligatoriedad.

II.3.3.1. VOTO UNIVERSAL.

El concepto de sufragio universal ha variado con el tiempo aún cuando las opiniones coincidan en que todo ciudadano tiene derecho a votar y a ser elector (sufragio directo e indirecto), se entiende que para el ejercicio de este derecho debe cumplirse con ciertos requisitos mínimos, los cuales han ido disminuyendo con el tiempo, dando lugar a un largo proceso histórico de ampliación del derecho de voto mismo que ha tenido lugar en distintos momentos, en cada nación.

Las limitaciones al sufragio universal pueden establecerse según diversos criterios:

a) Atendiendo a la exclusión de ciertos grupos sociales; haciendo distinción de raza, religión, situación de dependencia, lengua, clase, sexo, convicciones políticas, etcétera:

- Raza. Conforme a este criterio se niega el derecho al sufragio a personas de una raza determinada concediéndolo a los individuos de otra raza. Actualmente nos encontramos con una situación de esta naturaleza en Sudáfrica. Como veremos más adelante este tipo de limitante viola el principio de igualdad del sufragio.

- Situación de Dependencia. Este criterio consiste en negar el derecho de voto a aquellas personas que, según se suponía, se encontraban en una situación de dependencia tal, que no estaban en condiciones de expresar libremente su voluntad política, tal era el caso en Uruguay, en 1830, cuando tenían suspendida la ciudadanía y por consiguiente no podían votar, quienes tuvieran la condición de sirviente a sueldo o peón jornalero. (35)

Asimismo, este criterio fue aplicado para excluir del ejercicio del voto a los militares y policías, en épocas en que era público, considerando que, en virtud de la relación de subordinación respecto de sus superiores, su libertad de decisión podría verse influida para votar en determinado sentido. Este problema fue solucionado con el principio del voto secreto.

- Sexo. Una de las polémicas tradicionales en torno al sufragio universal es la que se refiere al voto femenino, debemos recordar que los primeros movimientos feministas fueron organizados por las "sufragistas" que reclamaban el derecho a poder votar.

A través de la historia han sido planteados diversos argumentos para justificar la imposibilidad del voto femenino. Tradicionalmente se ha atribuido una "ineptitud natural para las cuestiones públicas" a la mujer. En la Roma antigua no se le concedió el voto "Proter Sexus Infirmitatem et propter forenslum rerum ignorantiam". Posteriormente en el siglo XIX se siguió manejando una fórmula discriminatoria y antifeminista: "La política es un combate,

(35) Franco, Rolando. Los Sistemas Electorales y su Impacto Político. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, (CAPEL), San José, Costa Rica, 1987, No. 20, p. 22.

no hay sitio para la mujer". (36)

La universalización del sufragio no siempre se ha dado al mismo tiempo para los varones y las mujeres. En Europa existen diez casos en que ha coincidido; Alemania 1869-1871; España 1869-1907; Checoslovaquia 1920; Chipre 1959; Dinamarca 1920; Finlandia 1906; Hungría 1919; Irlanda 1918-1922; Irlanda 1915; Polonia 1918; Suecia 1921; URSS 1917; Yugoslavia 1947. (37)

En el resto de Europa ha habido gran diferencia de tiempo entre el momento en que se concede a los varones el sufragio universal y aquél en que se amplía este derecho a las mujeres. En Francia, país considerado como el pionero respecto a la universalización del sufragio para el sexo masculino en 1848, fue necesario esperar casi un siglo, para que en 1946, esos mismos derechos fueran reconocidos a las mujeres. También han existido grandes diferencias en otros países; Bélgica 1843 y 1948; Bulgaria 1879 y 1945; Grecia 1877 y 1952; Italia 1912 y 1946; Mónaco 1910 y 1962; Portugal 1911 y 1974; Rumania 1917 y 1946; San Marino 1909 y 1960; Suiza 1919 y 1971. En algunos otros países como Liechtenstein, Yemen, Arabia Saudita, aún no ha sido reconocido el derecho al sufragio a las mujeres. (38)

En México es hasta el año de 1953 cuando se reconoció la total igualdad de derechos políticos entre el hombre y la mujer.

- Convicciones Políticas:

También dentro de las limitaciones al sufragio universal, tenemos a aquéllas que se establecen en virtud de las convicciones políticas del individuo, o bien, atendiendo a razones de tipo ideológico. Estas limitantes impiden el derecho de votar a ciertos grupos o clases sociales que no comulgan con los intereses del grupo o clase gobernante.

El argumento básico para establecer este tipo de limitantes suele ser la necesidad de defender a la democracia frente a quienes intentan destruirla. (39)

(36) García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812-1977. Reforma Política No. 3, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. Segunda Edición, México, 1978. P. XI.

(37) Franco, Rolando. Op. Cit. P. 20.

(38) Idem.

(39) Idem.

En la Rusia de Lenin y Stalin, la clase obrera era la que tenía el derecho al voto, excluyéndose a los antiguos servidores imperiales, terratenientes, los que vivieran de las rentas, los que emplearan mano de obra en beneficio propio, los religiosos y los miembros de la dinastía imperial Rusa. (40)

b) Limitaciones que atienden al establecimiento de restricciones (sufragio censitario); conforme a este criterio, se permiten elegir y ser electos sólo a los que pagan impuestos (censo de impuestos), a los que son propietarios (censo de propiedad), a los que reciben un determinado monto de ingreso (censo de ingreso) u otras similares.

Los primeros esfuerzos para superar las limitaciones al sufragio universal comenzaron con la eliminación de los criterios censitarios. (41)

La universalización del sufragio logró consolidarse a lo largo del siglo XX, no obstante que en Francia ya había sido reconocido a los varones en 1848, Alemania comenzó en 1869 y lo plasmó en 1871, y en España, si bien se inició en 1869, llegó a concretarse definitivamente hasta 1907.

Este tipo de limitante al derecho de voto fue puesta en práctica básicamente en Inglaterra y Francia, aún después de que fuera reconocido jurídicamente el sufragio universal. En Francia, antes de 1848 cuando fueron eliminados los requisitos económicos para votar, las constituciones de 1791 y 1793 exigían una cantidad tributaria de 300 francos anuales para poder ejercer este derecho, posteriormente el requisito descendió a 100 francos anuales. En Inglaterra esta restricción existió por más de cuatrocientos años. "Recuérdese que ya antes de la República de Cromwell, sólo los terratenientes podían votar y ser votados. Del análisis del voto económico en Inglaterra se desprende que más que la posesión de las tierras y bienes inmuebles, lo que consideraba era la cantidad de impuestos pagados, es decir, la capacidad tributaria. Lo anterior queda sintetizado en el viejo aforismo británico: Without Taxation no Representation" (42)

(40) García Orozco, Antonio. Op. Cit. P. XI.

(41) Franco, Rolando, Op. Cit. P. 19.

(42) García Orozco, Antonio. Op. Cit. P. VIII.

c) Limitaciones que atienden a la fijación de exigencias educativas. El mejor ejemplo de esta limitante es la exclusión de los analfabetas.

Esta limitante puede constituir un importante instrumento de dominación, si se utiliza deliberadamente para frenar demandas de cambio social en naciones con una taza alta de analfabetismo.

El tratadista Antonio García Orozco, señala significativamente que en los Estados Unidos de Norte América, "se impedía votar a los negros mediante la famosa y criticada cláusula del abuelo a partir de 1870, en que se enmendó la Constitución Federal, a fin de prohibir la discriminación racial, los legisladores sudistas inventaron una cláusula por la que todo individuo que no fuera ciudadano en 1867 o que no podía aportar la prueba que su abuelo lo fuera, únicamente podía ser elector si sabía leer y escribir, exigiéndose en algunos casos que dicho ciudadano estuviera en condiciones de comentar la constitución". (43)

En Brasil, acaba de realizarse la primera elección en 1985, en la cual tuvieron derecho a votar los analfabetas (44). En Chile, el reconocimiento de este derecho político para los iletrados, tuvo lugar apenas en el año de 1970. (45)

c) Limitaciones que atienden a la edad del votante.

Este criterio restrictivo ha sido manejado de diversas maneras a lo largo de la historia del pensamiento político, los gobiernos calificados como conservadores tienden a aumentar la edad límite, mientras que los gobiernos liberales tienden a reducirla.

(43) Idem. P. X.

(44) Sadek, María T.A. y Borges José A. Educación y Ciudadanía: La Exclusión Política de los Analfabetos en el Brasil. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Cuadernos de Capel, No. 4.

(45) Cruz, Coke. Historia Electoral de Chile 1925-1973. Citado por Rolando Franco, Op. Cit. P. 21.

Algunos autores consideran que, todavía a mediados de la década de los sesentas, fue general el criterio de establecer como requisito para poder sufragar, la edad mínima de 21 años.

En el Uruguay se había fijado en 1830, el mínimo de 18 años para casados y 20 años para solteros, a partir de 1918, todos podrían votar a los 18 años. En algunos países han existido límites más estrictos, como el caso de Holanda en donde, desde 1919, la edad mínima para poder votar era los 25 años, misma que bajó a 23 en 1945 y a 21 a partir de 1956 (46). La última reforma electoral de Nicaragua rebajó la edad mínima para votar a los 16 años, al igual que sucede en Cuba. (47)

Existe un consenso general en cuanto a la justificación de la existencia de este criterio restrictivo, puesto que resulta lógico, inferir que, para el ejercicio racional del derecho de voto, es indispensable haber llegado a cierta madurez física que permita suponer que, el individuo es capaz de decidir con una determinada conciencia de las cuestiones políticas, atendiendo al grado de madurez cultural que ha desarrollado en sus años de vida.

Independientemente de las anteriores consideraciones, es necesario destacar, que debe existir cierta relación entre la edad a la que se llega a la responsabilidad civil y penal y aquella en que se adquieren los derechos electorales, pues una diferencia excesiva entre ambas sería contradictoria con el postulado de la universalidad. Para el caso de México, coincide el mínimo de edad para ser considerado ciudadano de la república, así como para los efectos de hacer frente a responsabilidades del orden civil o penal, según se conoce de los artículos 34 fracción I de la Constitución Federal y 119 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable a toda la República en materia federal, respectivamente.

II.3.3.2. VOTO IGUAL.

El principio de igualdad en el voto se expresa en un valor cuantitativo, según el cual debe aplicarse incondicionalmente el "principio demo-

(46) Nohlen, D. *Sistemas Electorales del Mundo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1981. P. 66.

(47) Franco, Rolando, Op. Cit. P. 21.

crítico de un hombre, un voto". (48) Este principio se ve alterado si se concede un mayor o menor número de votos a determinados ciudadanos, haciendo ponderaciones respecto a su ingreso, propiedad, capacidad contributiva, educación, raza, sexo o convicciones políticas.

Rolando Franco hace mención de un claro ejemplo de voto desigual, en el mecanismo electoral que establecía el Reglamento Real para la Convocatoria de los Estados Generales en Francia, poco antes de que estallara la Revolución. Se establecía que todos los aristócratas de nobleza incontestable y transmisible tenían derecho a formar parte de la Asamblea de su orden, personalmente. Las mujeres nobles, que lo fueren por título personal y que además fueren poseedoras de un feudo, podían hacerse representar por un procurador. Los sacerdotes inclusive, tenían derecho a tomar asiento personalmente en la Asamblea del clero, los canónigos por su parte, considerados como personas nobles, tenían la posibilidad de mandar a un representante por cada diez, mientras que los monjes o regulares podían mandar un delegado por convento.

Por lo que toca al "Tercer Estado", la desigualdad queda de relieve, los habitantes de 25 años de edad, siempre y cuando estuvieran inscritos en la matrícula de impuestos, se reunían en corporaciones de artes y oficios, las cuales sólo podían designar un delegado por cada 100 miembros; las corporaciones de artes liberales, negociantes y armadores, podían designar dos delegados. Los individuos que no formaban parte de una corporación, así como los habitantes de lugares en que no existían corporaciones, tenían que reunirse por cuarteles, barrios o distritos y designar dos delegados por cada 100 miembros. Los campesinos de las aldeas fueron representados en la Asamblea a razón de dos delegados por cada 200 hogares. Todos los delegados tenían que reunirse en la casa Ayuntamiento, para constituir así la Asamblea Electoral del Tercer Estado del pueblo o ciudad de que se tratara y nombraban los representantes en la Asamblea del Tercer Estado de la circunscripción respectiva, que era la encargada de elegir en definitiva a los diputados del orden en los estados generales. (49)

(48) Idem. P. 24.

(49) Idem. P. 25.

Resulta evidente la desigualdad que existía en Francia para el ejercicio del derecho del voto, mientras que los miembros de algunas órdenes elegían directamente, otros nombraban un representante por cada 10 personas, otros cada 50, otros cada 100 personas y, por último, otros sólo podían nombrar un representante por cada 200 familias, no personas.

En Bélgica nos encontramos con un caso distinto de desigualdad, cuando en 1903 se concedían votos suplementarios a ciertos ciudadanos, atendiendo a su capacidad económica, edad, responsabilidad familiar, educación universitaria, etcétera. (50)

Como ejemplo de voto desigual en la actualidad, tenemos el caso de la República Sudafricana, en donde se establece un complicado sistema para la participación de los negros y mestizos en la función electoral, si bien se les permite participar junto con los blancos, a través de cierto mecanismo para la calificación de los votos, se logra que éstos, no correspondan a su importancia poblacional. (51)

El artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mismo cuyo texto transcribimos en la parte introductoria de este capítulo, señala en forma significativa que, la voluntad del pueblo, es la base de la autoridad del poder público, y que dicha voluntad "se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual".

En México, el tercer párrafo del artículo 41 constitucional, dice que el sufragio deberá ser universal, libre, secreto y directo, pero en ninguna parte del precepto ni del propio Ordenamiento se establece en forma expresa, que deba de ser observado el principio de igualdad. Consideramos que los principios de universalidad e igualdad del voto, se encuentran íntimamente relacionados, en el sentido de que un trato desigual o inequitativo para determinados sujetos, respecto del ejercicio de un derecho, necesariamente implica violar la universalidad de dicho derecho. Haciendo una interpretación a contrario sensu, si el sufragio tiene la virtud de ser universal, esto sería posible en la medida que respeta el principio de igualdad.

(50) Nohlen, D. Op. Cit. P. 69

(51) Franco, Rolando. Op. Cit. P. 26

Consideramos que la prohibición contenida en el párrafo noveno del artículo 130 constitucional, referente a que los ministros de los cultos religiosos, no tendrá voto activo ni pasivo, viola evidentemente la igualdad del voto, puesto que no se aplica el principio democrático de "un hombre un voto" al cual nos referimos con anterioridad.

No obstante estas consideraciones, el análisis acerca de la conveniencia o inconveniencia de reconocer este derecho a los ministros de los cultos religiosos, queda por ahora fuera de nuestra atención pues sería objeto de un estudio minucioso y detallado.

II.3.3.3. VOTO SECRETO.

Otro principio de importancia respecto del sufragio y que nuestra constitución contempla en el artículo 41, es el voto secreto. Este concepto se ha ido desarrollando gradualmente a lo largo del siglo XX y con el "se trata de proteger y garantizar la libre decisión electoral de las personas que tienen derecho a sufragar. Sin embargo, en otros ámbitos, es todavía común que se repitan -por grupos supuestamente progresistas- los argumentos que a principios de siglo hacían quienes buscaban el mantenimiento del voto público, aduciendo la necesaria responsabilidad de los sufragantes". (52)

II.3.3.4. VOTO DIRECTO.

También ha sido considerado como un principio importante del sufragio, el que el voto sea directo, es decir, que no medie la voluntad de un intermediario entre el sufragante y los candidatos a elegir.

El tratadista Rolando Franco, señala que debe distinguirse entre dos tipos de elección indirecta, una de tipo formal y otra de tipo material; en la elección formalmente indirecta, el mediador tiene el deber de votar por una persona o partido determinados, sin que pueda cambiar esa decisión; en la elección materialmente indirecta, el mediador elige libremente a los representantes, según sea su criterio. "La primera no afecta el principio

del voto directo, por cuanto la voluntad del sufragante está claramente expresada y se mantiene hasta el final del proceso electoral, aún cuando haya un intermediario que se encargue de trasladarla al órgano decisor final, en la segunda, en cambio, nada asegura que la voluntad inicial termine siendo la expresada en definitiva". (53)

Como dijimos en el capítulo anterior al referirnos a la naturaleza jurídica de la representación política, nuestra constitución establece el sistema de elección directa para designar a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo, excepto en aquellos casos que se trate de elegir Presidente de la República interino, provisional o sustituto, pues aquí quien elige es el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, según sea el caso.

II.3.3.5. VOTO LIBRE.

El principio de libertad del sufragio, es concebido como aquél en virtud del cual el elector, hace una elección de aquéllos quienes habrán de representarlo, en el seno de una competencia libre entre candidaturas.

Tomando en cuenta que la elección de los funcionarios públicos se realiza tomando en cuenta la voluntad del pueblo o cuerpo electoral, los partidos políticos vienen a ser entidades o instituciones a través de las cuales, las mayorías y minorías que integran el cuerpo electoral, manifiestan dicha voluntad aprobando o desaprobando a determinado candidato, los partidos, "representan corrientes de opinión de la ciudadanía sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valorizan y censuran la conducta de los titulares de los órganos del Estado. La vida democrática no puede desarrollarse sin dichos partidos, los cuales, cuando son 'de oposición', representan un equilibrio entre los gobernantes y los gobernados, o sea, fungen como controles del gobierno". (54)

Así es como el pueblo, en su calidad de cuerpo electoral, logra

(53) Idem. P. 29.

(54) Burgoa Ignacio. Op. Cit. P. 390.

tener una intervención en las cuestiones públicas, intervención que sólo es posible dentro del marco jurídico de dos derechos políticos fundamentales, la libertad de expresión de las ideas y la libertad de asociación.

II.3.3.6. VOTO OBLIGATORIO.

La discusión en torno al principio del voto obligatorio ha adquirido importancia en los últimos tiempos, sobre todo en países que experimentan un alto grado de abstencionismo.

Quienes defienden este principio, se fundamentan en el argumento de que el derecho político al sufragio, debe ir acompañado del correlativo deber de cumplirlo.

En Bélgica fue implantado este principio por primera vez en 1903, con el objeto de terminar con el abstencionismo, así como con la manipulación electoral que podrá suceder en un régimen de sufragio universal y voluntario. (55)

Asimismo, en un sistema político como el nuestro que contempla la figura de la "representación proporcional", el voto obligatorio adquiere relevancia, puesto que un alto grado de abstencionismo, impediría conocer en la Cámara de Diputados la composición ideológica de la ciudadanía expresada en un valor cuantitativo, lo cual lleva a distorsionar completamente las bases de dicha figura.

El tratadista argentino Germán Bidart Campos opina al respecto que "en sociedades que son primerizas en el entrenamiento electoral, parece razonable implantar por un tiempo prudencial el voto obligatorio, para estimular el hábito político de la participación y combatir la apatía. En sociedades donde la cultura y la madurez políticas permiten suponer razonablemente que el electorado ha adquirido suficiente conciencia de sus roles y responsabilidades, quizás resulte más aconsejable facilitar la libertad de participación mediante un régimen de voto voluntario". (56)

(55) Nohlen, D. P. 75. Citado por Rolando Franco, Op. Cit. P. 30.

(56) Bidart Campos, Germán. Legitimidad de los Procesos Electorales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. CAPEL No. 7, San José, Costa Rica 1986.

En nuestro país la Constitución Política establece un régimen de voto obligatorio, según se conoce del texto del artículo 36 en su fracción IV:

"ARTICULO 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

.....

.....

IV. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda.

....."

No obstante lo dispuesto por la norma aludida, de hecho se vive un régimen de voto voluntario, pues cada ciudadano es libre de votar o abstenerse de hacerlo, sin que por ello corra el peligro de que se le imponga una pena.

Principios tales como el del sufragio universal, el voto secreto y el voto obligatorio, han contribuido a una considerable ampliación de la participación electoral en todo el mundo. (57)

(57) Franco, Rolando. Op. Cit. P. 30.

CAPITULO III

SISTEMAS ELECTORALES Y DE REPRESENTACION

III.1. MARCO CONCEPTUAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Se llaman sistemas electorales a los distintos métodos utilizados para el cómputo de los votos y la elección de los candidatos. El pueblo, entendido como comunidad política, desde el punto de vista del poder de representación, se reduce al conjunto de electores o cuerpo electoral.

Existen elecciones tanto en países democráticos como en países no democráticos, asumiendo características particulares en cada caso.

En regímenes totalitarios el acto electoral tiene poca importancia, ya que a través de él no es posible alterar la distribución del poder. En los regímenes autoritarios, las elecciones tampoco son capaces de cuestionar las condiciones en que se ejerce el poder político, aún cuando el sistema permita cierto espacio para que la oposición articule sus puntos de vista. En tal contexto, las elecciones sólo tienen una función instrumental de legitimación del poder, sin que para ello se tome en cuenta el consentimiento popular. (58)

Es en las democracias que se caracterizan por una organización política liberal, en donde el acto electoral desempeña un rol fundamental. Sólo allí, se puede dar una competencia abierta por el poder entre partidos cuya pugna se resuelve por la ciudadanía a través del ejercicio del voto, constituyendo así las elecciones, el mecanismo fundamental para la legitimación del sistema político con base en el consentimiento popular. (59)

(58) Franco, Rolando. Op. Cit., P.P. 14 y 15

(59) Franco, Rolando. Op. Cit., P. 15.

III.2. EL PRINCIPIO MAYORITARIO.

El fundamento del principio mayoritario consiste en la idea originaria del consentimiento unánime de los ciudadanos para la formación de la organización del Estado, o bien, la máxima aproximación a esta idea. El orden democrático se basa pues, en acatar las resoluciones de la mayoría. Se atribuye a este principio el defecto de alentar el bipartidismo, provocar el fenómeno de la opción y la polarización, así como el de ser poco sensible a las nuevas corrientes de opinión sacrificando así a las minorías.

III.3. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

Según Stuart Mill, este principio se basa en la idea de que cada elector tiene igual derecho a ser representado. A una mayoría de electores corresponde siempre una mayoría de representantes, mientras que a una minoría de electores corresponde una minoría de representantes. (60)

Quienes sostienen el principio de la proporcionalidad distinguen entre dos aspectos importantes, el poder de decisión y el poder de representación. Al primero corresponde el principio de mayoría; al segundo el de la proporcionalidad. La democracia es el gobierno del pueblo por todo el pueblo igualmente representado y no el gobierno del pueblo por una simple mayoría del pueblo exclusivamente representado. En las elecciones no se está formando la voluntad del Estado, sino se trata de reproducir la imagen de los grupos políticos en que se divide el pueblo, para que después, en las asambleas, se forme una voluntad, siendo hasta este momento cuando se aplica el principio mayoritario.

Se atribuye a este principio el defecto de fomentar el pluripartidismo, por lo cual el sistema se vuelve muy sensible a la aparición de nuevas corrientes que provocan la inestabilidad y debilidad de la acción gubernativa. Como virtudes se le reconoce el mérito de expresar lo más exactamen-

(60) Fayt, Carlos. Derecho Político. Tomo II, Edit. Gherzi, Buenos Aires, Argentina, 1983. P. 213.

te posible, la voluntad de la Nación, liberando de la muerte política a las minorías. Este principio permite producir auténticas síntesis de opinión y voluntad popular, y no impide que algún partido conquiste la mayoría del parlamento.

III.4. CLASIFICACION DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Una vez referidos los dos principios anteriores, se puede hacer una clasificación tripartita de los sistemas electorales a saber, en sistemas mayoritarios, minoritarios y mixtos.

III.4.1. SISTEMAS MAYORITARIOS.

Se parte del principio de que la representación corresponde al candidato o partido que obtenga mayor cantidad de votos.

La mayoría puede ser; absoluta, cuando requiere la mitad más uno de los votos emitidos; y relativa, cuando se forma atendiendo a la cifra mayor de votos obtenidos por un candidato o partido, es la minoría más numerosa.

A) Mayoría absoluta.

Gana el candidato o partido que logra obtener la mitad más uno de los votos válidos. Esto da origen al denominado "ballotage", es decir, a repetir las elecciones hasta que se obtenga la mayoría absoluta.

B) Mayoría relativa.

Aquí quien obtiene la simple mayoría, gana la elección, este sistema atenúa la rigidez de la mayoría absoluta, puede ser uninominal o plurinominal.

1) Uninominal.- La elección se hace en razón de un representante por circunscripción siendo elegido el candidato más votado.

2) Uninominal de doble vuelta.- Si en la primera elección ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta de los votos válidos, se procede a realizar una segunda elección que se limita a los dos candidatos que obtuvieron los primeros lugares, resultando elegido el candidato que obtenga simple

mayoría.

3) Plurinomial de lista plural o completa.- El elector vota por una lista de candidatos y aquella que obtiene la simple mayoría de votos, se adjudica la totalidad de las representaciones. (61)

III.4.2. SISTEMAS MINORITARIOS.

Aquí se reconoce una participación de las minorías en el ejercicio del poder del Estado. Se clasifican en empíricas y racionales, las primeras se basa en consideraciones prácticas, y las segundas en técnicas matemáticas de proporcionalidad:

A) Sistemas Minoritarios Empíricos.

También conocidos como sistemas primarios o rudimentarios, sirven para corregir las imperfecciones del sistema mayoritario. Comprenden al voto limitado o lista incompleta (Grey), el voto acumulado (Marshal), el voto gradual y el sistema del mínimo electoral. (62)

1) Voto limitado, de lista incompleta o de Grey: Consiste en la distribución de los candidatos entre mayoría y minorías antes de la elección, asegurando representación a las minorías, pero sin proporcionalidad. También se le conoce como sistema de los tercios, porque asigna dos terceras partes de la representación a la mayoría y el tercio restante a la primera minoría. Este método es arbitrario puesto que desconoce representación a las demás minorías.

2) Voto acumulado: El elector dispone de tantos votos como representantes se elijan, pudiendo dar sus votos a un solo candidato, distribuirlos entre dos o más, o simplemente dar un voto a cada candidato, resultando electos aquéllos que hayan obtenido simple mayoría.

3) Voto gradual: El elector gradúa su voto atendiendo a su preferencia por determinados candidatos. Se aplica a las elecciones por lis-

(61) Idem. P. 214.

(62) Idem. P. 215.

ta y según la colocación que el elector dé a los candidatos. El primero de la lista recibe un voto, el segundo medio voto, el tercero un tercio de voto y así sucesivamente.

4) Sistema del mínimo electoral, o de la simple pluralidad de sufragios: Fue propuesto en 1851 por el periodista francés Emilio Girardin y se basa en lo siguiente: a) se hace una sola circunscripción electoral de todo el país; b) cada elector vota por un candidato, cualquiera que sea el número de representantes a elegir; c) con los votos emitidos por todos los electores se verifica un solo escrutinio general y se proclaman electos los candidatos que hayan obtenido mayoría relativa de sufragios. El propósito del sistema es que mayoría y minorías, se encuentren fácilmente representadas.

B) Sistemas Minoritarios Racionales.

También se les conoce como métodos proporcionales orgánicos o matemáticos. Entre ellos se encuentran: el sistema Hare o del voto proporcional; el sistema Hagenbach o del cociente temporal y sus sistemas complementarios del mayor residuo, del divisor común (sistema de Mont), el de la media mayor y el del voto transferible. (63)

1) Del voto proporcional: Este método propuesto por Hare en Inglaterra en 1857, consiste en lo siguiente: a) se hace una sola circunscripción electoral en el país en que se aplique; b) el elector tiene una lista de tantos candidatos como representantes se eligen; c) con todos los votos emitidos se practica el escrutinio general, computando cada lista depositada por los electores como un voto y a favor de un solo candidato; d) el total de votos emitidos se divide por el número de representantes a elegir dando por resultado el cociente electoral (número de votos que necesita un candidato para ser electo); y e) se suman los votos obtenidos por los candidatos que figuran en primer lugar en las listas y cuando alguno de ellos consigue el cociente electoral se le declara electo, inutilizándose las listas que han servido para su elección para las subsiguientes operaciones.

2) Del cociente electoral o sistema de Hagenback: Aquí el procedimiento se hace de la siguiente forma: a) cada partido político que intervenga en una elección en que deban elegirse varios representantes en un distrito o circunscripción, presenta su lista de candidatos; b) el elector vota por una de las listas presentadas por los partidos; c) realizada la votación se procede al escrutinio determinando el cociente electoral, que se obtiene dividiendo el número de los votos emitidos, entre el número de los representantes a elegir; d) a cada lista se le adjudican tantos representantes, según sean las veces que dicho cociente está contenido en el número de votos que hayan sido obtenidos en la elección.

3) Del voto transferible: también conocido como el sistema Andraf, consiste en lo siguiente: a) el país se divide en circunscripciones uninominales; b) el elector tiene un solo voto, aunque sea diverso el número de representantes a elegir; c) el elector emite su voto a favor del candidato de su preferencia, pero manifestando también el nombre de otro candidato a quien deberá transferirse su voto en caso de que el primero no resulte elegido.

III.4.3. SISTEMAS MIXTOS.

Estos sistemas tratan de armonizar el principio mayoritario con la representación proporcional y son producto de negociaciones políticas que se basan primordialmente en el sistema de listas. (64)

Se dividen en plurinominales y en uninominales, y en general consisten, en conferir a la mayoría una representación superior a la que resultaría de la aplicación del sistema proporcional integral, o bien, se elige a la mitad de los representantes por el sistema de mayoría relativa y la otra por el sistema proporcional.

Este sistema tiene aplicación en países como Francia, Italia, Alemania y México. Nuestra Constitución Política establece en su artículo 52 que "la Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos por

(64) Idem. P. 218.

el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

CAPITULO IV
LOS PARTIDOS POLITICOS

Los partidos, en general, son tan antiguos como la sociedad misma, la diversidad de opiniones, las discrepancias, las diferencias sociales, han sido razón suficiente para dar origen a un partido sin importar su función o el nombre que se les atribuya, sin embargo, "partidos políticos", entendidos como grupos con una estructura y funciones directamente relacionadas con el ejercicio del poder, apenas comenzaron a desarrollarse en el siglo XIX.

Como hemos dicho en los capítulos precedentes, los partidos son los protagonistas de la vida política en las naciones modernas, pero sobre todo en los regímenes de democracia representativa.

IV.1. DEFINICION, ORIGEN Y NATURALEZA DE
LOS PARTIDOS.

El término partido proviene de la raíz latina pars-partis- parte o fracción de un todo, sugiriendo la idea de parcialidad, entendemos por partido político a un grupo de personas que integran una fracción de la sociedad, unidas por la misma opinión o los mismos intereses, y que persiguen fines concretos relacionados con el ejercicio del poder en dicha sociedad.

Edmund Burke definió al partido político como "un núcleo de hombres unidos para promover, mediante un esfuerzo conjunto, el interés nacional, sobre algún principio particular sobre el cual todos están de acuerdo", Blunstchli lo considera como "la expresión natural y necesaria de las tendencias de la vida política de un pueblo". Jellinek lo considera "grupos que, mediante convicciones comunes relativas a ciertos fines del Estado, tratan de realizar esos fines concretos". (65)

Maurice Duverger destaca que los partidos políticos son formaciones estrictamente modernas que datan de hace apenas un siglo, antes de 1850 sólo

(65) Fayt, Carlos. Op. Cit., P. 299.

existían en los Estados Unidos de Norteamérica, "en general, el desarrollo de los partidos políticos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto más ven crecer sus funciones y su dependencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo." (66)

En los antiguos regímenes monárquicos como los imperios orientales y el romano, dado su carácter autocrático, resultaba imposible la existencia de los partidos políticos puesto que cualquier diferencia política era entendida como sinónimo de subversión y por consiguiente como un delito, lo mismo puede decirse de las monarquías absolutas europeas. (67)

Hasta fines del siglo pasado la ciencia política ignoró la existencia de los partidos políticos y algunos políticos y estadistas llegaron a considerarlos como nocivos para la democracia, la realidad se impuso pronto y tanto la doctrina como los partidos, fueron considerándolos como elementos necesarios de la democracia representativa; como antecedentes de doctrina tenemos, el "Ensayo sobre los partidos", de David Hume, publicado en 1760, y "La democracia en América", de Alexis de Tocqueville; la primera obra sobre esta materia en concreto fue "Los partidos políticos en los Estados Unidos, de James Bryce en 1894; posteriormente tenemos el libro de Ostrogorsky, "Los partidos políticos y su organización" (1902) y el de Robert Michels, "Sociología de los partidos políticos en la democracia moderna" (1911), para mencionar algunos de los más importantes.

Con la consolidación de la democracia representativa, la ciencia política en la actualidad no discute la necesidad de los partidos políticos, y los reconoce como organizaciones con intereses homogéneos, que facilitan la formación de una voluntad colectiva, en una sociedad caracterizada por la pluralidad de grupos y por las fuertes tensiones sociales. (68)

- (66) Duverger, Maurice. Partidos Políticos. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1988, P. 15.
- (67) Quintero, César. Los partidos Políticos y los Sistemas Electorales. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982, Pp. 167-168.
- (68) Bobbio, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Op. Cit. Pp.215-216.

IV.2. RECONOCIMIENTO JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

Los diversos estudiosos de esta materia, han llegado a establecer etapas evolutivas en el reconocimiento jurídico de los partidos políticos. Así por ejemplo, el tratadista Francisco José de Andrea Sánchez considera como etapas evolutivas las siguientes: prohibición, tolerancia, reconocimiento indirecto a nivel ley ordinaria, constitucionalización y, establecimiento de leyes reglamentarias de la constitución sobre partidos políticos. (69)

Una vez reconocido el derecho de asociación con fines políticos, el ordenamiento jurídico legal y constitucional paulatinamente fue regulando a los partidos políticos, primero de manera indirecta o táctica y posteriormente de manera directa o expresa.

Las dos constituciones más avanzadas de principios de siglo - la mexicana de 1917 y la alemana (Weimar) de 1919- no mencionaban a los partidos en forma expresa y tampoco regulaban su funcionamiento; en cuanto a la Constitución mexicana, ésta se limitaba a incluir como una de las prerrogativas del ciudadano, la de "asociarse para tratar los asuntos políticos del país" (Art. 34, fracción III); por lo que toca a la Constitución alemana, sólo mencionaba que no se podía negar a una asociación el derecho de adquirir personalidad jurídica, por el solo hecho de perseguir un fin político, social o religioso, esta constitución les reconocía personalidad jurídica a dichas asociaciones, pero no aludía a partidos políticos en particular. (70)

La Constitución cubana de 1940 fue la primera en reconocer en forma expresa a los partidos políticos y el primer país que promulgó una ley reglamentaria de la Constitución en materia de partidos políticos, fue Alemania, 18 años después de la Constitución de Weimar. (71)

(69) De Andrea Sánchez, Francisco. Partidos Políticos. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Porrúa, México, 1987, P. 150.

(70) Quintero, César, Op. Cit., P. 179.

(71) Idem.

IV.3. EVOLUCION DE NUESTRA LEGISLACION EN MATERIA DE PARTIDOS POLITICOS.

A continuación, nos referiremos brevemente a la evolución del régimen jurídico de los partidos políticos en nuestro derecho:

- Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911: Este fue el primer ordenamiento legal que, de una u otra forma, regulaba la existencia y campo de acción de los partidos. Siendo Presidente de la República Francisco I. Madero, en esta ley encontramos por primera vez el reconocimiento expreso de los partidos, como organizaciones que concurren a designar candidatos a puestos de elección popular, así como a participar en la contienda electoral. Se establecía la existencia de un registro de partidos, así como diversos derechos y prerrogativas en favor de los mismos: El artículo 20 otorgaba en favor de los partidos, un derecho de recusación para hacerse valer en contra de los instaladores de las casillas; el artículo 22 otorgaba a los partidos el derecho de nombrar un representante para la vigilancia de la casilla electoral; el artículo 38 daba al partido derecho de reclamar respecto de anomalías en las elecciones; el artículo 48 consignaba un derecho en favor de los representantes de los partidos, para pedir en las secciones de los distritos electorales, copia certificada de las actas relativas a las elecciones; por último el artículo 117, regulaba los requisitos que debían llenar los partidos para su actuación. (72)

- Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, del 22 de mayo de 1912: Estas reformas no modificaron el régimen ya existente en cuanto a partidos políticos, su importancia radica medularmente en la modificación introducida al régimen electoral, en cuya virtud las elecciones para diputados y senadores habrían de hacerse en forma directa, lo cual trajo como consecuencia, según veremos en el siguiente capítulo, la formación del Congreso más democrático y representativo que se haya conocido en toda la historia política de nuestro país.

- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916; expedida por Venustiano Carranza: Esta ley tampoco

(72) García Orozco, Antonio. Op. Cit., PP. 216-239.

tiene gran importancia en cuanto al tratamiento jurídico de los partidos políticos, excepto por lo que se refiere a su artículo 53, en donde se establece como prohibición a los partidos políticos, llevar algún nombre o denominación religioso, así como formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia. Por lo demás se limita a transcribir disposiciones de la ley de 1911. (73)

- Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, expedida por Venustiano Carranza: Esta ley tampoco es de relevancia, se limita a transcribir las disposiciones de la ley referida con anterioridad.

- Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, expedida por Venustiano Carranza: Esta ley no hace aportaciones significativas al régimen jurídico ya existente, sólo aumenta los requisitos a cumplir para el funcionamiento de los partidos políticos, requisitos meramente formales y sin mayor importancia. "Se exige, por ejemplo, que su fundación sea hecha por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos como mínimo; que esa asamblea apruebe un programa político y de gobierno; que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste en acta formal; que el partido no lleve denominación o nombre religioso, ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia; que el partido publique, por lo menos, ocho números de un periódico de propaganda durante dos meses anteriores a las elecciones, etcétera". (74)

- Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946 y sus reformas del 21 de febrero de 1949; Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 y sus reformas del 7 de enero de 1954, del 28 de diciembre de 1963 y del 29 de enero de 1970: Las leyes mencionadas y sus respectivas reformas, comienzan por establecer progresivamente requisitos cuantitativos para los partidos políticos, como los de tener asociados por lo menos en las dos terceras partes de las entidades federativas, en un número no menor de mil, tener a más

(73) Idem, PP. 244-254.

(74) Pantoja Moran, David. La Constitucionalización de los Partidos Políticos. Un Marco Teórico para su Discusión y Explicación con Algunas Referencias al Derecho Positivo. El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos. UNA, México, 1975. P. 73.

de dos mil quinientos en cada una y en una cantidad que fluctúa entre no menos de treinta mil y más de setenta y cinco mil en todo el país. Posteriormente pasan a establecer requisitos formales, como el de actuar pacíficamente, adoptar una denominación propia y distinta acorde con su programa político, misma que no podría contener alusiones de carácter religioso o racial, así como el requisito de tener que formular su propio programa político que contuviera sus finalidades y señalara los medios de actividad gubernamental para la solución de los problemas nacionales. (75)

Asimismo, se exige que los partidos respeten el libre juego político siempre dentro del ordenamiento jurídico constitucional y legal; se les prohíbe la aceptación de cualquier pacto o acuerdo en virtud del cual puedan quedar subordinados en su actuación a organizaciones internacionales o extranjeras, o bien, a partidos políticos extranjeros; finalmente se establecen normas que regulan la estructura de los partidos así como su organización y funcionamiento internos, exigiendo para estos efectos, la existencia de tres clases de órganos: una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con representación del partido en todo el país, y comités directivos estatales. También se exigía la inclusión en los estatutos de un sistema de elección interna de los candidatos, programas de educación política de sus miembros y sanciones aplicables a aquéllos que falten a los principios del propio partido, así como una descripción de la función, obligaciones y facultades de los diferentes órganos. (76)

- Reformas a la Constitución, del 22 de junio de 1963 a los artículos 54 y 63: Estas reformas fueron de trascendencia por cuanto incluyen en nuestra Constitución el concepto "diputados de partido", lo cual constituye el primer reconocimiento constitucional de los partidos políticos, en relación con la asignación de escaños en la Cámara, por el principio de representación proporcional.

- Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973: Como innovaciones de esta ley tenemos lo que se refiere a la educación política de los ciudadanos como una responsabilidad propia de los partidos políticos, según esta-

(75) Idem.

(76) Idem. P. 74.

blece en su artículo 17 que, "los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política" (77). La otra innovación de trascendencia es la que se contiene en la fracción III del artículo 39, que se refiere a la prerrogativa que tienen los partidos políticos, para el acceso a la radio y televisión durante los períodos de campaña electoral, pudiendo disponer cada partido, hasta de diez minutos quincenales en radio y televisión con cobertura nacional, para difundir sus tesis ideológicas, dentro de un mismo programa en que podrán participar, sucesivamente, los partidos que así lo hayan solicitado. (78)

- Reforma al artículo 41 constitucional y Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977: Con esta reforma se reconoce por primera vez a los partidos políticos plenamente en el ordenamiento constitucional, considerándolos como entidades de interés público y mencionando sus funciones relativas a la participación ciudadana, la integración de la representación nacional, etcétera.

Por lo que toca a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las innovaciones más importantes que introduce, son las referidas al principio del registro condicionado a la elecciones siguientes y predeterminadas, así como la inclusión de las entidades llamadas "asociaciones políticas", como grupos que persiguen la finalidad de dar cabida a corrientes políticas nacientes que no cuentan aún con la fuerza suficiente para integrarse al juego político de los partidos, pero que de algún modo representan un sector social con una ideología determinada.

- Código Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987: Este ordenamiento dedica un total de 75 artículos dentro de su libro segundo, dividido en ocho títulos, a las organizaciones políticas nacionales. Contiene las disposiciones relativas al régimen jurídico político a que están sujetos los partidos; preceptúa la descripción de sus funciones; los requisitos para su constitución y registro;

(77) García Orozco, Antonio. Op. Cit. P. 453.

(78) Idem, PP. 458-459.

sus derechos y obligaciones; sus prerrogativas, dedica un capítulo al financiamiento público de los propios partidos comprendiendo una descripción detallada de las aportaciones estatales para la existencia y funcionamiento de los mismos; un régimen fiscal especial con exenciones detalladas; un régimen especial para la creación, constitución y registro de las asociaciones políticas, así como la descripción de sus derechos y obligaciones; la regulación de las uniones, frentes, coaliciones y fusiones de partidos; y finalmente las sanciones de que puedan ser objeto las organizaciones políticas, como lo es la pérdida del registro.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. En este nuevo ordenamiento se hace una reestructuración del Libro Segundo referente a los Partidos Políticos, comprende un total de 35 artículos y se encuentra dividido en cinco títulos. Contiene disposiciones relativas a la constitución, registro, derechos y obligaciones de los partidos; prerrogativas de los partidos políticos nacionales; frentes coaliciones y fusiones; y pérdida del registro.

Dentro de las modificaciones introducidas más importantes, tenemos las siguientes:

Se prescinde de la figura de la asociación política nacional, se debatió la posibilidad de conservar en el nuevo Código dicha figura como fórmula para propiciar el desarrollo político, pero se llegó a la conclusión de que tales asociaciones, que existieron en legislaciones electorales anteriores para estimular el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, no se justifican en la evolución actual de nuestro desarrollo institucional.

En cuanto al registro de partidos, se analizó la experiencia de otras democracias y se destacaron las ventajas de los sistemas abiertos de un mecanismo de registro condicionado que permita a las agrupaciones, organizaciones o asociaciones políticas participar en los procesos electorales, cumpliendo con requisitos mínimos para garantizar su identidad ideológica y programática, su representación social, así como una organización básica que les permita llegar a ser una fuerza política nacional, en la inteligencia de que la pluralidad política y la diversidad, antes de obstaculizar la

formación de un verdadero sistema de partidos, amplio y democrático, le favorece y orienta hacia la consecución de este objetivo. Por otra parte se establece la posibilidad de impugnar ante el Tribunal Federal Electoral la negativa de registro definitivo a un partido político.

Se planteó el incremento de prerrogativas a los partidos políticos, por lo cual, en materia de radio y televisión, se establece que el Instituto Federal Electoral deberá obtener las tarifas comerciales que regirán para todos los partidos políticos durante el proceso electoral y se contempla que las transmisiones con cargo al tiempo oficial del Estado se incrementen, planteando como requisito que el 50% del tiempo de transmisión se dedique a difundir la plataforma electoral del partido correspondiente.

En cuanto al financiamiento público, se amplía el sistema existente tomando en consideración ahora las campañas de senadores.

Se analizó la figura de las candidaturas comunes, así como la naturaleza y el alcance de las alianzas electorales entre los partidos políticos, resaltando la necesidad de su regulación, a fin de garantizar tanto a los partidos políticos contendientes como a los ciudadanos la naturaleza de la oferta política y la necesaria identidad de los candidatos. En consecuencia se estimó que las alianzas deben sujetarse a requisitos formales previstos legalmente, y se regulan las coaliciones como el único medio para la postulación del mismo candidato por dos o más partidos políticos, sistematizándose los requisitos para constituirlos.

IV.4. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA COMO SISTEMA DE PARTIDOS.

Como hemos dicho con anterioridad, los partidos políticos han sido de gran importancia para la democracia representativa, por cuanto han contribuido a su desarrollo; proporcionan a la democracia una organización básica, encuadran la vida política y condensan la multiplicidad de los pensamientos individuales en torno a algunas ideas fundamentales.

Así, la democracia representativa se ha convertido en un sistema de partido, y éste confiere un poder enorme a los dirigentes de los mismos. Gobiernos de partidos sólidamente organizados, desplazan el centro del poder efectivo al seno de los comités ejecutivos, convirtiendo a los repre-

sentantes en portavoces de sus instrucciones, con lo cual la democracia se transforma en partidocracia. (79)

Refiriéndonos a los distintos sistemas de partidos, según los diversos regímenes políticos, se ha establecido una clasificación muy simple que atiende a su número, según la cual existen sistemas pluralistas y sistemas de partido único.

Ha sido característico considerar al partido único como propio de los regímenes totalitarios, así como al pluripartidismo, propio del régimen democrático, sin embargo no debemos ser muy tajantes al respecto, pues podríamos encontrar ejemplos de partidocracias totalitarias con el disfraz de democracia y pluripartidismo. Asimismo se ha llegado a considerar, que el sistema pluripartidista y el de partido único son los que caracterizan y distinguen a los regímenes occidentales de los orientales, pero no es así, puesto que existen ejemplos de países no necesariamente socialistas como España y algunos países de Latinoamérica, en donde ha funcionado el partido único, mientras que el pluralismo sigue existiendo en algunas democracias populares. (80)

IV.4.1. EL PARTIDO UNICO.

La esencia de los sistemas unipartidistas, también conocidos como "partidos - Estado", consiste básicamente en la dictadura apoyada en un partido político, es decir, el régimen unipartidista es la adaptación de una institución democrática a la dictadura. "Los partidos únicos, en primer lugar, han imitado o conservado estructuras establecidas en el régimen pluralista: el procedimiento inverso sólo se produjo después. Es verdad que el carácter totalitario de un partido lo lleva a suprimir el pluralismo si puede: pero la tendencia a la unidad es una consecuencia de la naturaleza totalitaria, más que una causa. Un partido tiende a convertirse en único porque su estructura es totalitaria; no toma una estructura totalitaria porque quiere llegar a la unidad". (81)

(79) Fayt S., Carlos. Op. Cit., P. 212.

(80) Duverger, Maurice. Op. Cit. P. 234.

(81) Idem, P. 238.

En la práctica, el partido único sirve para unificar a las masas en la búsqueda de un fin común, pues resulta fácil así, vincular a los ciudadanos con la dirección de la nación, sin embargo, éste tiende a la formación de una dictadura u oligarquía, en donde el individuo o grupo que detentan el poder, se encuentran desligados de atender a la voluntad popular y las decisiones son tomadas unilateralmente, "la dificultad principal de los regímenes autoritarios reside siempre en el aislamiento de los jefes con respecto a las masas; en una democracia, la elección permite a los primeros conocer la opinión de las segundas y comprobar periódicamente su posición en relación con ellas; la dictadura está privada de ese sextante político". (82)

IV.4.2. EL BIPARTIDISMO.

El sistema bipartidista, dualista o de dos partidos, es aquél en el cual la lucha realmente competitiva se desarrolla principalmente entre dos partidos fuertes, aunque existan otros de escasa influencia en la propia contienda electoral. Este sistema es propio de los regímenes anglosajones como Inglaterra, Estados Unidos y Canadá; también se ha tratado de desarrollar en algunos países de Latinoamérica como Uruguay, Paraguay y Nicaragua, en donde se ha visto obstruido por los golpes de estado y las dictaduras militares, así como en Colombia donde sigue fuertemente arraigado. (83)

Si bien el sistema que comentamos sirve para simplificar el juego político y hacer más claras las elecciones, puesto que proporciona la posibilidad de dos grandes opciones electorales, en la realidad sucede que, gran parte de los electores tienen fuertes vínculos con un partido en particular, por lo que no son independientes en su decisión electoral, provocándose el fenómeno denominado por algunos autores como "clientismo". Por todo lo anterior el sistema bipartidista presenta el grave inconveniente de poner todo tipo de obstáculos a las minorías, para su participación en la vida política, sacrificando así el ideal democrático del pluralismo ideológico.

(82) Idem., PP. 284-285.

(83) Quintero, César. Op. Cit. P. 77.

IV.4.3. EL PLURIPARTIDISMO.

En este sistema la lucha por el poder se da, con cierta competencia, entre tres o más partidos con fuerza suficiente para aspirar, en igualdad de circunstancias, al ejercicio del poder o a la obtención de un determinado número de curules en el parlamento. Aquí encontramos con mayor fidelidad, el reflejo de las distintas corrientes ideológicas de los grupos políticos que integran la población, las opciones electorales son muy variadas y sólo los grupos minoritarios se ven obligados a canalizar sus opiniones a través de otros más fuertes para subsistir.

Para algunos autores el sistema ideal es aquél en el que contienen por el poder tres partidos fuertes, como sucedió alguna vez en Inglaterra, Bélgica, Suecia, Australia y Nueva Zelanda, como resultado de la aparición de corrientes ideológicas socialistas a principios de siglo.

(84)

En este sistema es característico encontrarse continuamente con figuras tales, como las coaliciones, las alianzas, las uniones, etcétera, en cuya virtud, los partidos políticos se unen a otros para lograr mayor solidez y poder equipararse en fuerza a terceros en la competencia electoral, lográndose así un relativo equilibrio natural en el juego político.

IV.5. GOBIERNOS POSREVOLUCIONARIOS EN MEXICO.

Después de más de treinta años de la dictadura porfiriana, la primera elección presidencial conflictiva de 1910, fue decidida por la Revolución Mexicana, surgiendo triunfante Francisco I. Madero, mismo que fue electo presidente en las elecciones más exitosas e inobjetables de toda la historia de México, ganando la primera magistratura por un 99.26% de los sufragios emitidos. Después del tristemente célebre golpe de Estado acaudillado por el general Victoriano Huerta, que trajo consigo el abominable asesinato de Madero, en 1917, la segunda elección propiamente dicha, llevó a la presidencia de la Nación a Venustiano Carranza, quien resultó electo por el 98.07% de los sufragios emitidos, pero éste no terminó su período, ya que fue asesinado.

(84) Berlín Valenzuela, Francisco. Op. Cit., P. 114.

nado en el golpe de Estado acaudillado por el general Alvaro Obregón. (85)

El general Alvaro Obregón fue electo presidente en 1920, con un 95.78% de la votación, y en 1924 Plutarco Elías Calles con un 84.14% de los sufragios emitidos. En 1928 Obregón se postuló para presidente, pugnando en contra de uno de los principios fundamentales de la Revolución, la "no reelección", y fue electo por una sospechosa unanimidad del 100% de los votos emitidos, pero fue también asesinado en ese mismo año por un movimiento perpetrado por los cristeros (Católicos rebeldes). En 1929 fue electo Pascual Ortiz Rubio, quien posteriormente fue obligado a renunciar por el general Calles, mismo este último quien, después de otros dos presidentes influenciados por él, fue exiliado por el general Lázaro Cárdenas, electo presidente en 1934 por el 98.19% de la votación. Desde entonces a la fecha todos los presidentes han sido electos popularmente y han terminado sus períodos sexenales normalmente. (86)

Sin bien la denominada "fase de los partidos políticos caudillistas" decae en 1929 con la fundación de partidos relativamente institucionales (87), el período posrevolucionario de caudillos militares se prolongó hasta el año de 1934 con el general Lázaro Cárdenas. Al día siguiente de que fue publicada la Constitución de 1917 se publicó la Ley Electoral del 6 de febrero del mismo año, misma que tuvo que ser abrogada por la Ley del 10 de agosto de 1918, así el sistema electoral fue regulado por esta última, misma que presidió las elecciones del período caudillista y de la primera fase del período Institucional, prácticamente hasta la expedición de la Ley Electoral de 1946. (88)

IV.5.1. LOS PARTIDOS CAUDILLISTAS.

En la etapa denominada de los partidos caudillistas, como remoto antecedente del partido dominante aparece en 1916 el Partido Liberal Consti-

- (85) González Casanova, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México, Edit. Era, México, 1985, P. 132.
- (86) Barquín, Manuel. La Reforma Electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y Análisis. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. CAPEL No. 22, San José, Costa Rica, 1987, P. 12.
- (87) Fuentes Díaz, Vicente. Los Partidos Políticos en México, Edit. Altíplano. México 1969. Cap. XIV.
- (88) Barquín, Manuel. Op. Cit. P. 12.

tucionalista (PLC); en 1917 se funda el Partido Nacional Cooperativista (PNC); el Partido Socialista Obrero (PSO), presentó candidatos para las elecciones de 1917 y constituyó el antecedente del Partido Comunista Mexicano (PCM), que fue fundado en 1919; el mismo año aparece el Partido Laborista Mexicano (PLM), con el cual se hacía presente en la vida política la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), organización sindical que constituyó el sistema político mexicano y que posteriormente fuera sustituida por la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), que desempeña aún en nuestros días un papel decisivo en la conformación y estabilidad del sistema político mexicano; finalmente en 1920 fue constituido el Partido Nacional Agrario (PNA). (89)

El tratadista Octavio Rodríguez Araujo, señala que la CROM y el PLM tuvieron una orientación social democrática reformista, y destaca que tanto el PLM como el PCM se originaron en el Congreso Socialista Nacional de 1919. (90)

Manuel Barquín, (91) nos dice que el PLC tuvo la posibilidad de constituirse en el partido dominante, pero tuvo un enfrentamiento con Venustiano Carranza y posteriormente, después de apoyar a Alvaro Obregón, se pronunció por el sistema parlamentario, lo cual originó que este último caudillo postulante rechazara al partido, prefiriendo apoyarse en el PLM, el PNC y el PNA.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles, fue en principio una confederación de partidos nacionales y regionales, y constituye el formal antecesor del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

IV.5.2. LOS PARTIDOS INSTITUCIONALIZADOS.

En sus orígenes el PNR se caracterizó por ser un partido que apoyaba abiertamente al gobierno, e incluso los burócratas tenían la obligación de contribuir con siete días de sueldo al año, independientemente de contar

(89) Barquín, Manuel. Op. Cit., P. 13.

(90) Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. Edit. Siglo XXI, México, 1983, PP. 26 y 27.

(91) Barquín, Manuel. Op. Cit. P. 13.

con recursos aportados directamente por el gobierno (92). En un principio el PNR experimentó una división interna entre Aarón Saenz, candidato obregonista quien fuere gobernador del Estado de Nuevo León vinculado con el grupo de empresarios regiomontanos, por una parte, y Pascual Ortiz Rubio, por la otra, quien finalmente fue nominado. La candidatura de Ortiz Rubio, por su parte, experimentó la primera separación dentro de las filas del grupo gobernante, suscitándose la contienda electoral entre el PNR, y el Partido Antirreleccionista que apoyaba al grupo disidente encabezado por Vasconcelos, quien había sido maderista y había ocupado, entre otros, los puestos de Rector de la Universidad Nacional y Secretario de Estado de Instrucción Pública. El resultado final dio el triunfo a Ortiz Rubio y los vasconcelistas calificaron como fraudulentas las elecciones. (93)

Durante el período del general Lázaro Cárdenas el PNR es reestructurado y bajo el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se realiza una importante transformación, en cuya virtud el partido se apoya en organizaciones de masas obreras y campesinas agrupadas en torno a la CTM y a la Confederación Nacional Campesina (CNC). (94)

La política del general Cárdenas produjo una vez más el fenómeno de división de fuerzas dentro del grupo dominante, que se manifestó con la precandidatura de Luis J. Mújica, así como la de Juan Andrew Almazán. Este último se vió apoyado por sectores de obreros ferrocarrileros, mineros, tranviarios, electricistas y de la industria textil, que perseguían como fin común la independencia y democracia sindical; también contó con el apoyo de sectores de empresarios y de la clase media contrarios a la política cardenista, así como el de algunos sectores burocráticos, como los profesores de primaria y otros grupos que integraron el Frente Nacional Revolucionario de Trabajadores del Estado; por último, dos grupos del sector agrario se sumaron a la candidatura de Andrew Almazán, los latifundistas del norte encabezados por el general Pérez Treviño, quien anteriormente fuere el líder máximo del PNR y campesinos conservadores de la Unión Nacional Sinarquistas.

(92) Paoli Bolio, Francisco. Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. Ed. Siglo XXI, México 1985, P. 133.

(93) Idem. P. 137.

(94) Barquín, Manuel. Op. Cit., P. 16.

Las elecciones de 1940 se suscitaron entre desorden y algunos disturbios, pero en menor grado que los suscitados en la contienda electoral entre Ortiz Rubio y Vasconcelos, las cifras oficiales dieron el triunfo al candidato del PRM Manuel Avila Camacho, sobre Andrew Almazán, con un amplio margen del 93.89% contra 5.72%, respectivamente, resultados que también fueron calificados de fraudulentos. (95)

El 15 de septiembre de 1939 se constituye el Partido de Acción Nacional (PAN), evento de relevancia para el sistema electoral, pues este partido representa desde entonces, la segunda fuerza política del país. El principal promotor Manuel Gómez Morín, encabezó una corriente laica de profesionistas, ex-funcionarios gubernamentales e intelectuales, pero no obstante esto, también concurren a la formación del PAN, la corriente católica integrada por las capas medias y superiores de la población y la corriente integrada por dirigentes empresariales y financieros que buscan una alternativa política de participación frente al partido dominante. (96)

El PAN no presentó ningún candidato para las elecciones de 1940 y se limitó a apoyar a Andrew Almazán (97), el partido surge como una respuesta de grupos católicos que se opusieron a la política anticlerical de Plutarco Elías Calles y a la política cardenista, así como también representa una reacción disidente del mismo grupo en el poder, formada por desilusionados del partido dominante. (98)

Para 1946, una vez que entró en vigor la nueva ley electoral, se exigía un mínimo de 30,000 afiliados a efecto de que los partidos políticos pudieran ser registrados. Sin embargo, un artículo transitorio del mismo ordenamiento permitió por única vez y sólo para las elecciones de 1946, que los partidos pudieran registrarse con un mínimo de 10,000 afiliados.

La disposición antes mencionada facilitó el registro de nuevos partidos, tales como el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Fuerza Popular (FFP), siendo éste último el representante electoral del Movimiento

(95) Barquín, Manuel. Op. Cit., PP. 16 y 17.

(96) Marbry J. Donald. Mexican Acción Nacional, A Catholic Alternative to Revolution. Citado por Manuel Barquín. Op. Cit., P. 18.

(97) Nuncio, Abraham. El Pan, Alternativa de Poder o Instrumento de la Oligarquía Empresarial. Edit. Nueva Imagen, México, 1986, P. 41.

(98) Barquín, Manuel. Op. Cit., P. 18.

Sinarquista que se integró mayoritariamente por agricultores, campesinos conservadores y católicos, y que tuvo su mayor fuerza en la región central de México conocida como el Bajío. No obstante, poco después fueron cancelados los registros de ambos partidos, del primero, por tener vínculos con organizaciones extranjeras y, del segundo, debido a que un grupo de sinarquistas encapuchó la estatua de Benito Juárez. (99)

El PAN obtuvo su registro el 30 de mayo de 1946 y el PRI el 13 de mayo del mismo año, después de la reestructuración y sustitución del PRM. (100)

El candidato vencedor en las elecciones de 1946 fue Miguel Alemán del PRI, quien obtuvo el 77.90% de los votos. El Presidente Alemán pone en práctica un proyecto de desarrollo industrial que viene a determinar la política económica capitalista del país. (101)

Posteriormente en 1952, la contienda electoral estuvo protagonizada por Adolfo Ruiz Cortines, como candidato del PRI, Miguel Enriquez Guzmán candidato por la federación de partidos del pueblo y Efraín González Luna candidato del PAN. Además, el Partido Popular (PP), después llamado Partido Popular Socialista (PPS), constituido el 20 de junio de 1948, lanza como candidato a Vicente Lombardo Toledano, exdirigente de la CTM, que también formó parte del grupo dominante posrevolucionario izquierdista. El candidato del PRI obtuvo el 74.31% de la votación, la candidatura de Miguel Enriquez Guzmán obtuvo el 15.87%, González Luna el 7.82%, y Lombardo Toledano el 1.98%. (102)

IV.5.3. DESAPARICION DE LOS PARTIDOS CAUDILLISTAS Y MATIZACION DEL PRINCIPIO MAYORITARIO.

La Ley Electoral promulgada el 4 de diciembre de 1951, rigió los comicios federales de 1952 sin introducir cambios sustanciales respecto de la legislación anterior, sin embargo algunos autores consideran que, con la elección federal de 1952, terminó el ciclo de los partidos caudillistas, que

(99) Barquín, Manuel. Op. Cit., P. 19.

(100) Paoli, Francisco. Op. Cit., P. 147.

(101) Barquín, Manuel. Op. Cit., P. 20.

(102) Idem, PP. 20 y 21.

se significó por las siguientes características: a) las candidaturas son el producto de fracturas en el grupo dominante postrevolucionario; b) son candidaturas personalistas; c) las candidaturas no cuentan con una ideología clara y definida que permita diferenciarlos y; d) no existe una organización sólida del partido que le permita, como institución, sobrevivir a la figura del caudillo.

La reforma a la ley en el año de 1954 complicó el registro de nuevos partidos, pues elevó el requisito del mínimo de afiliados a 75,000 y se eliminó a la federación de partidos del pueblo. También en 1954 se constituyó el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), integrado por excombatientes de la revolución. (103)

Después de los sexenios en que los candidatos del PRI ganaron con un 70% de los votos, con la elección de Adolfo López Mateos en 1958, el PRI volvió a recuperar un 90% de los votos, el PAN incrementó también su votación para alcanzar el 9.42%

Para 1962, Manuel Barquín nos dice, la oposición se encontraba en una etapa de crisis, el PAN tenía problemas internos, en tanto que el PARM y el PPS no habían logrado consolidarse aún y obtener una votación significativa, el PRI por su parte, como partido en el gobierno, tuvo que afrontar movilizaciones masivas de grupos de obreros y campesinos, debido al desequilibrio que trajeron consigo los años de crecimiento acelerado y capitalización, es en este contexto dentro del cual se reformó el sistema de representación en la Cámara de Diputados cuando una reforma constitucional introdujo el sistema de los llamados diputados de partido, que fue en realidad un sistema de representación de las minorías, no obstante, sólo benefició en forma significativa al PAN puesto que el PPS y el PARM no contaban aún con la fuerza electoral suficiente. (104)

Con la reforma el artículo 54 de la Constitución publicada en el Diario oficial de la Federación el 22 de junio de 1963, se otorgaban cinco diputados a todo aquel partido que obtuviera el 2.5% de la votación y un diputado más por cada 0.5% adicional, hasta un máximo de 20 diputados del par-

(103) Rodríguez Araujo, Op. Cit., P. 156.

(104) Barquín, Manuel. Op. Cit., PP. 22 y 23.

tido sin contar los que se hubieran obtenido en los distritos por mayoría.

En el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972 se aprobó la Reforma Constitucional al artículo 53 que propuso el presidente Luis Echeverría, con el objeto de modificar el sistema de diputados de partido, y que consistía en otorgar cinco diputados al partido que hubiera obtenido el 1.5% de la votación nacional, pudiendo tener un máximo de 25 diputados cada partido.

El sistema de diputados de partido fue aplicado durante cinco legislaturas, de la cuadragésima sexta (1964 O 1967) a la quincuagésima (1976 - 1979), en un principio, los partidos de oposición llegaron a tener 32 diputados entre todos, que representaban un 15% del total de los escaños que era de 210 diputaciones, más dos diputados de mayoría, para la cuadragésima novena legislatura ya se había incrementado el número de diputados de mayoría a 194, mismos que, sumados a los 37 que se obtuvieron por el sistema de diputados de partido, hicieron un total de 231. Así, el porcentaje de diputados elegidos por el sistema de partidos llegó al 16% del total, como tope máximo de participación de la oposición. (105)

El PAN fue el partido más beneficiado por el sistema de diputados de partido, pues desde la cuadragésima sexta legislatura obtuvo 20 diputados de partido y dos de mayoría, en la cuadragésima séptima legislatura obtuvo a los mismos y sólo uno de mayoría, y en la cuadragésima octava obtuvo los mismos diputados de partido y no obtuvo diputados de mayoría, con la ampliación del sistema de diputados de partido en la cuadragésima novena legislatura obtuvo 25 diputados de partido y 4 de mayoría, siendo éste el logro más amplio que llegó a tener bajo el sistema de diputados de partido. (106)

IV.6. LA REFORMA POLITICA DE 1977.

Con el antiguo sistema de diputados de partido, la oposición no pudo obtener más de la sexta parte de la Cámara de diputados, la reforma constitucional de 1977 y la consiguiente reforma a la ley electoral, permitieron que la oposición pudiera llegar a obtener hasta una cuarta parte del total de

(105) Patiño Camarena, Javier. Op. Cit. PP. 216 - 218.

(106) González Casanova, Pablo. Op. Cit., P. 135.

los diputados, ya que el sistema de representación proporcional permitía que fueran electos hasta 100 diputados, sin importar que de los 300 electos en distritos de mayoría la oposición pudiera ganar algunos escaños.

El sistema de representación introducido por la reforma política de 1977, consistía en un sistema mixto con elementos del principio mayoritario dominante, y elementos del principio proporcional para representar a la oposición en el parlamento, lo cual es calificado por los tratadistas como un avance de gran trascendencia.

La reforma de 1977 modificó los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución introduciendo un sistema mixto, dominado por el principio mayoritario. Conforme a este sistema la Cámara estuvo compuesta de 300 diputados elegidos en circunscripciones uninominales, llamados distritos de mayoría, así como por hasta 100 diputados de representación proporcional, elegidos en circunscripciones plurinominales denominadas regiones, donde los partidos presentaban listas cerradas y bloqueadas. Esta reforma también incluyó el sistema de doble voto, uno para la elección mayoritaria y otro para la proporcional. (107)

Los diputados por el sistema de representación proporcional se eligieron en circunscripciones plurinominales que podían variar de una a cinco, según se estableciera mediante un acuerdo especial expedido por la Comisión Federal Electoral para cada uno de los procesos electorales. También existía una barrera para impedir la participación en el sistema proporcional al partido mayoritario o aquellos otros que hubieren obtenido sesenta o más diputados de mayoría electos en las 300 circunscripciones uninominales. Asimismo, se estableció un requisito mínimo para tener acceso al sistema de representación proporcional, consistente en haber obtenido el 1.5% como mínimo de la votación nacional.

Otra barrera de acceso a las diputaciones conforme al principio de representación proporcional, fue la establecida en la fracción IV del artículo 54 de la constitución que se refería al caso en que dos o más partidos, que tuvieran derecho a participar conforme dicho principio, obtuvieran en su

(107) Barquín Manuel. Op. Cit., P. 28.

conjunto 90 o más constancias de mayoría, en ese supuesto, sólo se asignaría el 50% de los curules.

El sistema de barreras a que nos hemos referido garantizaba que el partido mayoritario conservara su predominio en el parlamento, sin tener que enfrentarse a una coalición de la oposición que pudiera obtener fácilmente una mayoría, dentro de la Cámara de Diputados.

En el sistema establecido por la reforma de 1977 para la distribución de diputaciones conforme al principio de representación proporcional según la fracción II del artículo 54 de la Constitución, la asignación se hacía conforme a cada una de las listas remitiéndose para lo demás a lo que disponga la Ley. El capítulo XIII del Título Segundo de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, regulaba la utilización de las fórmulas para la asignación de escaños en cada una de las listas regionales, el artículo 157 establecía la opción por las fórmulas de representatividad mínima y de primera proporcionalidad; la primera utiliza los principios de asignación en forma sucesiva: porcentaje mínimo del 5% de la votación, cociente natural y resto mayor (Art. 158); la segunda utiliza sucesivamente los principios de asignación de la siguiente manera: cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor (Art. 160). (108)

Tanto en el caso de las circunscripciones plurinominales para elegir diputados de representación proporcional, como en el de la fórmula que se utilizaba para atribuir los escaños en cada una de las listas regionales, la Comisión Federal Electoral seleccionaba la que estimaba más conveniente para cada elección.

El sistema mixto de representación con predominante mayoritario fue utilizado por primera vez en las elecciones de 1979, del total de empadronados, la participación total fue del 49.37% y el abstencionismo del 50.63%. El PRI con el 69.74% de los sufragios obtuvo el 98.67% de los escaños asignados conforme al principio de mayoría, por lo que quedó excluido de los que se distribuyeron por el principio de representación proporcional; el PAN, con el

10.79% de los votos obtuvo el 1.33% de los escaños de mayoría, pero con el 11.07% de los votos obtenidos en el sistema de representación proporcional obtuvo el 39% de los escaños asignados conforme a dicho sistema, en conjunto, el PAN obtuvo el 10.75% del total de los escaños en la Cámara de Diputados; el Partido Popular Socialista (PPS) obtuvo un 2.58% de los votos sufragados en los distritos de mayoría por lo que no obtuvo ningún escaño por este principio, sin embargo, alcanzó el 2.83% de los sufragios de representación proporcional obteniendo el 11% de los diputados que se asignaron conforme a tal sistema, en total logró el 2.75% de la Cámara; el PARM, con el 1.81% de votos no ganó ningún escaño de mayoría, pero bajo el principio de representación proporcional, con el 2.16% de la votación obtuvo el 12% de los escaños distribuidos conforme a dicho principio, lo que significó el 3% del total de escaños en la Cámara de Diputados. (109)

El PCM después convertido en Partido Socialista Unificado de México (PSUM), volvió a obtener su registro con la entrada en vigor de la reforma política de 1977 constituyéndose en la tercera fuerza política del país, si bien con el 4.97% de la votación de mayoría, no logró ninguna diputación, con el 5.10% de la votación de representación proporcional obtuvo el 18% de los escaños asignados conforme al mismo principio, para lograr en total el 4.50% de los escaños en la Cámara de Diputados. (110)

La reforma política de 1977 también permitió el registro de nuevos partidos, como el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el cual obtuvo el 2.07% de la votación de mayoría, y el 2.13% de la votación de representación proporcional con el cual logró el 10% de los escaños distribuidos conforme a dicho principio y el 2.50% respecto al total de escaños en la Cámara de Diputados. El último partido que se registró para participar en las elecciones federales de 1979 fue el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), algunos de los líderes de este partido de izquierda, fueron connotados exponentes del movimiento estudiantil de 1968, el PST, obtuvo el 2.12% de la votación de mayoría y ningún escaño bajo este sistema, pero habiendo obtenido el 2.26% de la votación de representación proporcional obtuvo el 10% de los escaños repartidos conforme a este principio y el 2.50% del total de los

(109) Idem. PP. 30 y 31.

(110) Idem. P. 32.

curules de la Cámara de Diputados. (111)

Las primeras elecciones reguladas por la reforma política de 1977, donde se eligieron al Presidente de la República, senadores y diputados, fue la de 1982. El presidente Miguel de la Madrid fue electo por el 68.43% de la votación; el candidato del PAN Pablo Emilio Madero recibió el 15.68% de los votos. (112)

Por lo que toca a las elecciones de senadores, el PRI obtuvo el 100% de los escaños con el 65% de los votos, debido a que se continúa empleando el sistema mayoritario. Por lo que se refiere a la elección de diputados se arrojaron los siguientes resultados: el PRI obtuvo el 69.32% de la votación de mayoría, 62.49% en la de representación proporcional y 74.75% de escaños en la Cámara; el PAN 17.51%, 16.56% y 12.75% respectivamente; el PSUM 4.37%, 4.98% y 4.25%, el PDM 2.27%, 2.34% y 3.00%; el PST 1.78%, 1.87% y 2.75%; el PPS 1.89%, 2.01% y 2.50%. (113)

IV.7. LOS PARTIDOS CONTENDIENTES EN 1988.

Desde un principio la historia política de México se ha caracterizado por la existencia de un partido dominante que ha sido reformado dos veces; en 1929 nace el Partido Nacional Revolucionario (PNR), con Lázaro Cárdenas en 1938 pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y en 1946 se convirtió en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En 1939 se funda el Partido Acción Nacional (PAN), dando inicio al pluripartidismo formal, que se complementó en 1948 con el Partido Popular, después convertido en Partido Popular Socialista (PPS) y en 1954 por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). El PRI, el PAN, el PPS y el PARM, protagonizaron una etapa que duró hasta la reforma política de 1977 y durante la cual se piensa, los partidos de oposición fueron la expresión del estancamiento político desempeñando dos funciones importantes: "coadyuvar a la integración del partido del Estado sustituyendo a la oposición transitoria o personalista que predominó hasta 1954 y cuyos candidatos más

(111) Idem. PP. 32 y 33.

(112) Idem. P. 33.

(113) Idem. P. 34.

importantes fueron Vasconcelos, Almazán, Padilla y Enriquez Guzmán; y legitimar al partido en el poder disfrazando de democrático el carácter de las elecciones, a fin de lograr la legalidad y legitimar a los candidatos del PRI entre 1955 y 1976". (114)

Como vimos con anterioridad, la reforma política de 1977 permitió el surgimiento de nuevas organizaciones políticas como el Partido Comunista Mexicano (PCM), después convertido en Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y que por último se integró con el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) para formar el Partido Mexicano Socialista (PMS); y también surgieron el Partido Demócrata Mexicano (PDM) y el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), este último impulsado por Porfirio Muñoz Ledo durante el régimen de Luis Echeverría, mismo que al principio de la contienda electoral cambió su nombre por el de Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); y el Partido Social Demócrata (PSD), impulsado por los hermanos Sánchez Aguilar, que también fue apoyado por Luis Echeverría. (115)

Así pues, luego de la reforma política, los partidos existentes pasaron de ser cuatro en 1977 (PRI, PAN, PPS, PARM), a siete en 1979 (PRI, PAN, PPS, PARM, PDM, PST, PCM), a nueve en 1982 (PRI, PAN, PPS, PARM, PST, PDM, PSUM, PMT, PRT), y a ocho en 1988 (PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN, PMS, PDM, PRT).

Las fuerzas políticas que contendieron en los comicios de 1988, están encabezados por el PRI como partido emanado del poder y en el poder que se enfrentó con el PAN y con el Frente Democrático Nacional (FDN), este último integrado a su vez, por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN), a los cuales se sumaron un buen número de organizaciones, tales como, el Partido Socialista Revolucionario (PSR), el Partido Social Demócrata (PSD), la Unión Democrática (UD), el Partido Verde (PV) y el Movimiento al Socialista (MAS). También participaron

(114) Auramow Gutiérrez, Jacqueline. Las Elecciones de 1988 y la Crisis del Sistema Político. Los Partidos Contendientes en 1988. Edit. Diana, PP. 15 y 16.

(115) Idem. P. 14.

el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Frente Popular (FP) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) que a su vez encabezó a organizaciones como el Partido de los Trabajadores Zapatistas (POTZ), el Partido Humanista (PH), el Movimiento Popular Revolucionario (MPR) y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR). (116)

CAPITULO V
EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

V.1. ANTECEDENTES HISTORICOS.

V.1.1. LA SITUACION POLITICA DE MEXICO EN LA
EPOCA PRECOLONIAL.

De entre los pueblos indígenas que poblaron el Valle de México y sus cercanías, los Mexicas se caracterizaron por tener un sistema jurídico electoral con importantes aspectos democráticos.

Los reyes de México, Texcoco y Tacuba eran nombrados por elección indirecta de la siguiente forma: los pobladores de cada uno de los reinos nombraban a cuatro electores de entre la nobleza, quienes a su vez con su voto representaban a toda la nación. Los cuatro electores mencionados junto con los ancianos, los soldados y la nobleza, designaban al nuevo rey. (117)

En los reinos de Texcoco y Tacuba la sucesión del trono era de padres a hijos rigurosamente, pero el sucesor no era necesariamente el primogénito, por lo general se elegía al hijo del rey a quien se creía más capacitado, y en su caso, al concebido por la casa real de México.

Si bien los reinos de México, Texcoco y Tacuba, formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, en cuanto a su régimen interior, cada uno conservaba una autonomía absoluta. (118)

Los requisitos que debían cumplirse para ser candidato a rey eran: ser noble de la casa real, valiente, justo, temperante, con 30 años de edad como mínimo (de no haber cumplido el candidato los 30 años de edad, se nombraba un regente que gobernaba hasta que aquél alcanzara la edad requerida), y educado en el Calmecas (lugar de enseñanza para los nobles). (119)

Para llevar a cabo la elección, los candidatos y los electores se reunían en una asamblea, en la cual, después de discutir la idoneidad de los

(117) Mendieta y Núñez, Lucio. El derecho precolonial. Enciclopedia Ilustrada Mexicana, No. 7, Edit. Porrúa, México, 1937, P. 15.

(118) Idem. P. 15.

(119) Idem. P. 16.

candidatos, se elegía al rey y a cuatro consejeros que le ayudarían en su gobierno. (120). Los historiadores han considerado a los pueblos del Valle de México como los más avanzados en las prácticas electorales.

Por otra parte en las regiones de Tlaxcala, Tapeaca, Cholula y Huejotzingo, el gobierno estaba encomendado a cuatro príncipes que gobernaban a la vez. En Atitlan, Matlazingo y Ulatan también gobernaban varios príncipes, pero uno con jerarquía superior. Por lo que toca a los Mayas, existía una organización política derivada de la alianza de varios clanes, cada uno de ellos era gobernado por un consejo de ancianos quienes a su vez nombraban a todos los funcionarios. Posteriormente comenzaron a haber cambios políticos, el predominio de unos clanes sobre otros originó el desplazamiento de los consejos de ancianos y se formaron otros consejos con los caciques fuertes, así se formó la llamada Liga de Mayapan, representativa de las trece fratrias yucatecas y con un solo órgano político. (121)

V.1.2. LA CONSTITUCION DE CADIZ

Dentro de los antecedentes jurídicos del procedimiento electoral mexicano, tenemos a la "Constitución Política de la Monarquía Española" promulgada el 19 de marzo de 1812 en la ciudad de Cádiz.

La elaboración de esta Constitución se encuentra vinculada a los sucesos de 1808 en España y a la invasión napoleónica. La opinión general del pueblo español estuvo en contra de la política de Napoleón, y al encontrarse el país sin guía ni dirección, se organizó en contra de los franceses, y surgieron las juntas locales y provinciales que finalmente se unieron para formar la junta central.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente durante varios años en diversos países latinoamericanos antes y después de la independencia, y con base en ella, se produjeron nuestras primeras experiencias en materia electoral.

Durante el período comprendido desde la conquista hasta la promulgación de la Constitución de Cádiz, las normas jurídicas que rigieron en la

(120) Idem. P. 18.

(121) Idem. P. 18.

Nueva España fueron las Leyes de Indias, que no contenían ningún precepto relacionado con derechos políticos, sufragio, elecciones y mucho menos con conceptos democráticos, tan solo se hacía alusión al respeto a las costumbres indígenas y a su organización interna.

Cuando España se vió obligada a organizarse para resistir la invasión napoleónica y ante la presión política que ejercían las colonias de ultramar para poder participar en el régimen del gobierno, el 14 de febrero de 1811 surge, a iniciativa del Consejo de la Regencia de España e Indias, una convocatoria a elecciones de diputados en las colonias, resultando electos por la Nueva España Miguel Ramos Arizpe, José Ma. Guridi Alcoser, José Simeon de Uría y José Vega Cisneros. (122)

Así, el 19 de marzo de 1812 es promulgada en Cádiz, la Constitución Política de la monarquía española, que concedía a las colonias de ultramar representación política ante la metrópoli.

En el Capítulo I del Título III, denominado "Del Modo de Formarse las Cortes", se establecían las bases del sistema electoral español que regía en nuestro territorio; el artículo 27 establecía que las cortes se integraban por la reunión de todos los diputados representantes de la nación, nombrados por los ciudadanos; el artículo 29 describe la forma de elección de esos diputados representantes de la población, definiendo a ésta última como la "Compuesta de los Naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, y de aquellos que hayan obtenido de las Cortes carta de ciudadano". El artículo 31 establecía que, por cada setenta mil almas de la población, habría un diputado de Cortes.

La elección era indirecta, con tres tipos de electores primarios de acuerdo con las clases de junta electoral, éstas eran de parroquia, de partido y de provincia. Así se elegían cada dos años a aquéllos que serían los representantes ante la siguiente junta hasta llegar a la junta electoral de provincia, compuesta por los electores de todos los partidos, que se congregaban en la capital para nombrar los diputados correspondientes que asistirían a las Cortes como representantes de la Nación.

(122) Sánchez Bringas, Enrique. Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas 1812-1918, la Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Porrúa, México 1987, P. 69.

Los artículos 45, 75 y 91, señalaban los requisitos para ser elector de parroquia, elector de partido y diputado ante las Cortes, respectivamente. Para el primer supuesto era necesario ser ciudadano, mayor de 25 años y ser residente en la parroquia; para el segundo supuesto era necesario estar en ejercicio de derechos políticos además de reunir los requisitos antes mencionados; para ser diputado, además de reunir todos estos requisitos se tenía que acreditar una residencia mínima de siete años y una renta anual determinada, procedente de bienes propios.

Por último señalaremos que, conforme al artículo 100, la representación de los diputados se confería de manera expresa y por escrito, a través de un poder firmado por los propios electores.

V.1.2.1. DECRETO PARA LA FORMACION DE LOS AYUNTAMIENTOS CONSTITUCIONALES.

El 23 de mayo de 1812 fue emitido por las Cortes generales y extraordinarias el "Decreto para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", que establecía una serie de reglas para la elección de habitantes ante la diputación, además de funcionarios administrativos internos, tales como, alcaldes, regidores y procuradores síndicos, que variaban de número de acuerdo con la cantidad de habitantes del pueblo, la elección era anual, indirecta y se nombraban electores por parroquia. (123)

Posteriormente, mediante decreto emitido el 10 de julio de 1812 se establecieron las "Reglas para la Formación de los Ayuntamientos Constitucionales", documento que vino a reglamentar las disposiciones consignadas en el decreto del 23 de mayo, de cuyas reglas sobresale la relativa a la terminación y prohibición de regidores y otros funcionarios perpetuos.

V.1.3. EL MEXICO INDEPENDIENTE.

A continuación nos referiremos brevemente a los diversos ordenamientos constitucionales y legales, así como a sus respectivas reformas, que se sucedieron en materia de procedimiento electoral, desde la Constitución de Apatzingán hasta antes de la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911.

- Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, del 22 de octubre de 1814. La ideología política de este ordenamiento se basó en las Constituciones francesas de 1793 y 1795, circunstancia que le dio algunos matices democráticos. Declara que la soberanía dimana directamente del pueblo, divide los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, y contiene declaraciones relativas al sufragio universal. (124)

Por lo que se refiere al procedimiento electoral, esta Constitución incluía, al igual que la Constitución de Cádiz, la figura de la elección indirecta por las juntas electorales de parroquia, partido y provincia con ciertas diferencias cuantitativas respecto al número de representantes en relación con los representados.

- Convocatoria a Cortes del 17 de noviembre de 1821. Conforme a este ordenamiento se establecen modificaciones al procedimiento electoral, estableciendo que los Ayuntamientos elegirían a los electores del partido y éstos a su vez, al elector de provincia, eliminándose los electores de parroquia.

- Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 24 de febrero de 1823. El artículo 24 de este ordenamiento mencionaba: "Las elecciones para ayuntamientos para el año de 1823, será con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente del próximo pasado noviembre, y éstos, las de diputados y demás que deban hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la Ley de Elecciones que se está formando por la misma junta y circulará el gobierno oportunamente". (125)

- Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso del 17 de junio de 1823. Este ordenamiento dio origen al primer Congreso Constituyente de la historia del México Independiente. Estableció un sistema de elección indirecta por juntas primarias, secundarias y de provincia; la representación de un diputado era de 50,000 almas. (126)

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 4 de octubre de 1824. Con este ordenamiento se hacen modificaciones relevantes a la estructura del sistema democrático mexicano, estableciendo la república

(124) Constitución de Apatzingán de 1814.

(125) García Orozco, Antonio. Op. Cit., P. 29.

(126) Base sexta.

representativa y federal, así como un sistema bicameral del congreso, fijando la representación de un diputado por cada 80,000 almas y dejando la responsabilidad de la función electoral a los estados de la federación.

- Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados, del 11 de abril de 1826. Este Decreto sirvió para uniformar el régimen electoral del Distrito Federal en relación con el régimen del resto de los estados, respecto a la representación dentro de la cámara y el procedimiento para elegir a los diputados.

- Reglas para la Elección de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, del 12 de julio de 1830. Estas reglas establecieron un nuevo sistema de procedimiento electoral, consistente en lo que se denominó. "Elecciones Primas y Secundarias". Las elecciones primarias se hacían por manzana o sección, que formaba a su vez una junta electoral, se nombraba un elector por cada junta y se hacía la elección de igual forma para diputados y ayuntamientos. Se estableció por primera vez un registro de electores, con un censo anticipado a las elecciones, empadronamientos, credenciales y boletas electorales. (127)

- Circular Relativa al Padrón para Elección de Diputados y Prevenciones en Cuanto a Vagos, Casas de Prostitución, de Juego o Escándalo y Acerca de la Educación de la Juventud, del 8 de agosto de 1834. En este ordenamiento se establecían disposiciones que sirvieron para la aplicación concreta de las normas establecidas en el ordenamiento mencionado con anterioridad por lo que se refiere a la formación de padrones para la elección inmediata de diputados al Congreso general, y al procedimiento para el empadronamiento y la expedición de boletas electorales.

- Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales del 30 de noviembre de 1836. Esta ley tiene su origen en las "Siete Leyes" de la época en que se impusieron los centralistas conservadores estableciendo el supremo poder conservador.

Los cargos de elección popular simple (indirecta) eran las diputaciones y las juntas departamentales, la elección de los candidatos a senadores se

realizaba con la reunión de la Cámara de Diputados, la Junta de Ministros y Ejecutivos y la Suprema Corte de Justicia. Se hacía una lista de los escogidos y se enviaba a las Juntas Electorales quienes realizaban la elección con base en aquélla (electores secundarios). El ejecutivo era electo por las Juntas Departamentales en terna elegida por la Cámara de Diputados, de entre las que hubiere propuesto la Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en junta de ministros. La representación por diputados era de 150,000 habitantes, las cámaras eran renovadas cada dos años por mitades y las elecciones de senadores eran calificadas por el Supremo Poder Conservador. (128)

- Convocatoria para las Elecciones de Diputados al Congreso General, e Individuos de las Juntas Departamentales, del 24 de diciembre de 1836. Aquí se consignan las reglas para la aplicación de la ley anterior, incluyendo las elecciones del Supremo Poder Conservador por listas de ternas, y cuya calificación, así como la de la elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, Presidente de la República y Corte Marcial, se haría por el Congreso. (129)

- Leyes Constitucionales de la República Mexicana, del 30 de diciembre de 1836 (tercera). Este ordenamiento repite las disposiciones de los dos anteriores en relación con el procedimiento electoral, contiene las reglas para la elección de diputados y senadores, la composición del Congreso y la calificación de electores. Se habla también de la nulidad de elección, y preve la posibilidad de repetirla. (130)

De acuerdo con la legislación centralista las facultades de legislar y coordinar en materia electoral pertenecían al gobierno del centro, pero la realización de elecciones seguía siendo dirigida en general por los ayuntamientos. No existía un organismo electoral de jurisdicción nacional ni un padrón electoral, figuras que sí contemplaba la legislación anterior. (131)

- Convocatoria para la Elección de Un Congreso Constituyente del 10 de diciembre de 1841. Mediante este decreto y con apoyo en el Plan de Tacubaya, Santa Anna convocó a un Congreso Constituyente. Se establece un

(128) Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., PP. 72 - 73.

(129) Arts. 7, 8 y 9 del ordenamiento.

(130) Art. 5o. del ordenamiento.

(131) Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., P. 74.

sistema de elección indirecta sin grandes modificaciones, sólo por lo que se refiere a cuestiones cuantitativas en relación a la representación por diputado. (132)

- Bases Orgánicas de la República Mexicana, del 14 de junio de 1843. Establece un padrón electoral concreto y la obligación a cargo de los ciudadanos de inscribirse en el; se establece la existencia de un Poder Electoral sin incluir cambios respecto a la elección indirecta y el sufragio restringido, ordenando la renovación de la Cámara de Diputados cada dos años. (133)

- Decreto que Declara la Forma y Días en que deben Verificarse Las Elecciones para el Futuro Congreso, del 19 de junio de 1843. Contemplan normas reglamentarias para las elecciones a que se refiere el ordenamiento anterior; establece que la normatividad aplicable a estas elecciones, en cuanto al padrón electoral y al procedimiento en general sería la establecida por la Ley del 30 de noviembre de 1936.

- Circular sobre Medidas para la Legalidad, Buen Orden y Libertad en las Elecciones, del 10 de julio de 1843. Establece criterios para la vigilancia de las elecciones así como el respeto a los derechos políticos de los ciudadanos.

- Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a Consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí, el 14 de diciembre de 1845, del 27 de enero de 1846. Esta convocatoria contempla la creación de un congreso con características distintas de los anteriores. La composición del cuerpo legislativo se haría con miembros de las clases socioeconómicas representativas de la población del país, estas clases eran las siguientes: propiedad rústica y urbana e industria agrícola, comercio, minería, industria manufacturera, profesiones literarias, magistratura, administración pública, clero y ejército. La elección sería indirecta y se elegirían 160 diputados. (134)

- Convocatoria que Reforma la del 17 de junio de 1823, del 6 de agosto de 1846. Este ordenamiento no imprime modificaciones significativas

(132) Idem.

(133) Idem. P. 75.

(134) Idem.

en cuanto al procedimiento electoral, sólo establece una elección de diputados de manera indirecta por juntas primarias, secundarias y de departamento.

- Decreto que Declara Vigente la Constitución de 1824, del 22 de agosto de 1846. Este decreto se concreta a dejar sin validez las normas contrarias a la Constitución de 1824.

- Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación del 3 de junio de 1847. Esta ley adopta las disposiciones de la relativa del 10 de diciembre de 1841. (135)

- Elecciones de los Supremos Poderes, del 15 de mayo de 1849. Este ordenamiento adopta las disposiciones de la ley del 3 de junio de 1847. (136)

- Elecciones de Ayuntamiento, del 19 de mayo de 1849. Este ordenamiento adopta las disposiciones de la ley del 12 de julio de 1830 relativa, sin establecer excepciones significativas.

- Bases para las Elecciones de Presidente de la República y Senadores del 13 de abril de 1850. Sólo contiene disposiciones generales para la verificación de la elección.

- Convocatoria a un Congreso Extraordinario para Reformar la Constitución del 19 de enero de 1853. Establece la formación de un congreso provisional (un año) cesando la actividad del congreso existente; las normas aplicables serían las del 10 de diciembre de 1841.

- Plan de Ayutla del 10 de marzo de 1854. En este documento se contempla el nombramiento de un presidente interino por parte de un representante de cada Estado, aquél a su vez convocará a elecciones para crear un congreso extraordinario.

- Juntas Populares del 20 de octubre de 1854. Este documento contiene la convocatoria a plebiscito para que el titular provisional del ejecutivo continúe investido de autoridad.

- Previsiones para la Instalación de Juntas Populares de 2 de noviembre de 1854. Establece las reglas para la realización de la votación plebiscitaria mencionada en el inciso anterior, esta votación se haría de manera

(135) Artículo 10.

(136) Idem.

directa.

- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente del 20 de agosto de 1855. Esta convocatoria adopta las normas relativas de la ley de 1841.

- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente del 17 de octubre de 1855. Esta nueva convocatoria establece también la sujeción de la elección a las normas de 1841; excepto por cuestiones cuantitativas relativas a la representación y a la calificación de elecciones, que se haría por los propios presuntos diputados. (137)

- Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856. Establece normas genéricas electorales; como lo son: sufragio universal desde los 18 años, obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad y la prohibición de participación de los eclesiásticos seculares de la participación electoral. (138)

- Constitución Política del 5 de febrero de 1857. Esta Constitución imprime cambios significativos a la materia electoral; además del sufragio universal, establece la elección indirecta en primer grado y el voto secreto; los requisitos para ser diputado eran los siguientes: 25 años mínimo, ser ciudadano mexicano en ejercicio de derechos, vecino del estado o territorio y no pertenecer al clero. Para ser presidente la edad mínima requerida eran 35 años, ser mexicano por nacimiento, no ser eclesiástico y residir en el país en el momento de la elección.

El poder judicial era también electo popularmente y de la misma forma que los otros dos; estaba integrado por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los jueces de Distrito. Para ser miembro se requería tener 35 años y ser mexicano por nacimiento. (139)

- Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857. Esta ley transcribe muchos preceptos de leyes anteriores, pero en general podemos observar cambios significativos en cuanto a la organización electoral y el procedimiento en sí mismo; se dividió la República en distritos electorales y desaparecen las juntas departamentales; el procedimiento electoral siguió llevándose de manera indirecta; el voto se estableció como secreto y se otorgó a todos los

(137) Sánchez Bringas, Enrique. Op. Cit., P. 76.

(138) Idem.

(139) Idem. P.P. 76 - 77.

ciudadanos el derecho a solicitar la nulidad de las elecciones; la victoria de un candidato sobre otros debía ser por mayoría absoluta, de otra forma se establecía un colegio electoral. Se adopta un sistema unicameral y se fortalece al poder legislativo en forma significativa.

- Ley Electoral de Ayuntamientos del 10. de noviembre de 1865. Esta ley fue expedida por Maximiliano y contenía disposiciones relativas a la elección de los funcionarios de los ayuntamientos. Para ser elector se requerían 21 años y para ser candidato 25; se dividieron esas circunscripciones territoriales en cuarteles y manzanas o secciones.

- Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes del 14 de agosto de 1867. En virtud de esta convocatoria el Presidente Benito Juárez pretendió fortalecer al poder ejecutivo a través de reformas constitucionales por consulta popular a manera de voto y el establecimiento de un nuevo Congreso. El intento de referendum constitucional no prosperó. (140)

- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857, del 8 de mayo de 1871. Esta reforma establece un nuevo sistema procedimental en cuanto al nombramiento de comisionados con funciones específicas de control sobre los escrutinios, uno por cada distrito electoral; fijándose además penas para delitos en la materia, como lo serían robo o falsificación de documentos electorales y el provocar violencia en las elecciones.

Se estableció asimismo, que en caso de que los candidatos a la presidencia de la República o a las magistraturas de la Suprema Corte de Justicia no hubieren obtenido mayoría absoluta de votos, "El Congreso de la Unión elegiría por escrutinio secreto, mediante cédulas y por mayoría absoluta de los diputados presentes, uno de los dos candidatos que hubieren obtenido mayoría relativa". (141)

- Decreto que Reforma el Artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857, del 23 de octubre de 1872. Contiene restricciones relativas a la prohibición de duplicidad de cargos de elección popular y otros públicos.

- Decreto sobre Elección de Senadores, del 15 de diciembre de 1874.

(140) Idem., P. 78.

(141) Artículo 10., fracción IV del Documento.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Este decreto reglamenta el establecimiento del Senado que fue restablecido por la reforma promovida por el presidente Lerdo de Tejada.

- Convocatoria al Pueblo Mexicano para que Elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, del 23 de diciembre de 1876. Esta convocatoria fue consecuencia del Plan de Tuxtepec y establecía las bases para la renovación de los poderes; no hizo cambios en la normatividad electoral y limitó el sufragio pasivo a un conjunto de individuos falseadores supuestos de las anteriores elecciones con el presidente Lerdo de Tejada.

- Reformas Constitucionales del 5 de mayo de 1878. Estas reformas autorizan la reelección de los titulares del ejecutivo locales y federal para un período no inmediato.

- Decreto que Reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857, del 16 de diciembre de 1882. Establece que la elección del presidente de la Suprema Corte de Justicia se hará por los propios magistrados.

- Reforma Constitucional del 20 de diciembre de 1890. Establece la reelección ilimitada.

- Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901. Esta ley no modifica de manera substancial la normatividad de 1857 en la materia; contiene diferencias cuantitativas en cuanto a representación de electores primarios. La elección de diputados y senadores se haría de manera igual por los colegios electorales respectivos. (142)

V.1.4. EL MEXICO REVOLUCIONARIO.

En esta etapa de nuestra historia legislativa se imprimen modificaciones substanciales a las leyes electorales; nos concretaremos a señalar las características de los diversos ordenamientos en la materia de procedimiento electoral.

- Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911. Esta ley imprime una nueva perspectiva a las prácticas democráticas en nuestro país al instaurar por primera vez, como se ha visto en el capítulo anterior, el régimen de par-

tidos políticos. Las elecciones continúan siendo indirectas sin modificaciones substanciales en cuanto a sus fases, que eran por sección, colegio municipal y sufraganeo y distrito electoral.

Se establece un censo electoral cada dos años, facultando a las respectivas autoridades locales a efectuar las divisiones territoriales internas en sus diversos niveles. Se procedía primero a la elección de diputados y posteriormente a las de senadores, presidente y vicepresidente de la república, y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; éstas se hacían con base en listas que los partidos políticos entregaban al presidente del Colegio electoral respectivo para proceder a la votación. Realizada la elección se levantaba acta por triplicado; un ejemplar se quedaba en poder del presidente de la mesa, otro se enviaba a la legislatura local y el tercero a la Cámara de Diputados. (143)

Se establecía asimismo, un régimen de reclamaciones para la nulidad de las elecciones, cuya última instancia era la Cámara de Diputados.

- Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, del 22 de mayo de 1912. Esta reforma es de gran importancia para la materia electoral en nuestro país, ya que instituye, para la elección de diputados y senadores, la elección directa.

- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916. Esta ley no imprime cambios significativos a la normatividad vigente; recoge asimismo, instituciones como el voto directo y el padrón electoral.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917. Esta Constitución, actualmente en vigor, recoge instituciones electorales de las anteriores normatividades, pero con matices democráticos nuevos, como lo serían la elevación del sufragio universal como derecho y deber de los ciudadanos, en sus acepciones activa y pasiva; asimismo modificó el régimen de elección indirecta de presidente de la república para hacerlo de igual manera que el de diputados y senadores de manera directa, prohibiendo la reelección de manera absoluta.

Cabe señalar que la elección de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se siguió haciendo de un modo hasta cierto punto democrático. El Senado elegía, erigido en colegio electoral, y de una lista enviada por el Presidente de la República a los miembros de la corte; en caso de no decidir éstos al tercer día hábil siguiente de recibida la lista, el propio Presidente decidía al respecto. Con fecha 20 de agosto de 1928 se reforman estas disposiciones para quedar en un sistema de elección directa por parte del Presidente de la República con la simple ratificación de la Cámara de Senadores. (144). Esta situación pone de manifiesto la supremacía constitucional del poder ejecutivo que imprimió nuestro máximo ordenamiento desde su promulgación, cuando se dió el basamento del sistema presidencialista mexicano.

- Ley Electoral del 6 de febrero de 1917. Este ordenamiento reglamenta las disposiciones constitucionales mencionadas; no imprime cambios significativos respecto al procedimiento electoral, sólo adecua las disposiciones procedimentales de la elección de diputados a la de senadores y Presidente de la República; la calificación de las elecciones la haría cada cámara para sí misma y la de Presidente de la República la de diputados.

- Ley para la Elección de Poderes Federales del 3 de julio de 1918. Esta ley no modifica la anterior de manera substancial, se concreta a disponer la específica aplicación de la primera para las elecciones que se avecinaban; especificaba requisitos para votar y ser votado, y agregaba un capítulo específico de "Disposiciones Penales".

- Decreto que Reforma la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, del 7 de julio de 1920. Estas reformas sólo contienen preceptos específicos para la mejor aplicación de la ley; establece cambios en cuanto a las fechas de elecciones, instalación de juntas computadoras y, sobre todo, el restablecimiento del orden constitucional democrático en los lugares de la República donde se hubiere interrumpido.

- Decreto que Adiciona la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, del 24 de diciembre de 1921. Este decreto faculta a las legislaturas de los estados a resolver sobre la validez de las elecciones de ayuntamientos.

(144) Barajas Montes de Oca, Santiago. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985, P.P. 225 - 227.

- Decreto que Modifica los Artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales del 24 de noviembre de 1931. Este Decreto modifica cuestiones cuantitativas relativas a circunscripciones electorales en razón a la población.

- Decreto que Reforma Varios Artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 4 de enero de 1943. Estas disposiciones reglamentan principalmente la formación e integración de los llamados "Consejos de Listas Electorales", Municipales y Distritales.

- Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946. Esta ley instituye un organismo de vigilancia de los procesos electorales llamado Comisión Federal de Vigilancia Electoral; estaba formado por representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo así como de los partidos políticos. Se establecen asimismo, las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales, formados a su vez por representantes de los partidos y ciudadanos residentes dentro de las respectivas jurisdicciones; la Comisión Federal de Vigilancia Electoral revisaba todas las irregularidades y vicios en las elecciones de todos niveles. (145)

Las demarcaciones distritales electorales se conservaron iguales y se creó el Consejo del Padrón Electoral, como entidad responsable de hacer la división territorial y la depuración del padrón electoral. (146)

El cómputo y escrutinio era realizado por la junta computadora instalada por los comités electorales distritales. No se modificó lo relativo a la calificación de las elecciones.

- Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951. Esta ley establece el nombre que hasta hace unos meses llevaba el máximo órgano electoral mexicano, la Comisión Federal Electoral; ésta se integraba también en forma tripartita y se le otorgó, además de las atribuciones de su similar anterior, la facultad de otorgar o negar el registro de constancias de mayoría expedidas por los comités distritales. Se estableció también, y como dependiente de la propia Comisión, el Registro Nacional de Electores. (147)

(145) De Andrea Sánchez, Francisco. La Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas. Epoca Contemporánea. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Porrúa, México, 1987, P. 93.

(146) Idem.

(147) Idem. P. 96.

Se eliminó la junta computadora, encargándose el escrutinio y cómputo electorales a la mesa directiva de casilla con participación de los partidos políticos; además de los comités distritales y las comisiones locales. (148)

- Reformas Diversas a la Ley Electoral Federal de las Sigüientes Fechas: 7 de enero de 1954, 28 de diciembre de 1963 y 29 de enero de 1970. Estas reformas se concretan a consolidar el régimen electoral que estaba en vigor; principalmente en cuanto a las atribuciones de sus órganos, en especial del Registro Nacional de Electores que prácticamente adopta la importancia que actualmente tiene.

- Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973. Adopta la normatividad de la anterior ley casi en su totalidad, el Registro Nacional de Electores establece su autonomía administrativa, así como la obligación de dar a los partidos políticos las listas nominales de electores y la facultad de elaborar las estadísticas electorales. (149)

En cuanto a las circunscripciones territoriales electorales, se establece la división seccional, como la demarcación territorial en que se dividen los distritos electorales. (150)

- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977. Esta ley, al aumentar la participación de los partidos políticos en los procedimientos electorales, les otorga facultades de vigilancia a un mayor grado, aún en el propio Registro Nacional de Electores a través del llamado Comité Técnico y de Vigilancia. (151)

Bajo esta ley se estructura un nuevo sistema de recursos y garantías; se establece un recurso de protesta que identifica al sujeto, objeto y órgano de resolución del mismo; se establece, asimismo, el controvertido recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (152)

- Código Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1987, con reformas y adiciones del 6 de enero de 1988. Este Ordenamiento estructurado en nueve libros, mantuvo instituciones

(148) Idem.

(149) Idem., P. 104.

(150) Idem.

(151) Idem., P. 114.

(152) Idem.

creadas con anterioridad por otras legislaciones, agregando algunas otras con el propósito de depurar el procedimiento electoral. En esencia se conservan las reglas del procedimiento sin introducir cambios significativos, excepto por lo que se refiere a la materia contenciosa, en relación con la cual se crea el denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.

Las modificaciones de mayor trascendencia que introduce este Código, son las relativas a la intervención de los partidos políticos en la integración de las mesas directivas de casilla, contando con facultades para proponer a los funcionarios que habrían de integrarlas, así como para conocer oportunamente de los nombramientos correspondientes y poder impugnarlos en su caso. Por otra parte se establece un régimen de impugnaciones a través del denominado proceso electoral, con el objeto de estructurar la normatividad aplicable a la solución de controversias suscitadas con motivo de la praxis electoral.

V.2. MARCO LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL MEXICANO EN LA ACTUALIDAD.

El 6 de abril de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 50., 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base tercera, de la Constitución Política del país, reformas que constituyen la base para un nuevo régimen electoral aplicable a las elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Por acuerdo de fecha 28 de 1989, suscrito por los coordinadores de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, se determinó constituir una Comisión Especial Pluripartidista que tendría a su cargo conocer de las propuestas sobre la legislación ordinaria electoral que habría de reglamentar las reformas constitucionales antes referidas, y buscar puntos de aproximación y consenso entre los distintos partidos políticos. La Comisión Especial se organizó en dos subcomisiones para abordar los diversos aspectos que comprende la materia electoral federal, mismas que sesionaron durante los días 8, 9, 15, 16, 22 y 23 de febrero de 1990 y los días 2 y 3 de marzo del mismo

año. (153)

Una vez iniciado el segundo período ordinario de sesiones del segundo año de la LIV Legislatura, con fecha 23 de mayo de 1990 la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales acordó el método y el procedimiento a seguir para que, a partir del esfuerzo de la Comisión Especial, se procediera al estudio, examen y dictamen, de las iniciativas presentadas por los legisladores relativas al nuevo régimen electoral. Concretamente, se acordó la creación de una subcomisión, integrada por representantes de los distintos partidos y grupos parlamentarios que integran la Cámara de Diputados, la cual tendría a su cargo el examen de dichas iniciativas, así como elaborar un anteproyecto de dictamen. (154)

Así, a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, fue turnada la iniciativa suscrita por diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional para un nuevo Código Electoral de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. De igual manera, a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fueron turnadas la iniciativa de Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales suscrita por diputados del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, las iniciativas de reformas al anterior Código Federal Electoral presentadas por los diputados de los Grupos Parlamentarios del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción nacional, así como la presentada por los diputados miembros del Grupo Parlamentario Independiente.

Después de haber llevado a cabo el proceso legislativo en todas sus fases, con fecha 15 de agosto de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se aprueba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se adiciona el título vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero Federal.

El nuevo ordenamiento divide la normatividad del procedimiento elec-

(153) Proyecto de Decreto de la H. Cámara de Diputados. Informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Antecedentes, P. 1.

(154) Idem, P.P. 1 y 2.

toral mexicano en ocho libros que tratan, respectivamente, de la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los Partidos Políticos, del Instituto Federal Electoral, de los procedimientos especiales en las Direcciones Ejecutivas, del proceso electoral, del Tribunal Federal Electoral, de las nulidades y del sistema de medios de impugnación, y de la elección e integración de la Asamblea de Representantes de Distrito Federal.

La legislación federal electoral aprobada por el Congreso de la Unión se encuentra basada casi en su totalidad por la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, mas sin embargo, los diputados de oposición participaron en forma importante con la aportación de nuevas figuras jurídicas que habrán de regular el procedimiento electoral.

A continuación nos referiremos a las reformas de mayor trascendencia introducidas al procedimiento electoral respecto de la anterior legislación.

V.2.1. CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

En el Libro Primero del nuevo Ordenamiento, se establece la normatividad aplicable a la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, se señala como objeto del nuevo ordenamiento el reglamentar las normas constitucionales relativas a la materia político-electoral; se establecen los derechos y obligaciones políticos de ciudadanos y los sistemas electorales para la conformación de los órganos de gobierno. Se establecen criterios de interpretación de las normas jurídico-electorales; se agrupan en un mismo título los sistemas electorales para Presidente, senadores y diputados de mayoría relativa.

Asimismo se desarrollan las bases y reglas constitucionales para la elección de diputados por el principio de representación proporcional y las correspondientes fórmulas de asignación.

Finalmente por lo que se refiere al Libro Primero, se establece que el día de la elección será en domingo y no en miércoles como lo establecía el Código anterior, adelantándose además la fecha de la jornada electoral al

tercer domingo de agosto, con el objeto de dotar al Tribunal Federal Electoral de un plazo más amplio para resolver las impugnaciones de los resultados electorales (155), conforme al nuevo sistema al cual nos referiremos más adelante.

Por lo que toca al Libro Segundo referente a los Partidos Políticos, toda vez que las reformas sobre este particular ya han sido tratadas en el capítulo precedente, nos limitaremos a señalar que se deliberó ampliamente sobre la necesidad de regular las alianzas electorales, seguramente con motivo de la experiencia vivida en la contienda electoral de 1987-1988, con la candidatura común del PARM, el PPS y el PST, partidos que apoyaron a Cuauhtémoc Cárdenas ante el inminente peligro de perder su registro. Por lo anterior se estimó que las alianzas se sujeten a requisitos formales previstos legalmente. (156)

V.2.2. ORGANISMOS ELECTORALES.

La nueva legislación federal electoral introduce algunas modificaciones en materia de organismos electorales. Anteriormente se preveía la existencia de la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla; actualmente se habla, en el Libro Tercero, del Instituto Federal Electoral, las Direcciones Ejecutivas, las Juntas Locales Ejecutivas, los Consejos Locales, las Juntas Distritales Ejecutivas, los Consejos Distritales y las Mesas Directivas de Casilla.

V.2.2.1. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

Acorde con las reformas introducidas al artículo 41 constitucional, el Libro Tercero del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales preve la existencia del Instituto Federal Electoral, como el organismo encargado de la función estatal de organizar las elecciones, autónomo en

(155) Proyecto de Decreto de la H. Cámara de Diputados. Informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Síntesis de las Deliberaciones, P. 20.

(156) Idem, P. 21.

sus decisiones, con personalidad jurídica y patrimonio propios y con órganos centrales, locales y distritales. El Instituto se concibe como depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

Si bien este organismo reviste una nueva estructura respecto de la que tenía anteriormente la Comisión Federal Electoral, sus funciones en esencia son prácticamente las mismas.

Los órganos centrales del Instituto son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. (157)

El Consejo General es el órgano superior de dirección permanente, integrado por un Consejero del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, dos Consejeros de cada Cámara del Congreso de la Unión, seis Consejeros Magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del titular del Poder Ejecutivo Federal, y por representantes de los partidos políticos nacionales sin que ninguno pueda tener más de cuatro. (158)

La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el Director General y se integrará con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral, de capacitación electoral y educación cívica y de administración. Tendrá a su cargo velar por el cumplimiento de las decisiones del Consejo General, orientar las políticas y programas del Instituto y cuidar del correcto funcionamiento de sus órganos. (159)

El Director General, quien durará en el cargo ocho años, es el representante legal del Instituto, preside y coordina la Junta General, y conduce la administración y superviza el desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. (160)

(157) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Artículo 72.

(158) Idem. Artículos 73 y 74.

(159) Idem. Artículos 85 y 86.

(160) Idem. Artículos 87 y 89.

La estructura del Instituto comprende, para el ejercicio de sus funciones en el territorio nacional, 32 Delegaciones y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal. (161)

V.2.2.2. ORGANOS DEL INSTITUTO EN LAS DELEGACIONES.

En cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una Delegación integrada por la Junta Local Ejecutiva, el vocal ejecutivo y el Consejo Local.

Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran invariablemente por funcionarios del servicio profesional electoral: el vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

Las Juntas Locales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes, y tienen entre otras, atribuciones para supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como para recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral contra los actos o resoluciones de los órganos distritales. (162)

Los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales, dentro del ámbito de su competencia, tienen entre otras, las siguientes atribuciones: Presidir la Junta Local Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Local; cumplir los programas relativos al Registro Federal de Electores; ordenar al Vocal Secretario que expida las certificaciones que le soliciten los partidos políticos y; llevar la estadística de las elecciones federales. (163)

Los Consejos Locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con cinco consejeros que serán los vocales de la Junta Local Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales. Iniciarán sesiones a más tardar el día último de enero

(161) Idem. Artículo 71.

(162) Idem. Artículo 100.

(163) Idem. Artículo 101.

del año de la elección ordinaria, debiendo sesionar por lo menos una vez al mes, a partir de su iniciación y hasta la conclusión del proceso. Sus atribuciones más importantes son: Vigilar que los Consejos Distritales se instalen en la entidad que les corresponda; publicar la integración de los Consejos Distritales, por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad; registrar las fórmulas de candidatos a senadores y; resolver los recursos de revisión de su competencia. (164)

V.2.2.3. ORGANOS DEL INSTITUTO EN LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.

En cada uno de los 300 distritos electorales, el Instituto contará con una Junta Distrital Ejecutiva, un Vocal Ejecutivo y un Consejo Distrital; estos órganos tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.

Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes, integrados por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario. Sus atribuciones más importantes son: Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica; proponer al Consejo Distrital Correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito; capacitar, seleccionar y designar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla y; resolver los recursos de aclaración que se presenten, durante los dos años anteriores al proceso electoral ordinario, contra los actos o resoluciones de las oficinas municipales. (165)

Los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales serán quienes presidan la Junta Distrital Ejecutiva y, durante el proceso electoral el Consejo Distrital, contando prácticamente con las mismas atribuciones que competen a

(164) Idem. Artículos 102, 104 y 105.

(165) Idem. Artículo 110.

los Vocales de las Juntas Locales.

Los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal y estarán integrados por cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales. Iniciarán sesiones a más tardar el día último de febrero del año de la elección ordinaria, debiendo sesionar por lo menos una vez al mes. Sus atribuciones más importantes son: Determinar el número y la ubicación de las casillas electorales; vigilar que las mesas directivas de casilla se instalen en los términos de ley; registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa; realizar los cómputos distritales de las elecciones de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y; resolver los recursos de revisión de su competencia. (166)

V.2.2.4. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Las mesas directivas de casilla son, por mandato constitucional, los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir los votos, así como para llevar a cabo el escrutinio y cómputo de los mismos en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Sus atribuciones son: Instalar y clausurar la casilla en los términos de ley; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación y; permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura. (167)

V.2.3. EL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.

El Libro Cuarto establece las disposiciones para prestar los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, función que será responsabilidad de la Dirección Ejecutiva competente del Instituto Federal Electoral y se organizará con dos secciones: el Catálogo General de Electores con la in-

(166) Idem. Artículos 113, 115 y 116.

(167) Idem. Artículos 118 y 121.

formación básica de los varones y mujeres mayores de 18 años; y el Padrón Electoral que comprenderá a quienes obtengan su credencial para votar.

Se establece la técnica censal total por una sola vez para la formación del Catálogo General de Electores, y la anual para la integración y actualización del Padrón Electoral durante los meses de enero y febrero, que se llevará a cabo mediante una campaña intensiva, para que los ciudadanos se registren o notifiquen sus cambios de domicilio.

Se crean Comisiones de vigilancia del Padrón Electoral, que se integrarán por: El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como Presidentes de las respectivas Comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral. (168)

De acuerdo con las reformas introducidas al artículo 41 constitucional, se crea el denominado servicio profesional electoral, con el objeto de asegurar el desempeño profesional de las actividades del Instituto Federal Electoral. Se integrará por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos, conforme a las normas que establezca el Instituto, el que además establecerá las disposiciones para el reclutamiento, selección, formación y capacitación profesional, así como los sistemas de ascenso y promoción del personal. (169)

V.2.4. EL PROCESO ELECTORAL.

En el Libro Quinto se hace un reajuste de las etapas que integran el proceso electoral. Así se recortan los plazos, de manera que el proceso se inicia ahora en el mes de enero del año de la elección y concluirá en el mes de noviembre de dicho año, una vez calificadas las elecciones por los respectivos colegios electorales.

(168) Idem. Artículo 165.

(169) Idem. Artículos 167 y 168.

Se regulan en forma detallada las campañas electorales, estableciéndose por primera vez en nuestra legislación electoral, un capítulo que regula lo relativo a las campañas electorales y a la propaganda política, "con el objeto de fortalecer la competencia pluripartidista dentro de un marco civilizado". (170)

Se otorgan facultades a los órganos locales y distritales para la expedición de las constancias de mayoría, y se establece un máximo de 1500 electores por sección electoral, fijándose como regla general que en toda sección, por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma. (171)

Se suprime la lista adicional en las casillas que estaba destinada a captar el voto de los electores que se encuentran fuera de la sección en que les corresponde emitir su voto, y se determina el establecimiento de casillas especiales para la votación de los ciudadanos en tránsito. (172)

Por otra parte, en las deliberaciones que tuvieron lugar en la Cámara, quedó expresado que "muchas irregularidades en los comicios, se derivan de la improvisación en que se desempeñan los funcionarios de casilla" (173), por lo cual se exige que los miembros de las mesas directivas de casilla, deben recibir capacitación previa en cursos especiales, que serán impartidos por las Juntas Distritales Ejecutivas. (174).

V.2.5. LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

En las deliberaciones acerca de las reglas electorales aplicables a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se propuso que la regulación de la elección de los representantes no formara parte del Código Fe-

- (170) Proyecto de Decreto de la H. Cámara de Diputados. Informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Síntesis de las Deliberaciones, P. 27.
- (171) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 192, 248 y 257.
- (172) Idem. Artículo 197.
- (173) Proyecto de Decreto de la H. Cámara de Diputados. Informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Síntesis de las Deliberaciones. P. 28.
- (174) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículo 193.

deral y se estableciera una ley específica. Además se impugnaron las normas que disponen que, en los distritos electorales del Distrito Federal, deberá realizarse la coalición forzosa en la elección de representantes, cuando se da la coalición en la elección de diputados. Por otra parte, se planteó que la elección de miembros a la Asamblea fuera exclusivamente por el principio de representación proporcional.

Los argumentos antes sintetizados no prosperaron en el seno de la Cámara, por lo que las reglas jurídico-electorales aplicables a la Asamblea de Representantes siguen siendo prácticamente las mismas. Las respuestas que se dieron a dichas argumentaciones fueron las siguientes: "no es conveniente ni oportuno la expedición de una ley electoral para la Asamblea en tanto no se define un nuevo régimen jurídico para el Distrito Federal; las coaliciones deben vincular a diputados y representantes por tratarse de una elección que se celebra el mismo día, conforme al mismo proceso y en las mismas demarcaciones territoriales; se destacó que el sistema mixto está previsto en la Constitución..." (175)

V.2.6. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

El Libro Sexto del nuevo ordenamiento establece las bases de organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, antes denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Se establece que el Tribunal tendrá competencia para conocer de los recursos de apelación y de inconformidad, con reglas conforme a las cuales se pueden hacer valer antes y con posterioridad a la jornada electoral, e igualmente con competencia para imponer sanciones administrativas a los partidos políticos que violen las normas electorales.

Se reitera la inatacabilidad de las resoluciones del Tribunal, las que de conformidad con el texto constitucional solamente pueden ser modificadas por los Colegios Electorales, por mayoría calificada de sus miembros presentes. Lo anterior constituye para algunos tratadistas, el ejercicio de un derecho soberano que se mantiene en los Colegios Electorales y que responde

(175) Proyecto de Decreto de la H. Cámara de Diputados. Informe de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Síntesis de las Deliberaciones. P. 32.

a la decisión de un cuerpo colegiado conforme a una competencia expresa que lo faculta para ello, sin que esto constituya un medio de impugnación específico a favor de los partidos. (176)

Asimismo, se reitera el principio conforme al cual, el Tribunal no está sujeto a la jurisdicción de amparo por disposición expresa del artículo 73 fracción VII de la Ley de Amparo, pudiéndose afirmar "que es el único Tribunal en México que no está sujeto en sus actos, a la mencionada jurisdicción". (177)

Por lo que toca a la estructura del Tribunal, se establece que su funcionamiento sea en cinco salas, una Sala Central con sede en el Distrito Federal y cuatro Salas Regionales cuyas sedes serán, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales, lo anterior como mecanismo de descentralización de la justicia electoral. (178)

La Sala Central será permanente y tendrá a su cargo las funciones de Pleno durante la jornada electoral, las cuatro Salas Regionales se instalarán a más tardar en la primera semana del mes de enero del año de la elección, para concluir sus funciones y entrar en receso el día último del mes de noviembre del año de la elección. (179)

En lo referente a su integración, se establece la existencia de 17 magistrados, cinco de la Sala Central y tres de cada una de las Salas Regionales, mismos que serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República en los términos del artículo 41 constitucional. (180)

Aquí conviene hacer notar la trascendencia de la reforma antes mencionada, pues en nuestro concepto constituye un obstáculo más en el proceso de democratización del sistema electoral mexicano; en efecto, si bien conforme

(176) Acosta Romero, Miguel. Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. CAPEL. No. 29, San José, Costa Rica, 1989, P. 118.

(177) Idem. P. 119.

(178) Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Síntesis de las Deliberaciones. P. 29.

(179) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Artículos 265 y 266.

(180) Idem, Artículos 265 y 268.

al texto del artículo 264 del Código "El Tribunal Federal Electoral es el organismo jurisdiccional autónomo en materia electoral...", dicha autonomía puede atribuírsele en tanto no exista conforme a la ley, ni de hecho, ni en la realidad, ningún nexo jerárquico entre los funcionarios de la administración central y el Pleno del Tribunal (181), tal como acontecía con el anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyos miembros eran nombrados por el Congreso de la Unión de entre los propuestos por los partidos políticos, siendo la Cámara de Diputados Cámara de Origen.

Sin embargo, el hecho de que el actual Código establezca que los Magistrados del Tribunal serán nombrados por la Cámara de Diputados "de entre los propuestos por el Presidente de la República", pugna abiertamente con la autonomía del Tribunal, en tanto existe de hecho un nexo jerárquico entre el Poder Ejecutivo y el Pleno del Tribunal, por lo que se refiere al nombramiento de sus miembros.

V.2.7. DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION, SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DELITOS ELECTORALES.

Por lo que se refiere a la tramitación de los recursos, se abandona el sistema conforme al cual se hacía remisión a Códigos procesales, regulando ahora el procedimiento íntegramente en el Código Electoral.

En lo relativo a pruebas se contempla la posibilidad de aportar no sólo documentales públicas sino también documentales privadas; se establecen reglas precisas para regular las competencias, términos procesales, notificaciones, trámites y resoluciones; asimismo, se regulan por separado los recursos que pueden interponerse con anterioridad a la jornada electoral, durante la jornada electoral y, con posterioridad a la misma. De igual forma, se establece un nuevo sistema normativo que abarca el procedimiento de los recursos que competen a los organismos electorales por una parte, y al Tribunal por la otra; se establece el derecho de audiencia de los terceros interesados, con el carácter de partes, que serán aquellos partidos políticos que tengan un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor; se regula la acreditación de la personalidad de los promo-

(181) Acosta Romero Miguel. Op. Cit., P. 95.

ventes; las reglas específicas sobre acumulación; las causas de improcedencia de los recursos; así como las reglas aplicables para la jurisprudencia del Tribunal, y para la determinación de criterios contradictorios entre dos o más salas. (182)

Por lo que toca a los delitos en materia electoral hubo diversas iniciativas que proponían reformas y adiciones al Código Penal, por lo que la Comisión de Justicia de la H. Cámara de Diputados después de deliberar sobre el particular, acordó por una parte mantener en el Código Electoral un Título Tercero dentro del Libro Séptimo relativo a "faltas administrativas y sanciones", y por la otra adicionar un Título Vigésimocuarto al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal para quedar en los siguientes términos:

"TITULO VIGESIMOCUARTO Delitos Electorales
y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

CAPITULO UNICO.

ARTICULO 401.

Para los efectos de este capítulo se entiende por:

- I.- Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;
- II.- Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación electoral; y
- III.- Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

ARTICULO 402.

Para la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente Capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la suspensión de derechos políticos de uno a cinco años.

ARTICULO 403.

Se impondrán de diez a cien días multa o prisión de seis meses a

dos años, o ambas sanciones a juicio del juez, a quien:

- I.- Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II.- Vote más de una vez en una misma elección;
- III.- Haga proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes; o
- IV.- Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones o del escrutinio.

ARTICULO 404.

Se impondrán hasta 500 días multa, a los ministros de cultos -- religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a -- votar en favor o en contra de un candidato o partido político, -- o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en -- cualquier otro lugar.

ARTICULO 405.

Se impondrá de veinte a cien días multa o prisión de tres meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al funcionario electoral que:

- I.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un -- uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de --- Electores;
- II.- Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus --- obligaciones electorales con perjuicio del proceso;
- III.- Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar -- causa justificada;
- IV.- Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya -- boletas electorales;
- V.- No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada; y
- VI.- En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los --- electores y los induzca a votar por un candidato o partido de-- terminado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- VII.- Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla --- fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la mate-- ría; y
- VIII.- Al que expulse de la casilla electoral sin causa justi-- ficada a representante de un partido político.

ARTICULO 406.

Se impondrán de cincuenta a cien días multa o prisión de tres -- meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, al --- funcionario partidista que:

- I.- Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar -- por un candidato o partido determinado en el interior de la ca-- silla o en el lugar donde los propios electores se encuentren -- formados;
- II.- Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones

durante la jornada electoral;

III.- Sustraiga, destruya, altere o haga un uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

IV.- Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada, o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;

V.- Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto a los resultados oficiales contenidos en las actas de escrutinio y cómputo; o

VI.- Impida con violencia la instalación; apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la Ley en la materia.

ARTICULO 407.

Se impondrán de setenta a doscientos días multa o prisión de -- tres meses a seis años, o ambas sanciones a juicio del juez, al servidor público que:

I.- Abusando de sus funciones obligue a sus subordinados a --- emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

II.- Condicione la prestación de un servicio público a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; o

III.- Destine fondos o bienes que tenga a su disposición en --- virtud de su cargo al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado, o proporcione ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores -- para que éstos presten servicios a un partido político o candidato.

ARTICULO 408.

Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución.

ARTICULO 409.

Se impondrán de veinte a cien días multa o prisión de treses -- meses a cinco años, o ambas sanciones a juicio del juez, a ---- quien:

I.- Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredita la ciudadanía; y

II.- Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

ARTICULO 410.

La pena a que se refiere el artículo anterior se podrá incre--- mentar en una cuarta parte si las conductas son cometidas por -

personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o - si fuere de nacionalidad extranjera.

V.2.7.1. LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

Conforme a las nuevas normas en materia electoral, las resoluciones que emita el Tribunal Federal Electoral revisten ahora un mayor alcance y trascendencia. El artículo 335 del Código, señala en general cuales son los efectos de dichas resoluciones:

"a) Confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, local o de circunscripción plurinominal;

b) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas cuando se den las causas previstas en el artículo 287 de este Código y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva para la elección de diputado de mayoría; y en su caso, el o las actas de cómputo distrital y el acta de cómputo de entidad federativa para la elección de senadores;

c) Revocar la constancia de mayoría expedida en favor de una fórmula de candidatos a diputados o senadores por los consejos distritales o locales competentes; otorgarla a la fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas;

d) Declarar la nulidad de la elección y revocar la constancia de mayoría expedida por el Consejo Distrital o Local, cuando se den los supuestos de nulidad previstos en los artículos 288 y 289 de este Código;

e) Declarar la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional cuando se de el supuesto previsto en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 303 de este Código; y

f) Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos de nulidad pre-

vistos en el artículo 287 de este Código; y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva."

Las resoluciones del Tribunal son de estricta legalidad, por lo cual no está facultado para interpretar disposiciones constitucionales sobre la materia, sino únicamente para resolver si en el caso particular se cumplió o no con lo previsto por la legislación federal electoral. (183)

Como se puede advertir, las resoluciones de Tribunal revisten un mayor alcance en la actualidad, puesto que pueden decidir acerca de la nulidad de una votación, competencia que estaba reservada a los Colegios Electorales conforme a lo dispuesto por el artículo 338 del anterior Código Federal Electoral. Anteriormente las resoluciones del Tribunal sólo podían traer como consecuencia la no expedición de constancias de mayoría o de asignación, sin embargo, es pertinente señalar que, no obstante la nueva competencia que hemos comentado, nuestra actual legislación electoral no preve sanción alguna para los organismos electorales en el caso de que no acaten lo resuelto por el Tribunal, y tampoco establece la posibilidad de que éste convoque a elecciones extraordinarias, ya que siguen siendo los Colegios Electorales quienes tienen la última palabra en la materia pudiendo éstos últimos modificar libremente las resoluciones que emita el Tribunal.

V.2.8. LOS COLEGIOS ELECTORALES.

Los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas, constituyen la última instancia en el proceso electoral mexicano, y encuentran su fundamento en el artículo 60 constitucional recientemente reformado, que establece textualmente:

"ARTICULO 60.- Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comi--

(183) Elías Musi, Edmundo. Naturaleza y Efectos de las Resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral. Estudio Inédito del Tribunal Contencioso Electoral Federal, México, 1988, P.P. 6 - 7.

sión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del tribunal electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables."

Conforme al texto antes transcrito del precepto constitucional reformado se establece un nuevo sistema para la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en cuyos términos el organismo estará formado "por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate".

En nuestro concepto, el sistema que comentamos seguirá permitiendo al partido mayoritario ejercer un control importante dentro del Colegio Electoral, por lo que a la toma de decisiones se refiere, toda vez que el organismo estará integrado por cien diputados como máximo, quienes representarán a un determinado partido político, en la proporción que a este le hayan sido otorgadas las constancias respectivas, por lo tanto, si un partido logró la mayoría absoluta en la Cámara, tendrá mayoría absoluta dentro del Colegio Electoral. Anteriormente el organismo se integraba con la totalidad de los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral.

Por último, se reitera el principio conforme al cual las resoluciones del Tribunal Federal Electoral podrán ser modificadas o revocadas por las que emitan los Colegios Electorales, siendo éstas últimas definitivas e inatacables.

Si bien conforme al penúltimo párrafo del artículo 60 constitucional se establece que, los Colegios Electorales podrán modificar o revocar las resoluciones del Tribunal, "cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho", en nuestra opinión ello no es suficiente para garantizar el eficaz desempeño de estos organismos, pues en ningún otro ordenamiento se establece procedimiento alguno que regule la actuación de los Colegios Electorales en la emisión de sus resoluciones, que les exija un estricto apego a los principios de Derecho para la calificación de las elecciones.

V.3. LAS ELECCIONES DE 1988 Y LA CRISIS DEL SISTEMA POLITICO.

Tiempo después de que los diversos partidos políticos dieron a conocer los nombres de sus candidatos para las elecciones de 1988, se desencadenaron los efectos económicos provocados por la caída de la Bolsa Mexicana de Valores que originaron una devaluación más del peso, situación que, debido al efecto del fenómeno inflacionario, colocó en una situación sumamente difícil a la economía mexicana. La forma en que el gobierno respondió a esta situación, fue poniendo en práctica el pacto de solidaridad económica, lo que finalmente repercutió en la disminución del poder adquisitivo de los asalariados y en una mayor miseria de las clases bajas y de los desocupados. "Para la población fue especialmente fuerte el impacto de los aumentos en los precios de los productos y servicios que proporciona el sector público (con un promedio del 80% frente al 30% de incremento de los salarios)". (184)

La disminución del poder adquisitivo de los salarios ha motivado el descontento de la población, la cual atribuye la crisis económica a los errores de los tres últimos gobiernos emanados del PRI, por ello, se observa en la actualidad una tendencia a manifestar más que en el pasado, tanto las preferencias políticas, como el rechazo al partido en el poder y a los gobernantes de él emanados.

Si bien el sistema electoral mexicano ha estado diseñado para garantizar al partido oficial el control absoluto sobre la Cámara de Diputados y en

(184) González Graf, Jaime. Las Elecciones de 1988 y la Crisis del Sistema Político. La Crisis del Sistema. Edit. Diana, P. 141.

general sobre los organismos electorales, los comicios de 1988 pusieron de relieve la debilidad del PRI, en tanto el partido ha experimentado una fuerte división interna.

En efecto, además del descontento de la población, ha existido un descontento en las filas del mismo partido en el poder, manifestado en las divergencias de algunos de sus militantes en relación con el procedimiento seguido por sus dirigentes para escoger al candidato a la presidencia de la República y a la política que los gobernantes han puesto en práctica para conducir a la sociedad y a la economía. Tal es el caso de Cuauhtémoc Cárdenas, cuando en la XIII Asamblea del partido expresó su inconformidad con la forma de elegir candidato a la Presidencia, circunstancia por la cual se trató de expulsarlo del PRI; posteriormente aceptó la postulación para la Presidencia por parte del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y fue expulsado del PRI. (185)

Por otra parte, hubo grupos políticos internos del partido que estuvieron interesados en evitar el ascenso a la Presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

El Sindicato Petrolero manifestó una gran animadversión en su contra, posiblemente porque siendo Secretario de Programación y Presupuesto, Salinas eliminó una cláusula del contrato colectivo de PEMEX que otorgaba al Sindicato Petrolero el 4% de lo que PEMEX pagaba a sus contratistas; también hubo descontento por el manejo que se hizo con los recursos de la Educación Pública a favor de la descentralización y modernización, que afectó al Sindicato de Trabajadores de la Educación; alguien tenía interés especial en denunciar a Salinas como asesino de su sirvienta, y se llegó a afirmar que la publicación del folleto que lo denunció fue financiada por los altos dirigentes del Sindicato Petrolero; Fidel Velázquez abandonó el presidium cuando Carlos Salinas de Gortari leía su discurso de aceptación de precandidatura, y posteriormente rechazó las proposiciones de reforma del PRI que hiciera Manuel Camacho a nombre de Carlos Salinas de Gortari, además de haberse opuesto a la negociación del PRI y los partidos de oposición para lograr una situación de tranquilidad en el Colegio Electoral y durante el Informe Presi-

dencial. (186)

Independientemente de las anteriores consideraciones, los partidos de oposición, especialmente el PAN y el Frente Cardenista, desempeñaron su papel con gran eficacia. El PAN movilizó a las clases medias de las grandes ciudades del centro y del norte de la República, mientras que el Frente Cardenista movilizó a las poblaciones de ciertas regiones en el sur del país. Durante la campaña electoral el cardenismo comenzó a adquirir una fuerza contundente, su arraigo con las clases trabajadoras del campo y la ciudad creció considerablemente, provocando un fuerte impacto entre los grupos estudiantiles y un arrastre aplastante en la ciudad de México en donde existe un gran número de asalariados que han sido maltratados por la crisis económica. "El día de las elecciones, los resultados preliminares fueron una gran sorpresa, pero en mayor medida para el gobierno y el PRI, que tuvieron que suspender la comunicación temprana de los resultados y declarar candidato triunfador a Carlos Salinas de Gortari sin sustento informativo". (187)

En la actualidad nuestra sociedad se encuentra más informada y está pidiendo una mayor participación política, además de bienestar económico. Ya no estamos dispuestos a aceptar un sistema político que gire alrededor de un presidencialismo que todo lo resuelve y un partido oficial que todo lo controla. Los miembros de la clase empresarial exigen participación en la definición de la política económica, los obreros exigen participación en la política laboral, los campesinos exigen bienestar y autonomía que nunca han tenido, y las clases medias exigen participación en el poder a través de la lucha de partidos.

(186) Idem, P.P. 143 a 147.

(187) Idem, P. P. 141 y 142.

CONCLUSIONES

I. El sistema político mexicano se basa en la teoría de la representación como un instrumento para la legitimación del partido oficial en el ejercicio del poder, y esto se hace posible a través del ejercicio del sufragio.

El sufragio como derecho es la principal forma de participación que tienen los ciudadanos mexicanos en la vida política del país.

II. En México existe una escasa participación política del pueblo, lo que constituye un importante obstáculo para el desarrollo de la democracia, si bien nuestra Constitución contempla la figura del sufragio universal como un derecho de los ciudadanos, así como algunas formas de democracia semidirecta tales como la consulta pública y la iniciativa popular, en la práctica estos elementos no son suficientes para garantizar una óptima participación política de los múltiples grupos que conforman nuestra sociedad.

III. Vivimos una democracia meramente representativa y poco participativa, en la cual los representantes de la sociedad no son determinados por ésta sino por cada partido político. Esta democracia no satisface las necesidades del pueblo, pues si bien permite que exista un auténtico pluralismo ideológico y una competición abierta y libre por conquistar el gobierno del Estado, en la práctica la sociedad es manipulada por quienes gobiernan en su nombre y no es posible que aquella revoque la investidura otorgada a los representantes.

IV. Los partidos políticos son los protagonistas de la vida política en los regímenes de democracia representativa; le proporcionan una organización básica, encuadran la vida política y condensan la multiplicidad de opiniones individuales en torno a algunas ideas fundamentales.

V. Todo régimen jurídico que se precie de ser democrático, debe garantizar el libre juego político de los partidos promoviendo e instituyendo medios de participación de todos los grupos ideológicos existentes, para garantizar el derecho de las minorías a ser escuchadas.

VI. El desarrollo de los partidos políticos en México estuvo supeditado en un principio a la influencia de los caudillos militares; las candidaturas fueron el producto de fracturas en el grupo dominante posrevolucionario, eran candidaturas personalistas que no contaban con una ideología clara y defi-

nida que permitiera diferenciarlas, y no existía una organización sólida del partido que le permitiera, como institución sobrevivir a la figura del caudillo.

VII. La constitución del Partido Acción Nacional (PAN) el 15 de septiembre de 1939 representa un evento de relevancia para el sistema electoral mexicano, pues este partido es desde entonces, la segunda fuerza política del país.

VIII. La fundación del PAN es considerada por algunos autores como el inicio del pluripartidismo formal, que se complementó posteriormente en 1948 con el Partido Popular, después Partido Popular Socialista (PPS) y en 1954 con el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Estos partidos de oposición protagonizaron una etapa de estancamiento político que duró hasta la reforma política de 1977, desempeñando como función principal la de legitimar al partido en el poder disfrazando de democráticas las elecciones, a fin de lograr la legalidad y legitimar a los candidatos del PRI entre 1955 y 1976.

IX. Después de la reforma política de 1977 que permitió el surgimiento de nuevas instituciones políticas, los partidos de oposición pasaron de ser cuatro (PRI, PAN, PPS, PARM), a siete en 1979 (PRI, PAN, PPS, PARM, PDM, PST, PCM), a nueve en 1982 (PRI, PAN, PPS, PARM, PST, PDM, PSUM, PMT, PRT) y a ocho en 1988 (PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN, PMS, PDM, PRT).

X. La importancia y trascendencia del Derecho Electoral, radica en que éste instrumenta a la democracia, haciendo posible que el pueblo se haga representar para el ejercicio del poder soberano que de él emana. Las normas electorales deben garantizar que el ejercicio del sufragio tenga los resultados que en justicia le corresponden.

XI. A partir de la promulgación del Código Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1987, se introduce a nuestro sistema electoral un régimen jurisdiccional, a través de la creación del denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, ahora conocido como Tribunal Federal Electoral.

XII. Conforme a la nueva competencia que el actual Código de Instituciones y Procedimientos Electorales atribuye al Tribunal Federal Electoral, sus resoluciones revisten ahora un mayor alcance y trascendencia, puesto que

pueden decidir acerca de la nulidad de una votación, competencia que estaba reservada a los Colegios Electorales conforme a la anterior legislación electoral. Por otra parte se establecen las reglas aplicables para la jurisprudencia del Tribunal, lo que servirá para la creación de criterios firmes de justicia en materia electoral.

XIII. Por lo que toca al procedimiento contencioso, ahora se encuentra íntegramente regulado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, anteriormente había que remitirse a códigos procesales diversos.

En lo relativo a pruebas se establece un régimen más amplio, conforme al cual se contempla la posibilidad de aportar no sólo pruebas documentales públicas, sino también documentales privadas; se establecen reglas precisas para regular las competencias, términos procesales, notificaciones, trámites y resoluciones.

XIV. No obstante las nuevas competencias que se reconocen al Tribunal, el sistema establecido para la integración de sus Salas, resulta en nuestro concepto sumamente inconveniente. El hecho de que el actual Código establezca que los Magistrados del Tribunal serán nombrados por la Cámara de Diputados "de entre los propuestos por el Presidente de la República", pugna abiertamente con la autonomía del Tribunal, puesto que este hecho implica un nexo jerárquico entre el Poder Ejecutivo y el Pleno del Tribunal, por lo que se refiere al nombramiento de sus miembros.

XV. Los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas siguen siendo la instancia máxima e irrecurrible en la materia que nos ocupa, pudiendo modificar o revocar las resoluciones del tribunal sin sujetarse a procedimiento alguno que regule su actuación y garantice un estricto apego de sus resoluciones a los principios de derecho.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL. Estudio Inédito del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.
2. Acosta Romero, Miguel. REFLEXIONES SOBRE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL DE MEXICO. Instituto Interamericano de Derecho Humanos, Costa Rica, 1989.
3. Arellano García, Carlos. TEORIA GENERAL DEL PROCESO. Porrúa, México, 1980.
4. Aristóteles. LA POLITICA. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1970.
5. Autores Varios. CONSTITUCIONES POLITICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1985.
6. Autores Varios. HISTORIA DE MEXICO. Salvat, México, 1978.
7. Autores Varios. INFORME DE ACTIVIDADES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL, PROCESO ELECTORAL 1987-1988. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.
8. Autores Varios. LAS ELECCIONES DE 1988 Y LA CRISIS DEL SISTEMA POLITICO. Imep, México, 1989.
9. Autores Varios. REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL 1982-1987, REFLEXIONES Y APUNTES BIBLIOGRAFICOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1987.
10. Barquín, Manuel. LA REFORMA ELECTORAL DE 1986-1987 EN MEXICO. RETROSPECTIVA Y ANALISIS. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1987.
11. Basave Fernández del Valle, Agustín. PARTIDOS POLITICOS Y SISTEMAS ELECTORALES. ANUARIO JURIDICO IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
12. Berlín Valenzuela, Francisco. DERECHO ELECTORAL. Porrúa, México, 1980.
13. Berlín Valenzuela, Francisco. TEORIA Y PRAXIS POLITICO ELECTORAL, Porrúa, México, 1983.
14. Betancur Jaramillo, Carlos. CONTENCIOSO ELECTORAL. ACCIONES Y RECURSOS ORDINARIOS. Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UPB, Primer Semestre, No. 65, Abril-Mayo-Junio, Medellín, Colombia, 1984.

15. Biblioteca del Congreso de la Nación. REGIMENES Y SISTEMAS ELECTORALES. Serie Bibliográfica 4, Tomo 2, Buenos Aires, Argentina, 1982.
16. Bidart Campos, Germán. LEGITIMIDAD DE LOS PROCESOS ELECTORALES. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica, 1986.
17. Bidart Campos, Germán. CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACION DE UN REGIMEN DEMOCRATICO, Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
18. Bobbio, Norberto. ESTADO, GOBIERNO Y SOCIEDAD. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
19. Bobbio, Norberto. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
20. Borghes, Doménico. IL CONTENZIOSO IN MATERIA DI ELEGIBILITA. Seminario Giuridico Della Universita di Bologna LXXX, Milan, Italia, 1979.
21. Briseño Sierra, Humberto. ESTUDIOS DE DERECHO PROCESAL. Edit. Cárdenas, México, 1980.
22. Burgoa, Ignacio. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA POLITICA. Revista Foro Hondureño, Nos. 40-41, Nov. 1982 a abril 1983, Año XLV, Tegucigalpa, Honduras, 1983.
23. Burgoa, Ignacio. LA CONSTITUCIONALIZACION DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS PARTIDOS POLITICOS. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS, UNAM, México, 1975.
24. Burgoa, Ignacio. LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. Porrúa, México, 1988.
25. Carpizo, Jorge. LA REFORMA POLITICA MEXICANA DE 1977. Anuario Jurídico VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1979.
26. Cámara de Diputados. DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO. MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, México, 1984.
27. Carrillo Prieto, Ignacio. REFORMAS ELECTORALES Y REFORMA POLITICA. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
28. Casillas H., Roberto. LA PARTICIPACION DEL CIUDADANO EN LAS DECISIONES POLITICAS FUNDAMENTALES. PARTIDOS POLITICOS Y SISTEMA ELECTORAL. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.

29. Christensen, Roberto. LA SOBERANIA DEL PUEBLO Y SU FUNCION ELECTORAL. Librería Editorial Ciencias Económicas, Paraguay, 1957.
30. Cima, Aldo José y Carballo, Luis David. LOS PARTIDOS POLITICOS. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1982.
31. Comisión Federal Electoral. PLURALISMO POLITICO. Gaceta Informativa de la CFE., No. 1, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1985.
32. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Edit. Trillas, México, 1984.
33. Dana Montaña, Salvador M. LA JUSTICIA ELECTORAL. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Publicación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Año X, Tercera Epoca, Nos. 45-46, Santa Fe, Argentina.
34. De Andrea Sánchez, Francisco. LAS INNOVACIONES DEL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987 EN RELACION CON LOS PARTIDOS POLITICOS Y LOS GRUPOS DE PRESION. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 5, Mayo-Agosto, 1987, UNAM, México.
35. De Andrea Sánchez, Francisco. LA EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS: EPOCA CONTEMPORANEA. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, Porrúa, México, 1987.
36. De Andrea Sánchez, Francisco. LA TEORIA DE LOS PARTIDOS POLITICOS. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 8, Mayo-Agosto, 1988, UNAM, México.
37. De Andrea Sánchez, Francisco. PARTIDOS POLITICOS. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO, Porrúa, México, 1987.
38. De la Hidalga, Luis. SISTEMAS ELECTORALES EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO. Revista Pensamiento Político, Vol. IV, No. 14, Junio, 1970, México.
39. Demaría Massey de Ferre, María Elena. CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACION DE UN SISTEMA DEMOCRATICO. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
40. Duguit, León. LA TRANSFORMACION DEL ESTADO. Traducción de Adolfo Posada. Librería Española y Extranjera Francisco Beltrán, Madrid, España, 1921.
41. Duverger, Maurice. INSTITUCIONES POLITICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Ariel, México, 1986.

42. Duverger, Maurice. LOS PARTIDOS POLITICOS. FCE., México, 1988.
43. Duverger, Maurice. SOCIOLOGIA DE LA POLITICA. Edit. Ariel, Barcelona, España, 1975.
44. Elías Musí, Edmundo. NATURALEZA Y EFECTOS DE LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL. Estudio Inédito del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México, 1988.
45. Engels, Federico. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO (1891). Versión en Español. Editorial Progreso, Moscú, U.R.S.S.
46. Fayt, Carlos S. DERECHO POLITICO. 4a. Edición, Edit. Abeledo-perrot, Buenos Aires, Argentina, 1973.
47. Fix Zamudio, Héctor. JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y REGIMEN DEMOCRATICO EN IBEROAMERICA. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
48. Franco, Rolando. LOS SISTEMAS ELECTORALES Y SU IMPACTO POLITICO. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1987.
49. Fuentes Díaz, Vicente. LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO, Altiplano, México, 1969.
50. Galindo Camacho, Miguel. CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACION DE UN REGIMEN DEMOCRATICO. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
51. García Belaunde, Domingo. ¿CONSTITUCIONALISMO DEMOCRATICO O DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL?. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
52. García Laguardia, Jorge Mario. LA CONSTITUCIONALIZACION DEL REGIMEN JURIDICO DE PARTIDOS POLITICOS EN CENTROAMERICA. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS, UNAM, México, 1975.
53. García Laguardia, Jorge Mario. SUBVERSION, CONTRAINSURGENCIA, PLURALISMO RESTRINGIDO. LA CUADRATURA DEL CIRCULO POLITICO CONSTITUCIONAL EN GUATEMALA. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
54. García Maynez, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. 8a. Edición, Porrúa, México, 1958.
55. García Orozco, Antonio. LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA 1812-1977. Reforma Política No. 3, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, Segunda Edición, México, 1978.

56. González Casanova, Pablo. EL ESTADO Y LOS PARTIDOS POLITICOS EN MEXICO, Era, México, 1985.
57. González Rodríguez, Miguel Angel. CALIFICACION DE ELECCIONES, EL CONTENCIOSO POLITICO. Revista Pensamiento Político, VOL. XIII, No. 52, Agosto 1973, México.
58. González Uribe, Héctor. CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACION DE UN SISTEMA DEMOCRATICO. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
59. Horn, Hans Rudolf. REFLEXIONES COMPARATIVAS SOBRE CONCENSO REAL Y PARTIDOS POLITICOS. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
60. Kelsen, Hans. TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO. FCE., México, 1949.
61. Lasalle, Ferdinand. ¿QUE ES UNA CONSTITUCION?. Edit. Cenit, Madrid, España, 1931.
62. Lazzarini, José Luis. REAFIRMACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
63. MacGregor, Josefina. LA XXVI LEGISLATURA FRENTE A VICTORIANO HUERTA. ¿UN CASO DE PARLAMENTARISMO?. Revista Secuencia No. 4, Enero-Abril de 1986, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México.
64. Madrazo, Jorge. UN PANORAMA DE LA REFORMA ELECTORAL EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA MEXICANA. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
65. Marx, Carlos y Engels, Federico. EL MANIFIESTO DEL PARTIDO COMUNISTA (1848). Ediciones Gernika, México.
66. McIver, R.M. EL MONSTRUO DEL ESTADO. FEC., México, 1942.
67. Mendieta y Núñez, Lucio. EL DERECHO PRECOLONIAL. Enciclopedia Ilustrada Mexicana No. 7, Porrúa, México, 1937.
68. Merkl H., Peter. TEORIAS POLITICAS COMPARADAS. Edit. Roble, México, 1973.
69. Molina Piñeiro, Luis J. APORTES PARA UNA TEORIA DEL GOBIERNO MEXICANO. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983.
70. Moreno, Manuel M. EL DERECHO ELECTORAL Y LA EVOLUCION POLITICA DE MEXICO. Revista de Ciencias Políticas y Sociales, Año X, No. 37, Julio-Septiembre, 1964, México.

71. Morillas Cuevas, Lorenzo. LOS DELITOS ELECTORALES. Universidad de Granada, Granada, España, 1977.
72. Muro Orejón, Antonio. CEDULARIO AMERICANO DEL SIGLO XVIII. COLECCION DE DISPOSICIONES LEGALES INDIANAS DESDE 1680 A 1900, CONTENIDAS EN LOS CEDULARIOS DEL ARCHIVO GENERAL DE INDIAS. Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla y de la Cátedra de Historia del Derecho Indiano de la Universidad de Sevilla, Sevilla, España, 1977.
73. Nohlen, D. SISTEMAS ELECTORALES DEL MUNDO. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
74. Nuncio, Abraham. EL PAN ALTERNATIVA DE PODER O INSTRUMENTO DE LA OLIGARQUIA EMPRESARIAL. Nueva Imagen, México, 1986.
75. Ovilla Mandujano, Manuel. TEORIA POLITICA. UNAM, México, 1985.
76. Pantoja Morán, David. LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS. UN MARCO TEORICO PARA SU DISCUSION Y EXPLICACION CON ALGUNAS REFERENCIAS AL DERECHO POSITIVO. EL REGIMEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS. UNAM, México, 1975.
77. Paoli Bolio, Francisco. LAS ELECCIONES EN MEXICO. EVOLUCION Y PERSPECTIVAS. Siglo XXI, México, 1985.
78. Patiño Camarena, Javier. ANALISIS DE LA REFORMA POLITICA. UNAM, México, 1980.
79. Patiño Camarena, Javier. CARACTERISTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACION DE UN SISTEMA DEMOCRATICO. (SUBSTRACTO MINIMO DE LA DEMOCRACIA). Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
80. Quintero, César. LOS PARTIDOS POLITICOS Y LOS SISTEMAS ELECTORALES. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
81. Rae, Douglas W. THE POLITICAL CONSEQUENCES OF ELECTORAL LAWS. New Haven Yale University Press, E.U.A., 1967.
82. Rodríguez Araujo, Octavio. LA REFORMA POLITICA Y LOS PARTIDOS EN MEXICO. Siglo XXI, México, 1983.
83. Rodríguez Lozano, Amador. EL DOBLE PERIODO DE SESIONES Y LA REDUCCION DEL PLAZO ENTRE LA ELECCION Y TOMO DE POSESION DEL PRESIDENTE. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Porrúa, México, 1987.
84. Rousseau, Juan Jacobo. EL CONTRATO SOCIAL. Edit., Andes, Bogotá, Colombia, 1978.

85. Sadek, María T.A. y Borges José A. EDUCACION Y CIUDADANIA: LA EXCLUSION POLITICA DE LOS ANALFABETAS EN EL BRASIL. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica, 1985.
86. Sánchez Bringas, Enrique. CONTENCIOSO ELECTORAL. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Porrúa, México, 1987.
87. Sánchez Bringas, Enrique. EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS 1812-1918. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Porrúa, México, 1987.
88. Secretaría de Gobernación. RENOVACION POLITICA. Renovación Política Electoral, No. 1, Audiencias Públicas de Consulta. Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986.
89. Serna Elizondo, Enrique. UN SISTEMA DE PARTIDOS SEMICOMPETITIVO, EL CASO DE MEXICO. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
90. Serrano Migallón, Fernando. LAS ASOCIACIONES POLITICAS. Anuario Jurídico IX, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.
91. Solano Yáñez, Delfino. EL DERECHO ELECTORAL. EL SUFRAGIO Y LOS DERECHOS ELECTORALES. Revista Pensamiento Político, Vol. IV, No. 14, Junio, 1970, México.
92. Solano Yáñez, Delfino. ORGANISMOS Y PROCESOS ELECTORALES. LA RENOVACION POLITICA Y EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. Porrúa, México, 1987.
93. Tena Ramírez, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Porrúa. 20a. Edición, México, 1984.
94. Torres Lemus, Alfonso. ETIMOLOGIAS GRECOLATINAS. Porrúa, México, 1981.
95. Truyol y Serra, Antonio. LOS DERECHOS HUMANOS. Edit. Tecnos, Madrid, España, 1971.
96. Valadez, Diego. ALGUNOS SUPUESTOS PARA LA CONSTITUCIONALIZACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS. UNAM, México, 1975.
97. Vanossi, Jorge Reinaldo. UNA CUADRATURA DEL CIRCULO CONSTITUCIONAL. EL RECONOCIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS. UNAM, México, 1975.

LEYES Y CODIGOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CODIGO FEDERAL ELECTORAL.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.