

308909
UNIVERSIDAD PANAMERICANA 3

FACULTAD DE DERECHO 82

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNAM



" SISTEMA ELECTORAL MEXICANO "

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA EL ALUMNO:

ALBERTO BRICEÑO ALATRISTE

DIRECTOR DE TESIS: DR. ROBERTO IBAÑEZ MARIEL

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1993



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.

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO.- ASPECTOS CONCEPTUALES..... 1

- A . PODER.
- B . AUTORIDAD.
- C . PODER POLITICO.
- D . SOBERANIA.
- E . CONTROL DE PODERES.
- F . PARTIDOS POLITICOS.

CAPITULO SEGUNDO.- ANTECEDENTES DE LEGISLACIONES ELECTORALES EN MEXICO..... 44

- A . COLONIA.
- B . LEGISLACION ELECTORAL DE 1812-1821.
 - 1. CONSTITUCION DE CADIZ.
 - 2. CONSTITUCION DE APATZINGAN.
 - 3. CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821.
- C . LEGISLACION ELECTORAL DE 1823-1853.
 - 1. LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUCIONALES DEL
17 DE JUNIO DE 1823.
 - 2. CONSTITUCION DE 1824.

3. DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y DIPUTADOS DEL 11 DE ABRIL DE 1826.
4. REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA DEL 12 DE JULIO DE 1830.
5. LEY SOBRE ELECCION DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO GENERAL Y DE LOS INDIVIDUOS QUE COMPONGAN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES.
6. CONVOCATORIA PARA ELECCIONES DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1841.
7. BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA DEL 14 DE JUNIO DE 1843.
8. DISPOSICIONES EN MATERIA ELECTORAL DE 1846 A 1853.

D . LA LEGISLACION ELECTORAL DE LA REFORMA.

1. CONVOCATORIA PARA EL CONGRESO CONSTITUYENTE.
2. ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA.
3. CONSTITUCION DE 1857.
4. LEY ORGANICA ELECTORAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1857.
5. CIRCULAR DEL 22 DE JUNIO DE 1867.
6. CONVOCATORIA PARA ELECCION DE LOS PODERES FEDERALES.
7. REFORMA ELECTORAL DEL 8 DE MAYO DE 1871.
8. DECRETO REFORMATARIO DEL 23 DE OCTUBRE DE 1872.
9. DECRETO PARA LA ELECCION DE SENADORES.

E . LEGISLACION ELECTORAL DURANTE EL PORFIRIATO.

1. REFORMAS AL ARTICULO 78 CONSTITUCIONAL.
2. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901.

F . LEGISLACION ELECTORAL DURANTE LA REVOLUCION.

1. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1911.
2. DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911.
3. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.
4. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
5. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DE CONGRESO ORDINARIO.
6. LEY ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DE 1918.

CAPITULO TERCERO.- REFORMAS RECIENTES AL DERECHO ELECTO-
RAL.....112

- A . LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946.
 1. PROCESO ELECTORAL.
 2. PARTIDOS POLITICOS.
 3. REFORMAS.
- B . LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951.
 1. PROCESO ELECTORAL.
 2. PARTIDOS POLITICOS.
 3. REFORMAS.
- C . REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1953.
- D . REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963.
- E . REFORMA DE 1963 A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951..120
- F . REFORMA ELECTORAL DE 1970.
- G . REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1972.
- H . LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973.
 1. PROCESO ELECTORAL.

- 2. PARTIDOS POLITICOS.
- I . REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977.
- J . LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977.
 - 1. SISTEMA ELECTORAL.
 - 2. PARTIDOS POLITICOS.
 - 3. ORGANISMOS ELECTORALES.
 - 4. RECURSOS ELECTORALES.

CAPITULO CUARTO.- REFORMA POLITICA DE 1986.....164

- A . REFORMAS CONSTITUCIONALES.
 - 1. INTRODUCCION.
 - 2. INICIATIVA DE LA REFORMA.
 - 3. ESTUDIO ANALITICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986.
- B . CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987.
 - 1. MARCO CONCEPTUAL DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS.
 - 2. CAMBIOS FUNDAMENTALES QUE INTRODUIJO EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987.

CAPITULO QUINTO.- REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989.....282

- A . ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS.
- B . INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.
 - 1. PARTIDO DE ACCION NACIONAL.
 - 2. PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.
 - 3. PARTIDO AUTENTICO DE LA REVOLUCION MEXICANA.
 - 4. PARTIDO POPULAR SOCIALISTA.

5. PARTIDO DEL FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCION NACIONAL.

6. PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA.

C . REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990.

1. ARTICULO 5o.

2. ARTICULO 35.

3. ARTICULO 36.

4. ARTICULO 41.

5. ARTICULO 54.

6. ARTICULO 60.

7. ARTICULO 73.

8. ARTICULOS TRANSITORIOS.

CAPITULO SEXTO.- CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.....333

A . INTEGRACION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA UNION.

1. DISPOSICIONES PRELIMINARES.

2. PARTICIPACION DE LOS CIUDADANOS EN LAS ELECCIONES.

3. DE LA ELECCION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA UNION.

B . PARTIDOS POLITICOS.

1. DISPOSICIONES PRELIMINARES.

2. CONSTITUCION, REGISTRO, DERECHOS Y OBLIGACIONES.

3. PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

4. FRENTES, COALICIONES Y FUSIONES.

5. PERDIDA DE REGISTRO.

- C . INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.
 - 1. DISPOSICIONES PRELIMINARES.
 - 2. ORGANOS CENTRALES.
 - 3. ORGANOS DELEGACIONALES.
 - 4. LOS ORGANOS DEL INSTITUTO EN LOS DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES.
 - 5. MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.
 - 6. DISPOSICIONES COMUNES.
- D . DIRECCIONES EJECUTIVAS.
 - 1. PROCEDIMIENTOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.
 - 2. BASES PARA LA ORGANIZACION DEL SERVICIO PROFESIONAL.
- E . PROCESO ELECTORAL.
 - 1. DISPOSICIONES PRELIMINARES.
 - 2. ACTOS PREPARATORIOS DE LA ELECCION.
 - 3. JORNADA ELECTORAL.
 - 4. ACTOS POSTERIORES A LA ELECCION Y RESULTADOS ELECTORALES.
- F . TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.
 - 1. DISPOSICIONES PRELIMINARES.
 - 2. SALAS Y MAGISTRADOS.
- G . NULIDADES, MEDIOS DE IMPUGNACION Y SANCIONES.
 - 1. NULIDADES.
 - 2. SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION.
 - 3. SANCIONES.
- H . ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.
- I . LA NUEVA PERSPECTIVA.
 - 1. UNA NUEVA LEGISLACION.
 - 2. REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

3. ESCENARIOS PARA 1994.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

Es necesario repasar, aún cuando sea brevemente, la historia política de nuestro país, su evolución y las fuerzas que fueron determinando los cambios en el pasado, como tarea primordial para proyectar lo que debemos hacer a fin de mejorar la práctica democrática, con disminución de los aspectos negativos y acentuando lo alcanzado a base de la tragedia del pueblo que en primera y última instancia, sufre, resiste y se convulsiona en las luchas armadas y ante las crisis sociales y económicas.

Los movimientos sociales, que se inician en 1810, han sido gestados por un pequeño grupo de intelectuales, al cual se unieron otros con capacidad económica, donde ocultamente aparecían fuerzas del extranjero. A pesar de su conformación, han tenido un aparente impulso reivindicador en favor de las clases desvalidas.

La salida de los españoles se debió a presiones europeas; el sostén del gobierno de Juárez, cobró fuerza decisiva con el apoyo estadounidense, que obligó a la salida de los franceses; la llegada de Madero, se hizo con un importante apoyo militar y estratégico del país del norte; Carranza sintió la necesidad de contar con la alianza de esa nación para estabilizar su gobierno.

Al término de la década de los años 30, en la campaña entre los dos últimos generales que habrían de buscar el poder,

Manuel Avila Camacho y Juan Andrew Almazán, en las elecciones de 1940, volvieron a relucir las armas y se conmocionó el país ante la posibilidad de un movimiento armado; las elecciones contaron con más del cincuenta por ciento de los votos del padrón a favor del grupo opositor; el triunfo forzado de Avila Camacho desestimuló a los grupos opositores y se inició una larga etapa de conformismo. Tanto en 1946, como en los trienios y sexenios sucesivos, el número de votantes fue reduciéndose en forma alarmante hasta alcanzar apenas un diez por ciento de los ciudadanos empadronados.

Después de 1940, se inicia una mayor solidez en las instituciones, sin guerras internas y con gobiernos de carácter eminentemente civil. Para contrarrestar la influencia de los Estados Unidos de América, ha habido gobernantes que han ampliado sus relaciones con otras naciones latinoamericanas y europeas; con las primeras sólo hemos encontrado condiciones que, en el mejor de los casos, resultan similares a las nuestras; con las segundas nos enfrentamos a grandes intereses económicos que en última instancia buscan ventajas propias, sin favorecer la economía ni la soberanía del país.

Los partidos de oposición vieron fortalecer su fuerza, al mantener una posición de autonomía como Acción Nacional o al aprovechar la coyuntura caracterizada por los diferentes matices de un complicado fenómeno nacional, para formar coaliciones transitorias que incrementaron su credibilidad y fuerza ante el electorado.

En los últimos sexenios se pusieron en vigor reformas administrativas, políticas, fiscales y económicas, sin haber emprendido una auténtica reforma jurídica con el propósito de transformar nuestro derecho en un instrumento orientado a la realización de la justicia social.

Cada gobierno ha considerado necesario reafirmar su fuerza política con modificaciones al sistema electoral, que justifiquen su legitimidad y consoliden al sistema constitucional establecido. De ahí la necesidad de repasar los principales conceptos de la teoría política, para fundar los cambios en la sociedad que se divorcia de sus gobernantes, en una democracia sin el pueblo, para usar una de las frases conocidas de Maurice Duverger.

La crisis económica que se generó con la llegada al poder de Luis Echeverría, se agravó con José López Portillo y encontró su cúspide con el gobierno de Miguel de la Madrid, produjo como consecuencia que la tradicional apatía se transformara en desorientación, malestar, desconfianza y abierta oposición a todo lo que estuviera relacionado con el sistema político imperante.

Los grupos de campesinos y obreros que formaban el sostén primordial del partido en el poder se dividieron drásticamente. La dirigencia, unida al Partido Revolucionario Institucional se divorció de las bases, por la corrupción o los intereses políticos personales de sus dirigentes. En

efecto, se había perdido el espíritu de lucha clasista; los salarios de los obreros eran manejados por administradores públicos, con base en planes globales o nacionales de desarrollo, sin tomar en cuenta las necesidades individuales. Los campesinos se veían convocados a reuniones donde los técnicos explicaban la necesidad de desarrollo del campo sin aumentar las posibilidades de su realización, el ingreso por la venta de productos ni las garantías que estimularan su trabajo. Los grupos de no asalariados crecieron en las ciudades como resultado de un peligroso desempleo que superó cualquier cifra de la historia, así como por la ausencia de atractivos en el interior de las comunidades rurales, lo que fue llenando las banquetas, las esquinas y cualquier espacio donde estas personas pudieran hacer la venta de algunos productos o solicitar dinero.

Al problema social se unió el desestímulo a la inversión productiva con una enorme recesión, el incremento de capacidad ociosa y la eliminación de planes masivos de capacitación y adiestramiento para el trabajo; la inflación más terrible en la historia económica se hizo sentir en poco tiempo, como resultado de la ausencia de programas de desarrollo con metas a corto, mediano y largo plazo. Todas las medidas de emergencia fueron ensayadas al mismo tiempo que encontraban el más rotundo fracaso en su aplicación. El Fondo Monetario Internacional fue señalado como responsable de las desgracias internas, al establecer condiciones que era imposible atender por una deuda que fue creciendo en sólo dieciocho años, de veinte mil a más de ciento veinte mil

millones de dólares.

El crecimiento de la población electoral, no corrió al parejo de un sistema educativo, con orientación política, que incrementara la cultura del ciudadano; las mujeres representaron una gran corriente, con más del cincuenta por ciento del electorado, pero sin derechos familiares, civiles o laborales que permitieran su evolución; los jóvenes llegaron a la ciudadanía a los 18 años, pero en las escuelas no se canalizó su participación cívica. La indiferencia que se reflejó en las elecciones, sólo se transformaba aisladamente en apoyo a un candidato con arraigo o por la dirigencia local de algún partido preocupado por atender o utilizar los problemas sociales.

Las elecciones federales de 1985 fueron un llamado de atención, que no se tomó en cuenta; la inquietud ya comprendía a la población, desde las más disímolas edades, hasta los diferentes estratos sociales, en todas las latitudes.

Las elecciones federales de 1988, así como las llevadas a cabo, en esa misma época en algunas entidades, con carácter local, representan una transformación profunda en la historia política. La participación ciudadana fue aumentando conforme se llevaban a cabo las campañas, hasta integrar una corriente mayor a la de 1940. Los varones discutían por vez primera los asuntos del país; las mujeres abandonaron sus hogares y se lanzaron a la calle; los jóvenes eran activistas incansables a

favor del candidato de su preferencia. La indiferencia se hizo a un lado y fue arrollada por un entusiasmo que exigía cambios, sobre la base de "sí se puede", con el consenso de la mayoría. La impresión de esos acontecimientos fue la de hacer realidad los principios consignados en la Constitución: "La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. El pueblo tiene el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". A pesar del resultado evidente, se sembró la duda y se mantuvo al candidato oficial, sobre la voluntad del pueblo.

Las elecciones federales de 1991 podían dar lugar a pensar en el retorno de la indiferencia o la renovación de la confianza en el sistema. Sin embargo, en pocos meses esos resultados alentadores fueron trastocados por las elecciones locales de Baja California, Guanajuato, San Luis Potosí, Chihuahua, Michoacán, Tamaulipas, Veracruz; las concertaciones donde aparentemente se concedieron espacios a la oposición, permitieron el arribo de los primeros gobernadores del Partido Acción Nacional, el triunfo de senadores de ese partido y la protesta pertinaz de los pueblos cuando se sienten defraudados al negarse el triunfo real o aparente de los candidatos de izquierda o de derecha.

Para llevar a cabo una reforma que haga más efectivo el derecho, es menester un replanteamiento de los valores que pretende proteger. Asimismo, definir el tipo de sociedad al que aspiramos; pero fundamentalmente, la labor consistirá en desterrar de él las ficciones y contradicciones dispersas en

todo su contenido. De ninguna manera se sugiere la legalización de la realidad actual con sus grandes injusticias, pero tampoco hay que disfrazarla con atributos que no tiene, como consecuencia de actitudes idealistas, románticas o francamente demagógicas.

En este entorno se ha desarrollado la actual generación de jóvenes, cuyo papel tiene mayor responsabilidad en todos los ámbitos, sin contar con seguridad en lo que podemos hacer ni en aquello que somos capaces de lograr, con base en nuestra preparación.

Los ejemplos de otros países no resultan ajenos a nuestro pueblo, por los medios de información que nos proporcionan noticias cotidianas; el desmembramiento de la gran Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, tantos años sometidas a la "dictadura del proletariado", que en el fondo era una tiranía de los grupos en el poder; el fin de las dos Alemanias, con el derrumbe del muro de Berlín y la consolidación de una sola nación; las elecciones en Francia que dan el triunfo a un Primer Ministro conservador, contrario a la corriente política de Françoise Mitterand; los movimientos en los países árabes, las manifestaciones en Inglaterra, Italia y España; el peregrinar del Papa por todos los países del mundo y sus constantes llamados por la paz, la disminución a la opresión y una mayor atención a los desvalidos; la miseria en los pueblos de Africa; el derrocamiento del presidente del Brasil, por conducta deshonesto; los movimientos en el Perú, donde el presidente Fugimore encabeza el cambio; la

elecciones en los Estados Unidos, con un pueblo que reclamó mayor atención a los asuntos domésticos y dió el triunfo al demócrata Clinton sobre el conservador Bush. Todo ello ha influido en nuestra manera de ser y de pensar; aquí también se espera el cambio radical, definitivo, que por la vía pacífica de las elecciones pueda dar mayor atención al pueblo.

La herencia política que recibimos nos ha permitido participar en las elecciones de los últimos años como factor determinante en los resultados. El cambio que nos hemos propuesto alcanzar por la vía pacífica, cuya factibilidad está demostrada, es el procedimiento para adecuar las estructuras a los requerimientos generales de nuestra población. Las condiciones que pretenden imponernos del exterior, no deben ubicarse por la propia tranquilidad y evolución. Estamos al inicio, apenas, de un largo trayecto de ajustes y cambios, que debemos esforzarnos por llevar adelante en el menor tiempo posible sin imposiciones ni violencia.

Debemos convencernos de la necesidad de emplear la capacidad y la audacia para aprovechar integralmente los recursos naturales que tenemos prácticamente abandonados, en beneficio de los núcleos humanos más desprotegidos. En la actualidad contamos con una conciencia generalizada de lo que podemos lograr en el terreno político, como premisa para alcanzar adelantos en otros renglones. La honestidad debe ser una condición "sine qua non" del político, puesto que va a

manejar recursos ajenos. Su principal supervisor debe ser una opinión pública informada y participante, un Congreso con atribuciones amplias y una oposición lúcida en el ejercicio de sus derechos. El gobernado sabe más de lo que el gobernante supone, todo es cuestión de brindarle los cauces de comunicación adecuados para estimular su participación.

El Presidente Salinas de Gortari reconoció que habíamos cambiado a partir de las elecciones de julio de 1988, de un sistema unipartidista al pluripartidismo, cuya mayor expresión está en la Cámara de Diputados, con cuatro senadores de oposición y un buen número de representantes tanto en el Distrito Federal como en los Congresos Locales y Ayuntamientos. El sistema debe respetar el arribo de los partidos en aquellas entidades donde triunfe, cuya legitimación no puede corresponder ni al partido ni al gobierno en el poder, sino al resultado de los comicios. Debe atenderse el reclamo creciente de los habitantes del Distrito Federal, considerados como ciudadanos de segunda clase, para que puedan elegir libremente a sus gobernantes, el gobernador y los presidentes municipales, y acabar con el monopolio político que centraliza el Presidente de la República, en la ciudad más poblada del mundo.

Todo sistema político es perfectible en la medida en que exista la voluntad para hacerlo así. Los males y la deficiencia no se derivan de la circunstancia, ni del destino, ni de la pobreza o de la geografía; los males corresponden a la organización política y ésta es factible

modificarla. Actualmente, se habla de la necesidad de modernizarnos; entendemos que se refiere a actualizarnos en todos los ordenes, para ser más acordes con los avances de nuestro tiempo. Todo debe ser revisado; desde luego, toda decisión política implica riesgos, pero si se usa la razón y se aplica el sentido común para precisar lo que es justo y viable, se habrá avanzado mucho.

El trabajo que para optar por el título de Licenciado en Derecho presento, resume los afanes de nuestro pueblo desde antes de su creación como país independiente, hasta la fecha, para analizar nuevas opciones. Estas sólo serán válidas en la medida en que estimulen nuestro desarrollo y el mejoramiento de los sistemas democráticos. La participación ciudadana debe ser el objetivo final de estos afanes en el respeto absoluto a su expresión, cualquiera que esta sea; debe merecer el reconocimiento del gobierno, como fórmula para encontrar, en la decisión mayoritaria, el único apoyo y la justificación de su propia existencia.

CAPITULO PRIMERO
ASPECTOS CONCEPTUALES

A. PODER.

La justificación del poder se presenta como una cuestión al mismo tiempo, teórica y práctica, que viene debatiéndose desde hace varios siglos, independientemente de los distintos credos religiosos, filosóficos y políticos. Decía Cromwell que el más firme fundamento del poder no es el amor, sino el temor; Balzác, por su parte, catalogaba al poder como una conspiración permanente que nunca hace concesiones sin intentar reconquistarlas.

Aún cuando el poder y la fuerza no son conceptos sinónimos, la fuerza va implícita en el poder, le da un contenido diferente. "El poder no se confunde con la fuerza, pero la fuerza es uno de los factores del poder. Este usa de la fuerza y del temor a la misma; fuerza, coacción, coerción, son elementos del poder".¹ Por ello poder significa dominio, imperio, señorío, capacidad de mandar o ejecutar algo. El poder implica también una relación como capacidad de decisión

1. FERNANDEZ MIRANDA, Torcuato . El Estado y Constitución.
Espasa Calpe. 1975. pág. 53.

sobre otro. Sin que permita presuponer la existencia de fuerza bruta, ni actividad irracional; requiere inteligencia en su ejercicio y astucia para evitar los obstáculos que presentan otros poderes.

De esta forma puede entenderse la afirmación de Fraga Ibarne de que "pocas cosas hay tan misteriosas en esencia y en apariencia como el poder político. Hobbes observó ya (y Mac Iver recoge en nuestros días su asombro) lo pasmoso del fenómeno de que, no siendo ningún hombre mucho más fuerte que otro (aún sumando muchos desniveles potenciales en lo psicológico como en lo somático), uno o unos pocos manden a millones del modo incondicionado como se ejerce -o se puede ejercer- el mando político".2

Además, si aceptamos que "todos los hombres son iguales por naturaleza, ¿Cómo es posible que corresponda a una persona o a una corporación un Poder de mando dotado de la facultad de coacción física?. Esta es la cuestión de justificación moral de la autoridad estatal con su Poder de mando y de coacción, teniendo en cuenta la dignidad de la persona humana como ser

2. FRAGA IBARNE, M. El Poder como Concepto Sociológico y como base de la Política. "Revista Internacional de Sociología". Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto Balmes. Oct-Dic. 1954. pág. 664.

libre y moral. De las diversas soluciones dadas, las dos extremas son de este tenor: el Poder del Estado procede inmediatamente de su configuración concreta, de la voluntad de Dios, y la otra, el Poder del Estado no procede sino de la voluntad del hombre".³ La primera concepción condujo o justificó al menos, el absolutismo; la segunda a la soberanía como la concibió Bodin.

El poder va unido a la esencia del ser humano a fin de que pueda realizar sus fines o actividades para satisfacer sus necesidades; así entendido, se encuentra en todos los hombres. Pero la idea de poder en los grupos sociales entraña el supuesto de una dirección que aúna y conduce de una determinada manera, las energías agrupadas, realizando y manteniendo sus síntesis.

Los juegos de energía del poder pueden llevar a una persona, un grupo y un pueblo, a polos opuestos que obligan a cuidar estadios de equilibrio en permanente variación. El Prof. Lissarrague puntualiza que el poder "escuetamente, en su más general acepción, consiste en promover una movilización efectiva de una voluntad por otra, sin ser necesario que la situación del sujeto que lo ejerce se halle en un plano

3. MESSNER, Johannes. *Ética Social, política y económica a la luz del Derecho Natural*. Rialp. Madrid. 1967. pág. 865.

superior respecto del destinatario de quien requiere una conducta."4

Es muy simplista la explicación de Dahne, cuando intenta analizar las diferencias humanas que conducen a la distinción entre los gobernantes y la masa gobernada: "los hombres son, por naturaleza, física y espiritualmente desiguales... la distribución del poder político y la participación en el producto social total, es expresión adecuada de las diferencias en la constitución natural de los individuos. Los privilegios de los gobernantes aparecen así como justa correspondencia de sus talentos, situados muy por encima del nivel medio de la sociedad, quienes revalidan constantemente sus capacidades excepcionales y legitiman así sus privilegios. La masa gobernada ha nacido para obedecer; su miserable situación sólo demuestra que no posee las cualidades de las que los gobernantes disponen con tanta profusión."5

4. LISSARRAGUE, S.- Bosquejo de Teoría Social. Madrid. 1966.
Pág. 134

5. DAHNE, Eberhard. Las capas sociales y el comportamiento político citado en la obra de W. Abendroth y K. Lenk. Introducción a la Ciencia Política. Anagrama. Barcelona. 1971
págs.299 - 300.

El poder es algo consubstancial con la persona, como la vida misma; no es imaginable una colectividad sin relaciones de poder; lo contrario conduciría a una sociedad utópica, idílica; Zafra Valverde señala que el poder "se presta fácilmente a desempeñar de modo alternativo, según los casos, los contradictorios papeles de férrea espada temida y áureo cetro soñado. Con triste pereza de actitudes críticas el poder es entendido, muchas veces vagamente, como una cosa por la que se lucha, que se conquista y que se pierda, o de la que se huye o se busca como defenderse."6 En apoyo a este criterio, Sánchez Agesta, entiende el poder "como la capacidad de encontrar obediencia. Mandar y obedecer son los elementos internos en que se resuelve la acción del poder y están tan íntimamente ligados entre sí que recíprocamente se engendran. Es la obediencia quien destaca y forma el imperio y el mando a su vez, quien sujeta a disciplina la voluntad del que obedece."7

B. AUTORIDAD.

6. ZAFRA VALVERDE, José. Poder y Poderes. Universidad de Navarra. Pamplona. 1975. pág. 25.

7. SANCHEZ AGESTA, L. Principios de Teoría Política. Ed. Nacional. 1972. pág. 391.

A pesar de la ambigüedad conceptual, cuando el poder se ejerce, suele confundirse con la autoridad, figurando ésta como "cualquier poder ejercido sobre un hombre o grupo humano por otro hombre u otro grupo... La autoridad es por lo tanto, cualquier poder de control de las opiniones y de los comportamientos singulares o colectivos, a quien quiera que pertenezca".⁸ Adquiere, en este sentido, relevancia el poder, al grado de que autores como Michels y Bierstedt, recalcan esa aproximación. Michels concibe la autoridad como "una manifestación de Poder; para Bierstedt, la autoridad se convierte en un fenómeno de Poder, se trata de un Poder sancionado, de un Poder institucionalizado."⁹ Esta autoridad no puede entenderse aislada de la idea de poder, del sujeto que lo encarna y de la administración de recursos, carente de fuerzas para convencer y en última instancia, imponer sus decisiones; un poder sin autoridad carecería de sentido, de brújula para encaminar voluntades, se limitaría a ser una fuerza bruta, o la tiranía que concibió Aristóteles, sin

8. ABBAGUANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. Trad. A. N. Galleti. Fondo de Cultura Económica. México. 1963. pág. 116.

9. PEABODY, Robert L. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Aguilar. 1974. Vol. I. voz: Autoridad. pág. 648.

posibilidad de durar y menos de prolongarse. El sujeto requiere de una estructura dotada por la administración, de un poder sometido a controles y encauzado al logro de fines, así como de una autoridad que haga posible la correcta administración del poder para convencer e imponer sus decisiones. Todos estos elementos deben someterse al derecho, regulador de conductas, como estructurador de un orden normativo que lejos de ser un capricho es una necesidad colectiva vital, sin el que no puede existir una sociedad organizada. El mundo romano distinguió la auctoritas del imperium (que en su origen fue poder militar, y luego, por una extensión significativa, poder político soberano) y de la potestas (poder especializado, subordinado, limitado). En el vocabulario político, los cónsules tenían el imperium; los gobernadores, oficiales y funcionarios la potestas; únicamente el Senado tenía la auctoritas (auctoritas patrum, senatus auctoritas), porque hablaba en nombre de la res pública, junto con los comicios populares.

En el afán de distinguir los conceptos de poder y autoridad, para adecuar su complementación, es necesario recordar, en cuanto a su origen, lo escrito por Morán, en el sentido de que "teniendo el poder o autoridad civil su origen último y remoto en Dios, El no determina inmediatamente ni la forma de gobierno, ni designa la persona que ha de ejercer la autoridad. Luego, es siempre la misma sociedad quien determina la forma de gobierno y designa la persona del

principe."10

"Una cosa es el Poder considerado en sí mismo, y otra, las formas que reviste y las personas que lo encarnan, unas y otras establecidas por modos humanos."11 Sobre estas bases, podemos establecer que la autoridad debe preocuparse por atender los intereses de la colectividad, ya que la misma "existe, pues, por razón del bien general de la comunidad política, y no del interés privado de un gobernante o de un partido o de una clase dominante. Su esencia y su justificación consiste, pues, en servir a la comunidad."12 El poder no va unido de manera permanente al sujeto que lo detenta, no es vitalicio; se une a la posición de servicio, al cargo, en este sentido, el titular lo ejerce en tanto permanezca en él; una vez que ha cesado en su función, por cualquier motivo, el poder queda a disposición del nuevo titular; "debido a la institucionalización de las relaciones de poder, el poder está vinculado a un puesto o a una

10. MORAN, Benjamín. El Cardenal Primado de España y el Origen del Poder. Madrid. 1963. pág. 66.

11. DOCTRINA PONTIFICIA. Vol. II. Documentos Políticos. BAC. Madrid. MCMLVIII. pág. 50.

12. MESSNER, Johannes. op. cit. pág. 871.

función; es una cosa, es una posesión que se puede tener y poseer. Esta claro que el puesto o la función pueden perderse como resultado del proceso de poder, pero mientras se posee, el poder está en manos de quien lo tiene."13

El político que carece de autoridad reduce la esfera de poder que va unida a su cargo, se autolimita promoviendo el descrédito del gobernante y facilitando el acceso a otros mejor dotados para el mando. Por eso es necesario que cuente y ejerza la autoridad como condición de fortaleza y soporte del poder. De esta manera podemos entender que para conducir a los hombres y organizar el Estado se hace necesaria la utilización de dos medios conocidos y empleados hasta el presente, a saber: la educación y la legislación. Ambas procuran modelar al hombre y capacitarlo para la convivencia pacífica.

Francois Mitterrand sostuvo ante la Comisión Permanente de nuestro Congreso de la Unión, que el poder resulta de un equilibrio de fuerzas; podríamos agregar que esa armonía sólo puede obtenerse cuando el sujeto se encuentra investido de autoridad, sin que la simple investidura confiera la capacidad de controlar las diversas corrientes conjuntadas en

13. FRIEDRICH, C.J. El Hombre y el Gobierno. Tecnos. Madrid. 1969. pág. 183.

un lugar y tiempos determinados. En este sentido, "la realidad no nos presenta sólo gobernantes, muestra que más allá de los gobernantes que pasan, hay un poder que permanece, que por encima de la voluntad de los gobernantes, hay una autoridad soberana que los designa y, llegado el caso, podría revocarlos. Es pues, la observación la que nos enseña que en el Estado la totalidad del poder no está concentrada en la persona de los gobernantes."¹⁴

El político que ejerce el poder no se convierte en titular con calidad de propietario de la autoridad conferida; ambos poder y autoridad, los lleva a cabo como mero usufructuario del cargo; de su habilidad personal depende aumentarlo o disminuirlo; puede desacreditar la autoridad y disminuir el poder, con lo cual afectará tanto la confianza como a sus sucesores. A pesar de esta influencia, debe sostenerse que el poder se concede para unirse al cargo (autoridad), no a la persona que es titular temporal. En esta forma, el individuo con óptimas cualidades para el mando, con una férrea voluntad y con tenacidad a prueba de cualquier flaqueza, contará con las condiciones propicias para hacerse el centro y detentador del poder.

14. BURDEAU, Georges. El Estado. Seminarios y Ediciones. Trad. César Gómez. Madrid. 1975. pág. 59.

Por desgracia, en no pocas veces, la tarea política del gobernante se ha trocado en pura y simple gestión administrativa, por lo cual se ve forzado a ceder su criterio en favor del técnico. Se trata de dos campos diferentes, el administrativo y el político, cuya complementación es conveniente, pero una cosa es la conquista del poder político por parte del poder burocrático y otra muy distinta, que unos y otros poderes desemboquen en la supresión o inoperancia recíprocas.

En cuanto a los gobernantes frente a la autoridad, Wright Mills sostiene que "nadie se siente libre frente a un Estado contemplativo, ni nadie desea sensatamente realizar su destino social merced a un Estado que gobierna poco. El Estado bueno de esta época, es el Estado activo. Uno al que cada día -y todos los días- le reclamamos acción."¹⁵

En forma coincidente con lo apuntado, Parsons distingue el poder y la autoridad, sin oponerlos, así, al primero lo considera "como un medio simbólico generalizado que circula de modo muy parecido al dinero, cuya posesión y uso permiten desempeñar más eficazmente el cometido de un cargo con autoridad en una colectividad. Autoridad es la cualidad

15. WRIGHT MILLS, C. Poder, Política y Pueblo. Fondo de Cultura Económica. México. 1973. pág. 3.

políticamente decisiva de un estatus en una estructura social. En cambio, el poder es a mi modo de ver, un instrumento primordial para el desempeño eficaz de esa posición."16

El poder y la autoridad son así conceptos que se complementan y expresan en la función pública; la autoridad es la investidura de la cual se dota a una persona para el desempeño de un cargo específicamente determinado en una Ley; el poder es la fuerza, el motor que permite el desempeño de la actividad predeterminada. Ambos requieren de la persona titular para expresarse frente a un sinnúmero de sujetos ubicados circunstancialmente ante ella. Su validez implica limitar la acción de la autoridad, a efecto de que no choque contra otras, colocadas en el mismo plano horizontal del gobierno, así como contener su fuerza, en sentido vertical, para que no lesione intereses particulares ni se oponga a estadios superiores o esferas distintas de autoridad. La autoridad sin poder es inacción; el poder sin autoridad es arbitrariedad.

C. PODER POLITICO.

16. PARSONS, T. El Aspecto Político de la Estructura y el Proceso Social. Amorrortu. Buenos Aires. 1967. pág. 124.

Una forma de concreción de los conceptos de poder y autoridad se da en el poder político, que se manifiesta en el dominio de la sociedad, como una "lucha por el poder con el fin totalmente determinado de conseguir un orden de vida en común relativamente duradero y gobernar en él. Pero un orden duradero sólo es posible si los subordinados se ensamblan"17 y acomodan su conducta a las reglas impuestas por la clase dirigente que detenta el poder. Se define el poder político como el "principio motor que dirige y establece en un grupo el orden necesario para conducirlo a su fin. De acuerdo con esta definición, la teoría del poder político contiene tres partes esenciales: el poder como impulso, el fin como término y el orden como instrumento y nexa. El poder político como expresión ordenadora, plasma su actividad en el orden jurídico mediante las llamadas funciones legislativas, ejecutiva y judicial, también denominadas funciones del Estado".18 Debemos comprender este poder político en su contexto dinámico, como parte de una sociedad en evolución continua, con capacidad de aceptar los cambios lentos, radicales, superficiales y urgentes, que lleva al mismo

17. GABLENTZ, O.H. Introducción a la Ciencia Política. Herder. Barcelona. 1974. pág. 17.

18. BENTHAM J. Fragmento sobre el Gobierno. Edit. Aguilar. Madrid. 1973. Pág.119.

tiempo su propio impulso y el impuesto por la sociedad.

Cada día es menos cierto que el poder político sea sinónimo de fuerza o resulte de su uso, para convertirse en armonía, coordinación de esfuerzos y equilibrio. Tampoco es cierto que la sociedad se divida en dos grupos: los que mandan, que son una minoría, y los que obedecen, que es la mayoría; ambos elementos se entrelazan, complementan y se convierten en dependientes. La gran masa busca fórmulas de mando, mediante expresiones que van de las manifestaciones hasta el engrosamiento de partidos políticos, abstención en las elecciones o indiferencia a las determinaciones del detentador del poder político. Así el ser humano se encuentra tanto con la realidad del poder, como con el poder de la realidad. Por eso estamos de acuerdo en esta afirmación: "helo aquí dicho con frase lapidaria de labios pontificios, la última legitimidad moral y universal del regnare es el servir. El poder político, en efecto, no ha sido dado para el provecho de algún particular ni para utilidad de aquellos que lo ejercen, sino para bien de los súbditos que les estuviesen confiados".¹⁹

La sociedad política defiende al gobernante la misma cuota del poder delegado; las mayores o menores dotes del estadista

19. DOCTRINA PONTIFICIA. op. cit. Pág. 50.

mantienen y consolidan esa parte del poder o le permiten deshilvanar esa esfera. No es extraño que el político hábil con dotes de autoridad, conserve intacta su parcela de poder, mientras que el gobernante menos calificado se ve en apuros para preservar su poder residual. "Un gran estadista, con condiciones de mando, obtiene el acatamiento general y dispone del poder en la medida en que se le acata. Un gobernante mediocre provoca resistencias y toda resistencia en el cuerpo político significa una disminución de poder".²⁰ De aquí se explica que el poder político, al que se llama el más genuino y sólido de los poderes, no puede actuar aislado del bienestar colectivo, ajeno a la voluntad general o desprovisto de límites, la mayor limitante está en su propia necesidad de contar con el consenso y dejar de existir cuando es repudiado. Tal vez por eso Flowerwan describe que la "verdadera amenaza de la democracia no es el dictador brutal, sino el anónimo hombre-masa, de cuyo apoyo depende el poder del dictador".²¹ Cuando el poder político se practica fuera de la norma ética o jurídica se torna personalista y

20. PALACIO ERNESTO, Teoría del Estado, Edit. Universitaria. Buenos Aires. 1973 Pág. 55.

21. FLOWERWAN, Samuel H. La Personalidad Autoritaria. citado por W. Ebestein, Pensamiento Político Moderno. Taurus, Madrid. 1961. Pág. 206.

arbitrario.

De esta manera resulta que el político es considerado como un agente de la voluntad de la mayoría, de los partidos políticos, de agrupaciones; él no posee poder o influencias propias. Héctor R. Orlandi considera dentro del poder político al poder de elección que lleva a cabo el pueblo, estimando que este último entraña un "poder de representación y de gobierno, de elegir y de consentir, de decidir una determinada política. Este es siempre por naturaleza poder representativo y esa constituye la nota característica del gobierno constitucional y moderno".²²

Para precisar, el poder sólo puede tener expresión válida en la sociedad, cuando se enmarca en una autoridad predeterminada en la norma jurídica administrativa; en cambio el poder político es la parte del poder que la sociedad, por voluntad expresa confiere al gobernante para que en su nombre garantice la paz en la sociedad, imponga un orden en la cosa pública y lleve adelante sus acciones en el marco de la línea ideológica que le ha permitido merecer esa confianza social. Cuando el gobernante no es capaz de hacer efectiva la línea ideológica, pierde la confianza y debe gobernar contra el

22. ORNALDI, Héctor R. Ciencia Política. Teoría de la Política. Edit. Plus Ultra. Buenos Aires. Pág. 159.

pueblo o dejar el cargo público.

El poder-autoridad tiene formas de control en la ley; el poder político tiene, además, las limitaciones de la confianza de los copartícipes de su partido, de los electores y de su propia conciencia. Un buen ejemplo en este sentido es la Gran Bretaña, donde las formas de control se inician desde el propio partido político, el que puede retirar la confianza y forzar la salida del gobernante; de la Cámara de los Comunes cuyo voto adverso implica cambio de gobierno, y de los electores de un distrito al negar su apoyo para su reelección.

D. SOBERANIA.

El origen y la justificación del poder político, se encuentra en el concepto que se dé a este término. El soberano es quien ejerce o posee la autoridad suprema e independiente. Desde luego que ésta acepción gramatical tiene su propia crítica, ya que no es lo mismo el poseedor, detentador genuino y primario del poder, a quien lo ejerce, que puede hacerlo en calidad de delegado o hasta de usufructuario; depende la concepción filosófica que se dé al término, conforme a las condiciones de una comunidad específica. Johannes Messner se pregunta, "¿El titular originario del poder estatal es el Estado en el sentido de la doctrina, de la soberanía del Estado de Bodin, o el príncipe absoluto de Hobbes, o más bien

el pueblo en el sentido de la doctrina de la soberanía popular de Rousseau?."23

Frente al concepto de San Pablo de que no hay poder sino de Dios, Rousseau sostiene que el poder nace de la sociedad y de esta se transfiere a los gobernantes, desarrollando con ello la teoría de la soberanía popular; realmente no hay oposición entre ambos pensamientos, lo que hay es un abuso de la afirmación teológica por los propios gobernantes al autonombrarse depositarios del poder de Dios e históricamente la necesidad de retirar esta justificación, al proclamar que la comunidad humana es depositaria de ese poder divino. La nueva condición de estimar a la sociedad, fuente y razón del poder, ha permitido en la historia moderna someter al poder político, ya que el derecho a gobernar y su legitimidad se basan en la aprobación popular.

El artículo 39 de nuestra Constitución reconoce que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo, que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio, y que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. La soberanía tiene su sede en el pueblo, pero el ejercicio del poder está en un núcleo elegido por una parte

23. MESSNER, Johannes. op. cit. pág. 876.

de ese pueblo. "Es cierto -afirma Montesquieu- que en la democracia parece que el pueblo hace lo que quiere; pero la libertad política no consiste en hacer lo que uno quiera. En un Estado, es decir, en una sociedad en la que hay leyes, la libertad sólo puede consistir en poder hacer lo que se debe querer y no en estar obligado a hacer lo que no se debe".²⁴ Así se ha entendido con frecuencia a lo largo de la historia y en gran parte de los sistemas políticos. Francisco de Vitoria considera que "el sujeto titular o portador natural del poder político es la totalidad del pueblo. El poder político es como poder de autodeterminación y autoadministración de la república en vista al bien común".²⁵

Si el pueblo es el centro de la soberanía, no puede entenderse la existencia de otro poder superior, pues quien cede parte de su poder a otro, se mantiene por encima de él. El Decreto Constitucional de Apatzingán, formulado bajo la inspiración de Morelos, señala que "la facultad de dictar

24. MONTESQUIEU, Del Espíritu De Las Leyes. Tecnos. Madrid. 1972.

Pág. 93.

25. VITORIA, Francisco De. Reelecciones de Indios y del Derecho de la Guerra, Versión a español: Marqués de Olivart. Espasa-Calpe. Madrid. 1928. Pág. 307.

leyes y establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad, constituye la soberanía (art. 2o.)... como el gobierno no se instituye para honra o intereses particulares, de ninguna familia, de ningún hombre ni clase de hombres, sino para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho incontestable a establecer el gobierno que más la convenga, alternarlo, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera (art. 4o)..., por consiguiente, la soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional...(art. 5o.)".²⁶

Es obvio que el gobierno no puede atribuirse un poder que le ubique por encima de la sociedad o pueda subsistir divorciado del pueblo, la ingerencia del poder público en los aspectos más variados de la comunidad, hacen que la población esté, al mismo tiempo, en relación, influencia y determinación con los actos que llevan a cabo los gobernantes, lo que coloca al soberano, al mismo tiempo como sujeto, súbdito, parte y condicionante de la vida en común. Cada vez es menos evidente la diferencia "entre unos que mandan y otros que son mandados; unos que gobiernan y otros que son gobernados"²⁷, y

26. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Edit. Porrúa, S.A. México 1957. Págs. 32 y 33.

es que los detentadores del poder no lo son por sí, sino como delegados de la comunidad soberana, ya que "jamás ha mandado nadie en la tierra sin que su mando se nutriese esencialmente de otra cosa que de la opinión pública".²⁸

El gobernante, como instrumento limitado por su propio poder, además de estarlo por una necesidad sentida en la naturaleza racional del ser humano, debe ser especialmente sensible para captar y anticiparse a las vibraciones sociales, de tal manera que "su función es coordinar estas conductas dentro de un grupo humano hacia la realización armónica del fin propuesto. La idea del poder se enriquece así con un nuevo elemento".²⁹ De esta forma ha de prevalecer el criterio de la mayoría y respetar el de las minorías, en vista de que el objetivo final de todo político debe ser el mejoramiento de la humanidad, lo cual significa el grado más elevado de

27. BALBIN BEHRMANN, R. M. La Concreción del Poder Político. Universidad de Navarra, Pamplona. 1964. Pág. 45.

28. ORTEGA Y GASSET, José. La Rebelión de las Masas. 1935. Pág. 206.

29. SANCHEZ AGESTA, L. Lecciones de Derecho Político. Edit. Prieto. Granada. 1954. Pág. 428.

cooperación. La fuerza de un pueblo es incontenible, de tal forma que hasta "los dictadores totalitarios, por grande que sea su poder, no temen a nada tanto como al sabotaje. Saben que el poder organizado puede ser desintegrado, no necesariamente en primer lugar mediante la acción directa, como por ejemplo una revolución; sino mediante la propaganda subversiva, que debilita la fidelidad de los hombres a los que se han confiado las armas y que tienen que trabajar en los campos y en las fábricas".30

La soberanía es "transferida al gobernante y éste está a su vez gobernado por las leyes del cuerpo político, del que es parte integrante; por eso las leyes promulgadas por el gobernante se consideran que las ha producido toda la república"31, porque "la base de la soberanía radica en el pueblo y se manifiesta por la función legislativa; el poder ejecutivo rocae en el príncipe, pero éste se halla sometido también a la ley; el fin de la nación estructurada políticamente es la protección de los derechos y los

30. MANNHEIM, K. Libertad, Poder y Planificación. Trad. D. Gilí. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires. 1960. Pág. 89.

31. GINER, Salvador. Historia del Pensamiento Social. Ariel. Barcelona. 1975. Pág. 204.

intereses de los particulares".32

Ahora bien, como escribe Tena Ramírez "el concepto de soberanía ha sido, desde el siglo XV hasta nuestros días, uno de los temas más debatidos del derecho público... unos podrán admitirlo y otros impugnarlo, pero nadie podrá ignorarlo, porque sobre el concepto de soberanía se erige nuestra organización constitucional y aún la palabra misma de soberanía y sus derivados se emplean varias veces en el texto de la ley suprema".33

La palabra soberanía se conoció a fines de la Edad Media como resultado de la victoria que alcanzó el rey sobre el papado, el imperio y los señores feudales. El poder soberano es independiente, con relación a otros poderes similares, lo que sólo es dable en estados de la misma jerarquía. Por otra parte, es supremo en lo que se refiere a sus relaciones internas; si el pueblo es el soberano, las instituciones y los funcionarios le son supeditados. Para entender esta

32. VINCENS VIVES, J. Historia General Moderna (del renacimiento a la crisis del siglo XX). Tomo I. Montaner y Simón. Barcelona 1974. Págs. 484 y 485.

33. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. Págs. 1 y 2.

última parte, habremos de acudir a Esmein, citado por Tena Ramírez, cuando sostiene que si bien es cierto que la doctrina europea moderna insiste en que el sujeto de la soberanía es el Estado, llega a la conclusión de que el ejercicio debe confiarse a sus órganos: "El Estado, sujeto y titular de la soberanía, por no ser sino una persona moral, una ficción jurídica; es preciso que la soberanía sea ejercida en su nombre por personas físicas, una o varias, que quieran y obren por él. Es natural y necesario que la soberanía, al lado de su titular perpetuo y ficticio, tenga otro titular actual y activo, en quien residirá necesariamente el libre ejercicio de esta soberanía".³⁴

Miguel Lanz Duret, en una explicación defensiva de nuestro sistema sostiene que "los individuos, los componentes del pueblo en quien se ha reconocido que reside esencial y originalmente la soberanía, ni individualmente cada uno de ellos, ni un grupo como componente del mismo pueblo, ni colectivamente como constituyendo la entidad abstracta denominada pueblo soberano, puede ejercer directamente la soberanía, ni las funciones políticas propias del Estado, ni alterar o modificar directamente la Constitución. Para esto usarán sólo las capacidades electorales que le hayan reconocido en la misma, por medio del ejercicio del sufragio,

34. Ibid. Pág. 5.

concretando su actuación, a designar representantes de la Nación, federales en los casos de la competencia del Estado Federal, o locales de la competencia de las Entidades Federativas. De este modo dichos representantes, ajustándose estrictamente a las limitadas atribuciones que les ha reconocido la Constitución, pueden ejercer como órgano del Estado las funciones propias de gobierno que se les ha dado, o como integrantes del poder Constituyente, y en los términos expresamente previstos, reformar, adicionar o derogar los preceptos constitucionales que se estime necesario".³⁵

La máxima expresión de la soberanía del pueblo, según el maestro Lanz Duret, está en el uso que puede hacer del supremo recurso, el más grande e indiscutible de sus derechos, la resistencia a la opresión, por el uso de la violencia y de las armas, hasta llegar a la revolución, en contra del régimen establecido y abrogar el orden jurídico en el que el gobierno se hubiera organizado. "Pero si el pueblo en cualquiera etapa de su vida está oprimido y en la imposibilidad de designar libremente a sus mandatarios, sujeto al capricho o a las vejaciones de tiranos impuestos por la fuerza y sostenidos por la violencia o por el fraude; si el reinado de la ley desaparece y aquél no encuentra

35. LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Norgis Editores S.A. México, 1959. Quinta Edición. Pág. 5.

manera de volver al estado de derecho restableciendo el orden jurídico creado por la Constitución y retornando al funcionamiento institucional para ser gobernado por sus representantes; si, en fin, la Constitución misma, por la evolución política, económica y social del pueblo llega a ser insuficiente o incapaz de satisfacer las necesidades y anhelos de las nuevas generaciones, y no cabe la posibilidad de cambiar pacífica y legalmente la estructura de la Nación para adaptarla a los nuevos tiempos; es claro que en todos estos casos y en otros análogos, el pueblo puede y debe apelar al supremo recurso, al más grande e indiscutible de sus derechos: la resistencia a la opresión, usando de la violencia y de las armas, hasta llegar a la revolución y derrocamiento del régimen establecido y el orden jurídico dentro del cual se había organizado".³⁶

E. CONTROL DE PODERES.

Los elementos integrantes del poder deben supeditarse a una ordenación de los intereses generales del pueblo, sin que sea posible la subsistencia de un sistema, ajeno a este principio. No puede haber desviación hacia particulares interposiciones del poder, olvidándose de "la idea de que en la estructuración política de un país debe presidir un

36. Ibid. Pág.5.

principio de ordenación de los poderes que en el se combinan, y tiene la suficiente tradición en la historia del pensamiento político, para haberla podido encontrar de una y otra forma en Aristóteles, Polibio y Santo Tomás. La teoría clásica de la forma mixta de gobierno esta basada en este principio de armonía que se apoya en la diversidad de funciones y cuaja en la separación de los poderes sobre los que ésta recae".37

La división de funciones propicia el equilibrio entre los organismos encargados por la Constitución de la administración pública. Desde un punto de vista histórico se podría argumentar que este equilibrio de poderes, más propiamente llamado de funciones, no nace del pensamiento de Locke, ni siquiera de Montesquieu, sino de una permanente inquietud del individuo, con viejas raíces históricas, que se expresan con Aristóteles. Locke y Montesquieu se limitaron a recibir y transmitir la inquietud generalizada de limitar al poder y fijarle contrapesos y frenos, el primero con el "Ensayo sobre el Gobierno Civil", y el segundo en su "Espíritu de la Leyes". Esta idea fue consolidada por Rosseau en el "Contrato Social" y por Sieyés con su obra "¿Qué es el Estado?".

37. RAMIREZ JIMENEZ, M. Supuestos Actuales de la Ciencia Política. Tecnos. Madrid. 1972. Pág. 173.

Enseña Montesquieu que para evitar el abuso del poder es preciso que por la disposición de las cosas, el poder frene al poder; una constitución puede ser tal, que nadie esté obligado a hacer las cosas no preceptuadas por la ley y a hacer las permitidas. La ordenación de la estructura del poder dentro de una comunidad política supone designar el proceso de actuación jurídica del poder en sus momentos esenciales. Estos momentos esenciales, conocidos como funciones del Estado son cuatro: proposición de normas jurídicas, su deliberación y aprobación, su ejecución y aplicación y el enjuiciamiento para restablecer la paz jurídica.³⁸

En el capítulo VI del Libro XI, de la primera parte del libro "Del Espíritu de las Leyes", se perfila la teoría de la división de poderes afirmando que en cada sociedad política hay tres clases de poderes, el poder legislativo, el poder ejecutivo encargado de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder judicial del que depende el derecho civil. Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado promulga leyes para cierto tiempo o para siempre, y

38. Cfr. SANCHEZ AGESTA, L. Curso de Derecho Constitucional Comparado. Facultad de Derecho. Universidad Complutense. Madrid. 1973. Pág. 54.

encomienda o deroga las existentes. El segundo poder dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante el tercero, se castigan los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se presta a que el monarca o el Senado promulguen leyes para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertades si el poder judicial no está separado del legislativo y del ejecutivo, unido al poder legislativo, la determinación sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitraria, pues el juez sería al mismo tiempo legislador; si va unido al poder ejecutivo, el juzgador podría tener la fuerza de un opresor.³⁹ En consecuencia, señala, "en la mayor parte de los reinos de Europa, el gobierno es moderado porque el príncipe que tiene los dos primeros poderes, deja a sus súbditos el ejercicio del tercero. En Turquía, donde los tres poderes están reunidos en la cabeza del sultán, reina un temible despotismo"⁴⁰

John Locke, en el capítulo XII de su "Ensayo Sobre el Gobierno Civil", marca la trilogía de poderes: el

39. Cfr. MONTESQUIEU. Op. cit. Pág. 151.

40. Ibid. Pág. 152.

legislativo, el ejecutivo y el federativo; al primero se le encomienda "la fuerza de la comunidad política y de los miembros de la misma... y el poder de hacer leyes. El segundo cuida de la ejecución de las mismas. El tercero ostenta el derecho de la guerra y de la paz, el de constituir ligas y alianzas y el de llevar adelante todas la negociaciones que sea preciso realizar con las personas y las comunidades políticas ajenas".⁴¹ Para Locke, el poder legislativo está por encima de los otros, pero como un mero mandatario, ya que el pueblo retiene "el poder supremo de aportar o cambiar los legisladores, si considera que actúan de una manera contraria a la misión que se les ha confiado".⁴²

Al lado de los poderes preconizados por Montesquieu, existe otro que elabora la Constitución, establece el orden constitucional, con facultad para modificarlo, transformarlo e incluso sustituirlo. Conforme al artículo 135 de nuestra Constitución, éste organismo, se integra por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, mediante un procedimiento especial. "Su función es, pues, constituyente. Y como, por otra parte, se trata de un órgano que sobrevive

41. LOCKE, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. Trad. A. Lázaro Ros. Aguilar. Madrid. 1973. Pág. 110-111.

42. Ibid. Pág. 113.

al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, consideramos que merece por todo ello el nombre de Poder Constituyente Permanente".43

En el marco actual de las sociedades democráticas, ajustadas a un sistema típicamente constitucional, el fondo del proceso de control representa el "intento de establecer un equilibrio entre las diferentes fuerzas pluralistas que se encuentran compitiendo dentro de la sociedad estatal, siendo garantizada la debida esfera para el libre desarrollo de la personalidad humana".44 Y es que por la complicación de los estados modernos, las fuerzas no pueden canalizarse en la clásica división de funciones, sino en su conjunción para alcanzar los fines del Estado.

Lanz Duret, señala que "entre nosotros, y muy particularmente en las constituciones de 57 y 1917 esa independencia entre los Poderes tiene caracteres menos absolutos, menos marcados, y nuestros textos permiten mayor coordinación y cooperación en el desempeño de las funciones políticas de los órganos del

43. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Op. cit. Pág. 54.

44. LOEWENSTIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ariel. Trad. Gallego. Arbitarte. Marzo. 1976. Pág. 24.

Estado, pudiendo decirse que en nuestro Derecho Constitucional no existe el régimen de separación de Poderes,⁴⁵ sino que se trata de la aplicación de los principios más modernos de organización de la administración pública, a efecto de que el Gobierno pueda cumplir con los objetivos de representar, sumar voluntades y adoptar soluciones que conduzcan al bienestar de la población. Por eso es válida la disposición del artículo 49 constitucional que divide al Supremo Poder de la Federación únicamente para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial, a pesar de que el artículo 80 denomine al segundo "Supremo Poder Ejecutivo".

F. PARTIDOS POLITICOS.

En un concepto elemental, el partido político es la agrupación de varias personas, identificadas en una plataforma política, con el fin de alcanzar el poder público y mantenerse en él. Los partidos políticos, representan una forma de limitar al poder; establecen programas y principios distintos, conforman organizaciones complicadas, al grado de ser lo que Duverger denomina "un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones, locales, etc.) ligados por

45. LANZ DURET, Miguel. op. cit. Pág. 105.

instituciones coordinadoras",⁴⁶ que van ganando la voluntad del electorado y de la comunidad. Se valen de cualquier medio legal a fin de alcanzar un escaño en un congreso local, en una municipalidad o alcaldía; la representación de un sindicato, de un organismo de profesionales, de un conjunto de vecinos, para generar una conciencia colectiva identificada con cierta ideología o con un dirigente.

De esta forma el poder "se comparte entre aquellos cuyos intereses convergen y se dividen donde estos intereses divergen. Para Mills, la élite de poder es un reflejo y solidificación de una coincidencia de interés entre las ordenes institucionales ascendentes. Para Reisman, por otro lado, hay una estructura de poder amorfa que refleja una diversidad de intereses entre los grupos organizados importantes. La estructura de poder de los grupos de veto descansa en los intereses divergentes de los partidos políticos, grupos de negocios, organizaciones de trabajo, bloques de granja y miles de otros grupos organizados".⁴⁷

46. DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México. 1965. Pág. 46-47.

47. KORNHAUSER, William. Elite de Poder o Grupos de Veto. Citado por R. Bendix y S. M. Lipset. Clase, Status y Poder. Tomo II. Euroamérica. Madrid. 1972. Pág. 39.

Es por medio de éste continuo accionar como en algunos se mantienen sistemas, en otros se rescatan instituciones; se ponen en duda todos los planes y programas, se investiga a través de estadísticas, se corrómpe la forma de vida, a grado tal que "nuestro siglo en plena crisis, busca el restablecimiento del orden social por medio del renacimiento del poder. La nuestra es una época de caudillos, llámese Churchill y Roosevelt, o Hitler y Mussolini. Mas importa aclarar que los auténticos son aquellos que han sabido usar de su poder, como tal, poder de la sociedad; para salvarla, según su ser, sus tradiciones y su destino. Por eso, el poder personal puede ser el mejor apoyo de las instituciones, y muy ajeno a la arbitrariedad. En este sentido, el poder antimachiavélico es poder de Estado, al servicio del bien común".⁴⁸ El cambio es saludable y necesario para el desarrollo de cualquier sociedad, cuando en él intervienen distintas ideologías y plataformas, el ejercicio legal del poder difiere de la toma del poder; en el primero, quien lo ejerce "no se cree destinado a hacerlo indefinidamente. Hay toma del poder cuando aquél que se lo ha apropiado no piense restituirlo a su competidor... La esencia de la competencia democrática se traduce en que el perder una vez no implica

48. FRAGA IRIBARNE, M. El Nuevo Anti-Machiavelo, Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1962. Pág. 46.

perder para siempre".49

Los partidos políticos, son el mejor instrumento para ratificar si el equipo gubernamental se integra con un conjunto de individuos que provisional y accidentalmente practican y ejercitan como mandatarios de "la sociedad este mismo principio de autoridad; son los gestores de la cosa pública, en tanto gozan de la confianza de los administradores. El ejercicio de su poder esta condicionado a este respaldo popular que les puede ser negado en virtud de una gestión desafortunada o incluso como consecuencia de un atentado contra los derechos y los intereses de aquellos quiénes representan".50

Los partidos mueven la voluntad del electorado para ratificar, negar o condicionar su apoyo. Esto da lugar al sistema de los partidos, que se inicia con el partido único, hasta el pluralismo; con base en la experiencia de otros paises, se plantean alternativas como solución mágica para rescatar la confianza; sobre todo "en un país como el nuestro

49. ARON, Raymond. Democracia y Totalitarismo. Trad. A. Viñas. Seix Barral Barcelona. 1968. Pág. 64.

50. COLL-VINET, Robert. La Creación de un Líder. Dopesa. Barcelona. 1975. Pág. 165.

en el que se acepta como verdad incuestionable el absoluto divorcio existente entre la Constitución Política y la realidad social, entre la norma y la vida y en el que, como una consecuencia lógica, se desprecia y, aún más, se ignora por completo por una gran mayoría cual es el contenido de dicha ley suprema".51

El régimen jurídico de los partidos políticos depende de un ordenamiento que haga posible su libre juego e impida la formación de monopolios del poder público, fomente la participación ciudadana, y propicie la integración de una tradición política nacional. Si el derecho de los partidos es superado por la realidad, es necesario adecuar sus disposiciones para que sea operativo.

Hay quiénes sostienen la necesidad de "reducir el control jurídico entre los partidos políticos a sus exactos términos, partiendo de la convicción de que, si bien la norma es un instrumento prudencialmente utilizado en esta tarea, no toda disfunción es corregible por el derecho. Y algo más, que esas disfunciones que hay pudieran estar provocando tales tentaciones de control y corrección, a través del derecho ni

51. NORIEGA, Alfonso. Prólogo al Derecho Constitucional Mexicano de Miguel Lanz Duret. Norgis Editores. 5a. ed. México. 1959. pág. VII.

siquiera son lo suficientemente bien conocidas -debido a un inadecuado planteamiento metodológico en el análisis de los partidos- como para cimentar con seriedad esta inquietante operación de terapéutica jurídica."52 Concordamos en lo que respecta al insuficiente conocimiento del fenómeno partidario, pero diferimos en cuanto a que no pueda corregirse cualquier disfunción por el derecho. El problema de la ineficiencia del régimen jurídico en la regulación de los partidos se debe a que no existe a nivel teórico un cuerpo de conocimientos sistematizado que permita modelar normas eficaces, equilibradas y justas.

La actitud del legislador ha pasado por diversas etapas, bien diferenciadas entre sí, por las relaciones que los partidos políticos han tenido con el Estado; conforme al autor español Ferrando Badia se distinguen tres etapas:

1. Oposición.- Estado policía y en los primeros años del Estado liberal.

2. Agnosticismo.- Siglo XIX. Estado liberal.

52. GARRORENA MORALES, Angel. Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos, en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos, Madrid. Ed. Cuadernos para el Diálogo.

3. Progresiva regulación jurídico-constitucional y en algunos casos integral incorporación, considerándolos como personas jurídicas públicas; regímenes de democracia marxista y regímenes autoritarios.⁵³

A principios de este siglo fue reconocido el papel de los partidos como necesidad del Estado moderno para contar con un amplio apoyo a sus actividades, crear nuevas bases de legitimidad y proveer nuevos esquemas de valores. En este sentido Almond y Powell explican la presencia universal de los partidos: "las sociedades totalitarias utilizan los partidos como medio para movilizar apoyo; las sociedades democráticas, como un canal para articular e integrar demandas; y las sociedades en transición, como agencias para crear y estructurar nuevas normas de conducta".⁵⁴

La evolución, desarrollo y fortalecimiento de los partidos

53. Cfr. FERRANDO BADIA, Juan. Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica, en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Madrid. Ed. Cuadernos para el Diálogo. 1977. Págs. 229-230.

54. ALMOND y POWELL. Comparative Politics. Little, Brown and Company. Boston. 1966. Pág. 117.

los ha ubicado en un lugar preeminente, al grado que se ha llegado a afirmar que el centro verdadero de poder de las estructuras estatales está en los partidos, dentro de la "partitocracia". Lorenzo Caboara, citado por Gonzalo Fernández de la Mora, sostiene que la partitocracia es la "democracia degenerada en el poder oligárquico de uno o más partidos políticos; el Estado partitocrático es aquél en que el poder resulta monopolizado, más o menos legítimamente, por un partido o por una pluralidad de partidos aliados".⁵⁵ El desplazamiento de los poderes institucionales del Gobierno a los partidos políticos, según el citado autor, puede producir alguna de estas dos consecuencias: la sustitución del gobierno por los partidos o su desintegración. En el primer caso, habría pérdida de la independencia de los diputados, transferencia de la voluntad popular a la voluntad partidista, devaluación política de la asamblea legislativa y monopolización de la actividad política. En el segundo supuesto habría un pluralismo desquiciante, con paralización de la acción del gobierno y un proceso legislativo fragmentado y caótico, se estaría en un "partitocaos", donde "los partidos no sustituyen al Estado en el ejercicio de la soberanía, sino que, al disputárselo, lo invalidan o lo descuartizan".⁵⁶

55. FERNANDEZ DE LA MORA, Gonzalo. La Partitocracia. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1977. Pág. 153.

La verdadera importancia no radica en establecer un sistema de gobierno con uno, dos o muchos partidos políticos, sino en la naturaleza y conformación de esos partidos, por una parte, y en los controles que puede ejercer la administración pública sobre ellos. Igual trascendencia tiene el papel de los partidos en el proceso electoral, en la conformación de la conciencia ciudadana y en el incremento de los espacios democráticos. Es decir, en nada beneficia al principio democrático la existencia de un sinnúmero de partidos que obedezcan a intereses particulares o cuya existencia sea efímera. Es mejor tener pocos partidos con una plataforma ideológica arraigada, así como el contar con normas que confieran facilidades similares a cada partido, con estructuras que aseguren esa participación, propicien la intervención ciudadana en los procesos electorales, respeten el voto y amplíen los márgenes de legalidad.

También son importantes las formas de control que instrumenta el poder público, como limitantes al derecho de asociación y de reunión política. Si la ley establece un registro para reconocer a determinado grupo la categoría de partido político; si deben reunirse condiciones formales (estatutos, programa de acción y plataforma ideológica),

56. Ibid. Pág. 169.

número de miembros, resultado en las elecciones, registro condicionado, si se señalan aspectos de fondo en cuanto a precisión de ideologías, exclusión de credos religiosos y apego a un ideal nacionalista, el organismo administrativo está condicionando la intervención de los partidos. Al conceder o negar está, de hecho y conforme a derecho, resolviendo, determinando y controlando. Puede desde luego, argumentarse que lo contrario sería la anarquía; pero el control en cualquier forma también somete a los grupos políticos.

Una forma de control que no ha merecido atención por los estudiosos de la ciencia política está en la centralización cada vez mas marcada de los partidos, asociaciones y grupos políticos por el gobierno federal; a pesar de que localmente pueden integrarse, tanto su reconocimiento como la regulación de sus actos dependen de la ley federal, a tal grado que los gobiernos locales están obligados a respetar los actos federales, lo mismo para el registro que para su retiro. Una verdadera transformación democrática respetaría el principio de territorialidad, alentaría el surgimiento de grupos políticos en los municipios y dejaría en manos de las autoridades estatales el manejo integral de la situación política, con respeto y respaldo del gobierno federal.

En cuanto a su régimen interno, los partidos requieren de una estructura jerárquica y de una organización. La primera

depende del entorno en que se desenvuelve para permitir la afiliación, lo cual permite crear organizaciones de obreros, campesinos, profesionales, religiosos, etc., pudiendo combinarse dos o más. La estructura está condicionada por la división territorial, con sus niveles directivos. Los partidos son así de clase y pluriclasistas; ambos pueden contar con conformación indirecta al admitir a organizaciones completas o de conformación directa con adhesiones individuales. También puede hablarse de partidos de cuadros y partidos de masas, como los llama Duverger⁵⁷, o de armadura y de membresía, como los denomina Deutsch⁵⁸. Los partidos de cuadros o armadura son anteriores y se sustentan en las características de sus miembros, procurando que sean personas reconocidas socialmente; los de masas reclutan a la mayor cantidad de electores. Los partidos estadounidenses son un ejemplo de cuadros, mientras los socialistas europeos son de masas, al igual que los mexicanos.

La adición al artículo 41 Constitucional llevada a cabo en 1977, reconoció que "los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de

57. Cfr. DUVERGER, Maurice. ob. cit. Págs. 35 y sigs.

58. Cfr. DEUTSCH, Karl. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México. 1976. Págs. 77 y 78.

su intervención en el proceso electoral".

Esta reforma, al reconocer a los partidos políticos el carácter de entidades de interés público, les confiere el máximo nivel en nuestro sistema jurídico, y los responsabiliza de promover la participación ciudadana en la integración de la representación nacional. Estos son los medios adecuados y viables para acceder al ejercicio del poder público, con la propuesta de sus programas, principios e ideas.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES DE LEGISLACIONES
ELECTORALES EN MEXICO

A. COLONIA.

Durante la época colonial no existieron organizaciones políticas que involucraran al pueblo, por la absoluta autoridad del monarca, quien no permitía la intervención en asuntos públicos a personas ajenas a cualquier órgano de gobierno. Los gobernantes eran designados directamente desde la metrópoli y en ellos se delegaba un gran poder, sujeto a las conveniencias y caprichos del rey. Cortés, primer Gobernador de la Nueva España, tenía además el cargo de Capitán del Ejército; en él se concentró todo el poder. La lejanía de España daba a un poder delegado, facultades absolutas.

"Por razones de cargo, el Virrey era el jefe de todas las grandes secciones del aparato gubernamental de la colonia. De la militar, como Capitán General; de la política y administrativa, como Gobernador del Rey; de la judicial, como Presidente de Audiencia; del espiritual o religiosa, como Vice-patrono de la Iglesia, y de la fiscal como Superintendente de la Real Hacienda."59

En orden de importancia, le precedían los Corregidores y los Alcaldes Mayores. Después de esta estructura principal, se encontraba la célula del gobierno colonial; los Cabildos. Estos según Miranda, "gozaron de una autonomía muy limitada, ya que los regidores eran nombrados por el Monarca, las autoridades reales intervenían en sus deliberaciones y elecciones, y sus resoluciones más importantes tenían que ser aprobadas por el Virrey. Desde el comienzo mismo de la colonización, la corona se atribuyó la facultad de nombrar Regidores (a perpetuidad) y permitió a los cabildos que los eligieran mientras ella no hiciese las asignaciones."60

Un ejemplo muy claro de la dependencia que la Nueva España tenía de la autoridad del Rey de España y la falta de participación de sus habitantes en los asuntos públicos, lo constituye lo manifestado por el Virrey Marqués de la Croix, en el sentido de que "... deben saber los súbditos de su sacra real Majestad el Rey, que nacieron para callar y obedecer, y no para discutir ni para intervenir en los altos designios del Estado."61

59. MIRANDA, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas. Primera Parte 1521-1820. U.N.A.M. Instituto de Derecho Comparado. 1952. pág.104.

60. Ibid. pág. 128.

B. LEGISLACION ELECTORAL 1812-1821.

En España, a fin de organizar la resistencia a la invasión napoleónica, tras el abandono de la contienda por parte de los borbones; se estableció una Junta Gubernativa. Esta Junta dotaría a la metrópoli y a las colonias de un régimen constitucional, por lo que uno de sus primeros actos fue el convocar la integración de las Cortes Generales y Extraordinarias.

"En la situación apurada en que las cosas se hallaban desde la retirada de la Junta Central de Sevilla...aquella junta trató de asegurar la unión de las provincias de ultramar, dándoles parte en el gobierno supremo. Con este fin expidió el decreto del 22 de enero de 1809, por el que reconociendo 'que los vastos y preciosos dominios de Indias eran una parte esencial integrante de la monarquía, para corresponder a la heroica lealtad y patriotismo de que acababan de dar tan distinguidas pruebas, en las circunstancias mas críticas en que se había visto nación alguna', declaró que debían tener representación nacional e inmediata a la real persona y

61. MORENO M., Manuel. El Derecho Electoral y la Evolución Política de México. Conferencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M. Cursos de Invierno. 1961.

constituir parte de la junta central gubernativa del reino, por medio de sus correspondientes diputados, a cuyo fin había de ser nombrado uno por cada uno de los virreinos de México, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires, y por las capitanías generales independientes de la Isla de Cuba, Puerto Rico, Guatemala, Chile, Venezuela y Filipinas. El modo de elección que se previno fue que en las capitales de las provincias, incluidas para este fin en Nueva España las internas, el Ayuntamiento de cada una de ellas eligiese tres individuos de los cuales se sortease uno, y el virrey con el real Acuerdo debería escoger tres entre los sorteados en las provincias, para sacar por suerte el que habría de ser miembro de la junta central".62

La Junta, en decreto del 22 de mayo de 1809, convocó a las Cortes para el siguiente año o antes si se pudiese reunir, sin que tuviera efectos por la situación de guerra de la Metrópoli. El 4 de octubre de ese año, se hizo el sorteo en México, resultando diputado Manuel de Lardizabal, natural de Tlaxcala, desconocido por todos ya que desde su niñez había permanecido en España.

62. ALAMAN, Lucas. Historia de México. Parte Primera 1849. Reimpreso 1938. Publicaciones Herreras, S.A. México. pág. 268.

La guerra contra Francia, la división entre los españoles y la lejanía de España, impedían la reunión de las Cortes, hasta que finalmente pudieron instalarse en el teatro de la Isla de León, el 24 de septiembre de 1810, con una sola Cámara, en las que "las ciudades de voto en Cortes nombrasen un diputado, otro cada junta de provincia, y uno en fin por cada 50,000 personas".⁶³

El 14 de febrero de 1811, a sugerencia del Consejo de la Regencia de España e Indias, se convocó a la elección de diputados en las colonias, "...resultando electos por la Nueva España, Miguel Ramos Arizpe, José María Guridi Alcocer, José Simeón de Uría y José Vega Cisneros."⁶⁴

Estas elecciones se celebraron en la Nueva España cuando ya había estallado el movimiento rebelde encabezado por Miguel Hidalgo, siendo tal vez, las primeras elecciones que se celebraron en nuestro país.⁶⁵

63. *Ibid.* pág. 301

64. DE ANDREA SANCHEZ, Francisco J. y otros. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México. 1987. pág. 69.

65. Cfr. QUIRARTE, Martín. *Visión Panorámica de la Historia de México*. México. 1976. pág. 143.

1. CONSTITUCION DE CADIZ.

Fue promulgada el 19 de marzo de 1812 por las Cortes del gobierno español y en ella se otorgó el derecho a las colonias para acreditar diputados en las Cortes Generales de la metrópoli. Esta Constitución fue jurada el 30 de septiembre de ese mismo año en la Nueva España, suspendida posteriormente por el Virrey Venegas y nuevamente jurada por el Virrey Calleja.

El procedimiento de elección establecido en la misma, era el siguiente: las juntas electorales de parroquia se integraban, según lo estableció el artículo 35, por los ciudadanos vecinos de territorio de cada una de ellas; por cada doscientos vecinos se nombraría un elector parroquial (artículo 38); si excedía de 300 sin llegar a 400, se nombrarían dos electores; de 400 a 500 se nombrarían a tres y así sucesivamente.⁶⁶

Estos electores constituían las juntas de partido (división territorial de esa época). Los electores de partido nombraban a los de provincia, quiénes a su vez, elegían a los diputados

66. Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. Págs. 60 y sig.

a Cortes.

Se elegía a un diputado por cada setenta mil habitantes o fracción de treinta y cinco mil; en caso de que la fracción fuera inferior, se unirían a otra provincia.

Como se puede apreciar del procedimiento antes descrito, se trataba de una elección indirecta en tercer grado. Las mismas se llevaban a cabo cada dos años, no pudiendo ser reelectos los diputados para el período inmediato siguiente.

Los requisitos que se fijaron para poder ser diputado fueron:

- a. Tener veinticinco años cumplidos.
- b. Ser ciudadano del Imperio Español, considerando como tales a los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles y a quiénes hubieran obtenido carta de ciudadanía de las Cortes. Si eran hijos de extranjeros, deberían ser legítimos y sus padres estar domiciliados en España.
- c. Estar en ejercicio de sus derechos.
- d. Ser nativo de la provincia o con residencia de siete años.
- e. Por último, tener una renta anual y proporcionada

precedente de bienes propios.

2. CONSTITUCION DE APATZINGAN.

El Congreso de Anáhuac, reunido en Chilpancingo en el año de 1813, a iniciativa de Morelos, expidió el 22 de octubre de 1814 el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", también conocida como Constitución de Apatzingán. En la misma se instituyó, con carácter de provisional, el principio de la organización constitucional de un Estado independiente y soberano. En su elaboración influyeron de manera fundamental, por su carácter democrático e individualista, las constituciones francesas de 1793 y 1795.

En materia electoral se consignaron algunos avances con respecto a la Constitución de Cádiz, resultado del espíritu progresista de Morelos, reflejados en sus "Sentimientos de la Nación", al señalar que "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las Provincias sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad."⁶⁷ Asimismo, propuso al Congreso, en su Reglamento

67. Ibid. pág.29.

del 13 de septiembre de 1913 que "Convencidos finalmente de que la perfección de los gobiernos, no puede ser obra de la arbitrariedad, y de que es nulo, intruso o ilegítimo todo el que no se deriva de la fuente pura del pueblo, hallé ser de suma importancia mandar, como lo verifiqué, se nombrasen en los lugares libres electores parroquiales, que reunidos a principios del presente mes en este pueblo, procediesen como habitantes de la nación, a la elección de diputados por sus respectivas provincias..."⁶⁸. Como puede verse, el pensamiento de Morelos era muy avanzado, al sentar las bases de una conciencia nacional, proclamando la soberanía popular; ya que en ese tiempo sus contemporáneos aún no se liberaban de su mentalidad colonial, como es el caso de López Rayón, quien sostenía que la soberanía dimanaba inmediatamente del pueblo y reside en la persona de Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.⁶⁹

Los avances más importantes en esta materia fueron:

68. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. 2a. Edición. T. I. Porrúa, S.A. México. 1978. pág. 56.

69. Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. pág.23.

a. Derecho al sufragio para la elección de diputados sin distinción de clases. (Art. 7)

b. El requisito para ser ciudadano era el de haber nacido en la América mexicana. (Art. 13)

c. Tenían derecho al sufragio: los ciudadanos que hubieran cumplido 18 años o menores si estaban casados y adheridos a la causa de la independencia; que tuvieran empleo y modo honesto de vivir. (Art. 75)

d. El proceso electoral contemplaba la existencia de: (Art. 61)

- Juntas electorales de parroquia;

- Juntas electorales de partido, y

- Juntas electorales de provincia.

La forma de elección establecida por ésta Constitución fue muy similar a la de Cádiz, utilizando la misma terminología al hablar de la juntas electorales; sin embargo, existían diferencias importantes entre las que destacan: el mínimo de un diputado por provincia, sin importar el número de habitantes; si una parroquia era extensa se podía dividir para celebrar los comicios por grupos más reducidos; se

eliminó el principio de que los electores de partido y los diputados se eligieran por mayoría absoluta, pasando a ser esta relativa, y se designaría un elector por parroquia y no por cada 200 habitantes.⁷⁰

Las casillas se integraban por un presidente, secretario y escrutador, teniendo ciertas facultades de decisión. Asimismo, se otorgaron a la Cámara de Diputados facultades para "reconocer y calificar los documentos que presentaran los diputados elegidos por las provincias y recibirles el juramento que debían presentar para su incorporación."⁷¹ El Supremo Gobierno era electo por el Congreso, por mayoría absoluta de votos.

3. CONVOCATORIA A CORTES DEL 17 DE NOVIEMBRE DE 1821.

Al alcanzar la independencia política, se expidió esta Convocatoria, por la Suprema Junta Provisional Gubernativa, la cual estableció que los Ayuntamientos elegirían a los

70. Cfr. Constituciones de México. Edición Facsimilar. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1957. págs. 12 a 18.

71. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. pág.42.

electores de partido, los que se reunirían en la cabecera de su propio partido y nombrarían a los electores de provincia, los que a su vez, elegirían, reunidos en su capital, a los diputados al Congreso.

El número de diputados era variable dependiendo del cupo, que en un plan adjunto se determinaba. Necesariamente, en las provincias de México, Guadalajara, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Guanajuato y Yucatán, deberían ser tres, un eclesiástico de clero secular, otro militar natural o extranjero, y otro magistrado, juez de letra o abogado.⁷² Este hecho, permitía la representación en el Congreso de las distintas clases sociales y gremios.

Los ciudadanos de todas las clases y castas, aún los extranjeros, con arreglo a lo dispuesto en el Plan de Iguala, podían votar, teniendo como único requisito el contar con 18 años de edad. Se hace efectivo el principio de edad, como único requisito para alcanzar la ciudadanía, consignado en este sentido en el artículo 65 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814.

72. Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana, 1812-1973. Citado en: Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México. 1978. pág.25 a 28.

C. LEGISLACION ELECTORAL DE 1823 A 1853.

1. LEY PARA NOMBRAR DIPUTADOS CONSTITUCIONALES DEL 17 DE JUNIO DE 1823.

Con motivo de la abdicación del emperador Iturbide, y a fin de elaborar la Constitución de la República, se expide el 17 de junio de 1823, la Ley para nombrar Diputados Constituyentes, dando origen al segundo Congreso Constituyente de la Nación Mexicana. Su antecedente directo lo encontramos en el Plan de Iguala, específicamente en su artículo 23 que convocaba a Cortes Constituyentes.⁷³

Esta Ley contiene escasas variantes con respecto a las Constituciones de Cádiz y Apatzingán. Se elegiría un Diputado por cada 50,000 habitantes (art. 6), o fracción que llegara a la mitad de la base anterior; las provincias cuya población no alcanzara la base, nombrarían sin embargo a un Diputado (art. 8). Asimismo, la elección sería indirecta en tercer grado, celebrándose juntas primarias, secundarias y de provincia (art. 12), las cuales se integraban de la siguiente manera:

73. Cfr. CUE CANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México. México. 1976. pág. 224.

a. Juntas primarias o municipales. Se componían con los ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, vecinos y residentes. (arts. 14 y 15)

b. Juntas secundarias o de partido. Se integraban por los electores primarios congregados en las cabezas de los partidos. Se celebraba bajo la presencia del jefe político o alcalde de la cabecera de partido. (art. 95)

c. Juntas electorales de provincia. Constituidas por los electores secundarios que se reunían en la capital de la provincia y eran presididas por el jefe político o por quien tuviera sus funciones.⁷⁴

El voto, era en la primera fase de la elección, universal, uninominal, mayoritario simple y de lista local; y en las siguientes fases era secreto y por medio de cédulas.

2. CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824 introdujo en nuestro sistema electoral avances de gran relevancia para nuestro país. La entrada en

74. Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit. págs. 33 a 38.

vigor de esta Carta Magna marcó la ruptura entre la teoría y la práctica del Centralismo y el Federalismo, al establecer la República representativa y Federal, a pesar de que hasta nuestros días continúa un fuerte centralismo en la realidad, no reconocido por la legislación.

El artículo 8 dispuso que la cámara de diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados; el artículo 9 señaló que los requisitos de los electores se prescribirían constitucionalmente por las legislaturas de los estados, las que además reglamentarían las elecciones. El artículo 10 ordenaba que la población sería la base general para el nombramiento de diputados. Con ello, el Constituyente de 24 "otorgó al Pueblo el derecho de gobernarse a sí mismo, excluyendo el concepto de monarquía...".⁷⁵ Esta Constitución estuvo vigente hasta el año de 1835, sin haber sufrido alteración alguna.

La forma de gobierno adoptada por esta Constitución fue muy similar al modelo de los Estados Unidos. Estableció un poder legislativo bicameral, integrado por una cámara de diputados y otra de senadores. La primera de estas se integraba por diputados designados, cada dos años, por los electores

75. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. pág. 24.

(representación cuantitativa), y la segunda, integrada por dos senadores de cada estado, renovados por mitad cada dos años (representación cualitativa). Los diputados serían nombrados por cada 80 mil habitantes, o fracción que rebasara los 40 mil; en caso de que algún estado no alcanzara ese número nombraría, no obstante, un diputado. Las legislaturas de los estados, gozaron de facultades para reglamentar las elecciones y determinar las cualidades que deberían reunir los electores.⁷⁶

En cuanto al supremo poder ejecutivo, la Constitución dispuso que este se depositaría en una sola persona, presidente y habría un vicepresidente quien, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, adquiriría todas las facultades y prerrogativas del cargo. Ambos eran electos por las legislaturas de cada Estado, a mayoría absoluta de votos y uno de ellos no podía ser vecino del Estado que elija, conforme al artículo 79. Según Octavio A. Hernández, el procedimiento electoral "establecido por el artículo 79 no es, ... más que una clara visión de que si en nuestro tiempo la efectividad del voto popular es en buena parte una aspiración, en aquella época el sufragio no pasaba de ser una quimera. El procedimiento de elección indirecta,

76. Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. op. cit. pág. 169.

aparentemente complicado, a no ser por el impedimento que significaran los constantes motines y revueltas del futuro próximo, habría sido un medio educativo idóneo a la capacidad política del pueblo mexicano."77

Concluida la votación por las legislaturas, estas remitirían, en pliego certificado, testimonio del acta de la elección al presidente del consejo de gobierno (Art.80); el 6 de enero siguiente se abrirían y leerían, en presencia del Congreso, los testimonios, en caso de haberse recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas (Art.81). Concluida la lectura, se retirarían los senadores y una comisión de diputados, uno por cada estado, revisaría los testimonios y daría cuenta de sus resultados (Art. 82). Enseguida la cámara calificaría las elecciones y procedería a la enumeración de los votos (Art. 83). El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, sería declarado Presidente (Art. 84); si dos tuvieran dicha mayoría, sería Presidente el que tuviere más votos, quedando el otro como vicepresidente; en caso de empate la Cámara de Diputados elegiría uno de los dos para Presidente y el otro para vicepresidente (Art. 85). Si ninguno obtuviera la mayoría absoluta, elegiría la Cámara de Diputados (Art. 86). El procedimiento esta muy detallado en la Constitución; cubre todos los posibles aspectos,

77. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. pág. 101.

olvidando tanto el entorno de ese momento, como el comportamiento de quienes encabezaban los grupos políticos, en un país convulso, sin instituciones firmes, con un pueblo carente de cultura política. Lo importante del sistema es que toma en cuenta, la representación minoritaria en el nivel mas alto del gobierno.

En el período histórico que transcurre entre 1824 y 1836 se expiden ordenamientos en materia electoral de relevancia, que van preparando el terreno para la implantación de la primera república centralista.

3. DECRETO SOBRE EL GOBIERNO POLITICO DEL DISTRITO, SUS RENTAS Y DIPUTADOS DEL 11 DE ABRIL DE 1826.

Este Decreto dispuso que desde la siguiente legislatura, el Distrito Federal contaría con representantes en la Cámara de Diputados de acuerdo con lo consignado en la Constitución de 1824.⁷⁸ La elección de dichos diputados, se haría por medio de Juntas Electorales primarias, secundarias y de provincia.

Por otra parte se dispuso que el régimen económico y político del Distrito Federal sería uniforme con el de los otros

78. DUBLAN, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana. T. I. México. Imprenta del Comercio. 1876. pág. 776.

territorios de la Federación.

4. REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS Y DE AYUNTAMIENTOS DEL DISTRITO FEDERAL Y TERRITORIOS DE LA REPUBLICA DEL 12 DE JULIO DE 1830.

Estas Reglas, contemplaron dos tipos de elección, primarias y secundarias. El procedimiento de las primarias era el siguiente:

Se establecieron Juntas Electorales, las que se integraban en el Distrito Federal, por cada manzana; en los territorios, dos manzanas por cada una de ellas, siempre y cuando los vecinos de la misma no fueran menos de diez; en el supuesto de que no alcanzaran ese número, se incrementarían las manzanas hasta alcanzar el mínimo. En caso de que la población se encontrara dispersa, el Ayuntamiento la dividiría en secciones, no mayores de 800 habitantes ni menores de 400, en el Distrito Federal y territorios las secciones no podían ser mayores de dos mil habitantes ni menores de mil.⁷⁹

Para tener voto activo, se requería:

79. Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit. pág. 46.

a. Ser ciudadano mexicano, vecino del lugar con un año de anterioridad;

b. Tener 21 años cumplidos ó 18 siendo casado, y

c. Tener oficio o industria honesta para subsistir.

Cada Ayuntamiento designaría a un comisionado de entre los ciudadanos vecinos de cada manzana o sección. Este tendría a su cargo la elaboración del padrón, en el que se asentarían los datos de los vecinos y el número de boleta asignada a cada uno de ellos. Las boletas contendrían el año de la elección, nombre de la parroquia, número de manzana y sección, nombre del vecino y la firma del comisionado, y tenían una doble función, como credencial y boleta electoral. La elaboración del padrón y la entrega de las boletas debería concluir con 8 días de anticipación a la fecha de la elección (arts. 11 y 12).

Cada Junta Electoral se reunía el día y hora señalados para la elección, nombraban a un presidente y cuatro secretarios, los vecinos entregaban sus boletas a uno de los secretarios. Hecho lo anterior se procedía a la votación debiendo dictar cada ciudadano, en voz alta, el nombre de la persona en favor de quien emitía su voto, anotandolo el secretario al reverso de la boleta respectiva y en la lista general (art. 27).

Una vez terminada la votación se realizaba el recuento y se declaraba a la persona que hubiera obtenido el mayor número de votos, como Elector de esa Junta.

Para ser elector se requería, además de satisfacer las condiciones establecidas para tener voto activo, contar con 25 años cumplidos, a la fecha de su elección.

Los comicios secundarios, se celebraban con los electores nombrados en las primarias, quienes se reunían en la capital del Distrito o Territorio. El gobernador o jefe político presidía la primera reunión, permaneciendo presente únicamente para la elección del Presidente (art. 51). Posteriormente se nombraban dos secretarios y los electores emitían su voto, para diputados propietarios y suplentes, por escrutinio directo y secreto, mediante cédulas (art. 54).

Si en la primera votación ninguno alcanzaba la pluralidad absoluta de votos se procedía a una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos; en caso de empate decidiría la suerte (art. 56).

Este procedimiento aportó grandes avances en materia electoral, algunos son antecedente de las reformas llevadas a cabo en los últimos años, como las juntas electorales, las boletas y los recuentos. Los comisionados por los Ayuntamientos constituyen igualmente, un primer paso hacia el

registro de electores y la credencial de elector.

5. LEY SOBRE ELECCION DE DIPUTADOS PARA EL CONGRESO GENERAL Y DE LOS INDIVIDUOS QUE COMPONGAN LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES.

El 15 de diciembre de 1835, el Congreso Constituyente expidió las Bases Constitucionales, antecedente directo de la Constitución de 1836, más conocida como las Siete Leyes Constitucionales. Esta Constitución instituyó el régimen centralista sin determinar un procedimiento en materia electoral, por lo que hubo de expedirse la ley reglamentaria.

El 30 de noviembre de 1836 se expidió dicha ley reglamentaria, bajo el nombre de "Ley sobre Elección de Diputados para el Congreso General y de los Individuos que compongan las Juntas Departamentales". En términos generales esta Ley era similar a la de 1830, con la diferencia de que en esta privaba el pensamiento de la corriente conservadora.⁸⁰

Los órganos de gobierno contemplados por esta Ley eran un Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General integrado por dos cámaras, de Diputados y Senadores, un Supremo Poder Judicial y las Juntas

80. Ibid. pág. 53.

Departamentales.

De toda esta estructura orgánica, los únicos cargos de elección popular, aunque en segundo grado, eran los diputados y los siete miembros de las Juntas Departamentales.

La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años, para lo cual el país se dividía en secciones, proporcionalmente iguales en población. Se procedía, primero, a elegir un compromisario por cada sección, quiénes a su vez, en elecciones secundarias, designaban a un elector de partido. Los electores de partido finalmente seleccionaban a los diputados y a los miembros de las Juntas Departamentales.

En las elecciones primarias, los ayuntamientos dividían a los municipios en secciones de mil a dos mil habitantes. Cuatro semanas antes de las elecciones los ayuntamientos designaban un comisionado por sección, quien procedía a levantar el padrón de ciudadanos capaces de votar, al mismo tiempo que los registraba y les entregaba una boleta electoral, que también tenía las funciones de credencial.

En las elecciones secundarias o de partido, los compromisarios se reunían en la cabecera del partido y elegían en voto secreto, por cada 10 mil habitantes o fracción que excediera de 5 mil, a un elector de partido. Los electores de partido se reunían en la cabecera del

Departamento y tras calificar las elecciones procedían mediante voto secreto a la elección, por mayoría absoluta, de los diputados de su respectivo Departamento. Los miembros de las Juntas Departamentales eran elegidos al día siguiente.

Con relación al titular del Ejecutivo, la Suprema Corte, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República en junta de ministros, elegían cada quien una terna que era enviada a la Cámara de Diputados. Esta a su vez, designaba una que enviaba a las Juntas Departamentales para que estas eligieran al titular de dicho órgano. El resultado se remitía a la Cámara de Diputados quien declaraba Presidente al que hubiera alcanzado una mayoría simple.

La elección de los Senadores era muy similar a la del Ejecutivo con la variante de que las encargadas de hacer la elección eran las Juntas Electorales y quien hacía la declaratoria de candidatos electos era el Supremo Poder Conservador.

Ambas, la Cámara de Diputados y Senadores, se renovaban por mitad cada dos años.

Los cinco miembros que integraban el Supremo Poder Conservador, duraban dos años en el cargo, eran nombrados por ternas realizadas las Juntas Departamentales y la Cámara de Diputados, decidiendo en última instancia la Cámara de

Senadores.

Esta Constitución centralista conformó al Supremo Poder Conservador, en el que se concentraron la mayoría de las facultades, a cuya jurisdicción estaban sometidos los otros órganos. En materia electoral se quitó a los Estados la facultad de legislar, pasando a ser atribución exclusiva del gobierno central, aunque continuó como competencia de los estados la realización de las elecciones. Asimismo, en la primera de las siete leyes, se estableció la obligación para los ciudadanos de inscribirse en el padrón de su municipalidad.

6. CONVOCATORIA PARA ELECCIONES DE UN CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1841.

Esta convocatoria fue expedida por Antonio López de Santa Ana, apoyado en el Plan de Tacubaya.⁸¹ El sistema de elección es muy similar al que se fijó en la Constitución de 1836. Los puntos más importantes de la misma fueron:

a. La base para la representación nacional fue la población.

81. Cfr. DUBLAN, Manuel y José María Lozano. op. cit. T. IV. págs. 66 y 67.

b. Se elegía un diputado por cada 70 mil habitantes o fracción mayor a 35 mil.

c. Para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de departamento; en las primeras de estas tenían derecho para votar los nacidos en la República y los que tuviesen el carácter de ciudadanos.

d. El nombramiento de electores primarios sería por cada quinientos habitantes.

e. Las juntas secundarias o de partido, integradas por los electores primarios, se reunían en las cabezas de los partidos para nombrar a los electores en las capitales de departamento, quienes elegirían a los diputados.

Un punto importante de este documento fue el retroceso al exigir a los aspirantes a diputaciones una renta mínima de \$1,500.00 anuales provenientes de un giro o industria honesta. Con lo cual se restringieron los derechos políticos de los ciudadanos al hacer una selección elitista.

Esta Convocatoria, por las pugnas entre centralistas y federalistas, sólo fue observada en una sola ocasión, ya que al retirarse Santa Ana, dejó la presidencia a Nicolás Bravo quien, el 19 de diciembre de 1842, disolvió el Congreso y nombró una Junta de Notables integrada por 80 miembros,

facultada para legislar, denominada Junta Nacional Legislativa.⁸²

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

La Junta Nacional Legislativa, instalada por Nicolás Bravo, comenzó a discutir el proyecto de una nueva constitución el 8 de abril de 1843, sancionado el 12 de junio siguiente y publicado el 14 de ese mismo mes y año. Ese documento recibió el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana.

Esta Constitución tiene la característica, al igual que la de Cádiz, de incluir en su texto la reglamentación electoral, creando en su título octavo un poder electoral, con electores primarios, designados uno por cada quinientos habitantes, por los ciudadanos que sufragaran en boletas; estos electores nombrarían a los secundarios que integraban el colegio electoral del Departamento, uno por cada veinte de los primarios. El colegio electoral haría la elección de diputados al Congreso y de vocales de la respectiva Asamblea departamental (Arts.147 a 149). Establece un complicado

82. Cfr. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. págs. 127 a 130.

sistema de elección indirecta por juntas primarias y secundarias, cuya función era nombrar un Colegio Electoral que realizaba la elección de diputados al Congreso y de los vocales a cada asamblea de Departamento. Asimismo, esta Constitución restringe de nueva cuenta los derechos políticos de los ciudadanos, al señalar como requisito para ser elector el tener una renta de quinientos pesos proveniente de capital físico, industria o trabajo honesto, además de ser mayor de 25 años, vecino del partido donde se elija y no ejercer en él jurisdicción contenciosa (Art. 150).

El 19 de junio de 1843, se expide un Decreto reglamentario de la Constitución que declara la forma y días en que deben verificarse los comicios para el futuro Congreso, con el fin de "facilitar las elecciones primarias y secundarias...se observa lo que acerca de ellas está dispuesto en la Ley del 30 de noviembre de 1836, en lo que no se oponga a estas bases."83

La Cámara de Diputados se integraba por representantes elegidos por Departamentos a razón de uno por cada 70 mil habitantes y uno por cada fracción superior a 35,000 habitantes. El departamento que no reuniera esta cifra,

83. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. 432.

elegiría, no obstante, un diputado (Arts. 26 y 27). Esta Cámara se renovaba por mitad cada dos años (Art.30).

La Cámara de Senadores se renovaba por tercios cada dos años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de las Bases, y las elecciones de senadores correspondientes al tercio que debía renovarse las llevarían a cabo las Asambleas Departamentales, la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁸⁴

Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Gobierno Supremo de una lista con no menos de cinco ciudadanos, propuesta por las Asambleas Departamentales. En los departamentos fronterizos no tendrá el Gobierno la obligación de sujetarse a esa lista, lo mismo en caso de que para otro Departamento lo acordare el Congreso en forma extraordinaria, por iniciativa del Presidente (Art. 134-XVII).

El Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado denominado Presidente de la República (Art. 83). Este era electo por las Asambleas Departamentales, las que por mayoría de votos, designaban a la persona que "reuniera las cualidades requeridas para ejercer esta magistratura".⁸⁵

84. Cfr. Ibidem.

Posteriormente, correspondía a las Cámaras calificar las elecciones y hacer la declaratoria del candidato que hubiera obtenido la mayoría de los sufragios; en caso de empate se repetiría la votación y de resultar igual, lo decidiría la suerte (Arts. 158 a 163).

Durante el resto del año de 1843 se publicaron otras dos leyes más que reglamentaron las funciones electorales prescritas constitucionalmente. Estas fueron la Circular para la legalidad, buen orden y libertad en las elecciones, del primero de julio de 1843; y Aclaraciones para la Ley de elecciones del 19 de junio de 1843, del 11 de julio de ese mismo año.

"Toda esta etapa de la legislación electoral fue resultado del régimen absolutista y conservador emanado de las constituciones de la época. El centralismo se significó por la extrema concentración de funciones, por la creciente absorción de poder y de facultades, por lo tanto sus disposiciones siguieron la misma tendencia".⁸⁶

85. GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit. pág. 82.

86. FUENTES DIAZ, Vicente. Origen y Evolución del Sistema Electoral. Ed. del Autor. México 1967. pág. 67.

8. DISPOSICIONES EN MATERIA ELECTORAL DE 1846 A 1853.

El 16 de agosto de 1846, el Gral. Santa Ana desembarcó en Veracruz, proveniente de su destierro en Cuba, llamado por el grupo victorioso. Le acompañaba Manuel Crescencio Rejón, liberal que ya para entonces sostenía que la guerra con los Estados Unidos no podría ganarse sólo con las armas, sino que se requería oponer instituciones parecidas a las de ese pueblo. Lo esperaba en la Ciudad de México Valentín Gómez Farias, el más antiguo jefe del bando reformista. Para estar de acuerdo con el grupo que lo restituía en el poder, Santa Ana tuvo que manifestarse esta vez liberal, demócrata, federalista y enemigo de la monarquía. Estas ideas estaban en la proclama que lanzó al tocar el territorio nacional.

El Gral. Salas se apresuró a acatar la voluntad de Santa Ana externada en su manifiesto de restablecer la Constitución Federal del 24, mientras se formulaba una nueva; al efecto expidió el Decreto del 22 de agosto. Otro Decreto de la misma fecha dispuso que además de sus funciones de constituyente, el Congreso que estaba por reunirse vendría "plenamente autorizado para dictar leyes sobre todos los ramos de la administración pública que sean de su competencia y tengan por objeto el interés general".⁸⁷

87. TENA RAMIREZ, Felipe.- Leyes Fundamentales de México. op.

Entre las querellas de puros y moderados, así como por lo reducido del erario que impedía auxiliar a las tropas en plena guerra contra el invasor, el 6 de diciembre de 1846 abrió sus sesiones el Congreso con su doble aspecto ya mencionado de ser al mismo tiempo constituyente y ordinario. Gómez Farías que sustituía a Santa Ana en el gobierno se propuso obtener recursos del clero, mediante la Ley Sobre Bienes Eclesiásticos, lo que originó el movimiento armado de los "polkos", el 27 de febrero de 1847 y motivó el regreso de Santa Ana y la supresión de la vicepresidencia.

En el Congreso las opiniones se escindieron; el 15 de febrero de 1847 un grupo de diputados, encabezados por Muñoz Ledo, propusieron el restablecimiento de la Constitución de 1824 sin reformas, lo cual fue aceptado por la mayoría, en tanto no se publicaran las reformas que determinara el Congreso; sin embargo, el voto particular de Mariano Otero hizo posible la publicación del Acta de Reformas que fue jurada el 21 y 22 de abril. A la llegada del invasor, el Congreso se dispersó y previa renuncia de Santa Ana, asumió el poder Manuel de la Peña y Peña, quien reunió al Congreso Federal el 30 de abril de 1848, para ratificar el Tratado de Guadalupe con el cual terminó la guerra con los Estados Unidos de América.

cit. Pág.439.

El Presidente Gral. José Joaquín Herrera, asumió el poder el 30 de mayo de 1848 y prestó juramento en Querétaro el 3 de junio. El 1 de enero de 1850 se abrieron las Cámaras, con mayoría de moderados entre los diputados; en la minoría figuraban los mas destacados conservadores. En 1852, el Congreso tenía otra conformación; los conservadores eran la mayoría en el Senado y los liberales en la de diputados. El 5 de enero de 1853, por los movimientos en varias partes del país, renunció el Presidente Arista y fue substituído por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Juan B. Cevallos, quien disolvió el Congreso; al mes siguiente renunció Cevallos y se designó al Gral. Lombardini, el 7 de febrero de 1853.

Los conservadores anhelaban la dictadura para retomar el poder, ante la insuficiencia del orden legal. En las elecciones del 17 de marzo se confirió la presidencia a Santa Ana por 18 votos de los Estados y Territorios, contra cinco votos. En esta ocasión se decidió a favor de los conservadores con una dictadura muy acentuada, ahora bajo el nombre de "Alteza Serenísima".

En las Bases del 22 de abril de 1853, se declararon en receso las legislaturas de los Estados, el 11 de mayo se reglamentaron las funciones de los gobernadores; el 14 de mayo se centralizaron las rentas públicas y el 29 de julio se

ordenó suprimir la denominación de "Estados".

Durante este periodo tan azaroso, se promulgaron las siguientes leyes de carácter electoral:

a. Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845, expedida el 27 de enero de 1846, por el General Mariano Paredes y Arrillaga en su calidad de Presidente Interino de la República.

b. Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823, expedida por el General Mariano Salas en ejercicio del supremo poder ejecutivo.

c. Decreto que declara vigente la Constitución de 1824, expedido por el General Mariano Salas.

d. Ley sobre elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, expedida el 3 de junio de 1847 por Santa Ana al asumir la presidencia.

e. Convocatoria a Elecciones de los Supremos Poderes, expedida el 15 de mayo de 1849 por José Joaquín de Herrera, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

f. Convocatoria para Elecciones de Ayuntamientos, expedida el

19 de mayo de 1849 por José Joaquín de Herrera.

g. Bases para la elección de Presidentes de la República y Senadores, expedida el 13 de abril de 1850 por José Joaquín de Herrera, Presidente de México.

h. Convocatoria a un Congreso Extraordinario para reformar la Constitución, expedida el 19 de enero de 1853 por Juan B. Cevallos, Presidente Interino.

D. LA LEGISLACION ELECTORAL DE LA REFORMA.

1. CONVOCATORIA PARA EL CONGRESO CONSTITUYENTE.

El 1 de marzo de 1854 el coronel Florencio Villareal proclamó el Plan de Ayutla y el 11 de marzo fue aceptado por la guarnición de Acapulco, con algunas reformas. Comonfort, a su regreso de los Estados Unidos con los recursos que ahí obtuvo, expandió la revolución que culminó el 9 de agosto de 1855 al abandonar Santa Ana el poder definitivamente.

Consolidado en el poder, el Presidente Comonfort convocó a la integración de un nuevo Congreso Constituyente, el 16 de octubre de 1855, de conformidad con lo dispuesto en el artículo quinto del Plan de Ayutla reformado en Acapulco. La elección del Congreso, según lo determina esta Convocatoria, se debería ajustar a la convocatoria de 1841.

BIBLIOTECA CENTRAL

Entre las disposiciones que contenía, destacan el cambio de denominación de las juntas departamentales por Juntas de Estado, ya que a partir de la Revolución de Ayutla se propugnó por restablecer el régimen federal. Asimismo, se determinó que por cada 50 mil habitantes o porción mayor a 25 mil se debería elegir un diputado. Otro punto de gran importancia fue el hecho de que facultaba a los propios presuntos diputados para calificar sus elecciones.

2. ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA.

Comonfort expidió el 15 de mayo de 1856 este Estatuto que establece, en sus artículos 22 y 23, el sufragio universal para los mexicanos que hayan cumplido los 18 años, con lo cual se rescata el principio de la Constitución de 1814, sin otra distinción que la de tener un modo honesto de vida y no haber sido condenado con pena infamante; se pone fin al sistema de acreditar un mínimo de rentas anuales. En su artículo 28 precisa la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular. Excluye, en su artículo 29, de la participación electoral a los eclesiásticos seculares.

3. CONSTITUCION DE 1857.

En el Congreso Constituyente eran más los moderados, pero los

puros controlaron las posiciones importantes; los primeros reclamaban la vigencia de la Constitución de 1824, mientras que los segundos se pronunciaban por una nueva Ley Fundamental. Aún cuando ganaron en su pretensión los puros o progresistas, tuvieron que reconocer el valor de muchas instituciones consignadas en la primera Constitución Federal.

La Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857, señala en su exposición de motivos que "El Congreso proclamó altamente el dogma de la soberanía del pueblo, y quiso que todo el sistema constitucional fuese consecuencia lógica de esta verdad luminosa é incontrovertible. Todos los poderes se derivan del pueblo. El pueblo se gobierna por el pueblo. El pueblo legisla. Al pueblo corresponde reformar, variar sus instituciones. Pero siendo preciso por la organización, por la extensión de las sociedades modernas recurrir al sistema representativo, en México no habrá quien ejerza autoridad sino por el voto, por la confianza, por el consentimiento explícito del pueblo... El campo electoral está abierto á todas las aspiraciones, á todas las inteligencias, á todos los partidos; el sufragio no tiene más restricciones que las que se han creído absolutamente necesarias á la genuina y verdadera representación de todas las localidades y á la independencia de los cuerpos electorales;..."⁸⁸ destacan

88. Colección de las Leyes, Decretos, Circulares y Providencias. T.I. Depto. de Gráficas de la S.H.C.P. México.

entre otros principios:

"Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano: I. votar en las elecciones populares. II. poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo ó comisión, teniendo las calidades que la ley establezca.

"Artículo 55. La elección para diputados será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral."89

Asimismo, dispuso que el Poder Legislativo se depositaba en una asamblea que se denominó Congreso de la Unión, integrado por representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos. Desaparece la Cámara de Senadores por considerarla elitista y conservadora, lo que fue un error, como más tarde lo reconocieron el Presidente Juárez que intentó su restauración y el presidente Lerdo de Tejada que la llevó a cabo. Los requisitos para ser representante eran, según lo dispuso el artículo 56, los siguientes:

1979. págs. 191 a 193.

89. Constituciones de México. op. cit. págs. 178 y 188.

- Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
- Tener 25 años de edad cumplidos al día de la apertura de sesiones.
- Vecino del estado o territorio.
- No pertenecer al estado eclesiástico.

Los diputados duraban 2 años en su cargo y gozaban de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el desempeño de su cargo, sin que jamás pudiesen ser reconvenidos por ellas. Por cada diputado propietario se nombraría un suplente. Se consideró conveniente establecer la incompatibilidad del cargo de diputado con cualquier comisión o destino de la Unión en que se disfrutara de sueldo en el artículo 57, lo cual permitiría dedicar todo el tiempo y capacidad a su función, sin desvíos o atractivos que pudieran influir en sus decisiones. Este es un principio de lealtad a la elección recibida por los representantes, complementado por la prohibición de aceptar empleo de nombramiento del Ejecutivo de la Unión, sin previa licencia del Congreso.

El Ejecutivo recaía en un Presidente quien era electo de manera indirecta en primer grado y por escrutinio secreto. Requería ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio

de sus funciones, tener como edad mínima 35 años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección. Es importante observar que no se requería ser hijo de mexicanos por nacimiento.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito integraban el Poder Judicial de la Federación. Su elección era indirecta de primer grado, en los términos de la ley electoral, con duración en el cargo de seis años; debían tener 35 años de edad, ser ciudadanos mexicanos por nacimiento e instruidos en la ciencia del derecho.

La Constitución fue reformada en 1861, 1863, 1868, 1869, 1873, 1874, 1882, 1883, 1884, 1896, 1898, 1900, 1901, 1902, 1904 y 1908. "En materias propiamente políticas, la Constitución fue reformada frecuentemente entre los años de 1874 y 1908. Entre ellas, encontramos el establecimiento del Senado, como reforma de carácter fundamental por lo que toca a la integración del Poder Legislativo; algunas variaciones acerca de la facultades de dicho poder, y otras, con respecto a la elección de los diputados.

"En cuanto a las reformas que afectarán de alguna manera al Poder Ejecutivo, ellas fueron ciertamente más numerosas y abarcaron los siguientes temas; el asunto de la no

reelección, con su posterior derogación; la forma de sustituir al Presidente; el derecho de éste al veto; la creación de la Vicepresidencia; la ampliación del período presidencial, y alguna extensión de facultades que se concedió al propio Ejecutivo. Además, una adición que se refiere al fuero constitucional de altos funcionarios y a los delitos comunes y oficiales que éstos cometieren.

"Por lo que toca a modificaciones relacionadas con el Poder Judicial -cuyos actos no deben considerarse normalmente como de carácter político- las mismas se consideran también dentro de esta parte, por cuanto a que tales reformas constitucionales variaron la organización y facultades de la judicatura. Estas sólo se refirieron a una alteración de su organización interior y al juicio de amparo".⁹⁰

De las reformas señaladas, a continuación mencionaremos las que más relevancia tuvieron en materia electoral.

4. LEY ORGANICA ELECTORAL DEL 12 DE FEBRERO DE 1857.

Esta Ley, producto del pensamiento liberal, marca un nuevo período en la historia del Derecho Electoral Mexicano. En ella, aunque se observan preceptos de leyes anteriores, se

⁹⁰. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. II. op. cit. pág. 462.

aportaron nuevos elementos en lo relativo al proceso de elección, votación, juntas electorales de Distrito, y los organismos electorales.

a. En cuanto al proceso, estableció que los Gobernadores de los estados, el del Distrito Federal y los jefes políticos de los territorios, llevarían a cabo la división territorial por distritos electorales, lo que representa el primer antecedente de este tipo de división. Los distritos electorales tomaban en cuenta la población, uno por cada 40 mil habitantes o fracción mayor a 20 mil. Los ayuntamientos, una vez publicada la división, conformarían secciones electorales por cada 500 habitantes; en cada una de ellas se elegía a un elector. En la cabecera del distrito, se reunían los electores y designaban a un diputado.

b. El padrón de electores tenía la pretensión de ser un instrumento de carácter permanente, dejando su elaboración a los presidentes municipales, quienes designaban a un comisionado; éste elaboraba el padrón de cada sección. Desde el punto de vista formal, el procedimiento era mas fiel a los anteriores, al permitir un contacto directo con la ciudadanía; en la práctica, sin embargo, se prestaba a que los caciques de cada lugar, inscribieran a las personas de su simpatía y a elaborar padrones amañados.

c. Para la votación dispuso que cada ciudadano, al momento de

emitir su voto, entregaría la boleta, con el nombre de los candidatos anotados al reverso, al presidente de la mesa. Uno de los escrutadores la depositaba en la urna y el secretario escribía en el padrón la palabra "votó". Los miembros de la mesa, concluida la votación, hacían el cómputo, declarando como elector primario a quien hubiese obtenido el mayor número de votos. Acto seguido, se levantaba el acta, se integraba el expediente con las boletas, listas de escrutinio y primeras copias de las actas para su envío a las Juntas Electorales de Distrito. El procedimiento fue preservado, en lo fundamental, en los ordenamientos electorales posteriores.

d. Las Juntas Electorales de Distrito, se integraban por los electores reunidos en la cabecera del distrito y elegían a los diputados por mayoría absoluta de votos y por escrutinio secreto. Al finalizar se levantaba un acta, de la que se enviaba copia al Gobierno del Estado y al Congreso de la Unión. Se disminuye el número de habitantes por diputado, como se ha precisado.

e. La elección del Presidente de la República se llevaba a cabo por los mismos electores, al día siguiente de que elegían a los diputados, con el mismo procedimiento de votación secreta. Posteriormente y de la misma manera, elegían al Presidente de la Suprema Corte de Justicia. En caso de que un candidato tuviera mayoría absoluta de votos, se le declaraba presidente electo; en el supuesto contrario,

el Congreso elegía a alguno de los que tuvieran más votos.

f. En cuanto a los organismos electorales, estos eran de nivel local, bajo el control de los gobiernos de los estados y autoridades municipales. El registro de electores permanece en los mismos términos que marcaron las leyes reglamentarias de la Constitución de 1824.

Al término de la intervención francesa y del fallido Imperio de Maximiliano, la Constitución promulgada por Comonfort, y en especial esta ley reglamentaria, se mantuvo "... en vigor durante más de medio siglo y sólo con reformas que no variaron su esencia ni contenido y fue substituída por la Ley de 1918, promovida por el Presidente Carranza".⁹¹

A continuación mencionaremos algunas de las disposiciones y reformas que se dieron en materia electoral antes de la Ley de 1918.

5. CIRCULAR DEL 22 DE JUNIO DE 1867.

A través de esta circular el Secretario de Estado y Despacho de Gobernación solicitó a los Gobernadores un informe de los distritos electorales de sus respectivos estados, en los que

91. FUENTES DIAZ, Vicente. op. cit. pág. 82.

no hubiese tenido lugar elecciones para diputados al Congreso de la Unión.

6. CONVOCATORIA PARA ELECCION DE LOS PODERES FEDERALES.

Esta convocatoria del 14 de agosto de 1867, fue expedida por el Presidente Benito Juárez un mes después de reinstalado su gobierno en la Ciudad de México. En su artículo primero, convocó al pueblo a la elección de diputados, Presidente de la República y de presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, con arreglo a las disposiciones de la Ley Orgánica Electoral del 57. Dicha convocatoria iba acompañada de una circular del ministro Lerdo de Tejada en la cual se hacía una "Apelación al Pueblo"⁹², en la cual lo exhortaba no sólo para que eligiera a sus representantes, sino para manifestar su voluntad de autorizar al futuro Congreso para reformar la Constitución en los cinco puntos contenidos en la convocatoria, sin necesidad de cumplir con el procedimiento establecido para ello. Esos cinco puntos eran:

- El restablecimiento del equilibrio entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, mediante el sistema bicameral.

92. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. págs. 689 a 696.

- Veto suspensivo a las resoluciones del Congreso por parte del Ejecutivo.

- Intercomunicación por escrito entre los poderes legislativo y ejecutivo de tal forma que el segundo informe por escrito, no verbalmente, fijándose si será directamente el Presidente de la República o los secretarios del despacho.

- Restricciones a la diputación o fracción del Congreso que funcione en los recesos, para convocar a sesiones extraordinarias.

- Modo de proveer la sustitución provisional del poder Ejecutivo.

Desgraciadamente las reformas propuestas en esta convocatoria no fueron aceptadas, a pesar de sus intenciones democráticas, al pretender establecer una especie de plebiscito. Algunos Estados se rehusaron a observar la convocatoria en este punto y la opinión general le fue adversa, pues se consideró impolítico e inoportuno que cuando apenas se iba a ensayar el ejercicio de la Constitución, se le desacatara en el procedimiento que instituía, antes de ser revisada.

Ante este rechazo, el 3 de septiembre de 1867 y el 5 de mayo de 1869, Juárez expidió dos decretos en materia electoral. El primero de ellos determinó, de conformidad con la

Constitución de 57, la división del Distrito Federal en quince distritos electorales. El segundo, estableció, mediante reforma al artículo 16 constitucional, una prohibición para ser electos como diputados a aquellos que hubiesen servido al Imperio.

7. REFORMA ELECTORAL DEL 8 DE MAYO DE 1871.

En esta fecha se reforma la Ley Orgánica Electoral de 1857. Entre las modificaciones se encuentra la supresión como autoridad política local del presidente de la Junta Electoral de Distrito; en su lugar quedaría un ciudadano electo, por mayoría, de entre los miembros del Ayuntamiento. Asimismo, se modificó la disposición que ordenaba el envío de los expedientes electorales a los presidentes municipales, debiendo enviarlos a los secretarios de los ayuntamientos.

El Congreso de la Unión fijaría, al lanzar la convocatoria, el número de diputados que correspondía a cada entidad. También se dispuso que en caso de empate en la elección, el Congreso, constituido en Colegio Electoral elegiría por mayoría absoluta de los presentes a uno de los candidatos que para Presidente de la República y Suprema Corte de Justicia hubiesen obtenido mayoría relativa.

Se enfatizó en el sentido de que los individuos comisionados para empadronar e instalar las mesas, deberían ser

originarios de la sección correspondiente. Se fijaron sanciones para los casos en que los electores no asistieran o abandonaran los Colegios Electorales, así como para los empadronadores que no publicaran o no entregaran las listas oportunamente y también por falsificación de credenciales o robo de expedientes de la mesa o del Colegio Electoral. Antecedentes muy valiosos para la conformación de las leyes posteriores, hasta la actualidad.

8. DECRETO REFORMATARIO DEL 23 DE OCTUBRE DE 1872.

Este Decreto reformó el artículo 34 de la Ley Orgánica Electoral, para prohibir a ciertos funcionarios, no contemplados, figurar como candidatos a diputados. Hasta esa fecha estaban impedidos, el Presidente de la República, los secretarios de despacho, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y los funcionarios federales en el distrito de su jurisdicción. La reforma lo hizo extensivo a los jueces de distrito y de circuito, los jefes de hacienda federal, los comandantes militares, los gobernadores, los secretarios de gobierno, los jefes políticos, los prefectos, los subprefectos, los jefes de fuerza con mando, los magistrados de tribunales superiores y los jueces de primera instancia en las demarcaciones donde ejercieran sus cargos.

Las limitaciones se propusieron evitar el desempeño de dos cargos públicos en la misma persona, así como el que por la

influencia de su cargo llegaran al de legisladores. Sin embargo, la fórmula no fue atinada al extenderlo desorbitadamente; puede justificarse en el Presidente de la República y en los Gobernadores de los Estados, pero se debió prever para los demás, la condición de una separación de sus cargos por el período que se estimara prudente, antes de la elección.

9. DECRETO PARA LA ELECCION DE SENADORES.

La reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, promovida por el Presidente Lerdo de Tejada, que restableció la Cámara de Senadores, obligó a la expedición del decreto de fecha 15 de diciembre de 1874, para hacerla operativa.

El procedimiento que marcó para la elección de los senadores fue muy similar al que se utilizaba para los diputados, siendo necesario obtener mayoría absoluta de votos; en caso de que esta no se alcanzara por alguno de los candidatos, resolvería la legislatura del Estado correspondiente, seleccionando de entre los que obtuvieran mayoría relativa. Estaba a cargo de las legislaturas estatales el verificar la legalidad de los procesos. Los requisitos eran los mismos señalados para los diputados, con excepción de la edad, donde se exigía un mínimo de 30 años; también consignó las mismas causas de nulidad que para el caso de los diputados.⁹³

E. LEGISLACION ELECTORAL DURANTE EL PORFIRIATO.

Durante el período de la dictadura del General Porfirio Díaz lo más destacado en materia electoral, fueron las reformas que se efectuaron al artículo 78 Constitucional y una ley expedida en el año de 1901.94

1. REFORMAS AL ARTICULO 78 CONSTITUCIONAL.

El texto original de este precepto determinaba que "El presidente entrará a ejercer sus funciones el primero de Diciembre y durará en su encargo cuatro años", dejando sin atender el problema de la reelección. El precepto se reformó el 5 de mayo de 1878, para establecer que el Presidente no podría ser reelecto para el período inmediato, ni ocupar la presidencia por ningún motivo, sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

93. Cfr. DUBLAN, Manuel y José María Lozano. op. cit. T. I, págs. 692 y 693.

94. Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. pág. 620.

Por reforma del 3 de octubre de 1882, se establece que en las faltas temporales, el Presidente de la República, sería suplido por el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado o de la Comisión Permanente en los periodos de receso, durante el mes anterior a aquel en que ocurran dichas faltas y que estas personas no podrán ser reelectos para esos cargos, sino hasta un año después de haberlos desempeñado.

El 21 de octubre de 1887, se reformó nuevamente el precepto para permitir la reelección de Porfirio Díaz, al señalar que el Presidente durará en su encargo cuatro años, "PUDIENDO SER REELECTO PARA EL PERIODO CONSTITUCIONAL INMEDIATO; pero quedará inhábil en seguida, a no ser que hubiesen transcurrido cuatro años, contados desde el día en que cesó en el ejercicio de sus funciones".

En la "Reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890. Se estableció la reelección indefinida".⁹⁵ La modificación del 6 de mayo de 1904, incluye la figura del vicepresidente y amplía el término del cargo a seis años.

Don Francisco I. Madero, escribió al respecto que "Sus

95. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Edit. Porrúa. 1987. Pág. 80.

primeros pasos en el poder fueron para cumplir los ofrecimientos que hizo á la Nación, y desde luego se ocupó en expedir las proclamas y decretos necesarios á fin de reformar la Constitución en el sentido indicado; pero esa reforma no fue franca; el General Díaz no se atrevió, -quizá porque no se sentía bastante fuerte- a burlar al pueblo desde luego, y le pareció prudente esperar; por lo pronto, al hacer la reforma, dejó una puerta abierta para volver al poder."96

2. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901.

Esta Ley, promulgada por el General Díaz, reproduce sustancialmente la Ley del 12 de febrero de 1857. Las pocas modificaciones introducidas se refieren a la circunscripción de los Distritos Electorales y la elección de senadores.

Además dispuso que para la elección, "cada Colegio Electoral nombrará el día señalado un diputado propietario y un suplente y elegirá en seguida un senador propietario y un suplente; unos y otros con los requisitos que exige la Constitución Federal".97

96. MADERO, Francisco I. La Sucesión Presidencial en 1910. Colección Reforma-Revolución. Ed. Insurgentes. México. 1960. pág. 129.

97. GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit. pág. 210 y 211.

El Programa del Partido Liberal Mexicano del 1 de julio de 1906, reduce a cuatro años el período presidencial, elimina la vicepresidencia y suprime la reelección para el presidente y los gobernadores de los estados en forma indirecta, ya que podrían serlo después de dos períodos del que desempeñaron. El Plan de San Luis Potosí del 5 de octubre de 1910, reclama el respeto al principio de no reelección contra Porfirio Díaz.

G. LEGISLACION ELECTORAL DURANTE LA REVOLUCION.

1. LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1911.

Francisco I. Madero fue un hombre culto que consideró la posibilidad de cambios mediante los sufragios, en el respeto a la ley electoral en vigor en 1910, antes del movimiento armado. A este respecto sostenía que "la ley concede el sufragio a todos los mexicanos mayores de veintiún años, y lo que deseamos por lo pronto es que se cumpla con la ley. Después, cuando las Cámaras sean nombradas por el pueblo, en uso de los derechos que le concede la ley electoral vigente, entonces será tiempo de reformarla, si la práctica demuestra que es defectuosa".⁹⁸

98. MADERO, Francisco I. Ob. Cit. Pág.306.

La Ley de diciembre de 1911, promulgada por el Presidente Madero, contiene innovaciones que adecúan el sistema electoral, a las proclamas, programas y planes revolucionarios, con mayor apertura a la expresión de los partidos políticos, a quienes se regula por primera vez. La preocupación del legislador fue asegurar la efectividad y fidelidad del sufragio, por lo que elaboró un extenso y acucioso capítulo relativo al Censo Electoral. Las fases de la elección eran: sección, colegio municipal y sufragáneo y distrito electoral.

La nueva Ley que mantiene algunas instituciones válidas para esa época de la Ley Electoral de 1857; presenta entre otros, cinco aspectos fundamentales:

a. La Sección era la división geográfico-demográfica que realizaban los presidentes de los ayuntamientos y que abarcaba de 500 a 2 mil habitantes, eligiéndose, por voto secreto, a un elector por cada 500 habitantes.

b. Los Colegios Municipales Sufragáneos, anteriormente denominados juntas de provincia, eran los encargados directos de la elección de los Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente de la República y Magistrados de la Suprema Corte. Se integraban en cada uno de los municipios en que se dividía el distrito electoral; cuando por el número de sus

habitantes no alcanzaban el número de 5 electores, se unían con otros municipios para integrar el Colegio.

c. El Distrito Electoral comprendía a 60 mil personas o fracción superior a 20 mil. Esta división la realizaban los gobernadores y las primeras autoridades políticas del Distrito Federal y de los territorios.

d. El Censo Electoral se realizaba cada dos años. Por primera vez en la historia aparece una autoridad encargada de la elaboración y revisión del padrón denominada Junta Revisora del Padrón Electoral. Esta junta se integraba por el presidente municipal y por dos ex-candidatos a la presidencia municipal o dos ex-presidentes municipales. Con la creación de esta junta se trataron de evitar los fraudes en el proceso y de resolver las reclamaciones.

Las casillas se integraban por un instalador, designado por el Presidente Municipal, y dos escrutadores propuestos por los partidos. En caso de que no hubiera partidos políticos registrados, el Presidente Municipal nombraba libremente los dos escrutadores. Los partidos políticos y los candidatos independientes, tenían además el derecho de acreditar un representante en la casilla. Estas disposiciones han perdurado hasta nuestros días.

e. Los Partidos Políticos fueron reglamentados en este

ordenamiento, como ya se señaló. Para poder intervenir en los procesos electorales el partido debería:

- Constituirse en una asamblea de cien ciudadanos, cuando menos;
- Tener aprobado su programa político y de gobierno;
- Elegir una junta que tuviera la representación del partido;
- Protocolizar el acta de la asamblea constitutiva ante notario público, y
- Llevar a cabo publicaciones periódicas, para la difusión de su ideología y acciones.

Las elecciones continuaban siendo indirectas en primer grado y el procedimiento fue el mismo para todos los cargos de elección. El registro de candidatos a electores se realizaba ante el Presidente Municipal.

2. DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911.

En esta reforma se modifica el procedimiento para la elección de diputados y senadores, pasando de indirecta en primer grado, a una elección directa. Para los otros funcionarios de elección popular, se mantuvo el procedimiento de elección

indirecta en primer grado. No debemos olvidar que el primero que propugnó por la elección directa fue Morelos ante el Congreso reunido en Apatzingán; y el primero en ponerlo en práctica fue Maximiliano, para la elección de autoridades municipales.

Con relación al proceso electoral, se modificaron los plazos para el registro de candidatos y se ajustó el procedimiento para la elección de diputados y senadores en forma directa.

3. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.

"El 19 de septiembre de 1916, la Primera Jefatura lanzó la convocatoria a elecciones del Congreso Constituyente. Señaló para su reunión la ciudad de Querétaro, el día 10. de diciembre de ese mismo año. Las elecciones debían celebrarse el domingo 22 de octubre siguiente, de acuerdo con la ley electoral que se expidió al mismo 19 de septiembre. El propio Congreso Constituyente calificaría las elecciones de sus miembros. En general, el decreto convocatoria reguló en detalle las reuniones del Congreso Constituyente, seguramente con el propósito de evitar que sus labores fueran distraídas con cuestiones previas de organización y trámite".99

99. Los Derechos del Pueblo Mexicano. T. II. op. cit. págs. 598-599.

Dicha Ley Electoral, fue promulgada el 20 de septiembre de 1916, conservando los principios introducidos por la Ley Electoral de 1911 y su reforma, además de incluir y adecuar algunas de las disposiciones de la Ley Orgánica Electoral de 1857. Con lo anterior, adoptó en su articulado las prácticas electorales más utilizadas hasta esa fecha como lo fueron el padrón electoral, el procedimiento de votación y la instalación de casillas.

Una de las aportaciones más importantes de esta Ley, fue la creación de las llamadas Juntas Computadoras. Estas se integraban con los presidentes de las casillas de un distrito electoral, reuniéndose en la cabecera del mismo con el fin de realizar el cómputo general de la votación. No estaban facultadas para conocer ni resolver los vicios o defectos de la elección, limitándose únicamente a dar cuenta de ellos en el acta que al efecto levantaban. Hecho el cómputo, procedían a la declaratoria de candidato electo de quien hubiera obtenido mayoría simple. El Congreso Constituyente, instalado como Colegio Electoral, calificaba el resultado de las elecciones.

4. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La Constitución Política, promulgada el 5 de febrero de 1917, tiene un indiscutible valor histórico y jurídico, para su

época significó un notable adelanto en nuestra vida democrática en tanto que sentó bases más avanzadas para el régimen electoral.

El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, al establecer, el artículo 35: "Son prerrogativas del ciudadano: I.- Votar en las elecciones populares", y el artículo 36: "Son obligaciones del ciudadano de la República: III.- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda".¹⁰⁰ Asimismo, estableció como prerrogativa del ciudadano el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y como obligación el desempeñar sus funciones, así como los de consejiles en el municipio donde residiesen y las funciones electorales que se le encomendaren.

Se adoptó el sistema de elección directa para elegir a los Diputados, Senadores y Presidente de la República; dejando su reglamentación a la ley electoral.

Los Diputados durarían dos años en su cargo electos "por los ciudadanos mexicanos" (Art. 49) y "Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil...La población del Estado o

¹⁰⁰. Constituciones de México. op. cit. págs. 298 y 299.

Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo un diputado propietario¹⁰¹. Los requisitos para ser diputado fueron, en un principio, ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos, tener una edad mínima de 25 años para la fecha de la elección, ser originario o vecino del Estado, con una residencia mínima de seis meses, no estar en servicio activo del ejército, policía o gendarmería rural los últimos 90 días anteriores a la elección. Los secretarios, subsecretarios, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, gobernadores, secretarios de los estados, tendrían que separarse de sus cargos noventa días antes de la elección (Art. 55).

Los Senadores tendrían que satisfacer los mismos requisitos que los diputados, con excepción de la edad, para ellos 35 años como mínimo; durarían cuatro años en su cargo, eligiéndose, en forma directa, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal; se renovarían por mitad cada dos años (Arts. 56 y 58). Las legislaturas de los Estados tienen la responsabilidad de llevar a cabo la declaratoria de quien hubiese obtenido la mayoría de votos¹⁰²

101. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. T. V. Págs.755 y 840.

102. Ibid. págs. 308 a 311.

La calificación de las elecciones se realizaría por cada Cámara, resolvería las dudas que hubiese y sus resoluciones serían inapelables.

Por vez primera, en el Proyecto de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916, se propone: "Artículo 82 del Proyecto.- Para ser presidente se requiere: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento"¹⁰³

El Constituyente, plasmó en los artículos 59 y 83 el principio mixto de la no reelección; en el primero, impidiendo que los legisladores lo fueran para el período inmediato siguiente, lo que ha impedido contar con una verdadera actividad legislativa, ajena a las influencias de los ejecutivos federal y de los estados, con mayor aptitud para el delicado desempeño de la función que tienen a su cargo. En el segundo artículo, el Presidente de la República, en forma prudente y justificada tuvo un impedimento absoluto para prolongarse en su cargo, con lo cual se han evitado nuevas dictaduras, a pesar de su enorme influencia e intervención decisiva para designar a su sucesor.

103. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. Pág. 852.

En este sentido, Venustiano Carranza señaló al presentar su proyecto al Congreso, "La elección directa del presidente y la no-reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al Gobierno de la Nación, y las reformas que ahora propongo coronarán la obra. El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones".¹⁰⁴ El artículo 83 señalaba: "El presidente entrará a ejercer su encargo el 10. de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto."¹⁰⁵

5. LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DE CONGRESO ORDINARIO.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo noveno transitorio de la Constitución, el 6 de febrero de 1917, Venustiano Carranza promulga esta Ley Electoral. En ella se siguieron los procedimientos y disposiciones de la Convocatoria de 1916.

La elección del Presidente de la República sería directa, por

104. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Op. cit. Pág. 760.

105. Ibid. pág. 343.

los ciudadanos que conforme a la Constitución tenían derecho a hacerlo; podemos hablar de un sufragio secreto y universal, aún cuando se excluía a las mujeres de la calidad de ciudadanas.

En lo relativo al padrón electoral se mantiene el procedimiento de la legislación anterior, con la excepción de que la Junta Empadronadora entregaría a los ciudadanos tres boletas para que votaran por diputados, senadores y Presidente de la República.

La calificación de las elecciones de sus miembros, la llevaban a cabo cada Cámara erigida en Colegio Electoral, en forma independiente, mediante dos comisiones dictaminadoras designadas de entre sus miembros; uno de los temas más debatidos, a partir de la aplicación de este principio fue el de la autocalificación, por considerar que los integrantes eran presuntos diputados o senadores, sin calidad aún de legisladores y como tales interesados en el resultado de la elección. La calificación de los comicios para Presidente la efectuaba únicamente la Cámara de Diputados, después de calificar la de sus integrantes, fungiendo como Colegio Electoral para ese efecto; declaraba electo a quien hubiera obtenido mayoría absoluta de votos.

6. LEY ELECTORAL DEL 2 DE JULIO DE 1918.

La Ley Electoral de 1918, marca el principio de la época contemporánea del Derecho Electoral Mexicano. Se distingue de las disposiciones anteriores sobre la materia, por los detalles que regulan el proceso, siendo más minuciosa y de mayor perfeccionamiento técnico; perduran hasta nuestros días algunas de sus instituciones.106

Los principios fundamentales que se consignaron en esta Ley que instrumentó los mandamientos constitucionales, fueron:

- Las listas electorales se organizaron para ser permanentes, con revisiones cada dos años. Para tal efecto, se integrarían Consejos de Listas Electorales, de Distritos Electorales y Municipales.

- Los Consejos de Listas Electorales tenían su sede en la capital del Estado y se integraban por miembros propuestos por los ayuntamientos, seleccionados en sorteo. Estos duraban dos años en su encargo.

- Los Consejos del Distrito Electoral estaban formados por el Presidente Municipal de la cabecera de cada distrito, dos computadores y cuatro ciudadanos designados por insaculación.

106. Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit. pág. 27.

- Los Consejos Municipales eran presididos por el síndico del ayuntamiento y para su integración se seguía el mismo procedimiento que para los consejeros de distrito electoral. Estos cargos eran irrenunciables.

- Las listas electorales constituyeron el instrumento básico para el sano desarrollo de las actividades electorales. De ahí el interés para perfeccionarlas, corregirlas y actualizarlas permanentemente.

- En el artículo 37 de esta Ley se hizo efectiva la disposición constitucional del sufragio universal, pudiendo votar todos los varones casados de 18 años de edad y los solteros de 21 años, en ejercicio de sus derechos e inscritos en los registros de los municipios.

- Los principios de sufragio efectivo, no reelección, elección directa y libertad de participación política, fueron incorporados a esta Ley.

- El registro de candidatos se hacía en la cabecera del distrito electoral, tratándose de diputados o en la capital de Estado, en el caso de senadores y Presidente de la República. Admitía la posibilidad de candidatos independientes, a quienes confería los mismos derechos que a los propuestos por un partido político.

- Dispuso como requisitos para la integración de un partido político, que se constituyera en asamblea con un número no menor de cien miembros, que se nombrara una junta que tuviera la representación política y ejecutara los trabajos del mismo.

Los partidos políticos mantenían su reconocimiento, lo que estimulaba la expresión de las diversas corrientes ideológicas. Como resultado de los movimientos revolucionarios se fueron multiplicando en el ámbito de los Estados y en el Federal, multitud de grupos que contendían en las elecciones, a la sombra de diversos caudillos. De 1915 a 1920 se organizaron cuatro partidos de carácter nacional: Partido Liberal Constitucionalista, Partido Nacional Cooperativista, Partido Laborista y Partido Nacional Agrarista. Al triunfo del Gral. Alvaro Obregón en 1920, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), tuvo pleno dominio, aún cuando con él encontró su ocaso, al darle fuerza el propio presidente al Nacional Cooperativista. El Laborista, fundado por Luis N. Morones, fue instrumento político y apéndice de la CROM.

Algunos tratadistas consideran este ordenamiento muy evolucionado para su tiempo; Fuentes Díaz señala que esta ley contenía preceptos propios para una sociedad de partidos políticos, cuando en México apenas empezaban a formarse. "La Ley Electoral de 1918 era como una acta de nacimiento

expedida antes de que viniera al mundo la criatura".107

Esta Ley estuvo vigente hasta el año de 1946 y fue objeto de las siguientes reformas:

a. El 25 de mayo de 1920, como consecuencia del Plan de Agua Prieta, inspirado por Adolfo de la Huerta para desconocer al Presidente Carranza, se expidió el Decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, en el que desconoció al Congreso en funciones y ordenó la designación de un Presidente Provisional. La única modificación que se consignó, fue el hecho de que los votos electorales ya no serían firmados por los representantes de los partidos políticos, sino únicamente por el presidente y secretario del consejo municipal.

b. El 7 de julio de ese mismo año se expidió otro decreto que reformó la Ley Electoral, por el cual los partidos políticos serían los responsables de elaborar sus propias boletas, debiendo entregarlas a los presidentes municipales. A cada elector se le entregaría una constancia de que votó.

c. Se adicionó la Ley electoral, por decreto del 24 de diciembre de 1921, en cuanto a las restricciones para la

107. Cfr. op. cit. pág. 200 y ss.

elección de diputados.

d. En el año de 1931, se modifican los artículos 14 y 15, aumentando la circunscripción de los distritos electorales y secciones a 100 mil y 10 mil, respectivamente.

e. El artículo 14 fue modificado nuevamente el 19 de enero de 1942, para fijar la obligación de los gobernadores de publicar la demarcación de los distritos electorales en sus respectivos estados.

f. Una reforma de mayor importancia, fue la realizada en el año de 1943, modificando 16 artículos de la Ley. Los cambios más trascendentes fueron el aumento en la duración en el cargo, diputados a tres años y senadores y Presidente a seis años. El resto de la reforma se enfocó a fortalecer la elaboración y funcionamiento del padrón electoral.

Durante la vigencia de la Ley electoral de 1918, se produjeron cambios fundamentales en la vida nacional, bajo su amparo se crearon los primeros partidos políticos organizados, como ya se ha señalado.

CAPITULO TERCERO
REFORMAS RECIENTES AL DERECHO
ELECTORAL

A. LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1946.

Estando en la Presidencia Manuel Avila Camacho se dicta, el 17 de enero de 1946, la Ley Electoral que marca el inicio de una nueva época dentro del Derecho Electoral.

Dos fueron las principales aportaciones de este ordenamiento; en primer lugar, determinó que los procesos electorales pasaran a ser competencia de la Federación, y dio una mejor reglamentación jurídica en cuanto a los partidos políticos. En todo lo demás, la Ley adoptó las disposiciones contenidas en la Ley de 1918.

1. PROCESO ELECTORAL.

Por primera vez en la historia del sistema electoral mexicano se reguló la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso comicial bajo la tutela del gobierno federal. Para tal efecto se crearon los siguientes organismos:

a. Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Esta Comisión se integraba por dos representantes del Ejecutivo, uno de los

cuales sería el Secretario de Gobernación; dos integrantes del Legislativo, uno diputado y el otro senador y dos representantes de los partidos políticos, designados de común acuerdo por los mismos, o en su defecto los integrantes de la Comisión los elegirían de entre los partidos de mayor importancia electoral.¹⁰⁸ Tenía a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de todo el proceso electoral y entre sus principales atribuciones podemos mencionar: expedir el reglamento para su funcionamiento, colaborar con el Consejo del Padrón Electoral, registrar las constancias expedidas a los ciudadanos que mayor número de votos hubieran obtenido en la elecciones para diputados, designar a los ciudadanos que integraban las Comisiones locales Electorales, hacer la división del territorio en distritos y conocer de las irregularidades o vicios electorales. Asimismo, era la encargada del registro de candidatos a la Presidencia de la República.

b. Comisiones Locales Electorales. Tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de su circunscripción y se integraban por tres ciudadanos residentes del lugar, designados por la Comisión Federal, y por dos comisionados de los partidos políticos. En

108.

Cfr. REFORMA POLITICA. T. X. op. cit. pág. 5.

ellas se llevaba a cabo el registro de candidatos a senadores.

c. Comités Distritales Electorales. Su integración y facultades fueron las mismas, pero limitadas a su distrito. Eran los encargados del registro de los candidatos a diputados.

d. Mesas Directivas de Casillas. Se componían de un presidente, un secretario y dos escrutadores; así como por los representantes de los partidos políticos nombrados de común acuerdo.

e. Consejo del Padrón Electoral. Como lo hemos visto a lo largo de la historia, esta ha sido una de las instituciones más utilizadas, siendo el antecedente del actual Registro Nacional de Electores. Se integraba con el Director General de Estadística, el Director de Correos y el Director General de Población.

Este organismo era el responsable de efectuar la división territorial en distritos electorales, así como la elaboración y depuración del padrón electoral.¹⁰⁹

109. Cfr. Ibidem.

Para la inscripción en el Padrón, el Consejo hacía campañas de registro y posteriormente entregaba las credenciales a los electores.

f. Juntas Computadoras. En cuanto al cómputo y escrutinio electorales, estos eran llevados a cabo por las Juntas Computadoras, instaladas por los Comités Distritales Electorales y formadas por los presidentes de casilla de cada distrito electoral, dos secretarios y dos escrutadores de entre los presentes. Ellos mediante voto secreto nombraban a la mesa directiva.

La calificación de las elecciones quedó a cargo de cada Cámara, y en el caso de la elección del Presidente, esta la llevaba a cabo la de Diputados.

2. PARTIDOS POLITICOS.

Como ya se señaló, el ordenamiento dio una regulación más apropiada a los partidos políticos. Al respecto señala López Moreno que las disposiciones contenidas en el capítulo tercero de ésta Ley, constituyen "un verdadero régimen de partidos políticos nacionales."¹¹⁰

110. LOPEZ MORENO, Javier. La Reforma Política en México. Ed. Centro de Documentación Política, A.C. México. 1979. pág. 64.

a. Definición. Por primera vez se define lo que es un partido político, dándonos su naturaleza jurídica y sus principales funciones. Los partidos políticos, según el artículo 22, son asociaciones constituidas por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. De ello se deriva que un partido político es una asociación que tiene como función, además de participar en el proceso electoral, la de llevar a cabo una labor permanente de orientación y tradición política.

En el precepto siguiente se trató de evitar la proliferación de partidos locales y regionales, que en la mayoría de los casos surgían a raíz de conflictos, sin sustento en la colectividad, con fines meramente electorales y sin idea de permanencia. Para tal efecto dispuso que únicamente se reconocerían como partidos políticos a los nacionales.

b. Requisitos. Se aumentaron los requisitos para la constitución de partidos políticos tanto cualitativa como cuantitativamente. El número de asociados mínimo se estableció en 30 mil en toda la República y debería organizarse legalmente cuando menos en las dos terceras partes de las entidades, con mil ciudadanos como mínimo en cada una de ellas. Con ello se trató de evitar el sin número de partidos políticos que habían surgido al amparo de legislaciones anteriores donde el requisito de número era de

cien ciudadanos.

Un requisito cualitativo fue la obligación a cada partido de sujetarse a las disposiciones de la Constitución y a respetar las instituciones nacionales. Asimismo, consignar en su acta constitutiva la prohibición de subordinarse a una nación extranjera y a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.

En cuanto a la denominación de los mismos se dispuso que ésta debería ser propia y distinta, acorde a sus fines. En ella no se deberían contener alusiones religiosas o raciales.

Estas disposiciones buscaban, "propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas y menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores" y "controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera."¹¹¹

c. Organización. En materia de organización interna de los partidos políticos se reguló la elección de sus directivos, pero sin señalar el tipo de elecciones; la distribución de

¹¹¹. PAOLI, Francisco. Legislación Electoral y Proceso Político. Justicia. México. T. I. núm. 10. julio 1978. pág. 195.

funciones y atribuciones entre sus órganos y, por último, el programa de educación política para sus miembros.

Por lo menos contarían con: una Asamblea Nacional, un Comité Ejecutivo Nacional, representaciones en todo el país y Comités Directivos en cada estado. Con lo anterior se pretendía dar una organización efectiva a nivel nacional.

d. Registro. El registro de los partidos políticos constituyó una de las aportaciones de mayor importancia de ésta Ley, dotándolos de personalidad jurídica. El procedimiento para la obtención del registro se iniciaba con una solicitud que se presentaba ante la Secretaría de Gobernación, la que expedía un certificado de registro del partido. El partido debería, en cada estado, celebrar una asamblea a la que acudía un notario o funcionario que hiciera las veces de éste, donde comparecieran las personas mínimas señaladas por la Ley. En ellas se nombraban representantes que acudirían a una asamblea general en la que se formalizaría, ante notario público, la constitución del mismo. Posteriormente deberían ser aprobados los estatutos y programas de acción.

Una vez obtenido el registro, se publicaba en el Diario Oficial, con lo que obtenía su personalidad jurídica y automáticamente gozaban de todos los derechos inherentes a la misma.

Entre los principales derechos y obligaciones de los partidos políticos estaban:

- Nombrar representantes ante los organismos electorales y casillas del país.
- Formar confederaciones nacionales o coaligarse para una sola elección.
- Tener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y oficinas permanentes.

El registro podía cancelarse temporal o definitivamente. La cancelación temporal procedía cuando el partido no tuviera los órganos fundamentales para su funcionamiento, careciera de oficinas permanentes o no realizara la publicación mensual. La definitiva, cuando se infringían las obligaciones que la misma ley les imponía. Los partidos sujetos a cancelación gozaban de la garantía de audiencia.

Con esta Ley se buscó ampliar el marco de participación de los partidos políticos que fueran representativos de alguna corriente de opinión, para que con su permanencia garantizaran el pluralismo político dentro del proceso electoral. Bajo el amparo de ésta, surgió el actual Partido Popular Socialista el 20 de junio de 1948, bajo la denominación de Partido Popular.

Así pues, durante la vigencia de la misma se dan las bases para ampliar la representación plural y la eventual posibilidad de que se reduzcan "los conflictos electorales nacionales graves, con la sola excepción del movimiento henriquista de 1952."112

3. REFORMAS.

El 21 de febrero de 1949 se expidió el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal.

En cuanto al proceso electoral se dispuso que el Secretario de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral tendría que ser un notario público, designado de entre los que tuvieran más de diez años de ejercicio dentro del Distrito Federal. Los miembros de ésta Comisión, así como de las Locales y Comités Distritales, estaban impedidos para ser candidatos a Presidente o, dentro de su circunscripción, candidatos a diputado o senador; a menos que se separaran del cargo con seis meses de anticipación a la fecha de la elección.

Se continuó con el empeño de mejorar la elaboración y depuración del padrón electoral, expresamente declarada de

112. Ibidem.

interés público nacional. En cuanto a la inscripción de los ciudadanos en el padrón, cambió el sistema de campañas de empadronamiento a una inscripción por medio de solicitud del ciudadano.

Se facultó a la Cámara de Diputados para que determinara el número de los miembros integrantes de las Juntas computadoras, las que podían tener hasta un presidente, dos vicepresidentes, ocho secretarios y ocho escrutadores.

B. LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951.

Durante la presidencia del Lic. Miguel Alemán Valdéz se intentó depurar el proceso electoral con la expedición de una nueva Ley Electoral Federal, publicada el 4 de diciembre de 1951.¹¹³ En términos generales esta Ley conservó el marco de la legislación anterior; sin embargo, incorporó algunas modificaciones, particularmente en cuanto a la efectividad del sufragio y la responsabilidad solidaria del Estado, partidos políticos y ciudadanos en la vigilancia del proceso electoral. Sujetó aún más a los partidos políticos, por lo que hace a su registro y cancelación.

1. PROCESO ELECTORAL.

113. Cfr. GARCIA OROZCO, Antonio. op. cit. pág. 243.

La Ley Federal Electoral de 1951, marcó que las elecciones ordinarias, para diputados de cada tres años y para los senadores y el Presidente de la República, cada seis, se celebraran el primer domingo de julio del año correspondiente.

Los organismos electorales fueron los siguientes:

a. Comisión Federal Electoral. Se crea con ésta denominación, en sustitución de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, como el máximo órgano electoral mexicano¹¹⁴. También varió su integración; estaba presidida por el Secretario de Gobernación, único representante del Ejecutivo; dos representantes del Legislativo, uno de cada Cámara, y tres representantes de partidos políticos nacionales.¹¹⁵

Amplió su campo de acción; se le facultó para otorgar o negar el registro de constancias de mayoría expedidas por los Comités Distritales.

b. Comisiones Locales y Comités Distritales. Su integración

114. Cfr. REFORMA POLITICA. T. X. op. cit. pág. 6

115. Ibidem.

cambió en consecuencia; los partidos políticos tuvieron derecho a nombrar un representante propietario y un suplente, con voz pero sin voto, en las sesiones de ambos organismos.

Las Comisiones Locales realizaban el cómputo general de sus respectivas entidades, debiendo informar del resultado a la Comisión Federal Electoral.

c. Registro Nacional de Electores. Como institución de servicio público se creó este Registro, dependiente directo de la Comisión Federal Electoral. Su función era mantener actualizado el registro de ciudadanos, expedir credenciales de elector, elaborar y dar publicidad al padrón electoral.

Por lo que respecta al escrutinio y cómputo electorales, en una primera instancia, este se encargó a la Mesa Directiva de Casilla con la participación de los partidos políticos. También tuvieron intervención en el cómputo electoral los Comités Distritales y las Comisiones Locales.¹¹⁶ Con lo anterior, desaparecieron las Juntas Computadoras creadas en la Ley de 1918.

2. PARTIDOS POLITICOS.

116. Ibidem.

En materia de partidos políticos, las reformas más relevantes fueron las siguientes:

a. Definición. La Ley de 1951 señala que los partidos registrados serían auxiliares de los organismos electorales y compartirían con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. Lo anterior implica el reconocimiento a su naturaleza jurídica mixta, al facultarlos para realizar actividades hasta entonces reservadas a la administración pública.

b. Registro. Los requisitos que se establecieron en esta Ley para la constitución y registro de los partidos políticos nacionales fueron mucho más rígidos y difíciles de acreditar. Así, por ejemplo, los artículos 29, 30 y 31 señalan que se tiene que acreditar ante la Secretaría de Gobernación el cumplimiento de los requisitos de constitución, estatutos y órganos fundamentales.

Se conservó el mismo requisito numérico de asociados, pero se tenía que acompañar una lista con sus nombres, domicilios y datos generales. Dos testigos de calidad, ajenos al partido, comprobarían en una proporción del cinco por ciento, la identidad de las personas afiliadas y su residencia.

Se aumentaron las causas de cancelación temporal o definitiva del registro cuando un partido no llenara los requisitos

legales o su actuación no se apegara a la Ley.

La cancelación temporal procedía en el caso de que no se verificasen elecciones internas para designar candidatos, por no tener o no funcionar con los órganos fundamentales, no contar con oficinas permanentes, no editar su publicación mensual o por la falta de centros permanentes de cultura cívica para sus miembros.

La cancelación definitiva procedía cuando la actividad del partido no se ajustara a los preceptos constitucionales o no se respetaran las instituciones establecidas por la Constitución. Esta cancelación implicaba la disolución del partido político.

Durante la vigencia de esta Ley, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo su registro, el 28 de febrero de 1954.

3. REFORMAS.

El 7 de enero de 1954 se expidió el Decreto que reforma varios artículos de la Ley Electoral Federal. En dicho decreto se elevó a 75 mil, el número mínimo de asociados que un partido político debía de tener, los cuales deberían de estar repartidos en cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas; además, el partido debería de

125

contar en cada una de las entidades, con un comité directivo y dos mil quinientos asociados, como mínimo.

Con motivo de esta reforma, se ampliaron las facultades del Registro Nacional de Electores, al que se le encomendó la elaboración de las listas nominales y la determinación de la división de cada distrito en secciones.

C. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1953.

Durante la presidencia del Lic. Adolfo Ruiz Cortínez fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953, la reforma a los artículos 34 y la fracción VI del 115 Constitucionales, que otorgó pleno derecho al voto activo y pasivo de la mujer.

Aunque en ningún ordenamiento se restringieron los derechos políticos electorales de las mujeres, ni se hizo distinción expresa entre la mujer y el varón, la realidad era que no se les tomaba en cuenta, ni se les reconocían los mismos derechos o facultades que tenían los varones.

Con anterioridad a esta reforma, en el año de 1947 se adicionó el artículo 115 para otorgar a la mujer los derechos cívicos a nivel municipal. La mujer ya había luchado por el otorgamiento de estos derechos desde 1916, donde "al mismo Congreso, creador de la Constitución de 1917, dos mujeres

Hermila Galindo y Edelmira Trejo de Meillón sugirieron por escrito separadamente, que fuera otorgado el voto a la mujer, voto que... se encontraba ya concedido con la calidad de ciudadano."117 La desigualdad con el varón desapareció con esta reforma de 1953, al adquirir los mismos derechos, sin distinción alguna.

En consecuencia, al ser reformado el artículo 34, se suprimió el párrafo que fue añadido en 1947 al artículo 115, que limitaba su participación al nivel municipal.118 "Un año después de haberse efectuado la reforma constitucional del artículo 34, la mujer votó en las elecciones federales y fue electa en el mismo año la primera mujer diputado."119

D. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963.

En el año de 1962 se inició la reforma electoral que culminó con una serie de reformas a nuestra Carta Magna y a la Ley

117. OJEDA DE SILLER, Reneé. Los Derechos Políticos de la Mujer Mexicana. Ed. Pensamiento Político. Vol. XXI. No. 81. Enero de 1976. pág. 83.

118. Cfr. REFORMA POLITICA. T.X. op. cit. pág. 7.

119. OJEDA DE SILLER, Reneé. op. cit. págs. 85 y 86.

Electoral Federal de 1951. Una de las innovaciones de mayor importancia fue la creación de los diputados de partido.

Si bien, la erección de estos diputados fue novedosa en el ámbito legislativo, su creación se había planteado con anterioridad; en efecto, el Presidente Elías Calles manifestó, "... quiero decir entre otras cosas que el triunfo de la ley parecerá más augusto y deberá satisfacer mejor las necesidades nacionales, cuando estén en los escaños representadas todas las tendencias y todos los intereses legítimos, cuando logremos, como está en gran parte en nuestras manos conseguirlo, por el respeto al voto, que reales, indiscutibles, representativos del trabajador del campo y la ciudad de las clases medias y submedias e intelectuales de buena fe y hombres de todos los credos y matices políticos de México, ocupen lugares en la representación nacional en proporción a la fuerza que cada organización o grupo social haya logrado conquistar en la voluntad y en la conciencia pública."120

Hay que recordar la situación política al comienzo de la década de los sesenta: el Partido Revolucionario Institucional "seguía adelante con un poder hegemónico

120. MOYA PALENCIA, Mario. Democracia y Participación. UNAM. México. 1982. pág. 102.

indisputado"121, en tanto que la oposición "era pálida, desvertebrada, esporádica."122; los Partidos Acción Nacional y Popular Socialista se debilitaban por su divisionismo interno. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, contaba como integrantes antiguos militares retirados123, sin ideología propia.

Las estadísticas electorales eran las siguientes: En las elecciones de 1955 para diputados federales, la oposición obtuvo ocho curules (PAN 6, PP 2 y PARM 0); en los comicios de 1958, tuvieron siete (PAN 5, PP 1, PARM 1); y en las elecciones de 1961, alcanzaron cinco escaños (PAN 4, PPS 1 y PARM 0). De lo anterior se desprende que durante un período de diez años, la oposición obtuvo veinte curules dentro de la Cámara de Diputados, de un total de 483 que se disputaron en ese lapso. En ese mismo tiempo, la oposición no alcanzó ningún escaño en la Cámara de Senadores ni gubernaturas.124

121. LOPEZ MORENO, Javier. op. cit. pág. 68.

122. Ibidem.

123. Cfr. PAOLI, Francisco. op. cit. pág. 201.

124. Cfr. LOPEZ MORENO, Javier. op. cit. pág. 69.

Con este panorama, se hacía necesario alentar la vida democrática y permitir el acceso al ámbito legislativo a los grupos minoritarios, que representaran una corriente de opinión. Con éste propósito, el 22 de julio de 1963 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales, para dar paso a los diputados de partido.

Según Miguel de la Madrid, "las reformas mencionadas constituyen la medida más seria y trascendente que se ha adoptado en México en materia de instituciones políticas desde la consolidación de la prohibición constitucional absoluta para la reelección del Presidente de la República."125 López Moreno manifestó que, "La filosofía que animó la creación de los diputados de partido, fue alentar a la oposición, facilitarle su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados, dar cauce legítimo a los partidos minoritarios y preservar el sistema de gobierno mexicano."126

A raíz de estas reformas constitucionales, tuvo que ser

125. DE LA MADRID H., Miguel. Reforma a la Constitución Federal en materia de representación. Revista de la Facultad de Derecho de México. México. No. 50. 1963. pág. 356.

126. LOPEZ MORENO, Javier. op. cit. pág. 70.

adecuada la Ley Electoral Federal de 1951.

E. REFORMA DE 1963 A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951.

La Ley Electoral Federal se adecuó a los cambios de los artículos 54 y 63 constitucionales, en decreto de fecha 28 de diciembre de 1963. También se introdujeron otras disposiciones, como el otorgamiento de exenciones fiscales a los partidos políticos registrados y regulaciones a las confederaciones y coaliciones de los partidos con relación a diputados de partido.

a. Diputados de partido. El régimen de diputados de partido surgió de las necesidades políticas del país, no como una graciosa concesión política. El Presidente Lic. Adolfo López Mateos señaló que: "Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las diferentes corrientes de opinión que actúan en la República de ahí que, con frecuencia se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un sólo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular. Para consolidar la estabilidad política orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minorías y muy principalmente, las que, estando agrupadas en partidos

políticos nacionales, que actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica."127

El mecanismo para la selección de diputados de partido fue el siguiente: si un partido político obtenía cuando menos el 2.5% de la votación alcanzaba un mínimo de 5 diputados de partido, siempre que no hubiera logrado 20 escaños cuando menos, por el principio de mayoría. Por cada 0.5% adicional, tendría derecho a un diputado de partido más, hasta llegar a 20. Los porcentajes fueron calculados, estadísticamente, con base en el censo de 1960 y en las elecciones de diputados federales de 1961.

b. Exenciones Fiscales. El artículo 44 bis, estableció la exención en favor de los partidos políticos de impuestos tales como los del timbre; los generados en rifas, sorteos o festivales para allegarse fondos; sobre la renta, así como los provenientes de la venta de sus impresos. Esta disposición fue la primera que contempló algún tipo de ayuda económica a los partidos y, como lo manifiesta López Moreno, "Esta conquista no tendría vuelta atrás."128

127. Diario Oficial de la Federación. 22 de junio de 1963.

128. Op. cit. pág. 74.

c. Confederaciones y coaliciones. Se amplió la reglamentación de estas agrupaciones para el caso de el registro de candidatos comunes, el cómputo de los votos de dichos candidatos y su acumulación en favor de uno u otro partido.

F. REFORMA ELECTORAL DE 1970.

El 22 de diciembre de 1969 se reformó nuevamente la Constitución Política, en su artículo 34, para conceder la ciudadanía a partir de los 18 años, en lugar de los 21 años anteriores, lo que repercutió en un aumento considerable del electorado. Para adecuar esta reforma constitucional, el 29 de enero siguiente se publicó el decreto que reformó la Ley Electoral de 1951.¹²⁹

Además, se introdujo en la estructura de la Ley Electoral el sistema de sufragio por fórmulas. Ello implicó la integración de los candidatos, propietario y suplente, de un mismo partido para la elección, por lo que al votar por el candidato propietario de un partido, se votaba también por su suplente. Con ello se evitó que pudiese resultar electo el propietario de un partido y el suplente perteneciera a otro distinto. Cada fórmula, como se ha mencionado, se integraba por un candidato a diputado o senador propietario, con su

129. REFORMA POLITICA. T.X. op. cit. pág. 9.

respectivo suplente. Así se "colmó una laguna legal que había sido fuente de muchas polémicas."¹³⁰

En cuanto al registro de candidatos ante la Comisión Federal Electoral, se dispuso que los partidos podrían substituir libremente a sus candidatos ya registrados, siempre y cuando fuera dentro del plazo señalado para su registro; después de ese término, sólo se podrían substituir a los candidatos registrados en caso de muerte, inhabilitación o incapacidad.

G. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1972.

La reforma del 14 de febrero de ese año, se refiere, por una parte, a la reducción de la edad mínima para el ejercicio de derechos políticos pasivos y, la segunda, al sistema de diputados de partido. En consecuencia, se reformaron los artículos 55, fracción II, y 58 constitucionales.

Para los diputados se redujo de 25 años de edad a 21 y, para los senadores, de 35 a 30¹³¹, sin que en éste último caso tuvieran acceso los partidos de oposición.

130. LOPEZ MORENO, Javier. op. cit. pág. 74.

131. Cfr. REFORMA POLITICA. T.X. op. cit. pág. 9.

El sistema establecido para los diputados de partido tuvo que ser modificado, en vista de que los partidos de oposición no lograban el mínimo de 2.5% de la votación nacional. Se redujo dicho porcentaje al 1.5, para permitir el acceso de diputados y mayor participación de los partidos de oposición. También se elevó de 20 a 25 el número total de diputados de partido a asignar por cada elección, estableciendo las condiciones para su acreditamiento en base a los votos obtenidos por cada uno de los partidos minoritarios.

En las elecciones federales de 1973 y bajo estas nuevas disposiciones, se obtuvieron los siguientes resultados:

PAN	25 curules.
PPS	10 curules.
PARM	7 curules.
PRI	189 curules. ¹³²

H. LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973.

La Ley Federal Electoral expedida el 5 de enero de 1973, aunque continuó con la misma tendencia de las anteriores, marca una pauta importante para el desarrollo de nuestro sistema electoral. En cuanto a su articulado, aportó 39

132. Cfr. LOPEZ MORENO, Javier. op. cit. págs. 72 y 73.

artículos nuevos, otros 60 recogieron disposiciones ya contempladas y tres fueron transcripciones de la Ley anterior; "fue nutrida con todos los adelantos y aciertos de sus antecesoras, fue elaborada con superior técnica jurídica y más depurada sistematización."¹³³ A continuación mencionaremos los aspectos relevantes, en su mayoría relativos a los partidos políticos.

En el título primero se señaló que esta ley era reglamentaria de los preceptos constitucionales sobre la celebración de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, así como al derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales.

1. PROCESO ELECTORAL.

Al igual que la Ley de 1951, estableció la corresponsabilidad de los ciudadanos, partidos políticos y el gobierno, para velar por el ejercicio del sufragio y su efectividad en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Las elecciones ordinarias se celebrarían en los mismos términos señalados por la anterior ley; las extraordinarias

133. Ibid. pág. 74.

se llevarían a cabo en la forma que marcara la convocatoria expedida por el Congreso de la Unión o la Cámara respectiva.

El voto es universal, secreto y directo para todos los cargos de elección popular; como un derecho y obligación para todos los ciudadanos de conformidad con lo establecido por la Constitución.

Se determinó quiénes tendrían voto activo y quiénes pasivo, así como las obligaciones en cada caso. Define al elector como el ciudadano inscrito en el padrón electoral que no tuviera impedimento legal. Asimismo, estableció limitaciones para ser candidato a diputado local y presidente municipal.

Se conservaron los mismos organismos electorales establecidos por la ley anterior. El artículo 43 dispuso su integración con la participación de todos los partidos políticos.

En cuanto al Registro Nacional de Electores, en los artículos 77, 81 y 82, dispuso que contaría con información fidedigna con el fin de tener actualizada la inscripción de los ciudadanos dentro del padrón electoral. Estableció su autonomía administrativa y le impuso la obligación de proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores. Por último, se le facultó para elaborar estadísticas electorales.¹³⁴

Otra innovación fue el establecimiento de la sección electoral, como la demarcación celular de los distritos, para la recepción del sufragio y elaboración de las listas de electores. Cada sección comprendía un máximo de 3,000 electores y un mínimo de 100. El Comité Distrital fijaría el número de casillas para cada una de las secciones.¹³⁵

2. PARTIDOS POLITICOS.

Esta Ley dedicó a los partidos políticos 24 artículos, para regular lo relativo a su concepto, fundamentos, constitución, registro, derechos, obligaciones, prerrogativas y propaganda.

a. Definición. En su artículo 17, señaló 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.

Este concepto agrega al aspecto de educación cívica el de

134. Cfr. REFORMA POLITICA. T.X. op. cit. pág. 10.

135. Ibidem.

orientación política. Con lo anterior, se buscó formar una tradición política electoral en el pueblo de México. También aumenta la responsabilidad de los partidos políticos al considerarlos, además de auxiliares en los organismos electorales, entidades concurrentes en la formación política del pueblo y, junto con los organismos electorales, vigilantes de la limpieza del proceso electoral.

b. Requisitos. El artículo 22 dispuso que los estatutos de los partidos políticos contendrían los procedimientos de afiliación, sistemas de elección interna de sus cuadros dirigentes y los derechos y obligaciones de sus miembros. Prohibió que la elección interna se realizara en actos públicos semejantes a los comicios. Con ello se controló más la vida interna de los partidos, al obligarlos a publicitar sus procedimientos.

El número de afiliados exigible disminuyó de 75 mil a 65 mil; sin embargo, se exigió un mínimo de dos mil afiliados en cuando menos las dos terceras partes de las entidades federativas y, dispuso además, que de éstos dos mil, hubiera un mínimo de 25 afiliados en cada una de las delegaciones o municipios, para comprender cuando menos al cincuenta por ciento. Lo anterior, hizo más difícil su constitución y comprobación.¹³⁶ En cuanto a los otros requisitos como la

136. Cfr. LOPEZ MORENO, Javier. op. cit. pág.76.

celebración de asambleas locales y nacionales, verificación de identidad de afiliados, etc. permanecieron igual que en la Ley anterior.

c. Prerrogativas. Uno de los aspectos de mayor importancia, fue la inclusión de un capítulo de prerrogativas de los partidos políticos. En este capítulo se sumaron a la exención fiscal, ya contemplada anteriormente, otra serie de beneficios en su favor como las franquicias postales y telegráficas necesarias para cumplir con sus funciones, y se les dio la posibilidad de celebrar rifas, sorteos y festivales para allegarse fondos. Asimismo, el artículo 39 les dio acceso a los medios de comunicación masiva, radio y televisión, durante los períodos de campaña electoral, sujeto a las reglas siguientes: los partidos políticos nacionales que hubieran registrado candidatos ante los organismos electorales, gozarían de este derecho, a partir de la fecha del cierre de registro de candidatos hasta tres días antes de la elección. El tiempo de cada partido era de diez minutos quincenales con cobertura nacional y en él únicamente podían difundir sus ideologías y programas de acción.

En las elecciones de 1976 para Presidente de la República, la oposición sufrió un gran atraso; el único candidato fue el del PRI; el PAN no designó candidato y, tanto el PPS como el PARM se limitaron a apoyar al candidato de PRI. En cuanto a la elección de Diputados al Congreso de la Unión, los

resultados fueron los siguientes: PAN 20 escaños, PPS 12 y el PARM 10, correspondiendo los restantes al PRI.

Con este panorama el gobierno preparó, en el año de 1977, nuevas modificaciones al sistema electoral, a nivel constitucional y en su ley reglamentaria.¹³⁷ En las reformas se podía pensar más en dar una vida artificial a los partidos minoritarios, que en hacer efectivas las elecciones, con respeto a sus resultados y el aliento, aún cuando más lento, a la participación plural.

I. REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1977.

En el año de 1976, a pesar de los intentos para adecuar un sistema de partidos, la oposición se encontraba "en franca decadencia, con divisiones internas, y grupos no registrados como partidos actuaban políticamente representando diversos sectores de la sociedad mexicana".¹³⁸ Lo anterior, aunado a los problemas económicos, el inconformismo y la desconfianza; obligó a la modificación de 17 artículos de nuestra Carta

137. Cfr. GONZALEZ CASANOVA, Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Ed. Era. México. 1981. pág. 67.

138. CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. UNAM. México. 1980. pág. 443.

Magna, por decreto publicado el 6 de diciembre de 1977, que contuvo "alteraciones que en su conjunto representaban la reforma política que el gobierno de la República había prometido y auspiciado".139

El 21 de abril de 1977, la Comisión Federal Electoral convocó a una sesión extraordinaria, que se propusiera recabar las "opiniones, analizar posiciones encontradas o divergentes para buscar soluciones que impulsen nuestra evolución política".140 Los principales objetivos que se buscaron con esta Reforma Política, según Mario Moya Palencia, fueron los siguientes:

- Que el sistema político mexicano no se fuera a desestabilizar, y para ello se abrieron cauces para canalizar las inquietudes políticas y sociales.
- Reforzar el sistema político ante la crisis económica.
- Propiciar la creación de nuevos partidos políticos.

139. CARPIZO, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. Anuario Jurídico. VI. México. 1979. pág. 53.

140. REFORMA POLITICA. T.I. op. cit. pág. XV.

- Establecer un nuevo sistema de elección de diputados para favorecer a las minorías, especialmente mediante la introducción del sistema de representación proporcional.

- Establecer un nuevo sistema de autocalificación de las elecciones para vigorizar la credibilidad del proceso electoral, en el cual participaría la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Fomentar la acción de las minorías, así como su representación en las legislaturas estatales y en los municipios de más de 300 mil habitantes.

- Fortalecer al poder legislativo y tratar de lograr que ejerza algunas de sus funciones de control respecto al ejecutivo.

- La declaración de que el estado garantizará el derecho a la información.

- Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos que representen diversas fuerzas del país.

- Reforzar y ampliar la unidad nacional a través de una mejor capacitación de pluralidad en la representación popular.¹⁴¹

141. Cfr. MOYA PALENCIA, Mario. op. cit. pág. 49.

A lo anterior, agrega el Dr. Carpizo McGregor, como objetivos de esta Reforma, la de auspiciar la tolerancia de los distintos sectores y corrientes de pensamiento; mantener la legitimidad de la representación política, y promover mayor participación de los ciudadanos en la política.¹⁴²

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se señaló que el sistema que se adoptaría iba a ser "gobierno de mayorías; libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos obligue".¹⁴³

Las principales reformas que se introdujeron a nuestra Constitución, fueron:

a. Derecho a la información, es una garantía individual, que corresponde al Estado preservar, conforme la adición al artículo 6o. En el dictamen rendido por las comisiones de la Cámara de Diputados se señaló que el derecho a la información es una garantía social que influye en la conformación de la opinión pública y esta presupone un grado aceptable de

142. Cfr. La Reforma Política Mexicana de 1977. op.cit. págs. 47 y 48.

143. REFORMA POLITICA. op. cit. T. III. pág. 276.

cultura, de educación política y la posibilidad de consulta y comprobación de la fuente emisora.

b. Integración de la Cámara de Diputados. Se reformaron los artículos 51, 52, 53, y 54; con el fin de dar mayor acceso en la Cámara de Diputados a los partidos minoritarios. Se introduce un nuevo sistema de representación mixto, con dominante mayoritario el cual se conserva hasta la fecha con algunas variantes y cuyas principales características fueron:

- La Cámara se integraba por 400 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y hasta 100 electos por el principio de representación proporcional, a través de listas regionales en circunscripciones plurinominales.

Los trescientos distritos uninominales, se conformaron tomando en cuenta el último censo general de población.

- La representación de un Estado, no podía ser inferior a dos diputados de mayoría relativa.

- Para la elección de los diputados por el principio de representación plurinomial se utilizaron fórmulas electorales variables, basadas en los principios de representatividad mínima y de primera proporcionalidad, con las siguientes reglas:

Se dividía el territorio nacional hasta en cinco zonas, denominadas circunscripciones plurinominales, a criterio de la Comisión Federal Electoral.

En cada una de las circunscripciones plurinominales los partidos políticos registraban una lista de candidatos, las que recibieron el nombre de listas regionales.

Para tener derecho a acreditar candidatos en listas regionales, el partido debía participar, cuando menos, con candidatos en cien distritos uninominales.

No tenían derecho a diputados de representación proporcional los partidos que obtuvieran 60 ó más diputados de mayoría, así como los que no alcanzaran, cuando menos, el 1.5% del total de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.

Se le asignaba a cada partido el número de diputados de su lista regional, correspondiente al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinomial. La asignación se hacía en el orden de aparición de los candidatos en dichas listas.

Si dos o más partidos con derecho a acreditar diputados por el principio de representación proporcional, obtienen en su

conjunto 90 ó más constancias de mayoría relativa, sólo se asignaría el 50% de las curules correspondientes a este principio.

El artículo 55 se adicionó, en su fracción tercera, al señalar, entre los requisitos para poder figurar como candidato en las listas regionales, además de los fijados para los diputados de mayoría relativa, el de ser originario de alguna de las entidades federativas comprendidas en la circunscripción plurinominal respectiva o vecino de ella con seis meses de residencia efectiva, anteriores a la elección.

c. Calificación de las elecciones. Hasta antes de la reforma, el artículo 60 constitucional establecía que cada Cámara calificaba las elecciones de sus miembros y resolvía las dudas que se suscitaban, con resolución definitiva e inatacable. Este sistema de autocalificación, era el que se había contemplado en todas las legislaciones anteriores, salvo en la Constitución de 1836.

Con la reforma se modificó la integración del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, que se conformaba con 60 de los presuntos diputados, por mayoría relativa, que hubieran obtenido el mayor número de votos, y por 40 presuntos diputados, por el principio de representación proporcional, que obtuviesen la votación más alta en las circunscripciones plurinominales. En cuanto a la de

Senadores, continuaba su integración, con la totalidad de los presuntos senadores.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación actuaba como tribunal de derecho en el aspecto contencioso del proceso electoral, ampliando sus facultades en dos aspectos:

- Para conocer del recurso de reclamación previsto en el artículo 60, el cual procedía contra resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Esta facultad era meramente declaratoria y para efecto de que se dictara una nueva resolución.

- Se le dotó la facultad investigatoria (artículo 97 constitucional) para averiguar de oficio posibles violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación de las mismas.

Los requisitos de procedencia y trámite se dejaron a la ley reglamentaria.

d. Organización y funcionamiento del Congreso de la Unión. El Congreso de la Unión estaba regulado por un reglamento propio, anacrónico, que no podía responder a los cambios aprobados. Al duplicarse el número de diputados, esa Cámara necesitó formas y procedimientos adecuados para su funcionamiento. Para ello se previó una adición al artículo

70 de la Constitución, de los tres párrafos siguientes:

"El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento interno.

"La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido para garantizar la libre expresión de las diversas corrientes ideológicas en la Cámara de Diputados.

"Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia."144

A pesar de esta disposición y de la Ley Orgánica en vigor, continúa el mismo reglamento, lo que nulifica la intención de la reforma. Asimismo, se le adicionó al artículo 61, un párrafo segundo en el que se consignó la obligación del presidente de cada Cámara para velar por el respeto al fuero constitucional de los legisladores y por la inviolabilidad del recinto de sesiones.

e. Participación ciudadana en el Distrito Federal. El tema comprende dos aspectos que se trataron en las audiencias

144. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 82a. ed. México 1987 pág. 53 y 54.

previas de la Secretaría de Gobernación: por una parte la erección del estado más poblado y el municipio libre; se vertieron distintas opiniones sobre estos temas, tan debatido hasta nuestros días, tendiente al restablecimiento del municipio libre en nuestra capital. Como un primer paso, se consiguió la modificación de la fracción VI del artículo 73 constitucional, en su segunda base, quedando de la siguiente manera: "Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."¹⁴⁵

f. Representación proporcional a nivel local y municipal. Para complementar la reforma política a nivel federal, ésta se hizo extensiva tanto para la conformación de las legislaturas locales, como para los ayuntamientos, siguiendo el esquema general establecido por la Constitución.

g. Partidos Políticos. En cuanto a los partidos políticos, se adicionaron cinco párrafos al artículo 41 de nuestra Carta Magna, de mayor trascendencia que la reforma de 1963. A continuación analizaremos brevemente dichas adiciones:

- El párrafo segundo establece que los partidos políticos son

145. Ibid. pág. 57.

entidades de interés público, lo que obliga a asegurarles "las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones y sus razonamientos en torno a los problemas de la Nación".¹⁴⁶ Esta categoría de entidades de interés público, con sistemas de gobierno y decisiones propias, los ubica como organismos autárquicos.

- Las funciones primordiales de éstos se plasmaron en el párrafo tercero, de donde se desprende que son entes con una actividad permanente, no restringida a las contiendas electorales, debiendo promover la participación ciudadana en la vida democrática. Así los partidos políticos deben tomar el papel de auténticos institutos de educación política.

- En cuanto al uso de los medios de comunicación masiva por parte de los partidos políticos, se perfeccionó la disposición de la Ley Electoral Federal de 1973, al señalar en el párrafo cuarto que el uso de dichos medios será permanente y no estará restringido a los períodos de campañas electorales. Asimismo, en este párrafo se amplía el acceso a los medios masivos, al no concretarse a la radio y

146. CARPIZO, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. op. cit. pág. 53.

televisión, sino que señala la utilización de los medios de comunicación social en general.

- Por primera vez en la historia de nuestro derecho electoral, se dispuso, en el párrafo quinto del artículo 41 constitucional, la ayuda económica a los partidos políticos nacionales para sus actividades electorales. De esta forma se estableció que los partidos contarán con un mínimo de elementos para su desenvolvimiento, pero no señaló el sistema que se aplicaría para la distribución de los fondos, ni las cantidades topes para los gastos electorales.

La razón por la cual la disposición fue omisa en cuanto a los fondos y su reparto, se debió principalmente a los criterios tan encontrados que se dieron, previa la reforma, en el seno de la Comisión Federal Electoral.

Este aspecto resulta uno de los de mayor cuidado, ya que "el sostenimiento económico de los partidos por medio de las cuotas de sus afiliados y de subsidios voluntarios, amén de que no siempre es suficiente, tiene también el peligro de que puede sujetarse al partido a la voluntad de los donantes"¹⁴⁷, facilitando las prácticas corruptas.

147. Ibid. pág. 57.

- En el último párrafo de dicho artículo, se hizo accesible la participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales y municipales, así como para la obtención de su registro local, con la simple presentación de copia certificada o constancia de su registro nacional.

Esta nueva disposición "promueve el entendimiento democrático nacional, estatal o municipal, universaliza la personalidad de los partidos políticos"¹⁴⁸, ampliando la participación política a nivel nacional, sobre intereses meramente regionales, o limita su acción a las posibilidades predeterminadas.

Además de las reformas señaladas se dieron otras de igual importancia, pero ajenas a la materia del presente estudio, referentes al presupuesto de egresos, cuenta pública, facultades del Senado en materia de política exterior e investigación de organismos del sector paraestatal.

J. LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977.

Como consecuencia de las reformas llevadas a cabo a nuestra Ley Suprema, a las que nos referimos con anterioridad, el 6

148. Ibid. pág. 58.

de diciembre de 1977 fue enviada al Congreso de la Unión, una iniciativa que proponía la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que abrogaría la Ley Federal Electoral de 1973.

Este ordenamiento, aprobado el 27 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 del mismo mes y año, contaba con 250 artículos, divididos en cinco capítulos, que trataban las siguientes materias:

- Elección de los órganos Legislativo, Ejecutivo y de las organizaciones políticas.
- Preparación de las elecciones.
- Jornada electoral.
- Resultados de la elección.
- Contencioso electoral.

El primero de los capítulos contiene las disposiciones relativas al sistema electoral y a los partidos políticos, mismas que variaron la anterior ley.

1. SISTEMA ELECTORAL.

El sistema adoptado a partir de la Reforma Constitucional, mixto con dominante mayoritario, fue el que se reguló en la nueva ley. Con el fin de evitar repeticiones innecesarias y toda vez que los aspectos generales del sistema regulado en la Constitución, fueron comentados en el punto anterior, se remite al mismo.

2. PARTIDOS POLITICOS.

Una de las materias de especial relevancia fue la relativa a los partidos políticos; en 55 artículos se les da un tratamiento con detalle y sistematización.

a. Definición. Se consideró a los partidos como formas típicas de organización política que contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y coadyuvan a constituir la representación nacional. Asimismo, los reconoció como grupos políticos por antonomasia, orientadores de la cultura cívica en la sociedad mexicana.

b. Funciones. El artículo 20, establece las actividades primordiales de los partidos:

"I. Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;

II. Promover la formación ideológica de sus militantes;

III. Coordinar acciones políticas, conforme a principios y programas, y

IV. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos."¹⁴⁹

c. Constitución. Se conservan de la ley anterior, los requisitos para la integración de un partido político en cuanto a la celebración de asambleas estatales y nacional; tampoco se modificó el número mínimo de afiliados, 65 mil, a pesar del aumento en la población. Lo que sí se modificó fue el número mínimo de afiliados, de 2 mil en las dos terceras partes de las entidades federativas, a 3 mil en tan sólo la mitad de estas.

Las nuevas disposiciones facilitaron la creación de partidos, abriendo así cauces de participación política para las distintas corrientes ideológicas. Esta razón propició que en las elecciones de 1979 participaran, adicionalmente, tres

149. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Talleres Gráficos de la Nación. 4a. ed. México. 1982. págs. 42 y 43.

partidos políticos, el Comunista Mexicano, el Socialista Mexicano y el Demócrata Mexicano.

d. Registro. Una de las innovaciones fue el sistema para el registro de los partidos, en el que se distinguieron dos tipos: definitivo y condicionado. En ambos casos la autoridad competente fue la Comisión Federal Electoral, a diferencia de la Ley de 1973 en la que lo era la Secretaría de Gobernación.

Para obtener el registro definitivo el partido político debía satisfacer los requisitos de constitución, presentando además su declaración de principios, programa de acción, estatutos, listas nominales de afiliados por entidad o distritos electorales y actas de las asambleas celebradas en las entidades o distritos electorales y la de la nacional constitutiva.

La segunda modalidad de registro condicionado, se obtenía al acreditar que el partido contaba con los documentos esenciales (declaración de principios, programa de acción y estatutos), además de representar una corriente de opinión, característica de alguna fuerza social (mediante publicaciones, manifiestos, folletos u otros elementos similares), así como haber realizado actividades políticas permanentes durante cuatro años anteriores a la solicitud (mediante reuniones, congresos, asambleas u otros eventos) o haber funcionado un año antes de la convocatoria.

Este registro condicionado, se sujetaba al otorgamiento del definitivo conforme al resultado que obtuviera el partido en las elecciones. Para ello debería lograr, cuando menos, el 1.5% del total en alguna de las elecciones para las que se condicionó el registro. En caso de no alcanzar el mínimo, perdía los derechos y prerrogativas que esta Ley otorgaba. Con ello se dejó, en última instancia, la decisión de la permanencia o desaparición en manos de los electores.

En el artículo 68 se señalaron como causas de pérdida del registro condicionado, las siguientes:

- No obtener el 1.5% de la votación nacional en una elección.
- Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- Incumplir las obligaciones que la Ley consignaba.
- Por disolución voluntaria de sus miembros.
- Por haberse fusionado a otro partido político.
- Por no designar a los presuntos diputados para integrar el Colegio Electoral.150

e. Prerrogativas. Las más importantes prerrogativas que este ordenamiento otorgó, en su artículo 48, a los partidos, fueron el acceso permanente a los medios masivos de comunicación, exención de impuestos y derechos, otorgamiento de medios adecuados para sus tareas editoriales, franquicias postales y telegráficas, y contar durante los procesos, con un mínimo de elementos para sus actividades.

f. Asociaciones Políticas. El artículo 50, permitió a los ciudadanos agruparse en asociaciones políticas, destinadas a formar estratos intermedios para promover la participación popular. Estas, según el artículo 56, podían confederarse, aliarse o unirse a los partidos políticos con fines electorales, y asociarse con algún partido sin proponerse fines electorales.

3. ORGANISMOS ELECTORALES.

Esta Ley permitió la incorporación plena de la representación de los partidos políticos en la composición de los organismos electorales.

a. Comisión Federal Electoral. El órgano de mayor peso y

150. Cfr. Ibid. pág. 65.

jerarquía fue la Comisión Federal Electoral, la que permitió, como novedad en su integración, la participación con voz pero sin voto, de los representantes de los partidos políticos con registro condicionado. Entre sus funciones se encontraban la de velar por el cumplimiento de las normas, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso, resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos y asociaciones, aprobar o desechar convenios de fusión, frente o coalición, así como la incorporación de asociaciones con partidos. También era de su competencia la determinación de la división de distritos uninominales, número y ámbito de las circunscripciones plurinominales, además de determinar la fórmula para desarrollar el sistema de representación proporcional.

b. Comisiones Locales Electorales. En orden de importancia, las Comisiones Locales Electorales fueron el segundo organismo de elección; compuestas por cuatro comisionados designados por insaculación, de entre listas presentadas por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores; un representante de cada partido político, sin voto para los de registro condicionado; y un secretario designado de entre los notarios de la entidad.

Las principales funciones de las Comisiones Locales fueron: intervenir en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso en su entidad; publicar la conformación de los

Comités Distritales Electorales; desahogar las consultas formuladas por los ciudadanos, asociaciones, partidos y candidatos, y auxiliar a los Comités Distritales Electorales.

c. Comités Distritales Electorales. Se estructuraron de la misma manera que las Comisiones Locales y entre sus atribuciones se encontraban: la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso en su respectivo distrito uninominal; registrar, junto con la Comisión Federal, las candidaturas a diputaciones de mayoría; designar a los ciudadanos de las mesas directivas; efectuar los cómputos de las votaciones, y realizar el cómputo distrital de la elección de los diputados por el principio de representación proporcional.

d. Mesas Directivas de Casillas. Integradas por ciudadanos residentes en la sección respectiva, se componían de un presidente, un secretario y dos escrutadores designados por el Comité Distrital. Correspondía a éstas mesas: instalar y clausurar la casilla; recibir la votación; efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; entregar los paquetes de cada elección al Comité distrital, y formular las actas de instalación, votación, escrutinio y cierre de casilla.

e. Registro Nacional de Electores, sus tareas se depuraron, ya que no sólo se limitó a elaborar y actualizar el padrón electoral conjuntamente con los partidos dentro del Comité Técnico y de Vigilancia, sino que se le apoyó por parte de

las dependencias del Gobierno Federal en cuanto a informática, estadística y estudios del territorio nacional. Por otro lado se le encargó la elaboración de las listas para la insaculación de funcionarios electorales y la práctica de procedimientos técnico-censales por secciones electorales.¹⁵¹

4. RECURSOS ELECTORALES.

En el artículo 225 se establecieron una serie de recursos en favor de los partidos políticos contra violaciones de sus derechos en elección o por decisiones de los organismos electorales. A continuación los mencionaremos brevemente.

a. Inconformidad. Procede contra actos del Registro Nacional de Electores.

b. Protesta. Se estableció un recurso de protesta que identifica al sujeto, objeto y órgano de resolución del mismo. El Comité Distrital tenía la facultad de declarar la nulidad de la votación a nivel de casilla.

c. Queja. Procedía contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital en la elección de diputados de mayoría relativa, y contra la constancia de mayoría expedida

151. Cfr. REFORMA POLITICA. T.IV. op. cit. págs. 79 y ss.

por el propio Comité Distrital. Asimismo, procedía en materia de diputados por representación proporcional.

d. Revocación. Contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales.

e. Revisión. Se estableció para el caso de que no se hubiera interpuesto el recurso de inconformidad, revocación o protesta, cuando no se resolviera dentro de los términos del recurso interpuesto o en el supuesto de que la resolución violara algún precepto expreso de la Ley.

f. Reclamación. Este recurso, que resultó muy desafortunado, se interponía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; procedía por violaciones cometidas durante la calificación de las elecciones en el seno del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Una vez interpuesto el recurso, la Corte contaba con diez días para declarar si eran o no fundadas las reclamaciones. En caso de estimar la existencia de violaciones, las comunicaría al Colegio Electoral, para que éste rindiera su declaración final, la cual era definitiva e inatacable.

C A P I T U L O C U A R T O
R E F O R M A P O L I T I C A D E 1 9 8 6

A. REFORMAS CONSTITUCIONALES.

1. INTRODUCCION.

El antecedente directo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1986, lo constituyen las Audiencias Públicas de Consulta sobre la Renovación Política Electoral y la Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal.

En acuerdo de fecha 17 de junio de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de ese mismo mes y año, el Presidente de la República convocó, por conducto del Secretario de Gobernación, a los partidos políticos nacionales, asociaciones políticas nacionales, organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general, a participar en estas Audiencias. El Ejecutivo Federal consideró que "la democratización integral requiere de la participación activa y corresponsable de los partidos y asociaciones políticas y ciudadanos en el constante perfeccionamiento de los procesos electorales como vía establecida y regida por el derecho para legitimar el ejercicio del poder de los gobernantes."152

El objetivo de la consulta era, según el artículo segundo del citado acuerdo, recabar opiniones para encontrar formas de perfeccionamiento democrático, en particular en torno a cuatro puntos:

- La participación de ciudadanos y partidos políticos en la integración de la representación política;
- El sistema de partidos políticos;
- El desarrollo y vigilancia de los procesos electorales;
- Las posibles formas de participación de los ciudadanos en las decisiones del gobierno del Distrito Federal, tomando en consideración su naturaleza jurídica como sede de los poderes federales.¹⁵³

Se formó una comisión con el fin de realizar y conducir estas reuniones, integrada por el Secretario de Gobernación, quien presidía; un representante de cada Cámara del Congreso de la

152. Diario Oficial de la Federación. 19 de junio de 1986.

153. Cfr. Ibidem.

Unión y de cada uno de los partidos políticos nacionales con registro.

El 26 de junio de 1986, en cumplimiento al acuerdo mencionado, la Secretaría de Gobernación publicó la convocatoria en los periódicos de circulación nacional. En ella se fijaron las bases para el desarrollo de las Audiencias y los siguientes temas específicos a tratar:

- Integración de la representación política;
- Partidos políticos nacionales;
- Organos y procesos electorales;
- Padrón electoral;
- Contencioso electoral, y
- Participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal.

Las Audiencias sobre renovación política se iniciaron el primero de julio de 1986 y concluyeron el 23 de agosto siguiente. Las referentes a la participación ciudadana en el Distrito Federal, se realizaron del 7 de julio al 7 de agosto de ese mismo año.

En la sesión de instalación, el Secretario de Gobernación exhortó a los ciudadanos a participar en la renovación electoral "No a inventarla" porque se parte de "un proceso de construcción de prácticas y estructuras democráticas que

arranca del restablecimiento democrático de 1917 y culmina con la Reforma Municipal, pasando por la constitucionalización de los partidos, sus derechos, responsabilidades y prerrogativas. Se trata de un sistema perfectible, inacabado, en renovación".154

Se celebraron 36 audiencias públicas de consulta, de las cuales 30 correspondieron a la renovación política y 6 a la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal. Se estimó una asistencia de 7,200 personas. El total de trabajos presentados fue de 883, sobre los siguientes temas: 153 sobre integración de la representación política; 135 sobre partidos políticos nacionales; 178 sobre órganos y procesos electorales; 82 sobre padrón electoral; 106 sobre contencioso electoral; 73 sobre la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal; 105 sobre el tema general de la consulta; 4 informes de los presidentes de las subcomisiones regionales, y 47 resúmenes de partidos políticos e intervenciones generales de invitados en las audiencias regionales.

Los resultados de las Audiencias Públicas fueron:

154. Renovación Política, Renovación Política Electoral, Audiencias Públicas de Consulta. T. I. México. 1986. págs. 28 a 31.

a. La reformas de los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 Y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las reformas, proponían innovaciones sobre:

- Integración de la Cámara de Diputados;
- Renovación de los miembros de la Cámara de Senadores;
- Integración del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados, y
- Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

b. La elaboración del Código Federal Electoral, se proponía modernizar instituciones y agilizar el proceso electoral. A pesar de sus propósitos fue objeto de cuestionamientos por los partidos de oposición en el seno del Congreso y de serios cuestionamientos en su aplicación y resultados.

2. INICIATIVA DE LA REFORMA.

En la exposición de motivos de la Iniciativa, el titular del Poder Ejecutivo destacó que: "La democracia, valor consagrado en nuestra Constitución, encarnado en nuestras instituciones, reiterado en nuestros planes y programas de desarrollo y presente en nuestra acción cotidiana, es el sistema de vida

que ha alentado el progreso del México contemporáneo."155 Más adelante señaló que "la democracia es no solamente el gobierno de la mayoría; es también la protección a la minoría, el juego auténtico, jurídicamente tutelado, entre una y otra, para permitir a la minoría aspirar eficazmente a hacerse mayoría y a la mayoría, efectivamente, ejercer las atribuciones y servir las responsabilidades del poder público."156

El Ejecutivo Federal indicó que el 19 de marzo de 1986, el Poder Revisor de la Constitución "aprobó y decretó..., la iniciativa de reformas a los artículos 65, 66 y 69 constitucionales, que instituyen dos períodos anuales de sesiones del Congreso de la Unión; el primero a partir del 10. de noviembre, y el segundo a partir del 15 de abril de cada año. Consecuentemente, la asistencia del Presidente de la República a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso y la presentación del informe anual se trasladó al 10. de noviembre de cada año. Estas reformas darán mayor

155. Iniciativa de Reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 Y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de noviembre de 1986. pág. I.

156. Ibid. pág. XI.

vigor, profundidad y continuidad al proceso legislativo y reducirán a un mes el período que transcurre entre el último informe del gobierno del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y la toma de posesión del Presidente Electo."157

En cuanto a las consultas populares llevadas a cabo, señaló que "El rasgo común de la consulta fue el deseo de los participantes de darle a nuestra democracia política electoral instrumentos de modernización y eficacia...; se reunían en un punto de convergencia: la voluntad de renovar nuestro sistema y no la de abandonarlo sustituyéndolo por otro."158

Destacó como propósito de la reforma el "sentar en el texto de nuestro pacto federal las bases constitucionales de una renovación electoral integral que mantenga, perfeccione y fortalezca nuestro sistema mixto de representación; que uniforme los procedimientos de autocalificación electoral confiados a las cámaras; que enfatice y traduzca en nuevos instrumentos concretos de acción la corresponsabilidad que en el proceso electoral pertenece a la sociedad entera;

157. Ibid. pág. XIV.

158. Ibid. págs. XVI y XVII.

partidos, asociaciones, ciudadanos y gobierno en fin, que instituya un sistema adecuado de planteamiento y solución de las diferencias que correspondan al contencioso electoral... Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto..., sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes políticas nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o la polarización de las fuerzas políticas... El primer requisito -continuó diciendo- para cumplir este propósito, estriba en acrecentar las oportunidades de representación de los partidos minoritarios, sin detrimento de mecanismos que aseguren, como resultado de la expresión electoral, la conformación de una clara y firme mayoría, en el órgano político representativo por excelencia, que es la Cámara de Diputados... Con este propósito se establece un mecanismo para que la representación del partido mayoritario corresponda al porcentaje que obtenga en la votación. Se evita la sobrerrepresentación del partido mayoritario y se reduce la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría... Consecuentemente, la representación proporcional cobra la dimensión de una verdadera contienda, deja de ser un enclave para las minorías, y elimina el extremo de que el partido mayoritario participe ficticia e inútilmente en la elección plurinominal."159

159. Ibid. págs. XVIII, XIX, XXI y XXIII.

"Por lo que se refiere a la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total, cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores, cada tres años... Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país... se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado... se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados".160

Al referirse a la integración de los Colegios Electorales en cada Cámara dijo: "se retorna al procedimiento original de la Constitución de 1917, en el sentido de que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados debe estar integrado por todos los presuntos electos que hayan obtenido constancias de mayoría... Por consiguiente, se propone ajustar a la nueva forma de renovación del Senado que resultaría de la reforma la integración del Colegio Electoral, de manera que formen parte del mismo, para calificar la elección de senadores, no sólo los presuntos electos, sino también aquellos que

160. Ibid. págs. XXIX y XXX.

continuar en el ejercicio de su encargo."161

Una de las propuestas más reiteradas, por los partidos políticos y por diversos sectores de la sociedad, reconoció el Ejecutivo, fue la desaparición del recurso de reclamación establecido en el artículo 50 constitucional. "En cambio, la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije y cuyas resoluciones serán obligatorias... permitirá contar con una instancia que controle el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias y asegure su desenvolvimiento conforme a la ley,... atendiendo al principio de división de poderes... los colegios electorales de cada Cámara serán la última instancia en la calificación de las elecciones; y sus resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."162

Dicha Iniciativa, de fecha 3 de noviembre de 1986, fue enviada al Poder Revisor de la Constitución, por conducto de la Cámara de Diputados, el que aprobó en sus términos, las reformas propuestas.

161. Ibid. págs. XXXI y XXXII.

162. Ibid. pág. XXXIV.

3. ESTUDIO ANALITICO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986.

Por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en del Diario Oficial de la Federación del 15 de ese mismo mes y año, entraron en vigor, al día siguiente de su publicación, las reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 Y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A continuación haremos un estudio analítico de cada una de las reformas, con referencia al dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y las discusiones en tribuna, como el foro de los partidos políticos.

Cabe señalar que además de la iniciativa presidencial, se presentaron para su estudio y dictamen, durante el mismo período de sesiones, otros proyectos elaborados por los partidos políticos de oposición, donde proponían reformas a los mismos preceptos. El Partido Popular Socialista lo hizo con relación a los artículos 52, 53, 54, 55, 58, 60 y 115 Constitucionales; los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Revolucionario de los Trabajadores, Demócrata Mexicano y Mexicano de los Trabajadores, se refirieron a los artículos 41, 52, 53, 54, 56, 57 y 60 Constitucionales.

a. Artículo 52 Constitucional.

"La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según 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"¹⁶³

No existe un antecedente específico de este artículo, ya que a partir del año de 1963 se comenzó a gestar la inclusión de representantes de las minorías. Posteriormente, con la reforma política de 1977 se modificó radicalmente la estructura del sistema electoral mexicano.¹⁶⁴ La figura adoptada a partir de esa fecha, combina el sistema electoral de mayoría relativa con el de representación proporcional para fortalecer el sistema de partidos.

La reforma de 1963 promovió a los partidos políticos

163. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 82a. ed. México. 1987. pág. 45.

164. Cfr. DE ANDREA SANCHEZ, Francisco José. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México. UNAM. 1985 págs. 132-133.

minoritarios para que ocuparan mayor número de curules dentro de la Cámara de Diputados. De ésta forma, los partidos minoritarios, que hubieran obtenido su registro un año antes a las elecciones, tuvieron la posibilidad de ser representados, aún sin ganar diputaciones por el principio de mayoría, si alcanzaban el 2.5 por ciento del total de los votos emitidos. El partido con ese porcentaje mínimo tendría derecho a cinco diputados de partido; si lo rebasaba, contaría con un diputado más por cada 0.5 por ciento adicional, hasta un máximo de veinte. Con el fin de proteger ese derecho de las minorías, los partidos que obtuvieran veinte diputaciones o más por el principio de mayoría no tendrían derecho a diputados de partido.

A pesar de esa reforma no se logró fortalecer la participación de los partidos minoritarios. Por ello, en el año de 1972 se redujo el porcentaje mínimo del 2.5 por ciento al 1.5, sin que tampoco incrementara el pluripartidismo en el seno de la Cámara. El 6 de diciembre de 1977 se llevó a cabo la reforma política en la que se estableció el actual sistema electoral: mixto, con dominante mayoritario.¹⁶⁵

A partir de la reforma política de 1977 el texto del artículo 52 constitucional dispuso que la Cámara de Diputados se

165. Ibidem.

integraría por 400 diputados, 300 de los cuales serían electos por el principio de mayoría en distritos uninominales y hasta 100 electos por el principio de representación proporcional con listas regionales en circunscripciones plurinominales. Para tener derecho a diputados de representación proporcional, como ya lo mencionamos, se requería haber obtenido cuando menos el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, sin derecho quiénes obtuvieran 60 o más diputados por mayoría relativa.

Este sistema se aplicó para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados. En el año de 1982 se amplió a la integración de los ayuntamientos del país.

La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, presidida por el Lic. Eliseo Mendoza Berrueto, en el dictamen sobre la reforma de 1986, señaló que "La iniciativa propone acrecentar el pluripartidismo como expresión democrática del régimen político mexicano. Con el fin de vigorizar la participación de los partidos en la integración de la representación nacional se propone ampliar el número de diputados incrementando de 100 a 200 el número de representantes electos conforme al principio de representación proporcional y manteniendo en 300 el número de

los elegidos de acuerdo al principio de mayoría. El crecimiento de la Cámara de Diputados... resulta, a juicio de la Comisión que suscribe, un mecanismo adecuado para acrecentar la representatividad de la Cámara."166

El documento precisa la conveniencia de "corregir la sobrerrepresentación que aún existe en la Cámara de Diputados. Por ello se estima acertada la propuesta presidencial de ampliar la representación proporcional mediante la incorporación de 100 nuevas curules para ser asignadas conforme al sistema proporcional, disminuyendo así, la diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos y el número de curules efectivamente asignadas a cada uno de los partidos políticos nacionales."167

En el pleno de la Cámara de Diputados, durante la discusión de la iniciativa, se expusieron, los distintos puntos de vista de los partidos de oposición:

1. El Partido Acción Nacional, por conducto del diputado

166. Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Sala de Comisiones. 24 de noviembre de 1986. págs. 6 y 7.

167. Ibid. pág. 8.

García Cervantes, señaló que "rechazamos el dictamen, porque consideramos impropio elevar el número de diputados a 500, si lo que se busca es mayor representatividad, que se respete el voto, y ellos se la darán, si lo que se busca es más trabajo, pongámonos a trabajar los 400. La prueba es que en esta Cámara un buen porcentaje no justifican su labor de diputados, sirven sólo para gritar, chiflar y aporrear sus bancos, y en cambio permanece cerrado el Senado..."¹⁶⁸ Por el mismo Partido, el diputado Castro Lozano manifestó: "Vamos a aumentar la Cámara de Diputados, yo les digo señores y señoras diputados, todo el pueblo de México, está en contra de que se aumente el número de diputados en esta Cámara, para darle a las minorías desahogo, que sean válvulas de escape..."¹⁶⁹ Pablo Alvarez Padilla, también de Acción Nacional, se unió a la postura de sus compañeros al decir que "Si 400 difícilmente nos entendemos, si 400 difícilmente nos conocemos, si inclusive no somos capaces de convivir como seres humanos... Yo creo que no es en proporción del número, como podemos los diputados mejorar la calidad de las leyes que deban ser votadas en este país. Mucho tiene que ver la calidad humana, mucho tiene que ver el esfuerzo personal, mucho tiene que ver el esfuerzo colectivo,... la solidaridad

168. Sesión del 27 de noviembre de 1986. Turno 33.

169. Ibid. Turno 170.

de grupo parlamentario y la solidaridad de Cámara..."170

2. Por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana hizo uso de la palabra el diputado Carlos Enrique Cantú Rosas, quien manifestó que en la iniciativa se omitieron alternativas importantes propuestas por su partido, por lo que "debemos reiterar las observaciones realizadas en el Foro de Consulta, en el que expusimos nuestro rechazo contundente al incremento de cien diputados que provocará de ser aceptado, problemas de singular importancia. La propuesta supone que un mayor número de diputados, implica mayor representatividad y consideramos que esta es una apreciación superficial,... cuyo costo magnificado por sectores interesados, gravitará aún más sobre la ya muy lesionada economía popular."171

3. El diputado Antonio Monsivais Ramírez, del Partido Demócrata Mexicano, dijo "que esos cambios siguen la consigna gatopardesca de que todo cambie para que nada cambie, en efecto se otorgan 50 diputados más a los partidos minoritarios, pero se les empareja con 50 posibles más para el partido mayoritario en la elección de los mismos por el

170. Ibid. Turno 192.

171. Ibid. Turno 86.

principio de representación proporcional,...".172 Roberto Calderón Tinoco, por ese mismo partido, opinó que aunque la Iniciativa busca evitar la sobrerrepresentación de la mayoría, "De todas maneras, con la propuesta presidencial esa sobrerrepresentación persiste y, de alguna manera agrava si se toma en cuenta que el partido mayoritario no puede alcanzar más de 350 curules de las 500 que se proponen y las minorías, según el proyecto, estarán acreditadas con 150 escaños que serán ocupados... según el principio de representación proporcional... en nada beneficia, ni a la democracia, ni a una mejor legislación, ni a la Nación, el que se aumente en 100 el número de integrantes de la Cámara de diputados..."173 Por último, por esta facción parlamentaria el diputado Magdaleno Yañez Hernández: "creemos que no hacen falta más diputados, con los que hay es suficiente -además ya ven ya ni quieren hablar-, en ese aspecto entonces creemos que con los 400 que señala la Constitución actualmente, está bien porque además viene a ser una carga para los ciudadanos que a través de los ingresos, están pagando nuestros salarios, en ese aspecto entonces consideramos, que... debe de permanecer igual".174

172. Ibid. Turno 69.

173. Ibid. Turno 159 y 160.

174. Ibid. Turno 201.

4. Al hacer uso de la palabra, por el Partido Mexicano de los Trabajadores, el diputado Eduardo Valle Espinoza, se refirió a la propuesta conjunta de cinco partidos de oposición, que "la Cámara de Diputados tenga representación proporcional en los términos que proponemos los cinco partidos, o que la Cámara de Diputados solamente tenga un problema de sistema mixto, no es un problema sólo de la Cámara de Diputados, es el problema de su relación con el poder ejecutivo."¹⁷⁵

5. El diputado Cuauhtémoc Amezcua Dromundo del Popular Socialista, sin impugnar directamente la propuesta presidencial, argumentó "que conviene a México, una lista nacional única, una sola región electoral en todo el país, el método del cociente aritmético simple,... Defendemos pues, el principio de la representación proporcional, nos parece que es el más adecuado".¹⁷⁶ "Nosotros no pensamos -señaló por el mismo partido el diputado Hildebrando Gaytán Márquez- que la representación proporcional choque con el presidencialismo y sea un mecanismo la representación proporcional propio o exclusivo de un régimen parlamentario... Se rechaza, en la del Ejecutivo y por eso nosotros mantenemos nuestro criterio

175. Ibid. Turno 101.

176. Ibid. Turno 80.

en defensa de la Iniciativa -con relación a la presentada por cinco de los partidos de oposición- que se presentó anteriormente."177

6. Por el Partido Revolucionario Institucional, hizo uso de la palabra el diputado Píndaro Urióstegi Miranda: "debemos propiciar una mayor participación de los Partidos, no sólo en los procesos electorales sino en la actividad política cotidiana de la nación, necesitamos ampliar, hacer más realista, más proporcional la representación en esta Cámara de todos los Partidos para lograr un pluripartidismo más representativo... Todo lo anterior no es un fin, es un medio, un medio democrático para preservar la estabilidad política de este país"178 El diputado Fernando Ortíz Arana, también del PRI, se refirió a la propuesta de los partidos de oposición de adoptar un sistema de representación proporcional integral o puro, el que "propone una elección prácticamente por programas, más que por individuos o personas. Ciertamente, el sistema fragmenta la opinión ciudadana y en poco ayuda para una representación auténtica en la Cámara Federal de Diputados."179 A la postura del

177. Ibid. Turno 165 y 166.

178. Ibid. Turno 30.

179. Ibid. Turnos 50 y 51.

diputado Ortiz Arana se unió, Francisco Berlín Valenzuela, quien agregó que el sistema de representación proporcional integral se contrapone al sistema presidencial, ya que el mismo es propio de los sistemas parlamentarios.

7. El diputado Ricardo Pascoe Pierce habló en nombre de su partido el Revolucionario de los Trabajadores, recalcó la conveniencia de adoptar, según la iniciativa de la oposición, un sistema de representación proporcional pura y señaló como deficiencia del actual, el hecho de que "la mayoría dominante, puede ser dominante con menos del 40% de los votos, con menos del 40% de los votos es posible ganar la totalidad de las 300 curules de mayoría; y es eso lo que determina y deforma la representación popular en una Cámara como esta".180

8. Por su parte, el Partido Socialista de los Trabajadores, en voz de su diputado Graco Ramírez Garrido, manifestó su adhesión a la adopción del sistema de representación proporcional integral o pura y con respecto al sistema mixto señaló que éste "ha sido deformado en la iniciativa del Ejecutivo Federal, deformado porque aseguran, asegura la mayoría, haciendo uso de la representación de las curules de representación proporcional una mayoría objetiva en esta

180. Ibid. Turno 112 y 113.

Cámara de Diputados."181 Asimismo, habló el diputado Jorge Amador Amador y dijo que "sobre el artículo 52, no voy a reiterar porque nosotros sentimos que se da un paso atrás".182

9. El Partido Socialista Unificado de México en voz del Diputado Arnoldo Martínez Verdugo propuso la desaparición del sistema mixto con dominante mayoritario, adoptándose, en su lugar, un sistema de representación proporcional completo. Lo anterior, dijo, en vista de que "No hay en esto argumentos, capaces de convencer a nadie, de que este sistema de mayoría con algunos aditamentos de representación, puede ser mejor que el sistema de representación general, que es el sistema más moderno, el sistema que avanza sistemáticamente, sobre los sistemas que inicialmente surgieron, los sistemas democráticos o de las bases de la mayoría simple, pero que fueron siendo modificados y cambiados, naturalmente, con retrocesos, a medida que las poblaciones de fuerzas, van favoreciendo a los sectores de la reacción como pasó hace muy poco en Francia, que tratan de hacer, más mayoritario y menos representativo el sistema de elección... Pero la Iniciativa Presidencial, introduce algunos mecanismos que en efecto

181. Ibid. Turno 57.

182. Ibid. Turno 145.

acercan la... hacen menos desequilibrada la representación y en cierto modo, impiden la sobrerrepresentación de un partido, el partido de la mayoría, y la sobrerrepresentación y la subrepresentación de los partidos minoritarios."183 Concluye diciendo que su Partido rechaza los dictámenes de la Comisión y "que ésta reforma no va a atenuar, probablemente va a acelerar el gran movimiento democrático que se está formando en este país y que seguramente va a barrer con estas instituciones atrasadas que la iniciativa está defendiendo..."184

Como puede apreciarse, durante las discusiones en la Cámara de Diputados, todos los partidos de oposición rechazaron el proyecto de reforma al artículo 52 constitucional, al estimar, primero que el incremento de cien diputados por el principio de representación proporcional era innecesario y, por otro lado, reiteraron su proposición, contenida en los dos proyectos de iniciativa que habían presentado, de cambiar el sistema de elección por el de una representación proporcional integral o pura.

En mi opinión fue una reforma desatinada incrementar a 100

183. Ibid. Turno 48.

184. Ibidem.

los diputados de representación proporcional; no es el medio idóneo para alcanzar mayor representatividad en el seno de la cámara baja, y sí una forma de incrementar en mucho el gasto público. Se implantan 100 nuevas representaciones, que no compensarán la sobre y sub-representación en la Cámara. El medio más sencillo para evitar la sobre y sub-representación en la Cámara, es el respeto al sufragio y la limpieza dentro del proceso electoral.

b. Artículo 53 Constitucional.

"La demarcación territorial de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones."185

Al igual que con el artículo precedente, no existe antecedente directo de esta disposición por el cambio al sistema electoral.

El texto anterior a la adopción del sistema mixto, vigente desde 1917, señalaba que "Por cada diputado propietario se elegirá un suplente."¹⁸⁶ Se adicionó el artículo, con la reforma política de 1977, lo que la doctrina ha llamado unidades territoriales o circunscripciones electorales y en cuyo ámbito los ciudadanos de un país ejercen su derecho al voto activo.

El precepto estableció dos sistemas de unidades territoriales para la integración de la Cámara de Diputados, que conforman un sistema mixto. El primero corresponde a la elección por el principio de mayoría relativa; su unidad territorial, es el distrito uninominal; el segundo se aplica a la elección por

185. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
op. cit. págs. 45 y 46.

186. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. s.e. México.
1977. págs. 60 y 49.

representación proporcional cuya unidad territorial la constituyen las circunscripciones plurinominales.

A continuación analizaremos brevemente ambos sistemas electorales, así como sus respectivas unidades territoriales. El sistema de mayoría relativa, es una modalidad del de escrutinio mayoritario, que a su vez es "históricamente, el primero y se basa en que el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos es el que ocupa el puesto en disputa"¹⁸⁷, en este caso, la curul en la Cámara de Diputados. La mayoría relativa, "se basa en que el ganador obtenga más votos en relación con los candidatos contrarios, considerando cada uno separadamente, es decir, basta obtener más votos que cualquiera de los demás candidatos aunque no se rebase la mitad de los sufragios emitidos."¹⁸⁸ En contraposición a éste, se encuentra el de mayoría absoluta, que además de exigir que se rebase a los otros contendientes, requiere que el vencedor obtenga para sí más de la mitad de los votos.

Ahora bien, en cuanto a los distritos electorales uninominales, se da la fórmula, en cada uno de ellos, de un

187. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. HARLA. 1a.ed. México. 1983. pág. 184.

188. Ibidem.

candidato propietario y un suplente por cada partido contendiente. Relacionando el artículo que se estudia con el anterior, habría 300 diputados electos por este principio y, en consecuencia el mismo número de distritos electorales uninominales. Para determinar el número de habitantes que corresponde a cada uno de los distritos, se divide a la totalidad de estos entre el número total de distritos y se hace la distribución de los 300 distritos entre cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, con base en el último censo de población. Para el caso de que por el número de habitantes de alguna entidad, ésta no alcanzara dos diputados o más bajo este principio, se adoptó un mínimo de dos diputados, lo que aseguró la presencia de representantes de los habitantes de todas las entidades federativas.¹⁸⁹

El sistema de representación proporcional surge el siglo pasado, al considerar como injusto el sistema de mayoría, ya que no toma en cuenta los votos que reciben las minorías, quiénes quedaban sin la posibilidad de representación. Así, se estimó que "se repartieran proporcionalmente -las curules- al número de votantes que se pronunciaran por una u otra corriente."¹⁹⁰ La asignación de las curules bajo este

189. DE ANDREA SANCHEZ, Francisco José. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. op. cit. págs. 134 y 135.

principio es muy compleja y se realiza a través de fórmulas electorales.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales definía, en su artículo 155, como fórmula electoral "el conjunto de normas, elementos, matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados -de entre los integrantes de sus listas regionales- que proporcionalmente corresponda a la cantidad de votos obtenidos en la elección."¹⁹¹ Entre las fórmulas que se conocen se encuentran las del resto más alto, media más fuerte y, la que adoptó nuestra legislación a partir de 1977, de representatividad mínima y primera proporcionalidad.

Las circunscripciones plurinominales difieren de las uninominales en razón de su dimensión, atendiendo con ello no al espacio físico "sino al número de representantes electos en la circunscripción que se trata. Si la magnitud es de un

190. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. op. cit. pág. 190.

191. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 4a. ed. México. 1982. págs. 105 y 106.

solo representante, se habla de distrito o circunscripción uninominal. Si la magnitud es de dos o más representantes, los distritos o circunscripciones son plurinominales."192 En nuestra legislación se optó, con el fin de facilitar su distinción, en denominar a las uninominales como distritos y a las plurinominales como circunscripciones. El ámbito de cada circunscripción lo determinaba la Comisión Federal Electoral, dividiendo al país. Antes de la reforma de 1986, se disponía que éstas podían ser hasta cinco y, por razones demográficas, se modificó para fijarlos en cinco, quitándole a la Comisión la facultad discrecional para determinar su número.

Este artículo se reformó en su segundo párrafo, para ajustar el texto al aumento de los cien diputados de representación proporcional y determinar el número fijo de las circunscripciones.

c. Artículo 54 Constitucional.

El precepto estableció las bases para la elección de los doscientos diputados, conforme al principio de la representación proporcional y las listas regionales, con un mínimo porcentual (1.5%) y un máximo numérico de 350

192. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. op. cit. pág. 182.

diputados electos por mayoría simple (70% del número total de representantes).

Estableció dos supuestos: que un partido hubiera obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, en cuyo caso le serían asignados el número de diputados de su lista regional correspondiente al porcentaje de votos en cada circunscripción, conforme a la fórmula que la ley determinase. Si obtuviera más del 51% de la votación nacional, pero las constancias representasen un porcentaje inferior de curules, tendría derecho a participar en la distribución de diputados conforme al principio de representación proporcional, hasta ajustarlo con el mismo porcentaje de votos.

En caso de que ningún partido alcanzare el 51% de la votación nacional, el partido con más constancias de mayoría, participaría en un número mayor de diputados de representación proporcional hasta el límite de mayoría absoluta. En caso de empate en cuanto al número de constancias, la mayoría absoluta sería decidida en favor del partido con mayor votación en la elección por mayoría relativa.

El texto de este artículo, al igual que los analizados con anterioridad, fue producto de la reforma política de 1977. Su antecedente más remoto data de 1963, en la reforma que creó

los diputados de partido. Hasta antes de dicha reforma, en nuestro país estuvieron vigentes los sistemas de mayorías.

El dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, señaló que: "La iniciativa presidencial propone reformar el artículo 54 para establecer que la mayoría no podrá alcanzar más de 350 curules, lo que representa el 70% del total de la Cámara de Diputados. Esto significa que los partidos minoritarios aumentarán su presencia política en la Cámara cuando menos con 50 diputados. Consecuentemente, siempre les corresponderá, como mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados... Así el espacio mínimo que se reserva en beneficio de la minoría es equivalente al 30%, en vez del 25% vigente.¹⁹³

La importancia de las reformas al artículo que se analiza, se resume en los siguientes puntos críticos:

i. Al modificar el número de diputados bajo el principio de representación proporcional a 200, se eliminó el límite de 60 o más constancias de mayoría para los partidos.

193. Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. op. cit. pág. 9.

Esta disposición favoreció al partido mayoritario y a aquellos de mediana fuerza. Con ello se olvidó el objeto de crear esta nueva figura para dar un mayor impulso y fomentar la creación de partidos que representaran las distintas corrientes de opinión.

En este sentido, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, durante la Reforma Política de 1977; determinó que "se trata de estimular la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios... Si la Ley no consagra esta exigencia, la reforma estaría destinada a perecer en tiempo más breve del en que ha perecido de hecho el sistema de los diputados de partido."¹⁹⁴ Al variar el objetivo fundamental de la creación de esta figura se le está desvirtuando. La finalidad fue y debe de seguir siendo, apoyar la creación, conservación y participación de los partidos minoritarios; no la protección a la mayoría para conservar o acrecentar su superioridad numérica.

ii. Conservar el porcentaje mínimo del 1.5% de la votación en las listas regionales, lo cual permitió acreditar diputados bajo este principio; en un número fijo de circunscripciones

194. REFORMA POLITICA. op. cit. T. III. págs. 27 y 28.

plurinominales. Disposición esta última que benefició a los partidos más pequeños, en detrimento de aquellos minoritarios más fuertes.

iii. Al señalar los límites al derecho de acreditar diputados por el principio de representación proporcional, aseguró al partido mayoritario, su superioridad dentro de la Cámara; ya sea con diputados de mayoría relativa, o mediante la asignación de diputados de representación proporcional.

Lo mismo se dio al suprimir la limitante que prevenía la fracción IV en cuanto a que si dos o más partidos obtenían 90 o más constancias de mayoría, sólo se repartiría la mitad de las diputaciones de representación proporcional. Esta reforma creaba una mayoría de ficción, carente de sustento democrático y contraria a los principios de representación y legitimidad.

d. Artículo 56 Constitucional.

"La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

"La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los

votos emitidos."195

La reforma a este artículo regresó a la integración original de la Cámara de Senadores. En efecto, su contenido se encuentra en las siguientes disposiciones: Bases Segunda, Quinta y Octava del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, del 16 de mayo de 1823; los artículos 11 y 12 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero 1824; los artículos 25, 26, 32 y 33 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; el artículo 5 de las Bases Constitucionales de la República Mexicana de 1835; los artículos 8 y 9 de la Tercera de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana del 29 de diciembre de 1836; los artículos del 30 al 36 del Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, del 30 de junio de 1840; los artículos 34 al 36 y 53 del Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 25 de agosto de 1842; los artículos 26, 38 y 40 del Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 de noviembre de 1842; los artículos 31 al 41 y 43 al 45 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. También se encuentra en el Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; en el Dictamen de

195. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
op. cit. págs. 48 y 49.

la Comisión sobre la Constitución Política de la República Mexicana del 16 de junio de 1856, y en las adiciones y reformas al artículo 58 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, del 13 de noviembre de 1874.196

Los artículos 56 y 58 del Proyecto de Venustiano Carranza, del primero de diciembre de 1916, se referían a la Cámara de Senadores y a su integración. Conforme al proyecto, la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal; su elección sería directa y se renovarían por mitad cada dos años; la declaratoria de mayoría la realizaría la legislatura de cada Estado.197 El artículo 58 fue presentado para su discusión en la trigésima primera Sesión Ordinaria del 5 de enero de 1917, el que fue aprobado sin discusión y por unanimidad. El artículo 56 fue presentado en la trigésima sexta Sesión Ordinaria del 9 de enero siguiente; se modificó y fue aprobado por 105 votos en favor y 5 en contra.

"Artículo 56.- La Cámara de Senadores se compondrá de dos

196. Cfr. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. T. VI. págs. 182 a 192.

197. Cfr. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. op. cit. pág. 777.

miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

"La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos."

"Artículo 58.- Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años."198

El 29 de abril de 1933 se reformaron estos preceptos, cuyo texto es el que estuvo vigente hasta antes de la reforma que se estudia, para ampliar la duración del cargo de cuatro a seis años, acorde con la duración del Ejecutivo.

Dos proyectos históricos de reforma al artículo 56 fueron presentados, sin ser aprobados; el primero del 23 de octubre de 1922, pretendía reducir la representación a un senador, en lugar de los dos que la integran; el segundo, del 5 de diciembre de 1924, proponía que por cada territorio se nombrara un senador propietario.199

198. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. op. cit. págs. 61 y 62.

199. Cfr. Los Derechos del Pueblo Mexicano. op. cit. T. VI. pág. 202.

El Ejecutivo, en cuanto a la reforma de 1986, sostuvo que con "la renovación de los miembros del Senado, la iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total, cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal... Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país... Al renovar cada tres años la contienda electoral para la designación de senadores, se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado y, al propio tiempo se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados, recogidos durante la campaña electoral."200

En virtud de la naturaleza de la reforma propuesta, citaremos los puntos relativos del análisis que en lo particular hace el Dictamen de las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores, presididas, respectivamente, por los senadores Antonio Riva Palacio López y Antonio Martínez Báez. Señalan que "esta renovación tri-anual por mitad sólo en apariencia es una reforma sencilla y, sólo con ligereza, puede ser calificada

200. Iniciativa de Reforma a los Artículos 52; 53 segundo párrafo, etc. op. cit. págs. XXIX y XXX.

de simplista. Creemos que tiene una gran importancia y trascendencia y que sus consecuencias más notables serán:

- 1).- Que siempre el cincuenta por ciento de los senadores sean legisladores con conocimiento pleno del proceso legislativo y de las prácticas senatoriales, 2).- Que siempre el cincuenta por ciento de los senadores estén ejercitados en la aplicación de un juicio político, sereno y claro, que auxilie en el planteamiento y la solución de los problemas que al Senado competen. 3).- Que por lo menos cada tres años al renovarse la mitad de sus integrantes, el Senado capte las inquietudes del pueblo que lo elige y renueve sus propósitos. 4).- Que en cada legislatura se cuente con la mitad de senadores experimentados y la mitad de senadores con visión fresca y renovada por el reciente contacto electoral, 5).- Que se vuelva, para bien, al procedimiento clásico para renovación del Senado de la teoría del Estado Federal, consignado en el texto constitucional de mil ochocientos setenta y cuatro, cuando el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada promulgó el decreto que reinstauró el Senado y también en el texto original de nuestra constitución de mil novecientos diecisiete, 6).- Se facilitará la actualización del Senado que tendrá conocimiento próximo de los reclamos del pueblo de México por el contacto electoral trianual, 7).- Se fortalecerá la presencia del Senado en la vida política del país, 8).- Se preservará la existencia de una auténtica carrera parlamentaria sin vulnerar principios tan caros a nuestro pueblo, como el de No Reelección, 9).- Cada tres

años, se abrirá un juego electoral más centrado en los candidatos al Senado y cuando su elección no coincida con la presidencial, los partidos políticos sólo con fuerza regional, podrán obtener resultados en la elección popular que los favorezcan más fácilmente."201

Los partidos de oposición se manifestaron, durante los debates en el seno de la Cámara de Diputados, en contra del proyecto de reformas a el artículo 56, por las siguientes razones:

1. Por el Auténtico de la Revolución Mexicana, el diputado Carlos Enrique Cantú Rosas manifestó que su partido "considera que no implica avance democrático alguno, toda vez que con ello, no abre espacios participativos a las diferentes corrientes políticas del país... si lo que realmente se pretende, es lograr un avance democrático, la integración del Senado debe efectuarse... a través de la elección de Senadores por medio del sistema de representación proporcional". En cuanto a la renovación del Senado por mitad cada tres años señaló que "lejos de significar un acercamiento de los partidos hacia el electorado, y de

201. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. T. II. Núm. 34. 28 de noviembre de 1986. pág. 7.

ampliar su preferencia en la vida política del país, daría lugar a la consiguiente distracción de recursos humanos, económicos y materiales". Continuó diciendo que "nadie ha puesto en tela de juicio la razón de ser del Senado, sin embargo, reconocemos que... no ha cumplido cabalmente con su objetivo fundamental de representar al Pacto Federal... la Iniciativa se desvía del objetivo básico del consenso de la consulta reciente, y muchas otras que han convertido en un reclamo generalizado la necesidad de reestructurar el Senado, para que represente realmente las corrientes fundamentales de opinión"202

2. El diputado Antonio Monsiváis Ramírez, del Demócrata Mexicano, dijo: "Al monopartidista Senado no se le toca ni con el pétalo de la posible inclusión de algún Senador de minoría y sólo se introduce la irrelevancia de que éstos inherentes padres de la patria sean renovados cada 3 años, aunque su siesta dure un sexenio"203 Por el mismo partido el diputado Roberto Calderón Tinoco señaló que "no se reconoce principio alguno, sobre la representación de las minorías, como tales en el Senado de la República, lo que ha dado lugar -----

202. Discusiones en la Cámara de Diputados. sesión del 27 de noviembre de 1986. op. cit. Turno 86.

203. Ibid. Turno 69.

a lo absurdo de que exista un parlamento colegislador pluripartidista, como es la Cámara de Diputados y otro monopartidista sin resquicios en el Senado de la República... se perdió la oportunidad histórica de introducir una institución que realmente sirviera al avance democrático y en su lugar se propone la vanalidad intrascendente de que se renueve cada tres años, aunque sus beneficiarios duren en sus cargos 6 años de inoperancia legislativa."204

3. A su vez, el diputado Ricardo Pascoe Pierce en nombre de los Partidos Mexicano de los Trabajadores, Revolucionario de los Trabajadores y Socialista Unificado de México, planteó la necesidad de abrir el Senado a las diversas corrientes políticas y resaltó la omisión que hace la reforma a esa voluntad popular manifestada dentro y fuera de los foros de la consulta popular, "por lo tanto las 3 fracciones parlamentarias, expresamos nuestro rechazo a este contenido del proyecto del Ejecutivo Federal."205

En la Cámara de Senadores, el senador Salvador Neme Castillo señaló al respecto que "En cuanto a la integración de nuestra Cámara, debemos recordar que desde su origen en 1824, en su

204. Ibid. Turno 162.

205. Ibid. Turno 200.

restauración en 1874 y también en 1917, la integración de este H. Cuerpo Legislativo, se señala por mitades. En 1933 la necesidad de unidad, disciplina y fortalecimiento de nuestras estructuras políticas motivaron la modificación de lo anterior para hacer la substitución en forma total y cada seis años."206

Contrariamente a lo manifestado por el diputado Cantú Rosas, el Senado es de las pocas, si no la única de nuestras instituciones cuya existencia se ha cuestionado e incluso suprimido de la esfera del gobierno. El mismo representa el Pacto Federal, siendo, por tanto, su integración de carácter cualitativo y no cuantitativo como su colegisladora. A partir de nuestra Constitución de 1917, ha sido una de las más respetadas en cuanto a su integración y funcionamiento, habiendo sido modificada en tan solo dos ocasiones. En torno a su integración mucho se ha dicho y ha propuesto, destacando por sus dimensiones la de dotarla de senadores electos por el principio de representación proporcional. En mi opinión, una medida de tal magnitud iría en contra de su naturaleza y sus fines. Con lo anterior no se quiere decir que debe estar cerrada a los partidos minoritarios, pero sí que éstos deben de llegar a ocupar sus curules por la vía de la mayoría

206. Diario de Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los E.U.M. op. cit. pág. 14.

relativa, tal y como sucedió en las elecciones de 1988 y de 1991.

La reforma sin embargo fue atinada, independientemente de que se volviera o no al sistema tradicional; al contemplar la renovación por mitad cada tres años, la Cámara de Senadores será un termostato del sentir de las entidades federativas a lo largo de cada sexenio y constituirá, dadas las actuales circunstancias políticas, un reto mayor para el partido mayoritario.

Con esta disposición no se acerca más al electorado con los senadores, sino que obliga y compromete a éstos últimos con los primeros. Así, si los ciudadanos de determinada entidad deciden favorecer con su voto a un candidato a senador y no responde a las expectativas o a las necesidades de la población en el plazo de tres años, podrán, para la elección siguiente, optar por otro partido.

Asimismo, la reforma puede permitir que las minorías alcancen, con mayor facilidad, las curules en el Senado. Hubiera sido un error crear senadores de partido o senadores pluripartidistas, pues se distorsionaría su sentido. El Pacto Federal no requiere de representantes de los partidos de oposición para legitimarse; lo que debe respetarse es el triunfo que los partidos de oposición puedan alcanzar en una determinada entidad. La naturaleza y el porqué del Senado es

distinta de la de Diputados, en ésta última, los representantes lo son del pueblo y, por ende, los sectores, por pequeños que sean, deben contar con un foro en el que participen con voz y voto. El Senado representa a los estados, autónomos e independientes, que conforman la federación y, por ende, su elección debe atender el principio de mayorías en cada entidad.

El fortalecimiento del órgano legislativo o de alguna de sus Cámaras no se alcanza con una simple reforma, sino mediante el ejercicio serio y real de sus facultades, cada vez con mayor independencia del Ejecutivo.

e. Artículo 60 Constitucional.

"Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

"El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

"El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la

declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente de Congreso de la Unión, en el caso de Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

"Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."207

El texto del artículo 60, vigente desde la expedición de la Constitución de 1917, hasta la reforma de 1977, fue el siguiente: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus

207. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
op. cit. págs. 49 y 50.

miembros, y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable."208

En el año de 1977, a raíz de la reforma política, este artículo fue modificado para ajustarlo a la estructura de la Cámara de Diputados, determinando que el Colegio Electoral se integraría con los 100 presuntos diputados, 60 de mayoría relativa y 40 de representación proporcional. Creó el recurso de reclamación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, del que conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dejando a una ley reglamentaria la regulación procesal.

Dicha reforma obedeció, según lo manifestara el entonces titular del Ejecutivo, al "imperativo de mejorar el sistema de calificación de las elecciones... manteniendo la autocalificación... con instrumentos renovados, fórmulas que signifiquen un más alto grado de objetividad y certeza en la captación de la voluntad ciudadana."209 En cuanto al recurso de reclamación señaló que "Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como

208. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
op. cit. pág. 52.

209. REFORMA POLITICA. op. cit. T. III. pág. 14.

órgano político electoral; analizará los hechos tal y como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales."210

En la reforma llevada a cabo en 1986 se propusieron los siguientes puntos:

- Integración de los Colegios Electorales en cada Cámara.
- Responsabilidad del Gobierno Federal en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.
- Supresión del recurso de reclamación ante la Suprema Corte, creando un tribunal contencioso electoral, con facultades y medios de impugnación determinados en la ley secundaria.

En los considerandos de su iniciativa, el Ejecutivo Federal manifestó: "se ha criticado que los directamente interesados en la calificación son desoídos y quedan, en caso de resultados adversos, en estado de indefensión... Por esta razón es preferible incorporar en el Colegio Electoral a

210. Ibid. págs. 14 y 15.

todos los presuntos y evitar así, además, que en un mismo precepto se establezcan sistemas diferentes; uno, selectivo, para la Cámara de Diputados y otro, universal, para la de Senadores".²¹¹ "Por consiguiente, se propone ajustar a la nueva forma de renovación del Senado... de manera que formen parte del mismo... no sólo los presuntos electos, sino también aquellos que continuaren en el ejercicio de su encargo."²¹² En cuanto a la desaparición del recurso de reclamación manifestó que "el prestigio y las más importantes funciones constitucionales atribuidas a nuestro más alto tribunal deben quedar a salvo de polémicas o controversias, y en particular del debate político... -en cuanto a la creación del tribunal contencioso electoral, dijo- En cambio, la iniciativa propone la institución de un tribunal que tendrá la competencia que la propia ley fije... que controle el desarrollo del proceso electoral".²¹³

Por lo que hace a la responsabilidad del Gobierno Federal en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos

211. Iniciativa de Reformas a los artículos 52, 53 segundo párrafo, etc. op. cit. págs. 30 y 32.

212. Ibid. pág. 32.

213. Ibid. pág. 34.

electorales, el dictamen de la Cámara de Senadores señala: "Con esta afirmación expresa y clara se superan las voces interesadas, que... pretenden excluir al Gobierno, insistimos, legítimo representante del pueblo del cumplimiento de la obligación de preparar desarrollar y vigilar los procesos electorales... No son imaginables procesos electorales sólo organizados y vigilados por los partidos políticos contendientes, faltaría imparcialidad en la organización y sobraría defensa de intereses partidarios que, por respetables que sean, no son generales."214

El Partido Acción Nacional, por medio del diputado Juan de Dios Castro, cuestionó: "¿Y de qué sirve el Tribunal Contencioso, si la mayoría sigue asegurando la integración de ese Tribunal Contencioso?, y podríamos hablar del sistema de autocalificación de la elección, ¿de qué sirve la resolución de un recurso incluso ajustado a la ley por el Tribunal Contencioso, si esa resolución puede ser cambiada por el Colegio Electoral?"215 Por el mismo partido el diputado Pablo Alvarez Padilla, señaló que "cómo es posible pensar en una universidad o en un colegio en donde los propios alumnos

214. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. op. cit. pág. 8.

215. Sesión del 27 de noviembre de 1986. op. cit. Turno 169.

interesados en tener el título, se concedan la nota, y digan si tienen 6, 5, 4 ó 10. Yo creo que es una aberración, yo creo que un mínimo de decencia exige que sea una gente ajena,... No es posible la autocalificación... por fin, volvemos a la misma, de nada sirve el tribunal de lo contencioso electoral, por que en rigor de términos sus decisiones no son obligatorias... vuelve a ser un organismo político, casi siempre de un sólo lado, de un sólo partido".216

El diputado Cantú Rosas, del Auténtico de la Revolución Mexicana, manifestó su conformidad con la reforma, ya que "corrige de alguna manera el estado de indefensión en que quedaban cuando menos 60 de los presuntos diputados de representación proporcional, quiénes al no formar parte de este Colegio calificador, estaban imposibilitados de participar directamente y en su defensa en esta fase con la que culmina el proceso electoral. Aceptamos, como una medida de profunda trascendencia para el desarrollo progresivo del derecho electoral mexicano... la creación del Tribunal de lo contencioso electoral... sin embargo, encontramos insuficiente la propuesta que nos ocupa, toda vez, que en la integración del Tribunal no se da participación a nivel de rango Constitucional a los Partidos Políticos... Y no podemos

216. Ibid. Turno 193.

dejar al gobierno la exclusiva responsabilidad de la conducción de los procesos electorales y admitir la redacción propuesta que coloca a ciudadanos y a partidos en un nivel secundario"217

El diputado Roberto Calderón Tinoco, del Demócrata Mexicano, dio a conocer los criterios de esa fracción parlamentaria: "Que las elecciones para nombrar a los gobernantes las convoque, las organice, las vigile, las califique y, en fin, que las haga el pueblo y no el gobierno que en última instancia representa a un partido,... -en cuanto al tribunal contencioso, dijo- para dirimir los conflictos electorales, contra toda técnica aquí sólo se da un nombre y se remiten sus facultades y su integración a leyes secundarias, si bien en la constitución no se pueden dar todos los detalles, si se debe perfilar el mínimo esencial de cada institución, y no remitirlo a la ley reglamentaria".218 El diputado Antonio Monsivais Ramírez, de ese mismo partido, consideró que dentro de los cambios propuestos "hay uno que sí representa un retroceso democrático, jurídico y constitucional, que es el de suprimir para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda posibilidad de intervenir en conflictos electorales,

217. *Ibid.* Turno 87

218. *Ibid.* Turnos. 159 y 162.

cuando éste órgano esta diseñado en toda sana división de poderes para dirimir conflictos".219

Por su parte la fracción del Socialista de los Trabajadores, en voz del diputado Genaro Piñeiro López propuso un texto distinto para la fracción IV de este numeral: "Corresponde al Estado Mexicano, la preparación desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, la ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los Partidos Políticos y de los ciudadanos. Además, establecerá los medios de impugnación, para garantizar que los actos de los organismos electorales, se ajusten a lo dispuesto por ésta constitución y las Leyes que de ella emanen, e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la Ley. Las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones, todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables."220

Los Partidos Mexicano de los Trabajadores, Revolucionario de

219. Ibid. Turno 69.

220. Ibid. Turno 200.

los Trabajadores y Socialista Unificado de México, propusieron en voz del diputado Pablo José Pascual Moncayo el siguiente texto para dicha fracción: "El Estado, los ciudadanos y los partidos políticos son corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, se establecerán los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta constitución y las leyes que de ella emanen, e instaurar un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley, las resoluciones del tribunal no podrán ser modificadas por los colegios electorales."221 Agregó el diputado Alcocer Villanueva, del PSUM, en cuanto a la conducción del proceso electoral, que "El Presidente... no dice una sola palabra en su exposición de motivos de por qué propone introducir ese cambio... por qué el Presidente sí puede proponer algo sin fundarlo y la oposición no".222

Existen dos sistemas para decidir en última instancia la validez de las elecciones, dependiendo del órgano supremo de decisión electoral: la autocalificación y la heterocalificación.

221. Ibid. Turno 198.

222. Ibid. Turno 174.

La heterocalificación, consiste en atribuir la facultad de calificar y solucionar los conflictos derivados de la elección, a un órgano distinto al de la asamblea integrada por la propia elección. Los argumentos en favor de este sistema se enfocan a que, siendo el órgano calificador autónomo evita que las decisiones se tomen con un criterio estrictamente político. En este sistema puede haber dos variantes; una, que otorga la facultad decisoria suprema al órgano jurisdiccional normalmente establecido y otra, en la que se crea un tribunal específico para conocer de tales conflictos.

Por su parte, en la autocalificación, como su nombre lo indica, es la misma asamblea emanada del proceso electoral la que califica la elección de sus miembros. El sustento de esta teoría se encuentra en la idea de que la expresión de la voluntad popular, manifestación soberana, no puede someterse a la decisión de un órgano con origen distinto a esa voluntad. Este sistema puede presentar, a su vez, dos variantes: La primera de ellas es que la totalidad de los presuntos electos verificará la validez y legalidad de la elección de cada uno de ellos y resolverá las controversias que se susciten. En la segunda, sólo un número determinado de los presuntos electos calificará y resolverá los conflictos del proceso electoral.

En nuestro país siempre se ha optado por el sistema de

autocalificación, excepción hecha de la Constitución Centralista de 1836. Así esta reforma conservó dicho sistema y rechazó la modalidad adoptada en el año de 1977 para la Cámara de Diputados.

En cuanto al contencioso electoral, en 1977 se facultó a la Suprema Corte para conocer de las violaciones durante el proceso electoral o en la calificación y se conformó el recurso de reclamación. La reforma de 1986 libera, en mi opinión atinadamente a la Suprema Corte de dicha carga; crea un tribunal especializado para conocer de dichas impugnaciones, con facultades inferiores a las que tenía la Suprema Corte. Esta, a pesar de ser una instancia con resoluciones simplemente declarativas, podía motivar al Colegio Electoral para que dictara una nueva resolución. Esa posibilidad no la tuvo el tribunal, lo que hizo menos efectiva su labor.

f. Artículo 77 Constitucional.

Este precepto determina las facultades singulares de cada Cámara; entre ellas están las de carácter administrativo y de comunicación, así como las reguladoras de elecciones extraordinarias. Resuelven los aspectos económicos para atender su régimen interior y nombran los empleados de su secretaría. Además de formular su reglamento interior.

Mediante las Comisiones designadas, se comunican con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión.

Por lo que se refiere a las elecciones extraordinarias, expiden las convocatorias que permiten cubrir vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las que presente el sistema de representación proporcional, se cubrirán por los candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, con lo que respeta la naturaleza y los fines propios de los diputados electos bajo ese principio.

En las discusiones que se dieron en el seno de las Cámaras, el precepto no fue objeto de impugnación.

El procedimiento para cubrir las vacantes de los diputados por el principio de representación proporcional, debía estar en los procesos de elección y determinación de sus miembros. La ubicación adecuada hubiera sido en el artículo 51 constitucional, en el que preve el procedimiento para cubrir las vacantes de los diputados por mayoría relativa. Hubiera sido pertinente señalar en dicho artículo que las vacantes de los diputados por el principio de mayoría relativa serían cubiertas por los suplentes respectivos y, en el caso de los de representación proporcional, por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva.

Por último, se reformó el artículo décimo octavo transitorio de la Constitución para ajustar las fechas de elección y duración en el cargo de los senadores de las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión. Así, la mitad de los senadores de la LIV Legislatura durarían en su cargo del 10. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991; la otra mitad del 10. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994.

g. ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

Se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, mediante reforma a las bases tercera y cuarta de la fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de julio de 1987.

La modificación dispuso que: "Art. 73.- El Congreso tiene facultad: VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes... 3a. Como un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, se crea una asamblea integrada por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y por 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley.

"Los representantes a la asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos de la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución.

"La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

"Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución.

"Los representantes de la asamblea del Distrito Federal deberán reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales y les será aplicable lo dispuesto por los artículos 59, 61, 62 y 64 de esta Constitución.

"La asamblea de representantes del Distrito Federal calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por todos los presuntos representantes, en los términos que señale la ley, sus

resoluciones serán definitivas e inatacables.

"Son facultades de la asamblea de representantes del Distrito Federal las siguientes:

"A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en la materia de: educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; recreación, espectáculos públicos y deportes; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra; establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica; explotación de minas de arena y materiales pétreos, construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; turismo y servicio de alojamiento; trabajo no asalariado y prevención

social; y acción cultural;

"B) Proponer al Presidente de la República la atención de problemas prioritarios, a efecto de que tomando en cuenta la prevención de ingresos y el gasto público, los considere en el proyecto de presupuesto de egresos del Distrito Federal, que envíe a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

"C) Recibir los informes trimestrales que deberá presentar la autoridad administrativa del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, y elaborar un informe anual para analizar la congruencia entre el gasto autorizado y el realizado, por partidas y programas, que votado por el Pleno de la asamblea remitirá a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para ser considerado durante la revisión de la cuenta pública del Distrito Federal;

"D) Citar a los servidores públicos que se determinen en la ley correspondiente, para que informen a la asamblea sobre el desarrollo de los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al gobierno del Distrito Federal;

"E) Convocar a consulta pública sobre cualquiera de los temas mencionados en la presente base y determinar el contenido de la convocatoria respectiva;

"F) Formular las peticiones que acuerde el Pleno de la asamblea, a las autoridades administrativas competentes, para la solución de los problemas que planteen sus miembros, como resultado de su acción de gestoría ciudadana;

"G) Analizar los informes semestrales que deberán presentar los representantes que la integren, para que el Pleno de la asamblea tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus facultades de consulta, promoción, gestoría y supervisión;

"H) Aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que haga el Presidente de la República, en los términos de la base 5a. de la presente fracción;

"I) Expedir, sin intervención de ningún otro órgano, el reglamento para su gobierno interior; y

"J) Iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

"Las iniciativas que la asamblea de representantes presente ante alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, pasarán desde luego a comisión para su estudio y dictamen.

"Los bandos, ordenanzas y reglamentos que expida la asamblea del Distrito Federal en ejercicio de la facultad a que se

refiere el inciso A) de la presente base, se remitirán al órgano que señale la ley para su publicación inmediata.

"La asamblea de representantes se reunirá a partir del 15 de noviembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de enero del año siguiente, y a partir del 16 de abril de cada año, para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 15 de julio del mismo año. Durante sus recesos, la asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de sus integrantes o del Presidente de la República.

"A la apertura del segundo período de sesiones ordinarias de la asamblea, asistirá la autoridad designada por el Presidente de la República, quien presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado que guarde la administración del Distrito Federal.

"Los representantes a la asamblea son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y el presidente de la asamblea deberá velar por el respeto al fuero constitucional de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar. En materia de responsabilidades, se aplicará lo dispuesto por el título cuarto de la Constitución y su ley reglamentaria.

"4a. La facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la asamblea a que se refiere el inciso A) de la base 3a. corresponde a los miembros de la propia asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señale la ley correspondiente.

"Para la mayor participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, además, se establece el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la asamblea, la cual tendrá la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo período de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le sea formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señale el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.

"La ley establecerá los medios y mecanismos de participación ciudadana que permitan la oportuna gestión y continua supervisión comunitarias de la acción del gobierno del Distrito Federal, dirigida a satisfacer sus derechos e intereses legítimos y a mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles."223

223. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 85a. ed. México. 1988. págs. 56 a 62.

Como se puede apreciar, la estructura y funcionamiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se previó en nuestra Carta Magna, en forma similar a la de la Cámara de Diputados. Su creación obedeció principalmente a la insistencia de un importante grupo de habitantes de esta capital y de los partidos políticos para contar con una representación intermedia; dos aspectos destacan de las intervenciones y estudios llevados a cabo: la existencia de una representación popular y la elección de las autoridades administrativas.

Durante la consulta popular realizada para la reforma electoral, que dio origen a este Código, hubo múltiples pronunciamientos a favor de una representación, así como de elecciones para gobernador y delegados.

En este sentido el Congreso de la Unión conoció de dos iniciativas: la primera de ellas, presentada por el Partido Popular Socialista, relativa a la creación del Estado de Anáhuac, con la coincidencia de los partidos Acción Nacional, Socialista Unificado de México, Demócrata Mexicano, Mexicano de los Trabajadores y Revolucionario de los Trabajadores. La segunda fue la iniciativa del Ejecutivo Federal, proponiendo la creación de la Asamblea de Representantes.

B. CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS.

El titular del Ejecutivo envió, junto con la iniciativa de reformas a la Constitución Política que se analizó, otra donde proponía el Código Federal Electoral, que abrogó la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, ya que "para comprender cabalmente la intención de la reforma constitucional, es indispensable conocer el propósito democratizador que en su conjunto anima a todas las innovaciones legales que se proponen."²²⁴

Manifestó el Presidente de la República, que "no sólo corresponde al gobierno impulsar este desarrollo sino que en una medida importante su perfeccionamiento depende de los partidos políticos y de los ciudadanos."²²⁵ Lo que no atiende en su totalidad la reforma del artículo 60 constitucional, ya que en dicho numeral se dispone que corresponde al Gobierno Federal, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, dando a los partidos políticos y ciudadanos un

224. Código Federal Electoral. C.E.N. del P.R.I., Secretaría de Acción Electoral, s.e., México. pág. 56.

225. Ibid. págs. 57 y 58.

papel secundario.

"Los procesos electorales por esta razón, -continúa diciendo el titular del Ejecutivo- han de constituir un permanente ejercicio democrático en todas sus partes: democracia al interior de los partidos; democracia en la lucha ideológica; democracia en la emisión del voto; democracia en el ejercicio de los mandatos que el pueblo haya conferido."226

Los cambios de fondo que aportó este nuevo Código Federal Electoral, fueron:

a. La derogación del procedimiento para la obtención del registro de los partidos políticos, condicionada a la votación;

b. La modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales;

c. El cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable;

d. La modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la

226. Ibid. pág. 58.

elección y el de la publicación de los resultados;

e. El uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional;

f. La ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral;

g. La ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades, y

h. La creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y reparar toda irregularidad en las elecciones.227

El Código Federal Electoral fue publicado el 12 de febrero de 1987, en el Diario Oficial de la Federación.

2. CAMBIOS FUNDAMENTALES QUE INTRODUJO EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987.

Este Código Federal Electoral, con su denominación, trae

227. Ibidem.

consigo un cambio con relación a las leyes que le antecedieron. El hecho de que se le denomine Código, implica un reconocimiento de la autonomía del Derecho Electoral, ya que "se denomina código a la fijación escrita que comprende el derecho positivo en alguna de sus ramas con unidad de materia, plan, sistema y método."228 Asimismo, implica en su denominación tanto el ámbito de aplicación, federal, como la materia objeto del mismo, electoral.

El Código Federal Electoral se integraba por cuatrocientos seis artículos, divididos en nueve libros, que a su vez se componían de títulos y capítulos, con los siguientes rubros:

- Disposiciones Generales;
- De las Organizaciones Políticas;
- Del Registro Nacional de Electores;
- Del Proceso y Organismos Electorales;
- De la Elección;
- De los Resultados Electorales;
- De los Recursos, Nulidades y Sanciones;
- Del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y
- De la Elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal

228. Diccionario Jurídico Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. y U.N.A.M, 2a. ed. T.I. voz. Código. México. 1987. págs. 489 y 490.

Con la finalidad de facilitar el estudio del Código Federal Electoral, lo dividiremos en nueve incisos, correspondiendo cada uno de ellos a un libro del Código. Además del número de artículos que lo componen, se anotan las disposiciones con contenido igual o similar a la abrogada Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) y los preceptos nuevos, para determinar las ventajas o los retrasos de su inclusión.

a. Libro Primero.

El libro primero, denominado "Disposiciones Generales" contenía 23 artículos, de los cuales 17 eran similares en su contenido a la abrogada LOPPE; sustancialmente resultan distintos 6.

i. Disposiciones Similares. Entre ellas cabe destacar que en el artículo 10 del Código se limita y fija en 30 el número de candidatos comunes de cada partido, por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; anteriormente su número era fijado discrecionalmente por la Comisión Federal Electoral. El artículo 14 ajusta el número de diputados por el principio de representación proporcional a 200, de conformidad con la reforma constitucional. Asimismo, varía la integración de la Cámara de Senadores, con relación al nuevo procedimiento de renovación por mitad cada tres

años.

En el artículo 19 se fija el día para elecciones ordinarias al primer miércoles de septiembre, con la intención de lograr una mayor captación del electorado.

ii. Disposiciones Nuevas. El artículo segundo, reprodujo algunas de las disposiciones contenidas en el Título Segundo, Capítulo Primero "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno" de la Constitución.

El artículo 8 precisó que únicamente por causa justificada o fuerza mayor los organismos electorales podrían excusar a un ciudadano de cumplir con una función electoral; limitando esta causa a la designación como representante de un partido político. La disposición cubrió una laguna existente.

Se reprodujo innecesariamente, en el texto del artículo 12 lo dispuesto por el artículo 59 constitucional. En el mismo caso se encontraba el artículo 15, que repetía el texto del artículo 53 constitucional.

Por su parte el artículo 16 también carecía de relevancia, al señalar: "La elección de diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, se sujetará a las disposiciones legales previstas en los artículos 52, 53 y 54 constitucionales, y a lo que en lo

particular dispone este Código." El numeral formaba parte del Título Tercero, De la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, Capítulo Primero, De la integración del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho capítulo se reprodujeron los artículos 50, 52 y 53 constitucionales. El artículo 54, al que también hacía referencia, posibilitaba a la ley para regular, en lo particular, el procedimiento de elección de los diputados por el principio de representación proporcional, limitándose a reproducir de nueva cuenta el texto constitucional.

Por último, el artículo 18, relativo a la elección del Presidente de la República, reglamentó la disposición constitucional, al mencionar que dicha elección se llevaría a cabo por el principio de mayoría relativa. Por lo demás, su texto era una transcripción de partes de los artículos 81 y 83 constitucionales.

Como se puede apreciar el libro primero no introdujo propiamente cambios, salvo el del artículo octavo, ya que sus disposiciones existían en la abrogada LOPPE o se limitaron a reproducir el texto de los artículos relativos de la Constitución Política.

b. Libro Segundo.

El libro segundo, denominado "De las organizaciones

políticas", contenía las normas relativas a los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales. Dicho libro se integraba de 75 artículos.

i. Disposiciones Similares. De las disposiciones de este libro, 55 son similares, en cuanto a su contenido, a las de la LOPPE.

Destacan en estos preceptos, la supresión en el artículo 33 del Código con relación al 26 de la abrogada LOPPE, del registro de los partidos políticos condicionado al resultado de las elecciones.

El artículo 41 fijó un número mínimo de quince representantes generales para los partidos políticos en cada distrito uninominal, con la posibilidad de aumentarlos de acuerdo con lo que determinara cada comité distrital. Anteriormente el número de representantes era fijado discrecionalmente por cada comité distrital (artículo 39 LOPPE), por lo que la modificación a esa disposición tenía como finalidad la de brindar mayor seguridad jurídica a los partidos políticos al garantizarles un mínimo de representantes.

Como obligaciones de los partidos políticos se incluyeron en el artículo 45, además de las que anteriormente se contenían en el artículo 42 de la LOPPE, las siguientes: publicar y difundir la plataforma electoral mínima, tanto del partido

como del candidato, en todas y cada una de las demarcaciones electorales en las que participaren (fracción VIII); registrar, cuando menos en 100 distritos uninominales, candidatos a diputados federales por mayoría relativa (fracción X); designar representantes ante el Comité Técnico y de Vigilancia, Comisiones Estatales y Distritales de Vigilancia, dependientes del Registro Nacional de Electores (fracción XII), y conducirse sin dependencia extranjera o religiosa. En su mayoría fueron atinadas dichas adiciones, siendo de mayor relevancia la relativa a la fijación de un mínimo de candidatos a diputados federales que cada partido debía postular, al implicar el fortalecimiento de las contiendas electorales en el ámbito federal y evitar que los partidos de carácter nacional, por intereses propios, redujeran su plantilla de candidatos o los limitasen a ciertas entidades o sectores.

En cuanto a las asociaciones políticas nacionales el Código determinó, en su artículo 73, el hacer extensivo para éstas las prerrogativas de franquicias postales y telegráficas y apoyos materiales para sus funciones editoriales.

Se permitió, en este ordenamiento, que los candidatos postulados por alguna coalición se presentasen bajo el registro y emblema de uno de los partidos coaligados o con los de todos ellos (artículo 83). Anteriormente, el artículo 60 de la LOPPE dispuso que el candidato de una coalición

únicamente podía presentarse bajo un solo registro y emblema. Asimismo, dada la nueva fórmula para su elección, el artículo 87 marcó que para la postulación de senadores la coalición debería comprender la fórmula de candidatos. La LOPPE permitía, en su artículo 62, que para la elección de senadores la coalición podía ser total o parcial. Esta modificación también abarca la nominación de diputados por el principio de mayoría relativa, debiendo comprender la coalición tanto al propietario como al suplente.

El artículo 94 señalaba las causas de pérdida del registro de un partido político, entre las cuales se adicionaron dos con respecto a la legislación anterior, relativas al incumplimiento de publicar y difundir su plataforma electoral mínima y hacer propaganda religiosa o aceptar la proveniente del extranjero.

ii. Disposiciones Nuevas. El artículo 26 reservó la denominación de "partido" para las organizaciones que estuviesen registradas como partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral; en mi opinión este artículo fue obsoleto, ya que si pretendía aclarar el uso de dicho término, no había dentro de su articulado otra figura o institución con la que se le pudiera confundir.

En el artículo 36 se fijó el proceso al que se sujetaría el registro de los partidos políticos señalando que una

subcomisión, creada específicamente para ello, examinaría los documentos exhibidos y formularía un proyecto de dictamen de registro, previo a la resolución de la Comisión Federal Electoral. De esta manera se facilitó el trabajo de la Comisión, al contar con un dictamen sobre los requisitos de forma exigidos para el otorgamiento del registro. Asimismo, al encargar el estudio de la solicitud de registro a un órgano específico, el análisis debía ser más preciso y a fondo.

Dentro de las prerrogativas de los partidos políticos se dieron varias innovaciones. En materia de radio y televisión, el artículo 49, precisó el objeto de las prerrogativas en esta materia, con libertad a los partidos políticos para determinar el contenido de sus programas, debiendo sujetarse únicamente a lo dispuesto por el artículo sexto constitucional y a lo que en lo particular establecieran las leyes de la materia. Dentro de la integración de la Comisión de Radiodifusión se dio cabida a los partidos políticos que acreditaran un representante con facultad de decisión sobre los programas de su partido, artículo 51. En el tercer párrafo del artículo 52 se limitaron las prerrogativas de los partidos políticos al integrar una coalición, considerando a ésta como unidad y, por tanto, los tiempos otorgados en radio y televisión a los integrantes de la coalición no se acumulaban. Los artículos 54, 56, 57 y 58 ampliaron los espacios dentro de los tiempos de radio y televisión, además

de señalar la forma y plazos para la elaboración de las presentaciones.

Especial referencia merece el Título Quinto al que se le denominó "Del régimen financiero de los partidos políticos nacionales", en su Capítulo Primero relativo a su financiamiento público. Anteriormente la LOPPE preveía, de manera imprecisa, en la fracción III de su artículo 48 el financiamiento a los partidos señalando como prerrogativa de estos el "Contar en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del sufragio popular."229

La doctrina contemporánea ha establecido una serie de consideraciones acerca de las ventajas que tiene el establecimiento de un sistema de financiamiento público. De esta manera, las ventajas fundamentales pueden resumirse en tres puntos:

"- Para lograr una razonable igualdad de oportunidades entre los contendientes en una elección, la forma de paliar las ventajas de partidos y candidatos apoyados por fuerzas económicas poderosas en detrimento de rivales no aliados al gran capital, es mediante fondos estatales;

229. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. op. cit. pág. 56.

- La financiación estatal ayuda a dar prestigio y credibilidad al sistema electoral que la utiliza y, por ende, a los resultados comiciales, puesto que se reduce el escepticismo que surge cuando una sociedad duda de la independencia de los elegidos con respecto a los grandes capitales, y

- El financiamiento público promueve la integración de los sistemas políticos, ya que "cuanto más regulado se halle el aspecto económico de los procesos electorales, más civilizada, más integrada será la lucha electoral".²³⁰

"La financiación de los partidos políticos es una cuestión que preocupa en todas las democracias del mundo. Cada una tiene su fórmula establecida en razón de dos conceptos básicos y, en cierto modo, contrapuestos: En unos países se estima que los partidos cumplen una función social como garantes de la democracia y, por lo tanto, deben recibir subvenciones estatales, mientras que en otros se estima que las formaciones políticas deben permanecer al margen del

230. LOPEZ GUERRA, Luis. "Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales", Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, vol. 18, 1974, pp. 171-200.

aparato del Estado y por ello están mal vistas las ayudas por parte de la administración.

"Una constante, sin embargo, en casi todas las democracias es que las cuotas de afiliados son insuficientes para sostener a los partidos, de modo que el déficit, por lo general, se convierte en el denominador común de prácticamente todas las formaciones políticas democráticas del mundo.

"Otra coincidencia en casi todos los países que disfrutaban del régimen de libertades es la necesidad de que la administración controle, al menos teóricamente, los ingresos y la financiación de los partidos para evitar compromisos que podrían resultar moralmente fraudulentos."231

De conformidad con el artículo 61 del Código, único del capítulo relativo al financiamiento público de los partidos políticos, estos obtendrían ingresos por las aportaciones de sus afiliados y organizaciones, y por el financiamiento público a sus actividades. El financiamiento público, como se desprende de lo anterior, tuvo el carácter de ingreso complementario, es decir, este no fue el único medio por el que los partidos se allegaban recursos. Así el legislador

231. La financiación de las organizaciones políticas. Revista Nacional. Madrid. Lunes 4 de julio de 1988. pág. 27

atinadamente reconoció y permitió el financiamiento privado a los partidos políticos, pues sería absurdo negar la existencia e importancia que tiene ese tipo de financiamiento y más absurdo sería el impedirlo. Se puntualizó que dicho financiamiento era independiente de las erogaciones que el gobierno realizaría para dar cumplimiento a otras prerrogativas consignadas en favor de los partidos políticos.

En el mismo numeral se reguló, en ocho fracciones, el modo, los términos y condiciones del financiamiento, cuya cuantificación se haría hasta que las elecciones hubieran sido calificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, como se desprendía de la fracción cuarta.

La fracción primera estableció que la Comisión Federal Electoral realizaría estudios para determinar el costo promedio mínimo de una campaña para diputado. Dicha cantidad se multiplicaba por el número total de candidatos a diputados de mayoría relativa registrados para cada elección. El monto que se obtuviese de la anterior operación, era dividido en dos grandes porciones iguales. La primera de ellas se distribuía de acuerdo con los votos válidos obtenidos por cada partido en las últimas elecciones para diputados federales por mayoría relativa, y la otra de acuerdo con el número de curules obtenidas en la última elección, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

La suma que a cada partido correspondiese sería entregada durante los tres años siguientes, correspondiéndole el primer año el veinte por ciento, el segundo el treinta y el tercero y último el cincuenta por ciento. Por último, se estableció que las cantidades correspondientes a la segunda y tercera anualidad podían incrementarse a iniciativa de la Comisión Federal Electoral, ya que en caso contrario, por los índices inflacionarios, se vería disminuída la cantidad real del financiamiento.

En las fracciones VI y VII se señalaron los casos de excepción en los que no se otorgaba el financiamiento a los partidos políticos. Así, no tendrían derecho a recibir el financiamiento los partidos políticos que obtuviesen menos del 1.5 por ciento de la votación efectiva, aún cuando hubiesen obtenido curules en la Cámara baja por el principio de mayoría relativa. Tampoco tendrían derecho, en lo particular, los partidos que integrasen una coalición, ya que en este caso el financiamiento sería uno y le correspondería a la coalición.

En la fracción octava se estableció, como medio de control para los partidos, la obligación de justificar, ante la Comisión Federal Electoral, el uso dado al financiamiento público.

Dentro del capítulo relativo al régimen fiscal de los

partidos políticos, el artículo 63 señaló dos regulaciones al artículo 62, que establecía los impuestos y derechos: La primera dispuso que los partidos políticos estarían sujetos al pago de "contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estatales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles".²³² La otra, excluyó de la regla general de exención a los impuestos y derechos estatales sobre la prestación de servicios públicos municipales. Al parecer esta modalidad obedeció primordialmente al hecho de tratar de proteger los ingresos tanto de los Estados como de los municipios, provenientes de las contribuciones, lo que en mi opinión resultaba benéfico, especialmente para el caso de los ayuntamientos.

El artículo 64 hizo una aclaración que, aunque era una cuestión lógica ya que el régimen fiscal es una excepción en ciertos casos concretos a las obligaciones fiscales, no salía sobrando para aclarar las bases de como operarían estas prerrogativas. Así dispuso que el régimen fiscal "no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales."²³³

232. Código Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación. 2a. Ed. México. 1987. pág. 102.

Más adelante, el artículo 66 estableció ciertas reglas a las que se deberían sujetar las franquicias postales. Se limitó su uso únicamente para los comités nacionales, regionales, estatales, distritales y municipales; los cuales acreditarían, ante la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, a dos representantes quienes debían facturar los envíos y firmar toda la documentación necesaria; deberían señalar la o las oficinas en que se harían los depósitos para que estas a su vez fuesen dotadas con el personal necesario; se limitó al territorio nacional y al ámbito de competencia de cada comité, así por ejemplo el comité nacional gozaría de la franquicia en toda la República y los comités regionales dentro del área que comprendiera su demarcación y con el comité nacional, y por último deberían hacer visible el hecho de que la correspondencia provenía del partido remitente. En los mismos términos se dispuso que las franquicias postales no podrían ser utilizadas para fines de propaganda, de interés personal o dentro de la misma ciudad o zona urbana.

El Código señaló que las asociaciones políticas nacionales, con el fin de acreditar los requisitos para su constitución, debían presentar, con la solicitud de registro, su lista de

233. Ibidem.

asociados, los órganos de carácter nacional y estatal, su actividad política durante los dos años anteriores a la fecha de solicitud y los documentos públicos que contuviesen su denominación, lineamientos ideológicos y normas internas.

En cuanto a sus derechos y obligaciones, se responsabilizó civil y penalmente a sus dirigentes y representantes por los actos que ejecutasen en ejercicio de sus funciones. Asimismo, se señalaron los requisitos que debía de contener el convenio de incorporación que celebrasen con los partidos para participar en elecciones federales: la elección que lo motivara, la candidatura o candidaturas propuestas por la asociación y aceptadas por el partido con los nombres, edad, lugar de nacimiento y domicilio de cada candidato.

Las coaliciones tuvieron el tratamiento siguiente: se consideró a la coalición como un solo partido para todos los efectos legales, independientemente de los partidos que la integrasen; para que los partidos integrantes conservasen su registro, se requería que el porcentaje de votos que la coalición recibiera fuera igual a la suma del mínimo requerido para cada uno de los partidos coaligados. En cuanto al registro del convenio de coalición este debería ser publicado, por la Comisión Federal Electoral, en el Diario Oficial de la Federación dentro de los diez días hábiles siguientes.

c. Libro Tercero.

Integrado de 59 artículos, el libro tercero estableció la regulación del Registro Nacional de Electores, organismo técnico dependiente de la Comisión Federal Electoral encargado de la elaboración, depuración y actualización del padrón electoral único y de las listas nominales de electores. De los artículos que integraron este libro 42 eran similares a disposiciones contenidas en la LOPPE; únicamente 17 fueron nuevas.

i. Disposiciones Similares. El artículo 100, fracción quinta, del Código, determinaba los órganos dependientes del Registro Nacional de Electores, las Coordinaciones de Zona cuya creación se sujetó al Director del Registro, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Federal Electoral. Estas entidades no existían en la estructura marcada anteriormente por el artículo 112 de la LOPPE.

En cuanto a sus atribuciones, podemos destacar en la fracción III del artículo 104, la obligación del Registro Nacional de Electores, con el concurso de los partidos, de evaluar anualmente el estado que guardara el padrón electoral y tomar las medidas conducentes a fin de preservar su máxima confiabilidad. De esta forma precisó el carácter permanente de la actividad de este organismo y enfatizó el imperativo de corresponsabilidad en uno de los más importantes instrumentos

electorales.

Se ampliaron las facultades del Secretario General del Registro Nacional de Electores, entre las que destacó la de atender las solicitudes de los partidos políticos.

Para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, se confirió, en el artículo 108, al Registro Nacional de Electores la obligación de realizarla, conforme la solicitud de los ciudadanos y entregar la constancia correspondiente.

El artículo 118, a diferencia del 129 de la LOPPE, señaló los datos que debería contener la credencial de elector, cuyo modelo fue único y expedido por la autoridad. El Código fue omiso en cuanto al número de ejemplares que se expedirían y el destino de los mismos. Anteriormente la LOPPE disponía que sería por cuadruplicado, una para el ciudadano y las demás para los distintos órganos a los tres niveles, federal, local y municipal.

Para el caso de extravió de la credencial, se señaló como fecha límite para solicitar la reposición el 31 de julio del año de elecciones. La autoridad, según el mismo artículo 121, se encontraba obligada a expedir las reposiciones que le hubiesen solicitado en tiempo y forma. Estas disposiciones llenaron una laguna existente en la LOPPE, que señalaba el supuesto de la solicitud de reposición de la credencial, sin

precisar los términos, ni la obligación de la autoridad para entregarla en tiempo.

Se modificaron las fechas y plazos de empadronamiento, exhibición de listas y recepción de observaciones de los partidos políticos (artículos 125, 126, 127 y 128).

Para el caso de observaciones formuladas conforme al procedimiento señalado por el Código, el artículo 128 determinó que el Registro Nacional de Electores diera las explicaciones pertinentes a los ciudadanos, instituciones, asociaciones y partidos y, en su caso, efectuara las modificaciones que procedieran.

Cambió la integración del Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores; así formarían parte de él, el secretario general del propio Registro, quien la presidía; un representante propietario y uno suplente por cada partido político; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y un secretario técnico designado de entre los servidores públicos del propio organismo por el director del Registro (artículo 148).

La misma integración se adoptó en el artículo 151 para las comisiones estatales de vigilancia, las que serían presididas por el delegado estatal del Registro Nacional de Electores. En el siguiente artículo se adicionaron las atribuciones del

Comité, básicamente en cuanto a vigilancia del empadronamiento, división distrital del territorio y expedición de credenciales de elector.

ii. Disposiciones Nuevas. El artículo 102 señaló la integración de las delegaciones y demás oficinas del Registro Nacional de Electores, disponiendo que cada una contaría con un delegado y el número de subdelegados y personal técnico y administrativo que de acuerdo a sus necesidades determinara el propio Registro.

Las facultades del Director del Registro Nacional de Electores, se contenían en diecinueve fracciones que abarcaban las principales funciones del Registro.

Una disposición que otorgaba garantía a los ciudadanos y brindaba seguridad jurídica, era la del artículo 116, que dispuso que la resolución sobre el trámite de aclaración interpuesto, por haber sido incluido o excluido de las listas del padrón, sería notificada a éste por correo certificado con acuse de recibo o telegrama.

El capítulo relativo a las listas nominales de electores las definió, en el artículo 122, como las relaciones elaboradas por el Registro Nacional de Electores que contenían el nombre de las personas que podían ejercitar su voto, en una determinada sección electoral.

Para la determinación del número de casillas, el artículo 124 precisó el procedimiento y los plazos que deberían atender los comités distritales.

La expedición de las listas nominales definitivas se sujetó, conforme el artículo 128, a diversas etapas: a partir del momento en que el Registro Nacional de Electores recibía las listas nominales básicas y complementarias, efectuaba la inclusión de los ciudadanos inscritos con posterioridad (dentro del plazo fijado), llevaba a cabo los cambios procedentes derivados de observaciones de partidos y ciudadanos y las imprimía por sección, para entregarlas a los organismos electorales y partidos políticos. Las listas definitivas no podían ser modificadas salvo causa grave o motivo superveniente, conforme al artículo 130.

El capítulo relativo a los Comités y Comisiones de Vigilancia del Registro, precisó la participación de los partidos en las etapas de elaboración del padrón electoral único (artículo 146), así como su obligación de sesionar dos veces al mes, cuando menos, dentro de los períodos electorales. En tiempos fuera de los lapsos de elección, se reuniría una vez al mes (artículo 147). El Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, tendría a su cargo velar por el cumplimiento de las sesiones de las Comisiones Estatales (artículo 150).

Los numerales 152, 153 y 154, señalaban las facultades de la Comisión de Vigilancia, similares a las del Comité, limitadas a su propia jurisdicción. En la misma forma, se precisaron la integración y atribuciones de los comités distritales de vigilancia, en los artículos 155 a 157.

d. Libro Cuarto.

El libro cuarto del Código Federal Electoral, denominado "Del proceso y organismos electorales", contenía 48 artículos, de los cuales, 33 resultaban similares a disposiciones contenidas en la LOPPE y 15 eran substancialmente distintos.

i. Disposiciones Similares. El Código ordenó las etapas que comprendía el proceso electoral, dividiéndolas en tres: la preparación de la elección, la jornada electoral y la posterior a la elección. En el artículo 159 se dieron las fases de la primera, tomando las disposiciones relativas, que estaban dispersas en la LOPPE. Lo mismo sucedió con el artículo 160 al detallar los actos que comprendía el proceso relativo a la jornada electoral.

Serias discusiones se produjeron en el seno de la Cámara de Diputados, por la modificación en la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones, puesto que se dio a los partidos políticos y ciudadanos un papel secundario como

corresponsables en esas funciones (artículo 162). Anteriormente, el artículo 76 de la LOPPE situaba en un plano de igualdad al gobierno, ciudadanos y partidos políticos, como corresponsables. No obstante, en el Código se incrementó la participación de los partidos y ciudadanos en las etapas del proceso y en las labores de los distintos organismos electorales.

La integración de la Comisión Federal Electoral, se modificó en cuanto a la representación de los partidos nacionales. El artículo 78 de la LOPPE daba derecho a los partidos con registro definitivo, para acreditar un representante con voz y voto; los partidos con registro condicionado, nombraban un representante con voz, sin voto.

El artículo 165 del Código señalaba, en su fracción tercera, las reglas para acreditar representantes de los partidos políticos en el seno de la Comisión Federal Electoral, directamente relacionadas con el porcentaje de su votación nacional efectiva obtenido en las elecciones inmediatas anteriores para diputados, por el principio de mayoría relativa. Así, los partidos tenían derecho a acreditar un representante cuando hubiesen obtenido hasta un tres por ciento de la votación nacional efectiva y si dicho porcentaje fuere superior, tendrían derecho a tantos comisionados como veces contuviera en su porcentaje el tres por ciento de la votación referida. Se señaló un máximo de 16 representantes

por partido. La medida vino en detrimento de dicha representación, ya que anteriormente se encontraban todos los partidos en un plano de igualdad, con un voto cada uno; en este Código tenía más fuerza el partido con mayor número de representantes acreditados, lo que únicamente beneficiaba al partido mayoritario en perjuicio de los minoritarios. Las mismas reglas de representación de los partidos políticos se observaron para las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales (artículos 178 y 190).

Se llenó una laguna existente en la LOPPE, con el último párrafo del artículo 169, 180 y 182, para el caso de que no pudieran sesionar la Comisión Federal, las Comisiones Locales y los Comités Distritales por falta de quórum. En tal caso, dispuso el referido numeral, la nueva sesión tendría lugar a las veinticuatro horas siguientes, con los que asistieran.

ii. Disposiciones Nuevas. El proceso electoral es una secuencia de acontecimientos realizados por los ciudadanos, partidos políticos y organismos electorales, que culmina con la obtención de resultados numéricos representativos de los sufragios emitidos por los electores. Como ya lo señalamos al principio del punto anterior, el Código en su artículo 158, hizo una clara distinción de tres etapas dentro del proceso electoral. En ese mismo numeral se señalaron las fechas en que se iniciaba, octubre del año anterior al de la elección ordinaria y concluía en octubre del año de la elección. Los

tres numerales siguientes, 159 a 161, enlistaron los actos que a cada una de dichas etapas correspondía, así como los organismos encargados de llevarlos a cabo.

En cuanto a la participación de los partidos políticos dentro de los organismos electorales, el artículo 163, les otorgó una serie de derechos, los cuales no traían aparejada aportación o beneficio alguno para estos, sino que simplemente englobaron algunos de los derechos que les concedían otras disposiciones.

Se precisaron, ya en el Código, las facultades que le correspondía ejercer al Secretario Técnico de la Comisión Federal Electoral (artículo 174). Lo mismo sucedió para los presidentes de Comisiones Locales (artículos 182 a 185) y Comités Distritales Electorales (artículo 194).

e. Libro Quinto.

Este es uno de los más extensos libros del Código, ya que contiene las bases del proceso electoral en sus tres etapas. Se denominó "De la elección" y contaba con un total de 90 artículos, 56 de los cuales fueron similares a disposiciones anteriores.

i. Disposiciones Similares. Cabe destacar que se eliminó la fórmula de representatividad mínima, para la asignación de

curules de diputados por el principio de representación proporcional, prevista en los artículos 157 y 158 de la abrogada LOPPE, quedando como única fórmula para ello la denominada de primera proporcionalidad.

Se corrieron las fechas para el registro de candidatos del mes de marzo al de mayo del año de la elección (artículo 214).

El procedimiento para el registro de representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla, se hizo más rígido que el establecido en la LOPPE (artículos 238, 239 y 240).

Una de las modificaciones que más complicaciones presentó en su aplicación práctica, por la cual se vieron impedidas de votar una gran cantidad de electores, fue la aplicación estricta de la fracción primera del artículo 257 que obligaba a la presentación de la credencial permanente de elector. Desde la LOPPE ya existía esta disposición en su artículo 185, pero durante su vigencia se permitió al ciudadano que apareciera en el padrón, emitir el sufragio con la presentación de alguna identificación oficial. Sin embargo, esta disposición dio mayor seguridad en la emisión del sufragio, junto con otras medidas como el uso de tinta indeleble; la falta de seguridad y transparencia en las elecciones es uno de los principales motivos de desconfianza.

ii. Disposiciones Nuevas. El artículo 208 del Código reprodujo el contenido literal del artículo 54 Constitucional en donde se conformaron las bases para la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

Los procedimientos específicos, se detallaron del artículo 211 al 213 del Código. Como ya se señaló, tanto las normas como los procedimientos para la asignación de curules por el principio de representación proporcional desvirtuaron su naturaleza y los fines para los que se creó dicha figura, al asegurar la preeminencia del partido mayoritario, en detrimento de los minoritarios y de la evolución democrática del país.

El artículo 222 del Código impuso la obligación a los partidos políticos, además de las señaladas en el artículo 39, de presentar, dentro de los quince primeros días del mes de abril del año de la elección, la plataforma electoral mínima que sostendrían en la campaña. La Comisión expediría la constancia respectiva para su registro ante la Comisión Federal Electoral.

En cuanto a las mesas de las casillas, el Código señaló, en su artículo 226, el procedimiento para su integración, con la participación de los partidos políticos, los cuales propondrían ciudadanos para los cargos de escrutadores, tanto

propietarios como suplentes de cada una de las mesas; consignó además el derecho a oponerse a las designaciones efectuadas. El número de casillas sería determinado por el Comité Distrital dependiendo del número de empadronados en dicho distrito; el presidente de cada comité designaría a los presidentes y secretarios, propietarios y suplentes.

La ubicación de las casillas correspondía señalarlas al presidente de cada comité, debiendo sujetarse a los requisitos del artículo 227. Los partidos políticos tendrían derecho a proponer la ubicación de las casillas, así como a objetar los presentados (artículo 228).

Las objeciones de los partidos en cuanto a los nombramientos de los integrantes de las casillas y su ubicación, serían resueltos en sesión del Comité Distrital, de conformidad con lo previsto en el artículo 229 del Código. Las listas aprobadas se publicarían por dos ocasiones, pudiendo interponerse objeciones dentro de los quince días siguientes a cada una de las publicaciones. Después de dichos plazos únicamente se modificarían por causas supervenientes, de conformidad con el artículo 232.

Se amplió en el Código la reglamentación sobre los representantes generales de los partidos políticos.

Así se mencionaron, en el artículo 253, sus principales

derechos, desde comprobar la presencia de los representantes y candidatos de su partido en cada casilla, hasta coadyuvar con los organismos electorales en el cumplimiento de las disposiciones de ley en cuanto al sufragio. El artículo 236 contuvo las normas a las que debían de sujetar su actuación, entre ellas, limitarse a ejercerlo en el distrito de su designación; actuar individualmente, sin poder substituir a representantes y candidatos ante las mesas directivas.

Lo mismo se observó con relación a los auxiliares electorales, de los comités distritales y de las comisiones locales, a los que se reguló en su nombramiento y facultades (artículo 249 a 251).

El Código señaló las especificaciones que deberán cumplir las urnas, para garantizar el secreto del voto (artículo 248).

Una aportación adicional del Código, se contenía en los artículos 255 y 256, donde se señalaron las causas específicas para cambiar la ubicación de una casilla al momento de su instalación, así como los requisitos de la nueva ubicación. Señaló siete causales para no proceder a la instalación de la casilla, entre las que se comprendieron la inexistencia del lugar indicado; su clausura, o porque no se pueda tener acceso a él; que no permitiera la libertad o secreto del voto o que de alguna forma pusiera en peligro la seguridad; por acuerdo mayoritario de los integrantes de la

misma y los representantes; por acuerdo del Comité Distrital, y por no cumplir los requisitos de ley. El nuevo lugar estaría dentro de la misma sección del distrito y lo más próximo posible, dejando un aviso con sus datos en la ubicación original.

En materia de recepción del sufragio el Código aportó tres disposiciones nuevas. El artículo 258 que permitió votar a aquellos electores que aparecían en la lista nominal de su domicilio, aunque su credencial contuviese errores en cuanto a la sección; para ello los presidentes de la casilla se cerciorarían por cualquier medio que estimasen idóneo del domicilio del elector. Con el fin de poder identificar a aquellas personas que ya hubiesen votado, el artículo 261 dispuso que se debería perforar su credencial de elector e impregnar, en el pulgar derecho, tinta indeleble. Por último, se estableció la expulsión de los representantes de candidatos, de partidos, comunes o generales, cuando infringieran las disposiciones del Código y obstaculizaren la votación, debiéndose levantar un acta especial firmada por los integrantes de la casilla, dándole copia al expulsado o a otro representante del mismo partido.

El Código definió los conceptos de escrutinio y computación señalando que es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casillas, determinan: El número de electores que votó en la casilla; el número de

votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; y el número de votos anulados por la mesa directiva de la casilla.

Como aportaciones del Código que se comenta, en cuanto al escrutinio y cómputo podemos señalar las siguientes:

- Los datos que debía contener el acta final de escrutinio y computación eran: narración de incidentes suscitados durante esa etapa, el número de escritos de protesta presentados y las causas por las que los representantes firmaran bajo protesta, en su caso (artículo 273).

- En el artículo 277 se dispuso que en el acta de formación del paquete electoral se debía indicar el nombre de los miembros de la mesa directiva que la entregarían al comité distrital, así como de los representantes de partidos que los acompañarían.

- El presidente de casilla debía conservar copias de todas las actas levantadas, mismas que entregaría, junto con el paquete electoral, al comité distrital (artículo 779).

Dos disposiciones, contenidas en los artículos 276 y 278 fueron innecesarias y repetitivas. La primera de ellas caía en un absurdo al decir que se entendería por paquete electoral el formado en los términos del artículo anterior,

siendo que de dicho artículo se derivaba cual era el paquete electoral sin necesidad de una disposición específica que lo aclarase. La segunda reproducía lo señalado por la fracción III del artículo 275, al ordenar que dentro del paquete se incluyeran las listas nominales y adicionales de electores que correspondieran a la elección.

En el capítulo de garantías para los electores, el artículo 287 otorgaba plenos derechos a los representantes de los partidos políticos, comunes de los candidatos y generales, así como el auxilio de las autoridades para tal fin. Conforme ese mismo numeral, únicamente podrían ser detenidos por delito flagrante o por resolución de autoridad judicial competente.

Uno de los aspectos que fueron manejados como gran avance del Código y que en la práctica fracasó en las elecciones federales de 1988, reconocido por el propio Carlos Salinas de Gortari, fue el relativo a la entrega de los paquetes y la pronta información acerca de los resultados preliminares.

En cuanto a la remisión de los paquetes de las casillas y su recepción en los comités distritales, el Código señaló los plazos dentro de los cuales se deberían entregar, dependiendo de la ubicación de las casillas (artículo 280). Únicamente por una interrupción en las comunicaciones, caso fortuito o fuerza mayor se podrían entregar los paquetes fuera de esos

plazos (artículo 281). Como se puede recordar, en elecciones de 1988 hubo casos en los que transcurrió con exceso dicho término sin que los comités distritales contaran con los paquetes respectivos.

Otra disposición que en la práctica resultó muy controvertida fue la del artículo 282, relativa a los resultados preliminares que se darían a conocer en lugar visible de cada casilla. Así el electorado podría percatarse, en corto plazo, de los resultados de su casilla; pero tal parece que este sistema no es nada confiable. Si la finalidad era dar transparencia al proceso electoral, se debió observar cada una de las etapas; lo contrario creó confusión y desconfianza.

f. Libro Sexto.

Como ya lo señalamos, el Libro Sexto reglamentaba los resultados electorales. De los 16 artículos que lo conformaron, tan sólo 4 de ellos resultaron distintos a los ya existentes en la LOPPE.

i. Disposiciones Similares. Dentro de las disposiciones que guardaron una gran similitud sustancial con respecto a la abrogada LOPPE, podemos señalar como único cambio el de las fechas en que se debía de realizar el cómputo de cada elección, consecuencia directa del cambio de fecha de la

jornada electoral.

ii. Disposiciones Nuevas. Son sólo cuatro los artículos nuevos en este libro, de los cuales dos, 298 y 306, definían el cómputo distrital y el de circunscripción, respectivamente. Una vez más, el legislador creó disposiciones que aunque distintas, no constituyeron aportación al derecho electoral. Al definir, en el artículo 298, el cómputo distrital señaló que "es el procedimiento por el cual el comité distrital determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y computación de las casillas, la votación obtenida en un distrito electoral", lo que quedaba aclarado con otras disposiciones sin necesidad de que un artículo lo puntualizara.

Las dos disposiciones restantes, artículos 302 y 308, impusieron a los presidentes de los comités distritales y comisiones locales electorales la obligación de publicar, en el exterior de sus oficinas, los resultados obtenidos. Estas disposiciones iban en consonancia con el propósito, ya consignado en el libro anterior, de dar a conocer en un breve plazo los resultados de la elección. Como ya señalamos, la intención fue buena pero desgraciadamente, al no coincidir en muchas ocasiones con los definitivos, crearon una mayor desconfianza en el proceso electoral.

g. Libro Séptimo.

Este libro referente a los recursos, nulidades y sanciones, fue el único que presentó cambios relativos y cualitativos, en lo referente a los recursos, debido a la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. En este sentido, de los 40 artículos que lo conformaron, 24 eran disposiciones distintas y las 16 restantes, relativas a nulidades y sanciones, fueron similares a las contenidas en la LOPPE.

i. Disposiciones Similares. Como ya se señaló estas fueron las relativas a los títulos segundo y tercero, nulidades y sanciones, cuyo articulado era idéntico al que contenía la LOPPE. En materia de sanciones se suprimió el supuesto del artículo 242 de la LOPPE, que preveía la prisión hasta por un año, suspensión de los derechos políticos por el mismo plazo o ambas, a quien se negara a desempeñar funciones electorales; al que se presentara armado a una casilla electoral; a quien votara más de una vez, suplantara u obligara a otro a votar por determinado candidato; proporcionara datos falsos al Registro Nacional de Electores o se registrase más de una vez; al que ejecutare actos de lucro con el voto, sustrajera o presentara boletas falsas; al que impidiera la inscripción de un tercero en el Registro Nacional de Electores, la emisión del voto o el desempeño de funciones electorales; a quien obtuviera ilícitamente la inscripción o cancelación de un tercero en el Registro

Nacional de Electores, y a quien instalara ilegalmente una casilla o usurpara funciones electorales. Constituyó un retroceso el no haber consignado los casos señalados, por ser faltas graves.

ii. Disposiciones Nuevas. Con motivo de la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se modificó en gran parte la estructura anterior de estos preceptos, aunque se conservaron algunos de los recursos ya previstos.

El Código contemplaba los siguientes recursos: Revocación, Revisión, Apelación y Queja.

Los tres primeros dentro de la etapa preparatoria; el último, en contra de los cómputos distritales y validez de la elección. El que resultó totalmente distinto fue el de apelación; se eliminaron los recursos de aclaración, inconformidad, reclamación y protesta, conservándose de éste último su figura, sin trámite específico y como medio complementario al recurso de queja.

El legislador, en el artículo 312, consideró necesario definir el recurso, como "aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este Código, tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos del presente libro." Definición que, como en los

casos antes comentados, resultó innecesaria y no implicó aportación a lo que en la teoría general del derecho se entiende por recurso.

iii. Disposiciones Generales. En cuanto a la legitimación para la interposición de los recursos, el Código distinguió dos momentos en su artículo 314. El primero durante la etapa preparatoria de la elección, en la cual podrían interponer recursos los ciudadanos, representantes de partidos y asociaciones políticas nacionales y candidatos registrados para la elección federal respectiva (fracción primera). Los partidos políticos fueron los únicos legitimados para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, en su etapa posterior a la elección (fracción segunda).

Las normas generales para la interposición de recursos se contemplaron en el artículo 315 y fueron las siguientes:

- Deberían formularse por escrito, firmados por los promoventes y contendrían: El acto o resolución impugnada, el nombre del organismo que lo hubiese realizado o dictado, los preceptos legales que se estimaran violados, y una narración de hechos.

- Las únicas pruebas que se admitían eran las instrumentales públicas. Estas deberían ser aportadas dentro de los plazos

marcados para ello (artículo 316).

- Se debería de acreditar la personalidad del promovente.

El organismo ante quien se presentaba el recurso lo debería hacer llegar, con las pruebas aportadas, al organismo competente y, en su caso, al Tribunal de lo Contencioso Electoral, anexando copia de la resolución combatida, un informe relativo y todos los elementos que se estimasen necesarios sobre la resolución (artículo 316). El organismo competente o el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tan pronto los recibieran, acordarían sobre su admisión y desecharían los notoriamente improcedentes (artículo 317).

La interposición de los recursos no suspendía los efectos de los actos y resoluciones impugnadas.

iv. Competencia. Las autoridades competentes para conocer de dichos recursos, según el capítulo segundo, fueron:

- La Comisión Federal Electoral, respecto de los recursos de revocación que se interpusieran en contra de sus actos.
- Las Comisiones Estatales de Vigilancia conocerían de los recursos de revisión interpuestos contra actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores.

- Las Comisiones Locales Electorales, respecto de los recursos de revisión en contra de actos de los Comités Distritales Electorales.

- El Tribunal de lo Contencioso Electoral conocería de: Recursos de apelación interpuestos durante la etapa preparatoria, recursos de queja, así como de todos aquellos que se interpusieran dentro de los cinco días previos a la elección, los que serían resueltos con los recursos de queja con los que guardaran relación.

v. Recurso de Revocación. La revocación, tenía como fin dejar sin efecto resoluciones de la Comisión Federal Electoral, quien conocería de los mismos. El término para su interposición era de tres días naturales contados a partir del siguiente en que se hubiera notificado la resolución (artículo 319).

En contra de la resolución que recayera a este recurso procedería la apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral, de conformidad con el artículo 320.

vi. Recurso de Revisión. Este recurso se encontraba regulado en los artículos 321 y 322 del Código; procedía contra los acuerdos y actos de las Comisiones Locales y Comités Distritales, así como en contra de resoluciones dictadas sobre aclaraciones ante el Registro Nacional de Electores,

los cuales conocerían a su vez del mismo. Sólo cuando se trataba de actos o acuerdos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores, conocerían las Comisiones Estatales de Vigilancia.

El término para su interposición era el mismo que para el de revocación.

vii. Recurso de Apelación. La apelación procedía contra resoluciones dictadas en la revocación y revisión, se interponía ante la autoridad que las hubiera emitido en el término de tres días contados a partir del siguiente al que se hubiesen notificado. Dichas autoridades, dentro de las 24 horas siguientes a su interposición, debían enviar el escrito y las pruebas aportadas al Tribunal de lo Contencioso Electoral (artículos 323 y 324).

Las resoluciones que dictase el Tribunal de lo Contencioso Electoral serían notificadas por correo certificado o telegrama a las partes, a más tardar al día siguiente en que se hubiesen pronunciado, como se desprendía del artículo 325.

viii. Recurso de Queja. La queja procedía contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, con el fin de obtener la declaración de nulidad en la elección de un distrito, en una o varias casillas y se presentaba ante el Comité Distrital Electoral respectivo. El término para su

interposición era de cinco días naturales contados a partir del siguiente al señalado para la práctica del cómputo distrital.

El medio idóneo para acreditar la existencia de violaciones durante la jornada electoral y, en consecuencia, fundar el recurso de queja, lo constituyó la protesta que ante la mesa directiva de casilla o ante el Comité Distrital Electoral, dentro de los tres días siguientes, se presentase. La presentación del escrito de protesta era tomada en cuenta por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al resolver la queja (artículo 326).

Los Comités Distritales debían remitir dentro del término de tres días los recursos que ante ellos se hubiesen interpuesto al Tribunal de lo Contencioso Electoral.

La resolución que a este recurso recayera debería ser notificada, dentro las 24 horas siguientes, a:

- La Comisión Federal Electoral, para la expedición de la constancia de mayoría en la elección de diputados y para el caso de la elección de Presidente de la República.
- Las Comisiones Locales Electorales, tratándose de la elección de senadores.

- Los Colegios Electorales de ambas Cámaras (artículo 329).

A los partidos políticos les notificarían la resolución por estrados, como se desprendía del artículo 330. En ese mismo numeral se preveía, en abierta inequidad que a la Comisión Federal Electoral y a los Colegios Electorales se les notificaría mediante oficio, adjuntando copia certificada de la resolución, dentro de los tres siguientes días a que se dictase.

ix. Resoluciones. La revocación y la revisión deberían ser resueltas en la primera sesión que celebrasen los organismos competentes después de su presentación.

Por su parte la apelación se debería resolver dentro de los cinco días siguientes a que el Tribunal los recibiera. El de queja se tendría que resolver con cinco días de anticipación a la instalación de los Colegios Electorales.

Al momento de resolver, la autoridad únicamente tomaba en cuenta las pruebas ofrecidas al interponer el recurso. Esta disposición contenida en el artículo 333 lesionaba los derechos de los interesados, al no prever la admisión de pruebas supervenientes, dejando a los mismos en estado de indefensión por imposibilidad de ofrecer pruebas adicionales configuradas con posterioridad a la interposición del recurso.

Las resoluciones deberían contener los siguientes elementos: fecha, lugar y organismo que las dicta; resumen de hechos controvertidos; examen y calificación de pruebas; los fundamentos legales de la misma; puntos resolutivos, y el término para su cumplimiento.

En cuanto a los efectos de las resoluciones dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el artículo 335 dispuso que estos serían los de:

- Confirmar, modificar o revocar el acto impugnado;
- Ordenar a la Comisión Federal Electoral la no expedición de la constancia de mayoría o de asignación, si se daban los supuestos de nulidad de la elección;
- Ordenar a las Comisiones Locales Electorales la no expedición de las constancias de mayoría para los senadores, por existir causa de nulidad.

Como se puede apreciar, la regulación de los recursos era muy elemental y, por lo tanto, carente de una adecuada técnica jurídica. Posiblemente esto se debió a la intención del legislador de facilitar su conocimiento por parte de ciudadanos y partidos políticos.

h. Libro Octavo.

En el libro octavo se dieron las bases para el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, creado en la reforma Constitucional analizada; aún cuando sus disposiciones tuvieron modificaciones posteriores en el Código en vigor, el análisis de su creación es importante.

El Tribunal, como ya se mencionó, vino a sustituir las facultades que en materia electoral tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, así como la calificación de las elecciones por cada Cámara, respondieron a principios constitucionales. Por lo tanto, el Tribunal tenía carácter constitucional y, por ende, sus resoluciones en cuanto a su alcance y naturaleza jurídica, reunían ese carácter. Como es bien sabido, se ha optado por el sistema de autocalificación, lo que de ninguna manera resta al Tribunal el rango necesario, para determinar si los actos de los organismos electorales se apegan a la Ley. Sin embargo, la obligatoriedad de sus resoluciones se sujetó a determinación final de los Colegios Electorales.

Por una parte, hay una instancia superior, típicamente política y acorde con el sistema de autocalificación; por la

otra, el Tribunal de lo Contencioso Electoral resultaba una instancia, de alguna manera diversa al sistema de autocalificación. De aquí se desprende el carácter ecléctico del artículo 60 Constitucional, que procura mantener el equilibrio, pues sería incoherente y contradictorio que los Colegios Electorales, proviniendo de la misma fuente constitucional que el Tribunal, hicieran nugatorias sus resoluciones.

En otros términos, el sistema mixto permite al Tribunal decidir sobre la legalidad y la constitucionalidad en la elección, por ejemplo de senadores y diputados; siendo luego éstos los que a su vez y en última instancia deciden.

En el fondo el Tribunal de lo Contencioso Electoral, pasó por un período de transición hacia una mayor independencia jurídica, sin que haya logrado total autonomía.

La regulación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, en el libro octavo, se integró por once artículos.

i. Naturaleza.

El Tribunal, de conformidad con el artículo 352, era el "organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el Libro Séptimo de este Código."234

De aquí se derivan varios aspectos importantes:

- Se trata de un tribunal constituido por la Ley Suprema, que tiene a su cargo la protección de los derechos políticos del pueblo mexicano, que son verdaderas garantías constitucionales.

- Se le atribuyó el carácter de administrativo. La composición tradicional de la clásica división de poderes ha variado con el tiempo, sin embargo no es posible desconocer la estructura de aquella división; no sólo en su aspecto formal sino también en su esencia. En la actualidad hay diversos vasos comunicantes entre los tres órganos clásicos del poder; pero en sus pilares y en sus cimientos ellos son el asiento del Estado moderno. El desconocer esa división llevaría a un grado de atomización total con múltiples órganos conformadores del poder.

Para determinar su carácter, contamos con un hecho evidente: los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Electoral son verdaderos jueces, obligados a situarse en la esfera judicial. No existe duda de que los asuntos de su competencia han implicado necesariamente una controversia judicial o

234. Código Federal Electoral. op. cit. pág. 252.

litigio. No existe impedimento alguno y si muchas razones para que este Tribunal entre a la esfera judicial federal. Sus integrantes representan a la justicia electoral federal emanada de un mandato expreso de la Constitución y el Tribunal debiera tener la misma distinción y jerarquía de los demás tribunales federales.

- Reafirmaba la competencia del Tribunal al señalar que éste conocería de los recursos de apelación y queja.

ii. Integración.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integró con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, nombrados por el Congreso de la Unión o por la Comisión Permanente, en sus recesos, a propuesta de los partidos políticos. El presidente del Tribunal debía nombrar además a un Secretario General para la administración interna del mismo, así como al personal administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.

El magistrado que designase el pleno para cada elección ordinaria, sería el presidente del Tribunal, artículo 354.

Los requisitos para ser magistrado estaban señalados por el artículo 355 y eran:

- Ser mexicano por nacimiento y en pleno goce de sus derechos;

- Tener 30 años cumplidos al tiempo del nombramiento;

- Poseer el día del nombramiento, una antigüedad mínima de cinco años como licenciado en derecho;

- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratase de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

- No pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico, así como ministro de algún culto;

- No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular;
y

- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político.

Los magistrados durarían en su cargo dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser ratificados.

El Tribunal debía instalarse a más tardar la tercera semana del mes de octubre del año anterior a la elección federal ordinaria correspondiente y concluiría al término del proceso electoral. Para el caso de elecciones extraordinarias se debería estar a lo que al respecto dispusiese la convocatoria a las mismas.

iii. Facultades.

El artículo 360 señalaba las facultades que tendría el presidente del Tribunal, entre las cuales se encontraban la de convocar a los miembros del Tribunal para la instalación del mismo, presidir las sesiones del pleno, hacer los nombramientos del personal administrativo, representar al Tribunal ante toda clase de autoridades, despachar la correspondencia y notificar las resoluciones a los organismos electorales correspondientes.

Las resoluciones del Tribunal siempre serían dictadas en el pleno, por mayoría de votos de los presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate. Para que el pleno pudiera sesionar se requería de un mínimo de seis magistrados, entre los que debería estar el presidente.

La función de los magistrados supernumerarios era la de supervisar y dirigir los trámites a los recursos planteados y suplir las faltas de los numerarios (artículo 362).

i. Libro Noveno.

Por reforma publicada el 6 de enero de 1988, se adicionó al Código el libro noveno en el que se sentaron las bases de elección para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

En el capítulo primero, denominado de los "Derechos y Obligaciones de los Ciudadanos del Distrito Federal", se reprodujeron algunos de los artículos del título segundo del mismo Código.

En cuanto a la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se atendieron las disposiciones constitucionales, citadas. En el artículo 369 se fijó la demarcación de los 40 distritos electorales uninominales, que fue la misma señalada para la elección de diputados federales en el Distrito Federal.

La regulación sobre la elección; registro y requisitos de los candidatos; partidos y asociaciones políticas; resultados electorales y contencioso electoral fue muy similar y, en algunos casos idéntica a la consignada en los ocho primeros libros de este Código. Esta reforma constituyó un primer paso en la democratización de la vida política del Distrito

Federal.

CAPITULO QUINTO
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1989

A. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS

Parece ser el signo distintivo de los últimos gobiernos ampliar el marco democrático mediante una participación dinámica y más efectiva de los ciudadanos y los partidos políticos, como forma de enfrentar la lacerante crisis económica y sus repercusiones sociales. Las elecciones federales de 1988 fueron para algunos el parteaguas de la época contemporánea y para otros un hecho aislado, sin mayor trascendencia; lo indiscutible fue la marcada huella en la conciencia de la población que reclamaba un cambio radical, donde su determinación fuera respetada y los comicios dejaran de ser el juego de los intereses de unos cuantos, para convertirse en verdaderos plebiscitos donde se apoyara o desaprobara los actos concretos de gobierno.

El resultado verdadero de la elección presidencial de 1988 quizás nunca se conozca con precisión, pero lo cierto es que el PRI conservó el poder y que los términos que el PAN y el cardenismo escogieron para confrontar ese hecho los colocaron en posiciones muy distintas en el proceso de negociación y lucha política que se inició con la presidencia de Carlos Salinas de Gortari.

La aparente falta de legitimidad del nuevo sexenio, obligaba a la realización de reformas en la legislación electoral, de tal forma que se garantizara la preponderancia numérica de los representantes del partido oficial en el Congreso de la Unión y en la Asamblea de Representantes del D.F. y al mismo tiempo se diera participación en las modificaciones a los demás partidos políticos.

En consecuencia, esta reforma respondió a los resultados de las elecciones del 6 de julio de 1988, mas que a una auténtica voluntad de garantizar elecciones limpias y resultados fidedignos. Con esto se perdió la oportunidad de lograr una verdadera reforma, para quedar en una serie de planteamientos jurídicos que favorecen la preeminencia del gobierno y su partido en los procesos.

Si bien, la reforma constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contienen algunos avances con relación a la estructura que los antecedió, también se conservaron principios que lesionan el espíritu democratizador. Entre éstos podemos mencionar los siguientes:

- Control sobre los organismos electorales. Lo que fue concebido como mecanismo de equilibrio y control con la presencia partidista en los organismos, se convierte en la práctica en un instrumento del Poder Ejecutivo en cuanto a la designación de los consejeros magistrados, de los consejeros

ciudadanos y funcionarios del IFE y los magistrados del Tribunal Federal Electoral. Tanto en el Consejo General como en los consejos locales, la presencia de personajes ligados al gobierno y al partido oficial, ha dado margen a las protestas de los partidos de oposición.

- El "candado de seguridad" o "cláusula de gobernabilidad". Se ha perfeccionado hasta convertirlo en sobrerrepresentación. Si en 1988 el partido en el poder requería, para obtener 262 diputados, del 52% de la votación, según cifras oficiales, a partir de 1991 le basta con el 41% para alcanzar el mismo número de diputados y, con el 50% de los votos podrá tener 281 diputados.

Los dos puntos mencionadas bastarían para calificar a la reforma; además en el mismo texto proliferan disposiciones que dejan al control del gobierno rubros importantes del proceso electoral: integración de las mesas directivas de casilla; la prohibición expresa de las candidaturas comunes y la reglamentación excesiva a las coaliciones; la confusión no resuelta entre Cédula de Identidad Ciudadana y credencial para votar; la interpretación de las disposiciones relativas a lo contencioso electoral y la conservación del sistema de autocalificación, aunque atenuada.

Los partidos políticos de oposición, como implícitamente lo reconociera el propio Presidente en su discurso de 10. de

diciembre de 1988, se habían sentido lesionados en sus derechos por una legislación electoral en la que no estaban todas las fuerzas políticas en igualdad de condiciones. Sin desconocer que el Código Federal Electoral dió fuerza al sistema de partidos, evitó la dispersión política y otorgó mayores y mejores espacios a las formaciones políticas en los medios de comunicación. Mejoró también, aunque no como se hubiera deseado, la probabilidad en la conformación de la Cámara de Diputados.

La influencia del gobierno sobre la Comisión Federal Electoral y las comisiones locales, lo anacrónico de los métodos utilizados y las contradicciones y lagunas en el proceso de calificación no permitieron el fortalecimiento de la confianza social en los resultados electorales.

El Código Federal Electoral, nunca superó el obstáculo de ser ideado y estructurado por el gobierno con una muy escasa participación de los partidos de oposición; en este sentido seguía siendo reflejo de un sistema político de partido prácticamente único.

En ese entonces Julio Moguel exponía respecto a la iniciativa presidencial de convocar a una consulta nacional que: "...un cambio verdaderamente sustancial del sistema electoral mexicano tendría que pensarse como parte de un proceso más general de reforma política que desvinculara para siempre las

organizaciones corporativas del partido del Estado. Aplicada esta fórmula de cirugía mayor, las transformaciones menores relativas al campo propiamente electoral se presentarían como necesarias y algunas, incluso como inevitables. Se iniciaría la construcción de un sistema competitivo de partidos, se abriría la posibilidad de modificar la relación tradicional entre Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y las organizaciones sociales (sindicatos, ejidos, etcétera) quedarían por fin en libertad de reorganizarse en los planos específicamente gremiales y productivos. Se establecerían entonces las mejores condiciones para entrar de lleno a la modernidad por los senderos de la democracia..".235

"No hay la menor duda de que el Código en cuestión merece una seria reforma. Ya en el pasado proceso electoral se detectaron y comprobaron varias de sus fallas. Por ejemplo, las pruebas, la acreditación de personalidad de las partes, los recursos, la competencia y alcance de los fallos del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, son aspectos, entre otros, que merecen la mayor atención. Lo cierto es que no hay democracia sin credibilidad, sin confianza en los mecanismos electorales; pero tampoco la hay sin justicia real y efectiva".236

235. MOGUEL, Julio; Continuidad del Gobierno; Uno más Uno; 26 de diciembre de 1988. 1a plana.

Desde luego que la reforma a las leyes no es suficiente para mejorar procesos electorales democráticos; la ley no autoriza o da legitimidad a prácticas irregulares en cada elección; sin embargo, su aplicación y los resultados hacen posible insistir en una legislación que permita un desarrollo democrático.

B. INICIATIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

En los términos del artículo séptimo del Acuerdo que creó la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales²³⁷, se instaló la citada comisión el 17 de enero de 1989, expidiendo la convocatoria correspondiente el día 19 del mismo mes y año.

En ella se estableció la celebración de, cuando menos, once audiencias públicas para abordar todos los temas concernientes a la reforma electoral, bajo los siguientes

236. CARRANCA Y RIVAS, Raúl; El agua del molino. Reforma Electoral; El Día; miércoles 28 de dic. de 1988. 1a. plana.

237. Diario Oficial de la Federación; 13 de enero de 1989.

enunciados generales:

- Derechos Políticos y Representación Nacional.
- Régimen de Partidos y Asociaciones Políticas Nacionales.
- Política y Medios de comunicación Social.
- Registro Nacional de Electores.
- Organismos y Proceso Contencioso Electoral.
- Instituciones Políticas del D.F.

Las audiencias se llevaron a cabo los días 1, 8, 15 y 22 de febrero; 1, 8, 15 y 29 de marzo; 5, 12, 19 y 26 de abril. "Para determinar por consenso tanto el número de las personas e instituciones invitadas a comparecer directamente en las audiencias públicas, la Comisión Especial realizó semanalmente reuniones públicas preparatorias. En total se expusieron 90 ponencias, de las cuales 48 correspondieron a representantes de partidos políticos y 43 a invitados especiales. Asimismo, como respuesta a la convocatoria, se recibieron 43 trabajos remitidos por ciudadanos así como por diversas asociaciones políticas e instituciones académicas".238

En términos generales, las propuestas de los partidos políticos que hipotéticamente condujeron a las diversas reformas constitucionales en forma sintetizada se presentan en los Cuadros 1 a 3.

1. Partido de Acción Nacional.

Las propuestas del PAN las resume Luis H. Alvarez, en los siguientes términos:

"...1) La participación políticamente responsable y técnicamente eficiente en la elaboración del nuevo padrón electoral y la credencialización consecuente de los ciudadanos. Por supuesto, esta participación no exime del deber de denunciar las irregularidades del proceso mismo en que se participa, y exige también la vigilancia constante de éste, así como la aptitud para proponer correcciones viables y la exigencia indeclinable de llegar a credenciales plenamente confiables para todos los ciudadanos mexicanos en edad de votar.

"2) El registro de representantes bien preparados en todas

238. Comisión Federal Electoral: Consulta sobre reforma Electoral: Informe 1989; C.F.E., México, 1989. p.596.

las instancias legales de organización y vigilancia de las distintas etapas de los procesos de empadronamiento, credencialización, elección.

"3) La formulación de programas o plataformas políticas que permitan a los electores adherirse más concientemente a las diversas opciones en competencia, y que superen criterios de simple antigobiernismo no sólo como contenido del programa o plataforma propios, sino como eventual común denominador de programas conjuntos.

"4) Capacidad para convencer y articular a los diversos grupos sociales sin pretensiones de manipulación partidista, para que participen en los procesos electorales y colaboren en la efectividad del sufragio popular. En este ámbito juega un papel relevante la perspicacia para evitar el desaliento a priori de la participación que a veces es generado por la descalificación anticipada de los procesos electorales mismos".239

Las propuestas presentadas por este Partido fueron las siguientes:

239. CORDERO CAMPOS, Rolando (Comp.); La nueva Reforma Política; UNAM, El Nacional, México. Pág. 83.

- El 31 de mayo de 1989, con reformas al artículo 81, a efecto de que el Presidente de la República fuera electo por mayoría absoluta y de ser necesario, celebrar elección de segunda vuelta.

- El 7 de junio de 1989, propusieron modificar los artículos 52, 53 párrafo primero y derogación del segundo párrafo, 54 y del segundo párrafo de la fracción III del artículo 55. Reducir el número de diputados por representación proporcional de 200 a 150; incluir como criterio de demarcación de los 300 distritos uninominales el que "cada distrito tendrá continuidad territorial y unidad geográfica"; para la asignación proporcional requería el 2.5% de la votación nacional efectiva, con un límite superior de 300 diputados por ambos principios de elección y no asignaba diputados de representación proporcional al partido político cuyo número de constancias de mayoría relativa representara un porcentaje del total de la Cámara igual o superior a su porcentaje de votación nacional efectiva.

2. Partido Revolucionario Institucional.

En el concepto del dirigente nacional del PRI, Luis Donaldo Colosio, las propuestas de su Partido fueron:

"1.- Una nueva autoridad electoral dotada de autonomía y con mayores equilibrios en sus órganos de dirección.

"2.- Profesionalización del servicio público electoral.

"3.- Nuevas modalidades en la calificación de elecciones.

"4.- Reforzamiento de las atribuciones del tribunal y descentralización de sus funciones, asegurándose la impartición pronta, ágil y expedita de la justicia.

"5.- Procedimientos más confiables para la formulación, revisión y depuración del padrón electoral.

"6.- Mejor delimitación y reglamentación en materia de prerrogativas de los partidos políticos, garantizando a todos ellos igualdad de condiciones en la competencia.

"7.- Modalidades equitativas de financiamiento público para el fortalecimiento del régimen de partidos".240

En una sola iniciativa, presentó reformas a los artículos 5°, 41, 53, 54, 56, 57, 58, 60, 63, base 3a de la fracción VI del 73, fracción IV del 77, así como la derogación de los artículos transitorios décimo séptimo, décimo octavo y décimo noveno y los artículos segundo y cuarto transitorios. Esta

240. Ibid. p.87

iniciativa contenía los siguientes aspectos:

- Organismos Electorales. Adición de los párrafos séptimo y octavo del artículo 41 para determinar que la organización de las elecciones es una función estatal que corresponde a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y puede realizarse a través de un organismo público, profesional y autónomo, bajo los principios rectores de certeza, imparcialidad y objetividad; establece la estructura orgánica del organismo, cuya dirección se integraría con consejeros, consejeros magistrados designados por el Ejecutivo y el Legislativo y por representantes de los partidos políticos. Las funciones del organismo en forma integral comprenderían padrón electoral, derechos y prerrogativas de los partidos políticos preparación de la jornada electoral, cómputo y otorgamiento de constancias, educación cívica y capacitación en la materia e impresión de materiales electorales.

- Calificación y Contencioso Electoral. Las reformas propuestas al artículo 41 adiciona los párrafos noveno y décimo con un sistema de medios de impugnación que serán resueltos por el organismo electoral y por un Tribunal que podrá funcionar en salas regionales y resolver en una instancia, éste tribunal contaría con magistrados y jueces instructores, sus resoluciones serían definitivas e inatacables, las decisiones de los colegios electorales serían definitivas e inatacables; la modificación a la base

3a. de la fracción VI del artículo 73 permite la remisión al artículo 41 por lo que hace a los aspectos de organización y contencioso electorales de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

- Derechos Políticos y Responsabilidades. La reforma propuesta al artículo 5° para que la Ley determinara las funciones electorales y censales que tendrían carácter obligatorio y gratuito.

- Integración y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. El artículo 53 propuesto permitía que la representación de un Estado no fuera menor a tres diputados. De mayor relevancia era la reforma al artículo 54 que proponía, al determinar como requisito para el registro candidatos de un partido político en las listas regionales, el que acreditara que participaba con candidatos en 200 distritos uninominales por los menos; mantenía el porcentaje de 1.5% para tener derecho a participar en la asignación de diputados por representación proporcional; ningún partido podría tener más de 350 diputados por ambos principios y cuando un partido obtuviera más de la mitad de los miembros por ambos principios, aquél que contara con mayor número de constancias de mayoría y una votación no menor al 35%, le serían asignados diputados de representación proporcional hasta que alcanzara la mayoría.

- Integración y Funcionamiento de la Cámara de Senadores. La

reforma propuesta tuvo especial trascendencia por ser la primera en aceptar que los dos sistemas empleados para la integración de la Cámara de Diputados se aplicara en la integración del Senado. En el artículo 56 señaló que esta Cámara se compondría de 96 miembros electos por el principio de mayoría relativa, 3 por cada entidad federativa y 32 electos por el principio de representación proporcional, con las siguientes bases: los partidos acreditarían su participación con candidatos a senadores por mayoría relativa en 21 entidades por lo menos, que obtuvieran un mínimo de votación del 1.5% en todas las listas nacionales; se fijó un máximo de cien senadores electos por ambos principios para cada partido; si ninguno obtenía la mitad más uno de los miembros de la Cámara por ambos principios, el que contara con el mayor número de constancias, por lo menos el 35% de la votación nacional, contaría con senadores de representación proporcional hasta alcanzar dicha mayoría. En el artículo 57 se propuso la renovación del Senado cada seis años en su totalidad. Se adicionó un segundo párrafo al artículo 58 para establecer el requisito de residencia en el país, a los candidatos a senadores, por el principio de representación proporcional. Esta iniciativa elaborada por los representantes del partido en el poder, no cuidó la naturaleza y razón de ser del Senado. En cuanto a la reforma propuesta para el artículo 63, la iniciativa estableció como requisito el que ambas Cámaras pudieran abrir sus sesiones con más de la mitad del número total de sus miembros, con lo

que se acabaría con la mayoría absoluta que se requiere para la Cámara de Senadores. La fracción IV del artículo 77 era modificada para establecer la forma de cubrir vacantes de los miembros electos por el principio de representación proporcional de ambas Cámaras.

- Distrito Federal. Se propuso la reforma y adición de la base tercera de la fracción IV del artículo 73 para establecer las disposiciones aplicables en cuanto a la elección de representantes a la Asamblea del Distrito Federal y fijar las reglas para el otorgamiento de las constancias de asignación.

3. Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

"Como propuestas hemos hecho hincapié en que se descentralicen los comicios electorales, insistimos por un nuevo padrón electoral y manifestamos la necesidad de que al ciudadano se le otorgue una nueva credencial de identidad ciudadana, que a los partidos se nos brinde mayor oportunidad y acceso a los medios de comunicación: prensa, radio, televisión, para expresar más ampliamente nuestros principios, ideología y programas de acción, específicamente que se nos dé acceso a la prensa escrita. Hemos defendido de manera consensual las garantías en cuanto al registro de los partidos..."241

Propuso específicamente reformar el artículo 56 de la Constitución para que la Cámara de Senadores contara en cada entidad federativa, con dos miembros electos conforme al principio de mayoría relativa y uno por el sistema de representación proporcional. La renovación de sus integrantes sería cada tres años en su totalidad, como el caso de los diputados. Limitó a los senadores por representación proporcional a un máximo de siete por cada partido y su asignación se haría en los términos determinados en la ley.

4. Partido Popular Socialista.

El PPS no hizo propuestas específicas, sino que externó que la reforma política debería abarcar dos cuestiones fundamentales: "...la primera de ellas se refiere a la necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con sentido revolucionario y no sólo reformista; y la segunda es la relativa al fortalecimiento de los partidos políticos que, teniendo reconocida su jerarquía constitucional, deben convertirse ya en los protagonistas principales del desarrollo político nacional."242

241. ALCARAZ PADILLA, Ma. Guadalupe, en Comisión Federal Electoral; op. cit. La nueva Reforma Política. Pág. 613.

242. Ibid. Pág. 609.

Sin embargo, después de concluir la consulta presentó cinco iniciativas de reformas a la Constitución; una el 27 de septiembre de 1988 para adicionar y reformar los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 60 y 115; otra el 28 de diciembre de ese mismo año donde proponía reformas a los artículos 43 y 44; y tres el 14 de agosto de 1989 con relación a los artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60 y 115.

La reforma al artículo 52 proponía la integración de la Cámara de Diputados por 500 miembros, electos conforme al principio de representación proporcional; el artículo 53 debía modificarse, según su propuesta, para que existiera una sola circunscripción plurinominal y a los partidos políticos con más del 1.5% de la votación le fueran asignados los diputados correspondientes a los votos válidos obtenidos.

Propuso la derogación del artículo 56 y de todos los relativos a la Cámara de Senadores, lo que transformaría al órgano legislativo en unicameral.

Con relación al artículo 115, propusieron la modificación a la fracción III para consignar la reelección de los diputados de las Legislaturas de los Estados.

Las propuestas de reformas a los artículos 43 y 44, proponían crear el Estado de Anáhuac, como sede de los Poderes de la Unión. En consecuencia, debían reformarse los artículos que hacen mención al Distrito Federal y su forma de gobierno.

5. Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

El P.F.C.R.N. consideró que era necesario que la nueva Ley Electoral estableciera "...garantías plenas para el ejercicio de la soberanía popular expresada en el voto, instituir una nueva organización electoral que garantice la imparcialidad de su actuación, de igual manera deben perfeccionarse los procesos electorales para garantizar su transparencia y la fidelidad de los resultados".²⁴³

Propusieron el fortalecimiento de las facultades populares para participar en las decisiones que determinan el futuro de la nación. La institución de un plebiscito, de un referéndum, el derecho al voto a los 16 años; reclamaban asimismo, derechos plenos para los ciudadanos del D.F. en la elección de sus gobernantes, en las decisiones de su gobierno y en la integración de un congreso propio.

243. Ibid. Pág. 610.

Sostenían la necesidad de fortalecer el régimen de partidos políticos como elemento esencial del sistema electoral, elevando la capacidad de competencia electoral de los partidos para mejorar la vida democrática, por lo que consideraban que era necesario transformar el régimen jurídico de la información y convertirlo en bien público, al margen de los intereses particulares o parciales.

El 14 de agosto de 1989, presentó su iniciativa con proposiciones para reformar los artículos 9° segundo párrafo, 34, 41, 43, 44, 52, 53, 54, 55 fracciones III, IV y V y adición de tres párrafos, 56, 60, 69, 71 fracciones I y II con adición de una cuarta, 73 fracción VI, adición del artículo 75 bis, 81, 82 fracciones III y IV, 89 fracciones II y XVII, 180, 110, 111 y 135.

- Organismos y Procesos Electorales. En cuanto al artículo 60 propuso que la preparación y vigilancia de los procesos electorales correspondiera a los ciudadanos, dando esa calidad a los mayores de 16 años. El artículo 71 a efecto de que el derecho de iniciar una Ley correspondiera, en primer lugar, a los diputados y senadores y, en segundo, al Presidente de la República.

Por lo que hace a los requisitos para ser diputado, propusieron que estos tuvieran una residencia efectiva de tres años, incrementaba de 90 días a un año la condición de

no estar en servicio activo en las fuerzas armadas ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito correspondiente, así como el mismo término en los casos de los Secretarios de Estados, subsecretarios o magistrados de la Suprema Corte de Justicia; además propusieron adicionar la limitante para ser electos diputados a los gobernantes durante el período de su encargo aunque se separaren definitivamente, a los secretarios de gobierno, magistrados y jueces federales o del Estado, a menos que se retiraran un año antes de la elección y que los legisladores federales postulados para un cargo de elección popular, presentaran previamente su renuncia a la cámara correspondiente.

La adición del artículo 75 bis, para establecer la iniciativa popular en las materias competencia de la Cámara de Diputados. El artículo 81 se modificaba para que la elección del Presidente de la República fuera por la mitad más uno de los votos válidos y, en caso necesario, se recurriera a una segunda ronda electoral entre los dos candidatos que obtuvieren el mayor número de votos. Las reformas al artículo 82 pretendían exigir una residencia de seis años anteriores a la elección, haber sido candidato a un puesto de elección popular y no estar en servicio activo por lo menos un año antes de la elección. Los artículos 108, 109 y 111 eran modificados para establecer supuestos por los que el Presidente pudiera ser sujeto a un juicio político y se procediera penalmente en su contra. En el artículo 135

proponía que las reformas a la Constitución se tuvieran que someter a referendum.

- Integración y Funcionamiento de la Cámara de Diputados. En cuanto a los artículos 52, 53, 54 y 89 fracción II, propuso que la Cámara de Diputados se integrase con 500 miembros electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista única votada en secciones electorales, con datos actualizados de población. El artículo 89, a fin de que los nombramientos de Secretarios de Despacho y del Procurador General de la República, tuvieran que ser aprobados por la Cámara de Diputados.

- Integración y Funcionamiento de la Cámara de Senadores. La propuesta de reforma al artículo 56 permitiría la integración de la Cámara conforme al principio de representación proporcional con tres miembros por cada entidad.

La modificación del artículo 69 establecía que el Presidente debía enviar con quince días de anticipación el informe a rendir, para permitir a las fracciones parlamentarias su debate y la expresión de sus opiniones en el acto de la presentación.

- Partidos Políticos. Propuso la adición de un segundo párrafo al artículo 41 en el que definía a los partidos políticos como asociaciones libres y voluntarias de

individuos, autónomas del poder público; por lo tanto prohibía a los poderes federales y a las entidades federativas intervenir en su vida interna. Señaló la facultad de los partidos para revocar a sus representantes; prohibía a los organismos públicos hacer uso indebido de sus recursos y dar trato preferencial a los organismos políticos, así como forzar la participación partidaria de los ciudadanos.

Por último, este partido insiste en la creación del Estado de Anáhuac, propuesta que en reiteradas ocasiones ha sido formulada por las diversas fracciones de oposición en las consultas públicas llevadas a cabo en los últimos sexenios.

6. Partido de la Revolución Democrática.

El PRD resumió en diez tesis sus planteamientos generales sobre la reforma político-electoral:

- La creación de un organismo electoral autónomo, objetivo e imparcial con rango constitucional;
- La desaparición del sistema de autocalificación;
- Un Tribunal Electoral de pleno derecho;
- Plena equidad en la elección de diputados y el fin al proteccionismo electoral;

- Pluralidad y equidad en la Cámara de Senadores;
- Derecho al voto a partir de los 16 años;
- Reconocimiento pleno al derecho de voto de los mexicanos residentes en el extranjero;
- Democratización del D.F.
- Imparcialidad de los medios de información y equidad en el acceso a ellos entre los partidos políticos, y
- Abolición del corporativismo y del sistema de partido.

Presentó su iniciativa el 14 de agosto de 1989, a pesar de que como Partido Mexicano Socialista, había presentado el 8 de diciembre de 1988, una donde sometía a consideración modificar los artículos 56, segundo párrafo, por congruencia con la adición al artículo 60 donde proponía la adición a su tercer párrafo a fin de que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores, quedara integrado con los presuntos senadores que tuvieran declaración a su favor de la legislatura del Estado correspondiente y los Senadores de la anterior legislatura que continuaran en el cargo; 43, 44, 73 fracción VI, 74 fracción IV, 89 fracciones II y XVII; 89, fracción XIV, con el siguiente texto: "Considera, conforme a las

Leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales."

En su iniciativa del 14 de agosto de 1989, propuso reforma a los artículos 34 fracción I, 35 fracción III, 36 fracción III, 41, 52, 53, 54, 56, 57, 82 fracción VIII, 108 primer párrafo, 110 primer párrafo y 123 fracción XVI. Los principales aspectos de las reformas propuestas se señalan a continuación:

- En el artículo 41 se adicionarían tres párrafos para establecer el Consejo Federal Electoral, integrado por el número de ciudadanos que fijara la Ley, designados por la Cámara de Diputados mediante el voto de sus dos terceras partes, entre sus atribuciones haría la declaratoria de los ciudadanos electos. El control de la legalidad del proceso electoral lo tendría el Tribunal Federal Electoral cuyas resoluciones serían definitivas e inatacables y se establecería que los Estados contaran con organismos y tribunales similares. Los procesos electorales serían públicos y la Ley garantizaría la objetividad e imparcialidad de los medios informativos, así como prohibiría tratos preferenciales por los órganos del poder público y el uso directo o indirecto de recursos en apoyo a algún partido, al margen de las prerrogativas legales. Las adiciones a los artículos 108 y 110 permitirían incluir como sujetos de juicio político a los miembros del Consejo Federal Electoral y a los

magistrados del Tribunal Federal Electoral. Además, en la reforma al artículo 123 fracción XVI se prohibía a las organizaciones obreras intervenir en las funciones electorales o afiliarse a un partido político.

Proponía derogar el artículo 60 por estar su contenido en otros preceptos, así como el segundo párrafo del artículo 56, la fracción I del artículo 74 y el tercer párrafo del artículo 97.

Reducía la edad para alcanzar la ciudadanía de 18 a 16 años en la fracción I del artículo 34. En la fracción III del artículo 36, proponía que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero pudieran votar.

En el artículo 82 adicionaba una fracción VIII para establecer como requisito para ser Presidente, haber sido electo y cumplido una función de elección popular.

Las reformas a los artículos 52, 53 y 54 proponían que la Cámara de Diputados se integrara con 250 miembros electos por mayoría relativa y otros 250 por representación proporcional; en 250 distritos. En cuanto al Senado, se reformaban los artículos 56 y 57, a efecto de que hubieran cuatro Senadores por cada entidad, electos cada seis años, conforme el principio de representación proporcional.

B. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990.

Después de las sesiones que conformaron la Consulta Pública sobre la Reforma Electoral, el 27 de junio de 1989, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió el decreto por el cual se convocó a un período extraordinario de sesiones para ocuparse de las iniciativas de reformas constitucionales que derivaran de las propuestas formuladas por los partidos políticos en el curso de la Consulta, así como de la modificación a la legislación secundaria.

En la sesión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del 5 de septiembre de 1989, fue aprobada la clasificación y selección de iniciativas que realizó la subcomisión conforme al siguiente temerario:

- Organismos electorales.

- Calificación y contencioso electoral.

- Derechos políticos y responsabilidades.

- Integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados.

- Integración y funcionamiento de la Cámara de Senadores.

- Partidos políticos.

- Distrito Federal o Estado de Anáhuac.

El desarrollo de las deliberaciones sostenidas en el seno de la subcomisión llevó a precisar los aspectos básicos de la reforma electoral, y, por tanto, concluir en diversas iniciativas de reformas constitucionales. El Poder Constituyente Permanente, en decreto del 6 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación reformó y adicionó siete artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la integración de la Cámara de Diputados, el régimen de partidos políticos y el sistema electoral.

A continuación se analizarán los cambios efectuados a las disposiciones constitucionales.

1. Artículo 5°.

En el cuarto párrafo se agregó, al carácter obligatorio y gratuito de las funciones electorales y censales: "..., pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta constitución y las Leyes correspondientes".

Quedando el texto vigente de dicho artículo de la siguiente forma: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser

obligatorios en los términos que establezcan las Leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejales y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley con las excepciones que ésta señale".244

Esta adición profesionaliza las funciones electorales y censales, lo que necesariamente debería traducirse en la prestación de un mejor y más capacitado servicio en las funciones electorales. Cabe advertir que en materia política no es posible anticipar criterios sobre la bondad de los preceptos, ya que es necesario esperar los resultados de su aplicación y la interpretación que den los partidos políticos, las autoridades administrativas, el Tribunal Federal Electoral y los colegios electorales. Una misma norma puede variar, al aplicarse, por las circunstancias de lugar y de momento.

2. Artículo 35.

244. Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990.

El artículo fue modificado en su fracción III, a efecto de que los ciudadanos puedan asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país".245

Anteriormente el texto de ésta fracción disponía: "III. Asociarse para tratar los asuntos políticos del país". Debe analizarse conjuntamente con la garantía de reunión consignada en el artículo 90., precepto donde se establece que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país". Además de que una asamblea o reunión puede tener por objeto "hacer una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad". La adición al artículo 35 sólo toma en cuenta la asociación y omite el derecho de reunión; la asociación implica permanencia e identidad en los objetivos, lo que sólo puede resultar de un acto volitivo. Asociarse, requiere el acto inicial de incorporarse con un fin de permanencia, distinto a la reunión que puede ser accidental y transitoria.

La ley debe regular con prudencia éstos aspectos para no limitar o impedir el legítimo derecho ciudadano a expresarse

245. Ibidem.

o asociarse en la forma que políticamente estime más adecuado a sus intereses, a los de un grupo, de la comunidad o de la Nación.

3. Artículo 36.

La fracción I del artículo 36 fue adicionada con un segundo párrafo, quedando su texto vigente de la siguiente manera:

"Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

"I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinan las leyes.

"La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por lo tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley."²⁴⁶

246. Ibidem.

Es importante el que se disponga la permanencia de las funciones del Registro y que esta no se encuentre limitada únicamente a los períodos electorales, con lo que puede avanzarse hacia un padrón mas depurado y confiable.

4. Artículo 41.

La reforma de éste precepto, atiende a un reclamo permanente de los grupos de oposición, al crear un organismo autónomo e independiente al que puedan acudir para plantear sus inconformidades con relación a algún acto dentro del proceso electoral, con facultades para resolver. A pesar de lo anterior, desde nuestro punto de vista, no se alcanzó el objetivo de crear un órgano independiente del Ejecutivo, integrado con la representación de los grupos sociales del país. Las reformas parecen reflejar mas el afán de retener el control y centralizar las decisiones.

Las nuevas disposiciones se contienen en seis párrafos adicionales, preservándose en su integridad el texto anterior del precepto. El texto nuevo de este numeral quedó de la siguiente manera:

"Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión , en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente

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

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso a éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la Ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional; los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

"El organismo público agrupará para su desempeño en forma integral y directa, además de las que le determine la Ley,

las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la Ley.

"La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo, que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

"El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I, de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones, contará con cuerpos de magistrados y jueces

instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

"Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la Ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes".247

La adición transcrita, permite hacer los comentarios siguientes:

A. Por lo que se refiere al Instituto Federal Electoral:

-La idea de crear un organismo autónomo, no lo aleja de la influencia del Ejecutivo Federal, que se manifiesta con la proposición de sus magistrados y por el control de la presidencia de su órgano superior de dirección que ejerce el

247. Ibidem.

Secretario de Gobernación.

-El Instituto actuará conforme a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; en consecuencia, cuando sus actos no se ajusten al mandato constitucional, podrán ser combatidos. De esta forma es muy vulnerable en su desempeño, por la subjetividad de los conceptos.

B. Con relación al Tribunal Federal Electoral:

-Al comentar las disposiciones del CFE en esta materia, señalamos la necesidad de dotar al Tribunal con facultades que le dieran mayor fuerza a sus decisiones, a fin de que no quedara como un organismo de trámite, sujeto a la determinación final del legislativo. Sin embargo, se continúa con el sistema mixto que lo supedita a la autocalificación de los colegios electorales de las Cámaras.

-En cuanto al procedimiento de selección de los magistrados, se debe efectuar por la Cámara de Diputados, con base en la relación que formule el Ejecutivo Federal, lo que hace al Congreso dependiente de la conveniencia del Presidente de la República.

-Por otra parte, en forma inexplicable se deja fuera del sistema de selección al Senado; ésta Cámara debió ser tomada

en cuenta para seleccionar a una parte de sus magistrados o, al menos, para revisar o calificar la selección hecha por la de Diputados.

C. Por lo que se refiere a la participación ciudadana:

-Los ciudadanos son parte fundamental dentro del proceso electoral, por lo que resulta inadecuado limitarlos a formar parte de las casillas, olvidando las prerrogativas conferidas por el artículo 35 constitucional. El texto debería de haber señalado: Las mesa directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos domiciliados en las secciones que correspondan.

5. Artículo 54.

El texto del precepto aprobado es el siguiente:

"Artículo 54.- La elección de los doscientos diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y reglas y a lo que disponga la ley:

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos

doscientos distritos uninominales;

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

"III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

"IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

"a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;

"b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para

que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido;

"c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la Ley;

"d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos."248

Los principales cambios de éste artículo son los siguientes:

248. Ibidem.

- El enunciado se adecúa, sin alterar su contenido. El texto anterior establecía: "La elección de los doscientos diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la ley".

- En la fracción primera, varía el número mínimo de candidatos que cada partido debe proponer para tener derecho a la representación proporcional, de cien a doscientos. Con esta modificación se propone una mayor participación en los comicios.

- La fracción tercera es nueva, aunque innecesaria, ya que se limita a señalar que el partido que cumpla con la participación mínima de 200 candidatos y obtenga cuando menos el 1.5% de la votación total en las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a contar con diputados por representación proporcional.

- La fracción cuarta establece las reglas generales para la asignación de diputados por representación proporcional; como se deriva de su texto, éstas favorecen al partido que resulte mayoritario, en detrimento de los demás, para consolidar su superioridad en la Cámara, lo que puede dar lugar a una sobrerrepresentación.

6. Artículo 60.

El nuevo texto de este artículo quedó de la siguiente manera:

"Artículo 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 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.

"El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión 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".249 .

Se mantiene el sistema de calificación mixta, predominando la autocalificación, establecido desde la legislación anterior, ya que cada Cámara es el organismo supremo para calificar la legalidad del proceso electoral de sus integrantes, con facultades de tribunal de alzada, sobre las determinaciones del Tribunal Federal Electoral.

Establece los supuestos por los cuales el Colegio Electoral respectivo, podrá modificar o revocar las determinaciones del Tribunal:

249. Ibidem.

i. Que se acrediten violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas o en la motivación del fallo.

ii. Que la resolución sea contraria a derecho.

Para que las determinaciones de un Colegio Electoral sean válidas, se requiere el voto de cuando menos, las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Se retoma el principio de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados que contemplaba la LOPPE, es decir, con cien diputados designados por los partidos políticos en proporción al número de constancias recibidas. Este sistema fracasó, por dejar en manos de unos cuantos, la defensa de la legalidad en la elección de todos sus integrantes. Además de la notoria disparidad con su colegisladora, sentimos que no es válido retroceder en prácticas ya superadas.

7. Artículo 73.

Las modificaciones del artículo 73 se concentraron en la fracción VI, base tercera, tercer párrafo, en lo concerniente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, determinando que:

"La elección de los 26 representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular, disponga la Ley:

"a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes de la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

"b) Todo partido político que alcance por los menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional.

"c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional, La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

"En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de

asignación se observarán las siguientes reglas:

"a) Ningún partido podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios:

"b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

"Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

"El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución..."250

Se derogaron los párrafos tercero y cuarto de la base tercera

250. Ibidem.

que disponían:

"...La asignación de los representantes electos según el principio de representación proporcional, se sujetará a las normas que esta Constitución y la ley correspondiente contengan.

"Para la organización, desarrollo, vigilancia y contencioso electoral de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estará bajo lo dispuesto por el artículo 60 de esta Constitución".

La modificación estableció la normatividad para la integración de la Asamblea de Representantes del D.F., el registro de candidatos, de representación proporcional y el aspecto contencioso electoral.

Sin embargo, esta reforma, como ya se apuntó, no deben contenerse en este numeral, el cual se refiere a las facultades del Congreso de la Unión.

Nuestra proposición es que estas disposiciones debía contenerse en un título específico, donde además se trataran las cuestiones relativas al Distrito Federal. Sin olvidar, que la discusión entre los partidos políticos, converge en la necesidad de ampliar la participación política en la capital del país.

La elección del gobierno en el Distrito Federal es delicada y discutible, por ser la residencia de los órganos federales, además de ser la urbe mas poblada del país. Por ello los cambios deben estudiarse con gran cuidado, para evitar duplicidad de funciones, conflictos entre las autoridades del ámbito federal y local y el posible vacío de poder que se pudiera generar. Es indudable la necesaria participación de los ciudadanos en la elección de los órganos de gobierno, como sucedía a principios de siglo.

En la reforma que se estima debía hacerse, podían contenerse los principios generales tendientes a regular la elección de los gobernantes del Distrito Federal. Precisamente, por ser asiento de los órganos del gobierno federal y por su concentración poblacional a nivel mundial, debe acabarse la disparidad de sus ciudadanos con los del resto de la República, mediante la elección de presidentes municipales y gobernador.

Resulta absurdo, peligroso y contrario al espíritu de las reformas de los últimos años, no tomar en cuenta la voluntad de la población, para decidir sobre sus órganos de gobierno.

8. Artículos Transitorios.

El Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, derogó los artículos transitorios constitucionales décimo octavo y décimo noveno.

El decreto contiene seis artículos transitorios. El primero fija la vigencia al día siguiente al de su publicación; el segundo se refiere al Registro Nacional de Ciudadanos; el tercero señala el término en su cargo de los diputados a la LIV Legislatura hasta el 31 de octubre de 1991; el cuarto prorroga la duración de los senadores de esa misma legislatura hasta el 31 de octubre de 1991 y, para los electos por el término de seis años hasta el 31 de octubre de 1994. La Comisión Permanente se integrará con 37 miembros en los términos del artículo 78 Constitucional, y se dispone la vigencia del Código Federal Electoral, hasta en tanto se expida la ley reglamentaria.

C U A D R O 1

PROPUESTAS QUE IMPLICAN REFORMAS CONSTITUCIONALES

Número de Propuestas:	115
De carácter General:	8
Específicas:	107
Relacionadas con el proceso electoral:	20
Relacionadas con la C.F.E.	13
Relacionadas con el Registro Nacional de Electores:	3
Relacionadas con el Colegio Electoral:	13
Relacionadas con el Tribunal de lo Contencioso Electoral:	3
Relacionadas con los Medios de Comunicación:	5
Relacionadas con el Congreso:	24
Relacionadas con los partidos políticos:	8
Relacionadas con el D.F.:	34

FUENTE: EL FINANCIERO; 23 DE MAYO DE 1989

C U A D R O 2

PROPUESTAS QUE IMPLICAN REFORMAS CONSTITUCIONALES POR PARTIDO

PAN	1
PRI	7
PPS	14
PMS/PRD	15
PFCRN	14
PARM	11
PDM	5
PRT	2

	69
	==

FUENTE: El Financiero; 23 de Mayo de 1989

C U A D R O 3

NUMERO DE PONENTES

PAN	8
PRI	8
PPS	8
PMS/PRD	8
FFCR	8
PARM	8
PDM	1
PRT	1

FUENTE: El Financiero; 23 de Mayo de 1989

CAPITULO SEXTO
CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

La situación internacional ha representado una participación mayor en todos los ámbitos; las condiciones económicas determinaron los cambios políticos, desde la llegada al poder del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. José López Portillo; posteriormente con la asunción del Lic. Miguel de la Madrid, Secretario de Programación y Presupuesto y del actual Primer Mandatario, Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien también desempeño la cartera de Secretario de Programación y Presupuesto. Esto unido a la necesaria participación de México en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (G.A.T.T.), la concurrencia a reuniones binacionales y multilaterales, hasta llegar a la posible celebración de tratados de libre comercio con centro y sudamérica y el discutido Tratado de Libre Comercio en Norteamérica, con Los Estados Unidos de América y el Canadá.

La panorámica económica interna ha variado; primero, para frenar la inflación, con el Pacto de Solidaridad Económica de principios de 1988 y a partir de la actual administración, con los Pactos para el Estabilidad y Crecimiento Económico y el recientemente celebrado Pacto para la Estabilidad, la Capacitación y el Empleo, donde los sectores sociales se corresponsabilizan en mantener baja la inflación, impedir el

incremento en precios y ajustar ligeramente los salarios, en la pretensión de alcanzar niveles de un dígito para 1993.

Los elementos internos se van sumando a los internacionales, en forma tal que los programas de Solidaridad dependen, en buena medida de factores externos y de acontecimientos políticos. Estos impiden la nominación de un candidato en San Luis Potosí que busca prolongar su permanencia en el poder, o la salida del Gobernador electo en Michoacán, que propician el arribo del candidato del PAN al gobierno en Chihuahua o los desordenes en Tamaulipas. La vorágine involucra los cambios en la URSS, lo mismo que a los movimientos, en ocasiones armados en la Europa del Este; la salida del Presidente del Brasil, el autogolpe de estado en Perú; la agitación en Venezuela o las elecciones estrepitosas en Los Estados Unidos de América, donde el pueblo se manifestó por un cambio más real, que atienda los problemas domésticos.

En estas circunstancias no es posible anticipar resultados; una buena ley, en manos de funcionarios bajo consigna, produce desaliento; una ley que artificiosamente pretenda mantener al partido mayoritariamente en el poder, provoca indignación. Sin duda, las manifestaciones posteriores a las elecciones son signo de que las victorias reales o supuestas no pueden sostenerse con elementos fundados de duda; donde la población toma la calle e impide el acceso de los funcionarios electos al desarrollo de sus programas de

gobierno. La concertación puede responder más a la necesidad de preservar la tranquilidad social, que a muestras de debilidad; recordemos lo anotado en el capítulo primero, la política, decía Francoise Mitterand, es un equilibrio de fuerzas; cuando éste equilibrio se rompe, el gobernante cae.

De ahí la importancia de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), pueda responder a una situación compleja que no ha logrado asegurar a los mexicanos un nivel de vida, ni siquiera la posibilidad de trabajo para un número creciente de desempleados; los avances en materia económica se han visto rebasados por la intranquilidad social, cuya única forma de expresión, en nuestro sistema la vemos reflejada en los comicios.

Este ordenamiento consta de ocho libros, a través de los cuales se desarrollan las normas relativas a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; los partidos políticos; el Instituto Federal Electoral; los procedimientos especiales de las direcciones ejecutivas; el proceso electoral; el Tribunal Federal Electoral; el sistema de medios de impugnación y las sanciones; y la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A. INTEGRACION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA UNION.

1. Disposiciones Preliminares

La aplicación de las normas del Código se confía, en primer lugar, al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Federal Electoral y a los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, para la calificación de las elecciones de sus miembros. La pretensión de ésta legislación es dar a los organismos electorales mayor autonomía y confiabilidad. Sin embargo, por su estructura y la forma de nombrar a sus funcionarios, mantienen una relación subordinada con el gobierno federal, y en especial, con el titular del ejecutivo, como ya se ha apuntado.

2. Participación de los Ciudadanos en las Elecciones.

El título segundo, relativo a la participación de los ciudadanos en las elecciones, tiene dos capítulos: el primero, con los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el segundo, determina los requisitos de elegibilidad.

Se mantienen los derechos electorales de los ciudadanos, con el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, sobre la base de un sufragio universal, igual y obligatorio. En esta forma el voto no sólo debe ser instrumento para renovar las esferas del poder, sino para

preservar la soberanía del país; al sufragar, la comunidad política expresa, hasta un límite determinado, las funciones y responsabilidades de los gobernantes, de ahí la importancia del voto libre como garantía de un poder surgido del pueblo como su fuente natural.

Los requisitos para emitir el voto, son idénticos a los de legislaciones anteriores: estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar; el sufragio se emite en la sección electoral que corresponda al domicilio del elector, salvo los supuestos de excepción que consigne el mismo Código.

El capítulo segundo establece requisitos adicionales a los artículos 55 y 58 constitucionales para la elegibilidad de los diputados federales o senadores: estar inscrito en el Registro Federal de Electores y tener credencial para votar, así como el impedimento de ser candidato cuando se desempeñe un cargo público. En este aspecto se hace una distinción; por una parte señala a los funcionarios electorales y por otra a los servidores públicos, diputados locales o representantes ante la Asamblea del Distrito Federal. En el primer caso, separa los sujetos de los tres primeros incisos, de tal forma que en ningún caso pueden ser diputados federales o senadores: a). los consejeros magistrados en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, sin precisar que se trate de propietarios o en ejercicio de sus funciones;

b). los magistrados, jueces instructores o secretarios del Tribunal Federal Electoral, y c). los ciudadanos que pertenezcan al personal profesional del Instituto Federal Electoral. En cambio el consejero ante el Consejo General y los consejeros ciudadanos en los Consejos Locales o Distritales del Instituto sí podrán ser candidatos, cuando se separen de sus cargos con un mínimo de seis meses antes de la fecha de elección; los representantes de partidos políticos ante el Consejo General o los Consejos Locales y Distritales del Instituto deberán separarse tres meses antes de la elección. Con ello da una disparidad no justificada y coloca a los primeros funcionarios en condición desventajosa. Por lo que se refiere al segundo aspecto, los presidentes municipales, delegados políticos en el Distrito Federal o quiénes bajo cualquier circunstancia ejerzan sus funciones, deberán separarse de su cargo tres meses antes de la fecha de la elección; lo mismo los diputados locales y los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

En todos los casos, la Ley debió prever para los mismos supuestos, requisitos similares; conforme a la tradición de las legislaciones electorales, las personas en el desempeño de un cargo público no son elegibles, a menos que se separen del cargo con la antelación debida, a efecto de que la función que desempeñan no sufra demérito y se impida utilizar la influencia o los recursos propios del cargo para obtener uno diverso de superior entidad, por elección popular. La

exclusión que opera para algunos funcionarios de los órganos electorales es atinada, pero resulta ilógico que a otros funcionarios de los mismos órganos se les permita aspirar a puestos de elección popular, si se separan del cargo con cierta antelación.

Queda consignado el principio de que ninguna persona podrá ser registrada como candidato a distintos cargos de elección popular en un mismo proceso; por lo que se refiere a los diputados por representación proporcional se mantuvo el principio del Código anterior, en el sentido de que no podrán registrarse simultáneamente más de treinta candidatos a esos cargos, situación intrascendente para el proceso electoral. Es irrelevante que los mismos candidatos uninominales aparezcan en las listas de representación proporcional, pues se resta una facilidad adicional para acceder a la Cámara de Diputados, ya que no se trata del registro de una misma persona para cargos diversos, sino el registro de una persona para un mismo cargo, por dos principios de elección.

3. De la Elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

En el título tercero se reúnen las normas que el Código anterior contenía de manera dispersa, relativas a la elección del Presidente y de los legisladores, diputados y senadores.

En el capítulo segundo de este título se definen y aclaran conceptos y cálculos para la asignación de curules en la Cámara de Diputados mediante el principio de representación proporcional, que se han utilizado desde la creación de esta figura en el año 1976 y que resultaban confusos e indescifrables.

El artículo 12 da el concepto de votación emitida, al señalar que por ésta se entiende el total de los votos depositados en las urnas; asimismo el concepto de votación nacional emitida y votación nacional como aquella que resulte de deducir de la votación emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos. Aunque ambos conceptos tienen una aplicación distinta, pues el primero se aplica al supuesto previsto en la fracción II del artículo 54 constitucional y el segundo a la fracción IV de ese mismo artículo, resulta inconveniente, dada la claridad que propone este Código, el manejo de términos similares para situaciones diversas: votación emitida, votación nacional emitida y votación nacional, son gramaticalmente sinónimos.

Los supuestos para la asignación de curules son los siguientes:

a. Cuando algún partido obtenga más del 35% de la votación nacional emitida o alcance un mínimo de 251 constancias de mayoría relativa, se somete a normas especiales. En caso

contrario, según el inciso a) del artículo 13 y el artículo 14, a cada partido le son otorgadas las curules de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos, conforme a las listas regionales; para tal efecto, se resta del total de miembros que le corresponda, el número de constancias por mayoría; se divide su votación nacional entre el número de curules de representación proporcional que le corresponda para obtener su cociente de distribución y la votación obtenida en cada una de las circunscripciones plurinominales se divide entre su cociente de distribución; el resultado de esta operación será el número de diputados a asignar en cada circunscripción. En la asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en la lista regional correspondiente.

b. Al partido con el mayor número de constancias y con 35% de la votación nacional emitida, se le asignarán diputados hasta sumar 251 por ambos principios; adicionalmente contará con dos diputados por cada punto porcentual obtenido que exceda del 35% de la votación y hasta el 60%.

c. El partido con el 60% o más de la votación nacional emitida y menos del 70%, cuyas constancias de mayoría relativa no representen el porcentaje de votación obtenido, se le asignarán los diputados que permitan igualar este porcentaje.

En los casos señalados en los incisos "b." y "c.", se

procederá a asignarle al partido político las curules conforme al procedimiento señalado en el artículo 14. De esta manera se asegura la mayoría al partido que logre la votación más alta.

d. Las reformas de diciembre adicionan el precepto con un nuevo tercer inciso y convierten, el párrafo tercero anterior en cuarto; con ello se pretende aclarar tanto la limitante como el procedimiento, mediante la asignación de diputados de representación proporcional siguiendo un criterio apegado a la Constitución. La asignación no será sobre la totalidad de las curules de mayoría que obtenga el partido de que se trate, sino a partir de las 251 que otorgan la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

El texto aprobado es: "Al partido que haya obtenido 251 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente a más del 35% y hasta menos del 60% de la votación nacional emitida, le serán asignados dos diputados adicionales de las listas regionales por cada punto porcentual de votación que hubiera alcanzado por encima del 35%. En este supuesto, el número total de diputados por ambos principios no podrá ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 251, el número de diputados adicionales de las listas regionales que se le asignen por los puntos porcentuales de votación obtenida por encima del 35%." El precepto original resultaba tan confuso y lleno de interrogantes que fue

necesario aclararlo con esta adición no completa y que podría seguir explicando las operaciones a realizar, hasta llegar a la votación del 60% nacional o a la más alta lograda en cada circunscripción.

Una vez distribuidas las curules al partido político que se encuentre en los supuestos señalados, se procederá a asignar las restantes a los demás partidos políticos con derecho a ello, por medio de la fórmula de primera proporcionalidad.

La fórmula de primera proporcionalidad, tomará en cuenta el número de diputados a asignarles, del cual se deducirán los asignados al partido político correspondiente, en la forma antes señalada. Asimismo se deducirán los votos del partido al que en primer lugar se concedieron diputados, de la votación emitida que corresponda a cada circunscripción; la parte que resulte será la votación efectiva.

Esta fórmula consta de tres elementos: cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor. El primero resulta de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal entre el número de curules pendientes de repartir, multiplicado por dos; se distribuyen sucesivamente la primera y segunda curules, a los partidos cuya votación contenga una o dos veces este cociente; el segundo, cociente de unidad, se obtiene al dividir la votación efectiva deducidos los votos utilizados mediante el cociente

rectificado, entre las curules no repartidas y a cada partido se le asignarán sucesivamente tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad. El resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, después de haber participado en la adjudicación de las curules mediante la aplicación de los cocientes; éste se utilizará cuando hubiese aún curules por distribuir, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada partido.

El capítulo tercero del libro primero modifica el día de la elección y dispone que éstas serán el tercer domingo del mes de agosto, del año que corresponda, para elegir cada tres años, diputados y la mitad de los senadores y cada seis al Presidente de la República. Nuevamente damos tumbos en las disposiciones; en el Código Federal Electoral se estableció el primer miércoles de septiembre para incrementar la votación, con resultados tan adversos que efectivamente aumentaron los votos, pero en contra, lo que motivó retomar al sistema anterior.

En cuanto a la nulidad de la elección y a los procedimientos para cubrir las vacantes dentro del Congreso de la Unión se conservan las disposiciones previstas en el Código Federal Electoral (CFE).

B. PARTIDOS POLITICOS.

1. Disposiciones Preliminares.

El artículo 22 debe analizarse a la luz de lo dispuesto por los artículos 9 y 35 de la Constitución; este precepto señala que "La organización o agrupación política que pretenda participar en las elecciones federales deberá obtener el registro correspondiente ante el Instituto Federal Electoral", mediante el registro definitivo o el registro condicionado. Mas adelante determina: "La denominación de 'partido político nacional' se reserva... a las organizaciones políticas con registro definitivo", con lo que retoma lo dispuesto por el artículo 26 del CFE en el que se hacía reserva de la denominación 'partido'.

El artículo 9 Constitucional confiere a los ciudadanos el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, incluso para protestar contra algún acto de autoridad. El "pretender" no puede confundirse con el actuar, es su antecedente; implica la posibilidad futura de hacerlo, por lo cual pueden no sólo "pretender" sino participar en las elecciones federales. Tal vez su derecho a registrar candidatos y que estos figuren en las boletas electorales, requiera del registro correspondiente, pero aún sin registro podría proponer candidatos diversos o apoyar a alguno de los postulados. La confusión se da también con relación al artículo 35

Constitucional reformado, en cuya fracción III se consigna como prerrogativas de los ciudadanos asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, sin limitación alguna, como un derecho ciudadano, no de un partido político.

Es incorrecto que la ley secundaria reserve el nombre de partido político, así sea para los fines del Código, a las organizaciones registradas; un partido lo es, como vimos en el primer capítulo, por su estructura, objetivos y fines, no por la formalidad de un registro.

Conforme al artículo 23, los partidos políticos ajustaran su conducta a las disposiciones establecidas en el Código, lo que restringe su acción y puede hacerlos objetos de sanción. Sería más equitativo y democrático establecer que: los partidos políticos para que puedan desarrollar los fines que en su beneficio marca la Constitución, gozarán de las facultades que el Código determina.

Este precepto convierte al Instituto Federal Electoral en vigilante de las actividades de los partidos; así como en sancionador o denunciante, según el caso.

2. Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones.

El título segundo se refiere a los registros, definitivo y

condicionado, así como a los derechos y a las obligaciones de los partidos políticos. Para el registro se requiere, como en las legislaciones pasadas se dispuso, formular una declaración de principios, programa de acción y estatutos, contar con mínimo de 65,000 afiliados en el país, distribuidos en cualquiera de dos formas, 3,000 en la mitad de las entidades cuando menos o 300 en la mitad de los distrito uninominales.

Se establece el contenido mínimo de la declaración de principios, del programa de acción y de los estatutos, cuyo contenido es similar al del CFE, ya analizado. El procedimiento previo para la constitución de un partido político es el mismo que se determinó en el CFE, con la diferencia de que la autoridad que conocerá del mismo es el Instituto Federal Electoral en sustitución de la Comisión Federal Electoral. La adición del párrafo 3 del artículo 28 dispone que la organización interesada contará con un año para llevar a cabo el procedimiento de constitución y presentar la solicitud de registro, con la sanción de quedar sin efecto los trámites realizados en caso de transcurrir dicho plazo; se da seriedad al procedimiento de constitución de un partido y garantiza que éstos tengan efectivamente arraigo dentro de la voluntad ciudadana.

Una vez satisfechos los actos anteriores, se presentará la solicitud de registro acompañada de los documentos básicos y

las listas nominales de afiliados por entidades o distritos. El Consejo del Instituto integrará una comisión para el estudio de los documentos y formulará el proyecto de dictamen al Consejo, quien resolverá en un término de ciento veinte días. Cuando proceda expedirá el certificado definitivo; en caso de negativa, fundamentará las causas y lo comunicará a los interesados. La resolución será publicada en el Diario Oficial de la Federación y podrá recurrirse ante el Tribunal Federal Electoral.

Fue recuperada la figura del registro condicionado, prevista en la LOPPE, mediante la convocatoria que al efecto expida el Instituto Federal Electoral el primer trimestre del año anterior al de las elecciones federales ordinarias; aunque el trato resulta contrario al tradicional. En este caso deben ser las organizaciones y agrupaciones las que soliciten el registro y la autoridad concederlo una vez satisfechos requisitos mínimos de ley. La convocatoria señalará el plazo de presentación de las solicitudes y los requisitos a satisfacer que, cuando menos serán: contar con declaración de principios, programa de acción y estatutos; representar una corriente de opinión con base social, y haber realizado actividades políticas durante los dos años anteriores a la fecha de la solicitud. El Consejo General en un plazo máximo de 45 días naturales expedirá el certificado de registro y, cuando no proceda, expresará las causas que motivan la negativa; la resolución, en cualquier sentido, se publicará

en el Diario Oficial de la Federación.

Los partidos políticos con registro condicionado, nombrarán un representante con derecho a voz ante los Consejos y Comisiones de Vigilancia del Instituto Federal Electoral, gozarán de franquicias postales y telegráficas, tendrán acceso a la radio y televisión, recibirán financiamiento público del 50% que corresponda a cada partido político nacional por sus actividades generales; postular candidatos en las elecciones federales y designar representantes ante las casillas y representantes generales. No podrán coaligarse ni fusionarse entre sí o con los partidos políticos nacionales, lo que constituye una grave limitación a su derecho. el registro definitivo lo obtendrá cuando logre el 1.5% del total de la votación emitida en alguna de las elecciones en que participe; en caso de no obtener ese porcentaje, perderá los derechos y prerrogativas.

El Senado de la República en su dictamen señaló que "hoy en día ya nadie discute no sólo la importancia sino la necesidad de que en las sociedades contemporáneas existan y funcionen los partidos políticos. En las democracias modernas, con voto universal, libre y directo de grupos humanos numerosos, los partidos políticos son los medios indispensables para la conformación de gobiernos representativos. En el México de hoy, los partidos se ha constituido en verdaderos poderes sociales organizados en grupos que forman y articulan

posiciones políticas, y son los actores fundamentales en la postulación de contendientes para la elección de los titulares de los órganos de gobierno. Así, los partidos políticos recogen e influyen en los puntos de vista de la sociedad; representan voluntad popular; son instrumentos de promoción de ideologías; forman cuadros para el ejercicio del poder público; protagonizan los procesos electorales y coadyuvan en su organización, y cuando son gobierno conducen la marcha de la sociedad a partir de sus postulados y mediante su acción política". Debe reconocerse que el dictamen parte de una situación ideal más que de aspectos reales.

En el capítulo tercero se consignan los derechos de los partidos políticos nacionales, en su mayoría iguales a los que se contienen en ordenamientos anteriores: participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, gozar las garantías que el Código les otorga, disfrutar de las prerrogativas, recibir financiamiento público, postular candidatos en elecciones federales, participar en las elecciones estatales y municipales, nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.

EL COFIPE en los incisos e), h) e i), del artículo 36, confiere derechos adicionales a los partidos políticos: Se consigna como un derecho el formar frentes, coaliciones y

fusionarse; aunque el abrogado CFE, en el título séptimo del libro segundo, previó estas figuras, no las reconoció como derecho de los partidos políticos; además se reconoce su capacidad de tener en propiedad, posesión o administración los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines, lo que más que un derecho viene a ser una limitante a los partidos. Por último se establece el derecho de los partidos políticos a establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, con la limitante de que conserven su independencia política y económica, además de respetarse la integridad y soberanía del Estado Mexicano y del gobierno. En la práctica se ha venido dando desde hace muchos años por lo que es un simple reconocimiento de lo que en la práctica ha sucedido.

En lo general, se mantienen las obligaciones de los partidos políticos. Son nuevas las disposiciones contenidas en los incisos a) y b), las cuales sujetan la actuación de los partidos y de sus militantes a los cauces legales, a efecto de que respeten a los otros partidos políticos y a los ciudadanos, evitando la violencia, la alteración del orden público, de las garantías, o impedir el funcionamiento de los órganos de gobierno. En el inciso j) se impone la obligación a los partidos políticos de que el cincuenta por ciento, cuando menos, del tiempo oficial para difundir sus ideas, se dedique a difundir su plataforma política; esta condición,

que anteriormente no existía, los obliga a dar a conocer su plataforma. Asimismo, se consigna como obligación de los partidos, designar a los integrantes del Colegio Electoral y remitir la lista de los que les correspondan a la Comisión Instaladora; esta adición obedece, como ya lo hemos señalado, al hecho de que se retomó en la Constitución la integración de los Colegios Electorales, con sólo parte de sus integrantes y no con la totalidad. Otra obligación más, impide a los partidos el uso de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas, a otros partidos o a sus candidatos.

El artículo 39 dispone que el incumplimiento a las obligaciones señaladas se sancionará en los términos de los artículos 342 y 343, por el Instituto Federal Electoral, con independencia de la responsabilidad civil o penal que pueda exigirse en los términos de la Leyes correspondientes. En materia de sanciones el COFIPE presenta modificaciones con relación al CFE, por lo que al analizar la parte relativa nos referimos a ellas.

3. Prerrogativas de los Partidos Políticos Nacionales.

El título tercero retoma las prerrogativas de los partidos políticos contenidas en el CFE, las cuales son: en materia de difusión, acceso permanente a radio y televisión; en cuanto al régimen fiscal, franquicias postales y telegráficas y

participar del financiamiento público. La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, así como la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tendrán a su cargo hacer efectivo este derecho, distribuir tiempos, determinar canales, frecuencias y horarios; así como mantener el equilibrio entre los partidos y facilitar la difusión que pretendan.

En el artículo 44 se reproduce la obligación de los partidos políticos a utilizar, cuando menos, el cincuenta por ciento del tiempo que les corresponda en la difusión de sus plataformas electorales.

Se impone a la Dirección General del Instituto la obligación de solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención, artículo 48, a efecto de que los concesionarios de radio y televisión proporcionen las tarifas de los tiempos de los partidos políticos, las cuales no serán superiores a los de la publicidad comercial.

Se crea una nueva regulación en cuanto al financiamiento público a los partidos; éste se otorgará por alguno de los cuatro conceptos siguientes: Por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de

interés público. En el primer renglón se parte de una base subjetiva: el costo mínimo de una campaña para diputado y para senador; es subjetiva, pues varía de acuerdo a las diversas regiones, la naturaleza socioeconómica del electorado, las dificultades de penetración, las facilidades que den las autoridades administrativas y el grado de cultura de la población. El costo no responde a renglones predeterminados por lo que cualquier estimación será una apreciación.

El costo mínimo se multiplica por el número de candidatos propietarios, tanto para diputados como senadores, registrados por los partidos que hubiesen conservado su registro. La cifra total obtenida por diputados, de una parte, y por senadores de la otra, se dividirá entre la votación nacional emitida en la elección correspondiente para cada caso, determinándose así el valor unitario por voto. A cada partido se le asignará la cantidad que resulte de multiplicar el valor unitario por el número de votos válidos que haya obtenido en la elección de diputados por mayoría relativa o senadores, respectivamente.

La cantidad que resulte se entregará en la misma forma que disponía el CFE, es decir dentro de los tres años siguientes a la elección: en el primero se dará el veinte por ciento, en el segundo el treinta y el último año el cincuenta. Los montos correspondientes a la segunda y tercera anualidad

pueden ser incrementados por acuerdo del Consejo General.

Por actividades generales se dará el diez por ciento de la cantidad que resulte del costo mínimo de una campaña para diputado y senador multiplicado por el número de candidatos propietarios a diputado por mayoría relativa y senadores registrados por los partidos que hubiesen conservado su registro, lo cual significa la misma a cada partido político. Esa cantidad se entregará conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Por subrogación del estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, a cada partido se le otorgará anualmente el equivalente al cincuenta por ciento del monto anual del ingreso neto, por concepto de dietas percibidas en el año anterior de los diputados y senadores de dicho partido. Esta cantidad se entregará, también, conforme al calendario presupuestal.

No tendrán derecho a las ministraciones los partidos políticos con menos del 1.5% de la votación emitida, independientemente de que algunos de sus candidatos hubiesen ganado.

A los partidos con registro posterior a la fecha de la última elección, se les otorgará financiamiento por sus actividades

generales y las específicas, cuando el registro sea definitivo; si éste es condicionado, sólo recibirán el que corresponda a las actividades generales; las cantidades serán proporcionales a la fecha en que surta efectos el registro y conforme al calendario presupuestal aprobado.

El artículo 49, en el apartado 5 dispone, retomando el contenido de la fracción VIII del artículo 61 del CFE, que "los partidos políticos informarán anualmente al Instituto Federal Electoral, el empleo del financiamiento público" que hubiesen recibido; lo cual podría implicar conocer y hasta fiscalizar sus actividades, que por propia naturaleza deben mantenerse como parte de su estrategia para alcanzar el poder. Por otra parte, aún cuando no se precisa la sanción para el caso de incumplimiento, ésta podría significar hasta retirarles el financiamiento. El precepto, por su falta de claridad, va contra el espíritu del Código y de las disposiciones constitucionales.

El régimen fiscal de los partidos políticos no sufre ningún cambio con relación a su tratamiento dentro del CFE; así como tampoco se altera en materia de franquicias postales y telegráficas.

4. Frentes, Coaliciones y Fusiones.

El título cuarto consta de tres capítulos: De los frentes, de

las coaliciones y de las fusiones. Los partidos políticos, dos o más, pueden integrar cualesquiera de las tres figuras; los frentes tienen objetivos políticos y sociales no electorales, las coaliciones se integran para presentar plataformas y postular a un mismo candidato y las fusiones permiten constituir un nuevo partido o incorporarse en uno de ellos.

Para integrar un frente, se conservan los requisitos previstos en legislaciones anteriores: celebrar un convenio donde precisen su duración, las causas que lo motiven, los propósitos perseguidos y la forma en que ejercerán sus prerrogativas; este convenio se presentará al Instituto Federal Electoral, para su resolución, en un término de diez días, si cumple con los requisitos legales, ordenando su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

El primer párrafo del artículo 58, posibilita a los partidos políticos formar coaliciones para las elecciones de Presidente, diputados bajo ambos principios y senadores; disposición idéntica al primer párrafo del artículo 83 del CFE. El segundo párrafo reproduce el texto del artículo 90 del CFE, en el que se prohíbe a un partido político postular un candidato propio, cuando hubiese candidato de la coalición de la que forme parte.

Llama la atención el aumento en los requisitos exigidos para

integrar una coalición y las limitantes para la postulación de candidatos comunes, en los párrafos marcados con los números 3, 4 y 5 del mismo artículo 58. Esto podría interpretarse como la necesidad de fortalecer al partido en el gobierno contra una posible unión temporal y con efectos electorales, de los partidos de oposición. Se prohíbe a un partido político registrar como candidato a quien haya sido registrado como tal por alguna coalición; se prohíbe a las coaliciones postular como su candidato a quien haya sido registrado por algún partido político y, por último, se prohíbe a un partido político registrar al candidato de otro partido, salvo que éstos formen una coalición. En el artículo 92 del CFE se establecía que dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, podían postular al mismo candidato con el simple consentimiento de éste; la limitación de esta disposición, así como el fijar otras limitantes para el registro de candidatos comunes, reduce las posibilidades de los partidos minoritarios y, en consecuencia, afecta el marco democrático de nuestro sistema electoral.

Se establecen como requisitos para la postulación de candidatos de las coaliciones para el cargo de Presidente, artículo 59, el acreditar ante los consejos del Instituto Federal Electoral tantos representantes como corresponda a cada uno de los partidos que la integren; al considerar a la coalición como un solo partido político, la representación de la misma substituye la de los partidos, con esta idea,

contará con representantes ante las mesas directivas de casilla y generales en el distrito. Para el registro de la coalición y, en su caso de la candidatura, deberá ser aprobada por la asamblea nacional u órgano equivalente de cada uno de los partidos políticos coaligados, y comprobar que los órganos partidistas aprobaron la plataforma electoral de la coalición y al candidato. En cuanto a las prerrogativas en materia de radio y televisión, la coalición usará de los medios como si se tratase de un partido político, salvo el tiempo proporcional el cual se calculará sumando el que a cada partido coaligado le corresponda, de acuerdo a su fuerza electoral.

Por lo que se refiere a los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, la coalición tendrá efectos en los 300 distritos electorales y deberán cumplirse los mismos requisitos establecidos para el caso del Presidente.

En el caso de los candidatos a senador, acreditarán representantes por la coalición ante los órganos electorales, casillas y generales en los distritos; además la coalición será aprobada en las asambleas estatales, así como los candidatos y la plataforma electoral. Si la coalición postulase en diez o más entidades candidatos a senadores, su representación ante los órganos electorales del Instituto y las prerrogativas en materia de radio y televisión, se

sujetarán a los requisitos establecidos para el Presidente. La coalición comprenderá siempre fórmulas de propietario y suplente.

Cuando se trate de diputados por el principio de mayoría relativa deberán acreditar en los mismos términos su representación ante los órganos electorales, casillas generales en el distrito electoral. No podrán registrarse más del 30% de las candidaturas en distritos de una sola circunscripción plurinominal y del número de candidatos dentro de la misma circunscripción no se podrán registrar más de la mitad en distritos de una entidad federativa. Si se registran cien o más candidaturas se aplicarán los requisitos para la representación ante el Instituto y prerrogativas en radio y televisión, que en el artículo 59 se señalan para el caso de la postulación del Presidente.

El único requisito para formar una coalición, igual que en el CFE, es la de celebrar y registrar el convenio respectivo, el cual contendrá los nombres de los partidos políticos que la forman, la elección que la motiva, las generales de los candidatos, el cargo al que se les postula, el emblema y color o colores con los que participarán, la forma de distribución del financiamiento público, la prelación para que conserven el registro los partidos, en caso de que los resultados de votación no llegue al 1.5% por cada uno y el señalamiento del área geográfico-electoral a la que pertenece

cada uno de los candidatos registrados. Este se presentará para su registro al Director General del Instituto Federal Electoral a más tardar cinco días antes de que se inicie el registro de candidatos; en caso de que el Director General esté ausente, se presentará al Secretario General. El funcionario que lo reciba integrará expediente e informará al Consejo General, el cual resolverá sobre su registro, en forma definitiva e inatacable; en caso de proceder, se ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Para la fusión de los partidos políticos se conserva la misma regulación del CFE, facultando al Consejo General del Instituto, para que resuelva sobre la vigencia del registro del nuevo partido. Los convenios de fusión establecerán las características del nuevo partido o cuál de ellos mantiene su personalidad y registro, se presentará al Director General a más tardar un año antes del día de la elección para que lo someta a aprobación del Consejo General y éste resolverá en un término de treinta días; la resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

5. Pérdida de Registro.

El título quinto contiene las causas de pérdida del registro, las que en su mayoría ratifican las disposiciones previstas en el CFE: no obtener el 1.5% de la votación emitida, haber

dejado de cumplir los requisitos para su registro, ser disuelto por acuerdo de sus miembros, incumplir de manera grave y sistemática a juicio del Consejo General del Instituto las obligaciones que señala el Código y haberse fusionado con otro partido. Se adiciona como causal de pérdida del registro, la de no designar a los presuntos diputados para integrar el Colegio Electoral o no comunicar esta designación en tiempo o porque acuerde la no participación de los nombrados o éstos no cumplan sus funciones. La Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral emitirá la declaratoria cuando no se haya obtenido el porcentaje mínimo de votación; en los demás casos, la resolución será del Consejo General del Instituto. La pérdida del registro no tiene efectos con relación a los triunfos de sus candidatos por el principio de mayoría relativa.

C. INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.

1. Disposiciones Preliminares.

El primer título se dedica a desarrollar el contenido de los párrafos 7, 8 y 9 del artículo 41 de la Constitución. El Instituto Federal Electoral es depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones. Los fines del Instituto son, fundamentalmente declarativos: contribuir al desarrollo de la vida

democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos políticos electorales y el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política; el alcance de éstos no depende únicamente del Instituto; corresponderían en todo caso a los del Código. Debían señalarse sus atribuciones, en forma práctica y concreta; del artículo 69, en el que se contienen, sólo queda, como tal, la de integrar el Registro Federal de Electores.

Como lo marca la Constitución, el Instituto es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad y patrimonio propios; su patrimonio se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que se le asignen del presupuesto de egresos de la Federación; contará con funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral; la desconcentración será base de su organización. Tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en el territorio nacional por medio de 32 delegaciones, una en cada entidad y 300 subdelegaciones, conforme a los distritos electorales, además de oficinas municipales donde lo determine la Junta General Ejecutiva.

2. Organos Centrales.

Los órganos centrales del Instituto son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El Consejo es el órgano superior de dirección, responsable del cumplimiento a las normas constitucionales y legales; se integra con un representante del Ejecutivo Federal, que es el Secretario de Gobernación, quien lo preside; cuatro consejeros del Legislativo, dos diputados y dos senadores; seis consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos nacionales.

Los consejeros del órgano legislativo tendrán dos suplentes. En cada Cámara la mayoría designará uno de esos consejeros y el otro será nombrado por la primera minoría. En caso de vacantes, el presidente del Consejo General se dirigirá a las Cámaras a fin de que hagan la designación.

Los consejeros magistrados serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de una lista de cuando menos el doble de los que haya que elegir, enviada por el Presidente de la República. De la misma manera serán electos ocho consejeros suplentes de una lista adicional que presente el Presidente, para cubrir las faltas temporales o definitivas. Durarán en su cargo ocho años, pudiendo ser ratificados a propuesta del Presidente.

Los representantes de los partidos se acreditarán uno por cada partido que hubiese obtenido entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida, un representante adicional para los partidos que obtuvieron del 10% al 20%, un tercero para los partidos que obtuviesen del 20% al 30% y hasta un cuarto representante para los partidos con votación superior al 30%; los partidos con más de un representante podrán acreditar un representante común ante el Consejo, quien tendrá tantos votos como número de representantes tenga el partido. Por cada representante se designará un suplente; los partidos que obtengan su registro con posterioridad a la elección, podrán acreditar un representante con voz y sin voto. Los representantes podrán ser substituídos por los partidos en cualquier momento, dando aviso al presidente del Consejo General.

El Consejo General se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses y en extraordinaria cuando lo convoque su presidente; para la preparación del proceso electoral, se reunirá la primera semana de enero del año de las elecciones y a partir de entonces una vez al mes. Para que pueda sesionar requiere de la mayoría de sus integrantes, entre los que debe estar su presidente, quien tiene además, voto de calidad. El Director General y el Secretario General concurrirán a las sesiones con voz, pero sin voto.

El artículo 82, marca las atribuciones del Consejo General,

entre las que se encuentran, expedir los reglamentos internos del Instituto, designar al Director General y al Secretario General, resolver sobre el otorgamiento y pérdida de registro de los partidos políticos, dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores, aprobar el modelo de credencial para votar y los formatos de la documentación electoral, registrar a los candidatos, dar cuenta al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados del otorgamiento de constancias de asignación de diputados electos conforme al principio de representación proporcional, informar a los Colegios Electorales de las Cámaras el desarrollo de sus trabajos, conocer de los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General.

Entre las atribuciones que se confieren al Presidente del Consejo General, están la de proponer al Consejo el nombramiento de Director General y del Secretario General del Instituto; proponer anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo, una vez aprobado, a consideración del Presidente de la República, recibir las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y a diputados por el principio de representación proporcional para someterlos al Consejo General para su registro.

El Secretario General, entre otras funciones, tiene la de

recibir y sustanciar los recursos de revisión y dar trámite a los de apelación, informar al Consejo de las resoluciones del Tribunal Federal Electoral que le competan, así como las propias de su cargo.

La Junta General Ejecutiva del Instituto se integra con el Secretario General, los Directores Ejecutivos y el Director General quien la preside. Se reúne una vez al mes cuando menos; entre sus atribuciones fija las políticas generales, los programas y procedimientos del Instituto; supervisa el cumplimiento de los programas del Registro Federal de Electores, de las normas aplicables a los partidos políticos y el cumplimiento a los programas de capacitación electoral y educación cívica; evalúa el desempeño del Servicio Profesional Electoral, hace la declaratoria de pérdida del registro de los partidos que no alcancen el 1.5% de las elecciones federales, misma que comunicará al Consejo General y solicitará su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Esta Junta resolverá los recursos de revisión presentados, contra actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, durante los dos años anteriores al proceso electoral.

En el capítulo quinto se consignan las funciones y atribuciones del Director General y del Secretario General del Instituto. El primero preside y coordina la Junta General, lleva la administración cuida que los órganos de

ejecutivos y técnicos realicen adecuadamente sus labores; dura en su cargo ocho años. Para su designación, se requiere que sea mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos políticos, con un mínimo de treinta años de edad, nivel profesional y conocimientos que permitan el desempeño de sus actividades. El Director General representa legalmente al Instituto; tiene acciones directas y otras que dependen del Consejo General; entre las primeras, orienta y coordina las tareas de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, conviene con las autoridades competentes la información y documentos que el Instituto habrá de aportar para los procesos electorales locales, aprueba la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto, nombra a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, da a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal después de la calificación de las elecciones, recibe para información y estadística copia de los expedientes de todas las elecciones (se supone que quedan incluidas indebidamente las locales), ejerce las partidas aprobadas y otorga poderes así como representaciones. Por lo que se refiere a su participación en el Consejo General, tiene dos aspectos, pasivo y activo; en el primero, concurren a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. En el activo, podemos subdividirlo en el cumplimiento a sus determinaciones y en el sometimiento

para su aprobación; dentro de los primeros está acatar los acuerdos del Consejo y proveer lo necesario para su publicación; los segundos se refieren a someter para conocimiento, y, en su caso aprobación, los asuntos de su competencia, presentarle los expedientes con las actas de cómputo de las circunscripciones plurinominales, establecer el mecanismo para su conocimiento inmediato de los resultados preliminares de las elecciones, darle cuenta con los informes de elección que reciba de los Consejos Locales y Distritales, preparar para su aprobación el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias conforme a las convocatorias y someter a consideración del Presidente del Consejo el anteproyecto de presupuesto del Instituto.

El Secretario General dura en su cargo ocho años, suple en sus ausencias al Director General, actúa como Secretario del Consejo General en el cual participa con voz, así como de la Junta General Ejecutiva; cumple las instrucciones del Director General y lo auxilia en sus tareas, recibe los informes de los vocales ejecutivos de las Juntas Locales Distritales, expide las certificaciones y sustancia los recursos que deben ser resueltos por la Junta.

El último capítulo de este título se refiere a las Direcciones Ejecutivas 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. Los directores son nombrados por el Director General, deben ser mexicanos por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos, con 25 años de edad mínima y título profesional o equivalente, además de contar con experiencia en el área respectiva. Tanto la creación de direcciones como de unidades técnicas requieren la aprobación del Consejo General. Los directores acuerdan con el Director General los asuntos de su competencia.

a). La Dirección Ejecutiva del Registro Nacional de Electores, debe integrar el Catálogo General de Electores para lo cual aplicará la técnica censal en todo el territorio y parcialmente en el ámbito que determine la Junta General Ejecutiva. Además formará el Padrón Electoral que revisará y actualizará cada año; proporcionará a los órganos competentes y a los partidos políticos nacionales las listas nominales de electores. Con las autoridades federales, estatales y municipales, coordinará acciones para obtener la información necesaria sobre fallecimientos, pérdidas, suspensión y nuevos ciudadanos. Formulará el proyecto de división de los trescientos distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales, para lo cual actualizará la cartografía electoral del país. Cuidará la integración de las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales y les solicitará los estudios y desahogo de las consultas sobre asuntos de su competencia, llevará libros de registro y

asistencia de los representantes de los partidos políticos.
Acordará con el Director General del Instituto.

Se integra la Comisión Nacional de Vigilancia con la participación de los partidos políticos que es presidida por el Director Ejecutivo.

b). La Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos lleva a cabo funciones de registro, de prerrogativas y de control. Entre las primeras conoce de notificaciones y solicitudes de las organizaciones que pretendan constituirse en partidos políticos y de los que hayan satisfecho los requisitos para tal fin; además inscribe los convenios de fusión, frentes y coaliciones; en el segundo aspecto, les ministra el financiamiento a que tengan derecho, efectúa los trámites para franquicias postales y telegráficas, los apoya para hacer efectivas las prerrogativas fiscales y facilita su acceso a los medios de radio y televisión, para lo cual preside la Comisión de Radiodifusión y, en el último aspecto, registra a los representantes de los partidos ante los órganos del Instituto a nivel federal, local y distrital, así como los registros de candidatos a puestos de elección federal.

c). A la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral se le encomiendan los aspectos de apoyo e información del proceso electoral; de esta forma, colabora en la integración,

instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, provee lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral, una vez autorizados por el Director General y el Consejo General los formatos que esta Dirección elaboró. Además, recaba las actas de las sesiones y documentos relacionados con el proceso electoral de los Consejos Locales y de los Distritales; recibe la documentación necesaria a fin de integrar los expedientes para que el Consejo General realice el cómputo. Lleva las estadísticas de las elecciones federales. Con lo anterior se controla a las juntas y consejos en el país.

d). A la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral corresponde formular el Estatuto que regulará a los integrantes del Servicio Profesional Electoral; efectuará el reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal conforme a los programas elaborados, además de cumplir con las normas y procedimientos del servicio.

e). La Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica elabora los programas que seguirán las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, coordina y vigila su cumplimiento, prepara el material didáctico, orienta a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y exhorta a la ciudadanía para que cumplan con sus deberes cívicos, sobre todo el inscribirse en el Registro Federal de Electores y a votar.

f). Corresponde a la Dirección Ejecutiva de Administración aplicar las políticas, normas y procedimientos para el manejo de los recursos del Instituto, mediante la aplicación de los sistemas administrativos adecuados para el ejercicio y control presupuestales, con base en el manual de organización y catálogo de cargos y presupuestos del Instituto, aprobado por la Junta General Ejecutiva. Desde Luego es la encargada de cubrir las necesidades del Instituto, de acuerdo con los recursos materiales y financieros.

3. Organos Delegacionales.

El título tercero referente a la estructura territorial, determina la existencia de un consejo por cada entidad federativa y distrito electoral. Estos Consejos funcionarán durante los procesos electorales; su integración es análoga a la del Consejo General, incluye funcionarios del Servicio Profesional Electoral, consejeros ciudadanos y representantes de los partidos. Para los mismos ámbitos territoriales se establecen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas de carácter permanente, responsables de las funciones operativas y técnicas. La observación más relevante deriva de la ingerencia del Instituto en la vida de las entidades y municipios, al llegar hasta la distribución distrital para aplicar normas y disposiciones que debían corresponder a las autoridades locales, conforme su propia legislación; en

efecto, el sistema viciado desde el centro, impide a los ciudadanos de cada distrito y estado, seleccionar a sus representantes con métodos propios, ajenos a las disposiciones centrales. El sistema debía partir de los distritos no en uniformidad de composición, sino con respeto a las características, muy distintas de cada lugar.

Las Juntas Locales Ejecutivas, están presididas por los vocales ejecutivos y se integran, además con los vocales de organización electoral del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario; el vocal secretario auxiliará al vocal ejecutivo en tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deba conocer la Junta. Conforme al artículo 100, sesionará una vez al mes y sus atribuciones son las siguientes:

a. Supervisar y evaluar:

- El cumplimiento de los programas y acciones de sus vocalías y de los órganos distritales;
- El cumplimiento de los programas de cada vocalía.

b. Recibir y sustanciar los recursos de revisión presentados durante los dos años anteriores al proceso electoral.

c. Informar mensualmente al Director General sobre sus actividades.

d. Someter al Consejo Local las propuestas de consejeros ciudadanos que integrarán los Consejos Distritales, en la primera sesión que celebren en el mes de febrero.

Los vocales ejecutivos tienen bajo su responsabilidad a los vocales con quienes acuerdan los asuntos de su competencia entre los que se encuentran los programas del Registro Federal de Electores; someten al Consejo Local los asuntos que deba conocer, ordenan al vocal secretario expedir las certificaciones solicitadas por los partidos políticos, proven a las Juntas Distritales Ejecutivas y a los Consejos Distritales de los elementos necesarios para el desempeño de sus funciones, llevan la estadística de las elecciones federales y ejecutan los programas de capacitación electoral y educación cívica. En cada entidad se constituirá una Comisión Local de Vigilancia corresponsable de las labores del Padrón Electoral.

Los Consejos Locales, presididos por el Vocal Ejecutivo, se integran con cinco consejeros que serán los vocales de la Junta Local Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos electos por el Consejo General y los representantes de los partidos políticos nacionales, designados en la misma forma que los representantes al Consejo General; el Vocal Secretario de la

Junta actuará como Secretario del Consejo.

Los consejeros ciudadanos deben ser mexicanos por nacimiento en uso de sus derechos civiles y políticos y estar inscritos en el Registro Federal de Electores, nativos o residentes de la entidad, no haber desempeñado cargo de elección los últimos seis años ni haber sido dirigentes de algún partido político en el mismo lapso, además de no haber sido condenados por delito intencional y gozar de buena reputación; serán designados para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos. Recibirán la dieta de asistencia que se determine para cada proceso.

Los Consejos Locales iniciarán sesiones a más tardar el día último de enero de la elección ordinaria, sesionando una vez al mes por lo menos, con la presencia de la mayoría entre los que estará su presidente y sus resoluciones serán por mayoría, en caso de empate el presidente tiene voto de calidad. Entre sus atribuciones están las de velar por el cumplimiento de las disposiciones del Código; cuidar que los Consejos Distritales se instalen, designando a sus consejeros ciudadanos, publicar la integración de estos Consejos, registrar las fórmulas de candidatos y realizar el cómputo de la elección, en el caso de los senadores; así como resolver los recursos de revisión. Aquellos Consejos Locales que correspondan a las cabeceras de circunscripciones plurinominales, recabarán de los Consejos Distritales el

cómputo de votación por representación proporcional; realizarán los cómputos para turnar el original y las copias de su expediente:

- A la sala del Tribunal Federal Electoral, cuando existiere algún recurso de inconformidad, o

- Al Director General del Instituto y a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados, si no hubiere interpuesto.

Los Presidentes de los Consejos Locales conducen las sesiones, reciben el registro de candidatos a senadores, vigilan que los Consejos Distritales cuenten con la documentación aprobada y el material necesario, expiden constancias de mayoría a senadores, dan cuenta al Director General de los cómputos de elección y turnan a quien compete los recursos de revisión, apelación e inconformidad. Son auxiliados por el Secretario del Consejo, quien sustancia los recursos de revisión que deba resolver el Consejo. El presidente puede convocar a sesiones cuando lo estime conveniente o lo soliciten la mayoría de los representantes de los partidos políticos.

4. Los Organos del Instituto en los Distritos Electorales Uninominales.

En cada distrito electoral se instalará la Junta Distrital

Ejecutiva, el Consejo Distrital y se designará al vocal ejecutivo. La Junta Distrital Ejecutiva está integrada con el vocal ejecutivo quien la preside, los vocales que correspondan a cada Dirección Ejecutiva del Instituto y un vocal secretario. El Consejo Distrital funcionará en los procesos electorales con cinco consejeros miembros de la Junta Distrital, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos. El título Cuarto detalla, con minuciosidad las funciones de cada uno.

Corresponde a la Junta, reunida en una sesión mensual cuando menos, evaluar los programas de trabajo, proponer al Consejo Distrital el número y ubicación de casillas, capacitar y designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla y resolver los recursos de aclaración que le sean interpuestos. Los vocales ejecutivos además de velar por el cumplimiento a programas y someter al Consejo los asuntos que le competen, expiden las certificaciones solicitadas por los partidos políticos e informan al vocal ejecutivo de la Junta Local, el desempeño de sus actividades. En cada distrito se integrará la Comisión Distrital de Vigilancia que intervendrá en los trabajos del padrón electoral.

El Consejo Distrital funcionará durante el proceso electoral con cinco miembros consejeros de la Junta Distrital, seis consejeros ciudadanos y los representantes de los partidos políticos nacionales. Iniciarán sesiones a más tardar el día

último de febrero del año de la elección ordinaria y lo harán una vez al mes, cuando menos, con la presencia de la mayoría entre los que debe estar su presidente. Entre sus atribuciones vigila la observancia del Código, los acuerdos y resoluciones, la instalación de casillas; registra las fórmulas de candidatos y los nombramientos de representantes de los partidos, realiza los cómputos distritales de los diputados y la que corresponda a su jurisdicción de los senadores y del Presidente de la República. Los presidentes de los consejos llevan a cabo las funciones ejecutivas como recibir las solicitudes de registro de los candidatos, expedir constancias de mayoría a diputados, recibir y turnar recursos de revisión, apelación e inconformidad, entre las más importantes.

5. Mesas Directivas de Casilla.

Las mesas directivas de casilla, están formadas por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio en cada una de las secciones comprendidas en los trescientos distritos uninominales. Se componen de un presidente, un secretario, dos escrutadores y sus suplentes. Básicamente se reiteran las disposiciones de los ordenamientos anteriores, enfatizando la capacitación. Sus atribuciones son las mismas en cuanto instalación, recepción de votos, escrutinio y cómputo. Los presidentes son la autoridad máxima, pueden auxiliarse de la fuerza pública para

mantener el orden, así como suspender temporal o definitivamente la votación. Los secretarios, como en ordenamientos anteriores, levantan actas, cuentan boletas recibidas, comprueban el nombre del elector, reciben los escritos de protesta e inutilizan boletas. Los escrutadores hacen la cuenta de boletas recibidas y de votos emitidos.

En este título quinto se aprecia con claridad la participación ciudadana en el manejo de las elecciones, sobre todo cuando se dispone en el artículo 120 que los integrantes de las casillas deberán "ser ciudadanos residentes en la sección electoral que comprenda a la casilla"; también se puede derivar la desconcentración de la función electoral al quedar en manos de los vecinos.

6. Disposiciones Comunes.

El título sexto contiene disposiciones comunes que complementan las preliminares del primer título de este libro. Se refiere a la protesta que deben prestar los funcionarios electorales, el plazo para los partidos políticos para acreditar representantes, las copias certificadas que pueden solicitar los partidos. Se reformó el artículo 127 en diciembre de 1990, para que cuando el representante de un partido político deje de asistir a las sesiones del Consejo del Instituto por tres veces consecutivas, sea requerido desde la primera ocasión,

avisando al partido correspondiente para que compela a su representante.

D. DIRECCIONES EJECUTIVAS.

1. Procedimientos del Registro Federal de Electores.

Resulta innecesaria la inclusión de un libro para las direcciones que corresponden al Instituto Federal Electoral, que debían enmarcarse en todo caso en el libro anterior, dedicado al Instituto. En lugar de hacer más claro, obscurece el texto del Código al entrar a detalles que corresponden a reglamentos.

El primer título con seis capítulos se refiere a la Dirección del Registro Nacional de Electores y el segundo título a las otras direcciones. El título primero se denomina "De los Procedimientos del Registro Federal de Electores", con disposiciones preliminares y los capítulos siguientes: del catálogo general de electores, de la formación del padrón electoral, de la actualización del catálogo general de electores y del padrón electoral, de las listas nominales de electores y de su revisión, de la credencial para votar y de las comisiones de vigilancia.

Los servicios relativos al Registro Federal de Electores, de carácter permanente y de interés público, se prestarán por

conducto de las vocalías mencionadas en el libro anterior, en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas. Consta de dos secciones: Del Catálogo General de Electores y del Padrón Electoral; en el primero se consigna la información básica de los ciudadanos, obtenida por la técnica censal total y, en el segundo, se contienen los nombres de los ciudadanos consignados en el catálogo. Se trata así de contar con dos instrumentos que den veracidad; uno con datos generales para facilitar cualquier aclaración y el segundo la relación depurada de electores. Además de la técnica censal total, está el registro directo de los ciudadanos y la incorporación de datos que aporten las autoridades sobre fallecimientos, habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos. Fuera de este aspecto novedoso, las normas del Libro Cuarto, mantienen la esencia de las legislaciones anteriores en el afán de estructurar un padrón confiable que en el fondo permita dar la impresión de veraz, auténtico e integral, como lo señala el artículo 141, primer párrafo.

El capítulo primero, del Catálogo General de Electores, no contiene normas jurídicas sino declaraciones y definiciones, como el de "La técnica censal es el procedimiento que se realiza mediante entrevistas, casa por casa, a fin de obtener la información básica necesaria de los mexicanos mayores de 18 años", concluida la técnica censal, se verificará que no existan duplicaciones y una vez obtenida toda la información,

se procederá a integrar el padrón electoral. Varía la entrega de credenciales por medio de entrevistadores, por cada casa; si no se encuentra a la primera se le deja aviso para que acuda al módulo correspondiente y las credenciales no recogidas se destruyen, observándose relaciones con nombres.

Para mantener actualizado el catálogo, los meses de enero y febrero de cada año, se realizarán campañas tendientes a captar nuevos ciudadanos, variar los domicilios, reponer extravíos y tomar nota de suspensión o rehabilitación de derechos, los ciudadanos pueden acudir voluntariamente. La Dirección Ejecutiva del Registro podrá aplicar la técnica censal parcial en distritos o secciones para obtener información de nuevos ciudadanos o verificar datos.

Las listas nominales de electores contienen relación de ciudadanos por distritos y secciones electorales; en cada sección habrá un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores, estas listas se entregarán a las oficinas municipales a más tardar el 1° de abril, para que puedan recibir y acreditar las observaciones y devolverlas a las Juntas Distritales Ejecutivas a más tardar el 5 de mayo. Los partidos políticos pueden formular sus observaciones en el plazo señalado y además después del 1° de abril en que reciban de la Dirección Ejecutiva del Registro las copias de las listas nominales, hasta el 15 de julio en que deberá darse cuenta con las

mismas a la Comisión Nacional de Vigilancia. Los partidos pueden tener acceso permanente a la información contenida en el padrón electoral y en las listas de electores, mediante terminales de computación que se les proporcionarán. La Dirección Ejecutiva recabará de los órganos de la administración pública federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio; los servidores del Registro Civil la mantendrán informada sobre cualquier fallecimiento, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva; lo mismo harán los jueces en caso de suspensión o pérdida de derechos políticos, declaración de ausencia o presunción de muerte y la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la expedición o cancelación de cartas de naturalización, certificados de nacionalidad o renunciaciones a la nacionalidad que reciba.

La credencial para votar contendrá los mismos datos que señalan el ordenamiento anterior, con la novedad de la fotografía del elector y la firma impresa del Director General del Instituto Federal Electoral; su reposición podrá solicitarla el ciudadano antes del 31 de julio del año de la elección.

Con relación a la credencial de elector, el 17 de julio de 1992, fue publicado el decreto que adiciona el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en sus artículos transitorios decimoséptimo y decimooctavo al Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala:

"ARTICULO DECIMOSEPTIMO.- Para las elecciones federales a celebrarse a partir de 1994, se estará a lo siguiente:

"I.- Se expedirá una Nueva Credencial para Votar con fotografía. Para el efecto deberá realizarse una actualización y depuración integral del Padrón Electoral, cuyos procedimientos técnicos, así como la forma de participación de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de estas actividades, serán adoptados por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal Electoral.

"II.- En las nuevas credenciales se podrá omitir el número de las demarcaciones distritales, con el propósito de hacer posible, a partir del seccionamiento, su utilización en procesos electorales ulteriores. Las secciones electorales se numerarán progresivamente por cada entidad federativa.

"ARTICULO DECIMOCTAVO.- Para las elecciones federales a celebrarse en el año de 1994, se aplicarán las reglas que a continuación se indican.

"I.- Se establece la obligación de los ciudadanos de acudir a los módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a

fin de obtener su Nueva Credencial para Votar con fotografía, debiendo identificarse de acuerdo a los medios que para sufragar precisa el artículo 217 del presente Código, o por los procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia. La constancia de entrega de la credencial con la referencia de los medios identificatorios, quedará en el expediente del ciudadano.

"Para el efecto se llevará a cabo una amplia campaña de comunicación a fin de convocar y orientar a los ciudadanos.

"II.- Conforme al calendario de actividades previsto en el Código, se elaborarán cada una de las listas nominales, tanto para su revisión como para su entrega a los Consejos Locales, con dos apartados: 1) Con los ciudadanos que hayan obtenido su Nueva Credencial para Votar con fotografía hasta el cierre de la inscripción en el Padrón que concluye el 28 de febrero de 1994; y 2) Con los nombres de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que no hayan obtenido su Nueva Credencial para Votar con fotografía.

"Además de cumplir con lo dispuesto por el artículo 156 de esta Ley, las listas nominales se exhibirán en los módulos.

"III.- Los ciudadanos podrán obtener en los módulos su Nueva Credencial para Votar con fotografía hasta el 17 de julio de 1994, siempre y cuando estén inscritos en el Padrón

Electoral.

"IV.- Para los efectos del párrafo 1 del artículo 217 de este Código, sólo podrán emitir su voto los ciudadanos que habiendo obtenido su Nueva Credencial para Votar con fotografía, la exhiban el día de la jornada electoral, y aparezcan en cualquiera de los dos apartados de la lista nominal."251

Las Comisiones de Vigilancia se integran para vigilar que las diferentes acciones del registro, se lleven con apego al Código; desde el cuidado en la inscripción de los ciudadanos en el Padrón y en las listas nominales de electores, la entrega de credenciales, la recepción de observaciones de los partidos, hasta intervenir en las campañas anuales de actualización. Estas Comisiones se integran, según el caso, con el Director Ejecutivo del Registro o los vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales, quienes las presiden, un representante propietario y un suplente por cada partido político nacional y un secretario designado por el presidente y un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

251. Diario Oficial de la Federación. 17 de julio de 1992.
pág. 2 y 3.

2. Bases para la Organización del Servicio Profesional.

El Servicio Profesional Electoral, contemplado en el título segundo, deriva de la reforma constitucional analizada en el capítulo anterior, con relación a los artículos 5 y 31, en el que se profesionaliza el servicio electoral, con la finalidad de dotar de objetividad e imparcialidad la función de organizar las elecciones, como lo establece el segundo párrafo del artículo 167.

Dentro de las disposiciones preliminares se contienen las normas para la elaboración del anteproyecto del Estatuto. La responsabilidad de elaborar el anteproyecto, corresponde a la Junta General Ejecutiva, la cual someterá a la aprobación del presidente del Consejo General; este funcionario la remitirá al Ejecutivo Federal para su aprobación y expedición. El Estatuto desarrollará, concretará y reglamentará las bases normativas del título que se analiza del COFIPE.

El Servicio Profesional Electoral, se integra por el Cuerpo de la Función Directiva y el Cuerpo de Técnicos; el primero proveerá el personal para los cargos con atribuciones de dirección, mando y supervisión, en la Junta General Ejecutiva, así como los inmediatamente inferiores al de Director Ejecutivo, las vocalías ejecutivas y vocalías en las Juntas Locales y Distritales; el segundo al personal con actividades especializadas.

En ambos Cuerpos se estructurarán niveles o rangos, diferenciados de los cargos y puestos de la estructura orgánica del Instituto, para permitir la promoción de los miembros titulares de los cuerpos. El Estatuto define los niveles o rangos de cada Cuerpo y los cargos o puestos a los que dan acceso, forma el catálogo general de cargos y puestos, otorga la titularidad en un nivel o rango y para el nombramiento de un cargo o puesto, da las bases de reclutamiento y selección, para la formación y capacitación profesional, sistema de ascenso, sanciones y remociones. El Estatuto contiene las normas para la organización de los Cuerpos del Servicio Profesional Electoral, las relativas a ramas de empleados administrativos y de trabajadores auxiliares, así como las reglas para su composición, ascensos, movimientos, sanciones administrativas y demás condiciones de trabajo, serán sujetos de la fracción XIV, apartado B, del Artículo 123 Constitucional, como lo señala expresamente el artículo 172, siendo considerados como personal de "confianza".

E. PROCESO ELECTORAL.

En este Libro se reajustan las etapas del proceso electoral, al considerar la organización electoral y el sistema de medios de impugnación; reduce los plazos a fin de que el proceso se inicie en enero del año de la elección y concluya

en noviembre; fija un nuevo calendario para el registro de candidatos, elimina la figura del registro concurrente, para evitar duplicidades. Se regulan, por primera vez, las campañas electorales y la propaganda política para fortalecer la competencia pluripartidista. Suprime tanto las casillas "bis" como las listas adicionales del diez por ciento.

1. Disposiciones Preliminares.

El primer título consta de dos artículos; en el primero, 173, se define al proceso electoral como "el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión". Asimismo señala que previamente al inicio del proceso electoral deberán estar determinadas, por parte del Consejo General del IFE, las cinco circunscripciones plurinominales, el número de diputados a asignar en cada una de ellas y, en su caso, la demarcación de los distritos uninominales.

El segundo precepto determina que el proceso electoral ordinario se inicia en el mes de enero del año en que deban llevarse a cabo las elecciones y concluye en noviembre; comprendiendo cuatro etapas:

Preparación de la Elección. Parte de la primera sesión del Consejo General del IFE y concluye al iniciarse la etapa siguiente.

Jornada Electoral. Principia a las ocho horas del tercer domingo de agosto y concluye con la publicación de los resultados electorales en el exterior de la casilla y el envío de la documentación y expedientes a los Consejos Distritales.

Resultado de las Elecciones. Comienza con la remisión de la documentación a los Consejos Distritales y concluye con la instalación de los Colegios Electorales.

Calificación de las Elecciones. Al instalarse los Colegios Electorales de cada una de las Cámaras, inicia esta etapa, la que culmina con la declaración de validez de las elecciones.

Aunque se conserva el fondo del proceso electoral, el COFIPE lo separa en cuatro etapas, mientras que el CFE lo dividía en tres; lo anterior se debe a que al concluir la elección éste último denominaba a la etapa siguiente como "posterior a la elección" y el nuevo Código distingue entre el resultado y la calificación de las elecciones.

2. Actos Preparatorios de la Elección.

El título segundo comprende cinco capítulos: el procedimiento del registro de candidatos, de las campañas electorales, de los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, del registro de representantes y de la documentación y el material electoral.

a. Registro de Candidatos.

Reproduce la disposición contenida en el CFE, en el sentido de que el derecho de registro se confiere únicamente a los partidos políticos nacionales.

Se establece como una obligación para el registro de los candidatos el que el partido postulante presente y registre, artículo 176, la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán, a más tardar durante los últimos diez días del mes de febrero del año de la elección. El registro de candidatos se deberá efectuar:

- i. Para los candidatos a diputados por mayoría relativa, del 15 al 31 de mayo, por los Consejeros Distritales.
- ii. Para los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, del 1° al 15 de junio por el Consejo General;
- iii. Para senadores, del 1° al 15 de mayo, por los Consejos

Locales;

iv. Para Presidente de la República, del 1° al 15 de marzo por el Consejo General.

Los requisitos que deberá contener la solicitud son muy similares a los señalados por el CFE, pero cabe destacar que en el párrafo tercero se impone al partido político, la obligación de acreditar "que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político." Una vez recibida la solicitud se verificará; cualquier omisión podrá subsanarse dentro de las 48 horas siguientes, siempre y cuando no exceda del plazo señalado para el registro; la solicitud presentada fuera de los plazos o no subsanada dentro de los mismos, será desechada. El Consejo General y los Consejos Locales y Distritales, celebrarán una sesión al día siguiente del vencimiento del plazo, para registrar las candidaturas que procedan. Posteriormente el primero informará a los últimos sobre el registro de los candidatos a diputados, bajo el principio de representación proporcional, y estos a su vez le informarán sobre el registro de las candidaturas que le competen. El Consejo General solicitará la publicación de las listas de candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan en el Diario Oficial de la Federación.

La substitución de candidatos procede libremente dentro del plazo establecido para su registro; una vez transcurrido, sólo procede por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, salvo que esta última se presente dentro del término de treinta días anteriores a la elección. En ambos casos debe solicitarse la misma por escrito al Consejo Gen. ral.

b. Campañas Electorales.

El artículo 182 da una definición de campaña política, como "el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto"; no contempla el aspecto de la orientación y motivación ciudadana, mediante la presentación de sus plataformas políticas que representen las diversas opciones, lo que sería congruente con el contenido general del propio precepto y con las definiciones para los demás conceptos. Así define como actos de campaña "las reuniones públicas, asambleas, machas y en general aquellos en los que los candidatos y voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas." La propaganda electoral la define como el "conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la

ciudadanía las candidaturas registradas". Estos últimos deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones establecidos en los documentos básicos y en la plataforma electoral.

El Código reconoce, en su artículo 183, que no existirá límite alguno para las reuniones públicas de los partidos políticos, salvo los derechos de terceros y las disposiciones que para el ejercicio de la garantía de reunión y conservación del orden dicte la autoridad administrativa. Para que puedan celebrarse actos en locales de propiedad pública deben solicitarse por escrito, con los datos y requerimientos necesarios, así como en el caso de mítines y marchas que impliquen interrupción de la vialidad.

Se llega hasta el detalle innecesario de señalar los tipos de propaganda, permisos a obtener, lo que en el fondo limita el derecho de los partidos; debía únicamente proteger la propiedad particular, condicionando a la autorización del dueño. Lo que en nuestro concepto resulta atinado es el retomar el contenido del artículo 60 del CFE, el cual estaba mal ubicado como prerrogativa de los partidos políticos, y limitar, en el artículo 189, la colocación de publicidad, con lo cual se protegen edificios y monumento históricos y el entorno ecológico. Se ratifica la prohibición de celebrar reuniones o actos públicos de campaña o de propaganda los tres días anteriores a las elecciones, disposición que tuvo

como justificación el impedir la comisión de actos violentos. Se limita, además, el llevar a cabo encuestas o sondeos durante los cinco días anteriores a la jornada electoral y el dar a conocer los resultados de las que antes de ese plazo se hubiesen practicado.

c. Integración y Ubicación de Casillas.

La novedad en la integración de casillas es que sus votantes no excedan de 1,500 en cada casilla y que por cada 750 electores o fracción se instalará una casilla que podrá ordenarse alfabéticamente en una misma sección.

Las normas de integración y requisitos de ubicación de las casillas son los mismos que en los ordenamientos anteriores. En el mes de abril, las Juntas Distritales localizarán los domicilios para las casillas, presentando sus listas a los Consejos Distritales los primeros diez días de mayo, para que hagan los cambios necesarios o los aprueben y el presidente del Consejo ordene su publicación a más tardar el 1° de julio.

Las listas de integrantes de las casillas y la ubicación de la misma se fijarán en lugares públicos del distrito electoral. En todo el procedimiento de integración y ubicación de las casillas tienen intervención los partidos políticos.

d. Registro de Representantes.

En general el procedimiento para el registro de representantes de los partidos políticos no sufrió modificaciones importantes con relación al CFE. Los partidos podrán designar dos representantes propietarios y un suplente por casilla, además de representantes generales uno por cada diez casillas en las áreas urbanas y por cada cinco en las rurales. Se establecen las mismas atribuciones que en el Código anterior.

e. Documentación y Material Electoral.

La documentación electoral será la usual, con la novedad de que el modelo lo aprobará el Consejo General del Instituto; las boletas estarán en poder del Consejo Distrital, veinte días antes de la elección y con los presidentes de las casillas, cinco días previos con todo el material para la elección, dando las medidas de control en su manejo. Las urnas serán transparentes y marcarán la elección de que se trate.

3. Jornada Electoral.

a. Instalación y Apertura de Casillas.

Establece que el tercer domingo de agosto del año en que se efectúe la elección ordinaria, a las 8:00 horas, el Presidente, Secretario y Escrutadores instalarán la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos que concurran, levantándose un acta en la que se hagan constar las incidencias ocurridas durante la instalación, siendo obligación de la mesa directiva estar presente hasta su clausura.

Se retoma del CFE el procedimiento a observar en el caso de que no pudiese instalarse la casilla en los términos dispuestos. Se elimina como causa para cambiar la sede de una casilla, el acuerdo mayoritario de los funcionarios y representantes, para facilitar la votación, lo que puede ir en detrimento del electorado y de su seguridad, ya que son los representantes de casilla los que pueden, al momento de instalar la casilla, percatarse de cualquier problema que interfiera con la votación.

b. Votación.

Los cambios con relación al CFE, los podemos encuadrar en dos aspectos principales. El primero se refiere a la suspensión de la votación, la cual en el CFE podía ser decretada por el presidente de casilla cuando se alterara el orden, quien también determinaba el momento en que esta podía proseguir. En el artículo 216 se prevee que en este supuesto, el

presidente de la casilla podrá suspender sólo en el caso de fuerza mayor y deberá dar aviso de inmediato al Consejo Distrital, por escrito firmado por dos testigos, y será el Consejo quien resuelve si se continúa o no con la votación.

El otro aspecto se refiere al caso de los electores que se encuentren fuera de su casilla al momento de votar, limitado al elector que se encuentre fuera de su sección, pero dentro de su distrito. En el CFE se le permitía a éste elector el votar por todos los candidatos, es decir por diputados, bajo ambos principios, senadores y Presidente de la República. El COFIPE, en su artículo 223, reduce al elector a votar únicamente por diputados por el principio de representación proporcional, senadores y Presidente. Con ello el elector debe encontrarse en su mismo distrito electoral y, en consecuencia, el candidato a diputado por mayoría absoluta corresponde a su casilla, por lo que no vemos razón de fondo para limitar ese voto.

Los documentos y procedimientos para la identificación de los votantes, observan lo previsto en el CFE.

Al cerrarse la votación, se levantará otra acta en la que se harán constar los hechos y circunstancias que se hubiesen dado. Los elementos y demás requisitos de esta acta son los mismos que contemplaba la legislación anterior.

c. Escrutinio y Cómputo.

Las reglas de escrutinio y cómputo de la votación son muy similares a las de CFE. Sólo será considerado válido el voto donde se marque un círculo o cuadro, por el elector, que contenga el emblema del partido o la coalición. Todos los demás votos serán nulos, con lo que se dejan de lado los supuestos contemplados por el CFE para los casos de candidatos comunes, figura que suprime este Código, así como las distintas variantes de los votos en los casos de coaliciones.

Al concluir el escrutinio y cómputo, se levantará un acta, la cual contendrá los mismos elementos señalados en el CFE, con algunas variantes de forma. Después de haber agotado las etapas posteriores, integración de paquetes, entrega de actas a los representantes de los partidos políticos, publicidad en el exterior con los resultados obtenidos en la casilla, se procederá a levantar el acta de clausura. A partir de ese momento los presidentes de casilla tendrán un término, que dependerá de las condiciones y distancia a recorrer, para entregar los paquetes al Consejo Distrital.

Se prevee también la participación y la colaboración, durante esta etapa, de las autoridades administrativas y judiciales, así como de los notarios públicos y colegios de notarios.

4. Actos Posteriores a la Elección y Resultados Electorales.

El artículo 243 establece que los Consejos Distritales harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme se reciban, El presidente del Consejo Distrital dará lectura en voz alta al resultado de la votación, ordenará la suma correspondiente e informará de inmediato a la Dirección General del Instituto.

Los Consejos Distritales harán primero el cómputo de la votación para diputados, luego la de senadores y, por último, la de Presidente de la República. Para ello celebrarán una sesión a partir de las ocho horas del miércoles siguiente al día de la elección.

Una vez concluido el cómputo total de los votos por cada una de las instancias competentes, el Presidente del Consejo Distrital expedirá constancia de mayoría a la fórmula de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que haya obtenido el mayor número de votos; el presidente del Consejo Local expedirá la constancia de mayoría a los candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría de votos y el presidente del Consejo General expedirá a cada partido las constancias de asignación proporcional.

F. TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL.

Corresponde, de acuerdo con este libro del COFIPE, la impartición de justicia al Tribunal Federal Electoral, además de garantizar que los actos o resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad.

Es competencia del mismo, resolver sobre los recursos de apelación y de inconvencimiento, así como la imposición de sanciones. Determina los requisitos para la designación de magistrados, por la Cámara de Diputados, con base en la propuesta que formule en Presidente de la República; así mismo, las reglas para el funcionamiento de las salas y de su personal.

El 14 de enero de 1991 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el reglamento interno del Tribunal, el cual norma su organización y funcionamiento, a la vez que regula el aspecto procesal.

1. Disposiciones Preliminares.

Se define al Tribunal Federal Electoral como el órgano jurisdiccional autónomo, en materia electoral, encargado de la sustanciación de los recursos de apelación y de inconvencimiento, cuyas resoluciones son definitivas, sin embargo pueden ser revisadas y en su caso, modificadas aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral por los Colegios Electorales de cada una de las

Cámaras.

El Tribunal cuenta con una Sala Central, con sede en el Distrito Federal, y cuatro salas Regionales, una en cada cabecera de las demás circunscripciones plurinominales; la primera funciona permanentemente y las cuatro restantes durante los procesos electorales. En el período de elecciones la Sala Central opera como la sala regional de la circunscripción que comprenda al D.F. En el CFE el Tribunal de lo Contencioso Electoral era considerado como un organismo autónomo de carácter administrativo que tenía por objeto la tramitación, integración y sustentación de los expedientes relativos a los medios de impugnación y sólo constaba de una Sala Central.

La Sala Central se integra con cinco magistrados y las Regionales con tres. En el Código de 1987 el Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión en el mes de mayo anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos y con origen en la Cámara de Diputados.

2. Salas y Magistrados.

En el nuevo Código la Sala Central tiene competencia para resolver los recursos de apelación y de inconformidad.

interpuestos contra los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local; además, resuelve los recursos de apelación que se interpongan en los dos años anteriores al proceso, contra actos o resoluciones del Instituto, así como la resolución de los recursos de apelación o inconformidad que se interpongan en los procesos de elecciones extraordinarias.

La legislación que se abrogó consideraba al Tribunal de lo Contencioso Electoral con funciones de trámite, integración y substanciación de todos los expedientes relativos a los medios de impugnación.

El COFIPE concede a las Salas regionales atribuciones para resolver durante los procesos electorales ordinarios, los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformidad contra los actos y resoluciones o resultados de las actas de cómputo distrital y local de los órganos del Instituto, dentro su circunscripción. Faculta al Tribunal para estructurar su propio reglamento y define los criterios de interpretación normativa que deben sostener las Salas del Tribunal a fin de disminuir su discrecionalidad (Arts. 263 al 267 del COFIPE).

Los Magistrados del Tribunal designados, a propuesta del Ejecutivo en los términos del artículo 41 Constitucional, por mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de

Diputados, deben reunir los mismos requisitos determinados para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de no haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional de ningún partido político, ni haber tenido cargo de elección popular, en ambos casos, en los últimos cinco años anteriores a la designación. Duran en su cargo ocho años.

Con esto, el Jefe del Ejecutivo se reserva la designación de los magistrados. Como ya se señaló, anteriormente su designación correspondía a la Cámara de Diputados y a propuesta de los partidos políticos, es decir es marcado el retroceso democrático.

Para la remoción de los magistrados, el Presidente del Tribunal convocará a la Comisión de Justicia, misma que presidirá junto con dos consejeros de la Cámara de Diputados acreditados ante el Instituto, dos consejeros magistrados y dos magistrados del Tribunal, observando el derecho de audiencia; sus resoluciones serán definitivas.

3. Funcionamiento.

Una novedad incluida en el Título Sexto es la figura de los jueces instructores, con el fin de contribuir al fortalecimiento de la estructura del Tribunal y coadyuvar a la mayor eficiencia en la función jurisdiccional. Deben ser

licenciados en Derecho con una antigüedad mínima de 3 años de titulación, no haber desempeñado cargos de elección popular en los últimos 6 años, ni haber sido dirigentes nacionales, estatales o municipales de partido en el mismo lapso; su nombramiento recae en el Tribunal a propuesta su presidente.

La Sala Central designará entre los magistrados de cada sala regional, al que deberá fungir como presidente para cada proceso electoral, además tiene la facultad de nombrar a los jueces instructores de la sala y al secretario general, elaborar el reglamento interior del Tribunal Federal Electoral, definir los criterios de interpretación para la aplicación del Código y de las resoluciones de las salas regionales, cuando exista alguna contradicción, con la obligación de publicarlos dentro de los seis meses siguientes a la conclusión de los procesos electorales, determinar y, en su caso, aplicar las sanciones derivadas de las faltas administrativas que le competen.

En lo concerniente a la Sala Central, son de su competencia: conocer los recursos de apelación y de inconformidad que correspondan a la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el D.F.

En el CFE, se contemplaba únicamente la atribución del presidente para nombrar secretarios y personal para la tramitación y sustanciación de los expedientes relativos a

los medios de impugnación (Art. 358, C.F.E.).

G. NULIDADES, MEDIOS DE IMPUGNACION Y SANCIONES.

1. Nulidades.

En los artículos 286 al 291 se enumeran en forma precisa y sistemática las causales de nulidad. Así, prevee las causas de nulidad de la votación en una casilla, de la votación para un diputado de mayoría relativa y de la votación para senador.

A las causas de nulidad de la votación en una casilla, previstas en el CFE, se le adicionaron cuatro nuevos supuestos relativos a que el escrutinio o cómputo se realice en un local distinto al predeterminado para ello; que se reciba la votación en fecha distinta a la señalada para la elección; que la votación sea recibida por personas u organismos distintos a los facultados para ello, y que se impida el acceso o se expulse injustificadamente a los representantes de los partidos políticos, así como ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la directiva de la casilla o electores si esos hechos son determinantes en el resultado de la elección. Estas causales se encontraban contempladas para el caso de nulidad de la elección y no para el caso de la votación de la casilla, por lo que siguiendo un planteamiento lógico el COFIPE los cambia de ubicación.

La elección de un diputado por mayoría relativa será nula, según el artículo 288, cuando se presenten, en por lo menos el veinte por ciento de las casillas, alguna o algunas causas de nulidad o cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones.

El artículo 289 señala las causas de nulidad para la elección de senador: "1. Son causas de nulidad de la elección de senador en una entidad federativa, cuando se den los supuestos del artículo 288 y se acrediten alguna o alguna de las causas señaladas en el artículo 287 de este Código -relativo a la nulidad de la votación en una casilla- en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad que se trate."

La nulidad sólo procederá en los casos en que haya quedado plenamente acreditada la causal y ello hubiese sido determinante para el resultado de la elección. La nulidad no podrá ser invocada por el partido político que dolosamente la hubiese provocado.

En cuanto al órgano que declara la nulidad de una elección o votación, el COFIPE señala que será el Tribunal Federal Electoral, quitándole así al colegio electoral la exclusividad que le otorgaba el CFE, pero conserva, para el colegio, el derecho de modificar dicha declaratoria.

2. Sistema de Medios de Impugnación.

El sistema de impugnación en su conjunto deriva de la experiencia aplicativa de los recursos contemplados en la legislación electoral de 1987, por lo que en alguna forma, se han perfeccionado y su objeto es dar definitividad a cada etapa de las que integran el proceso electoral, firmeza a las resoluciones que dicten los órganos electorales, procurando que se sujeten al principio de legalidad. Los recursos electorales, previstos por el Código, se dividen en dos grupos, dependiendo del momento en el que estos pueden ser interpuestos:

- a. Los que proceden durante los dos años previos a la elección:

Aclaración.- Su naturaleza es de carácter administrativa y se interpone por los ciudadanos en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral, una vez agotada la rectificación prevista por el artículo 151, con relación a su inclusión o exclusión de la lista nominal de electores. Su resolución corresponde a la Junta Ejecutiva Distrital respectiva, teniendo el carácter de definitiva e inatacable.

Revisión.- Recurso de carácter administrativo que interponen los partidos políticos contra los actos o resoluciones que

emitan los órganos distritales y locales del IFE; la resolución depende de la Junta Ejecutiva de nivel jerárquico inmediato superior al que la emitió.

Apelación.- De carácter jurisdiccional y se interpone contra las resoluciones del recurso de revisión, así como en contra de los actos o resoluciones de los órganos centrales del IFE. Conoce de la misma la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

b. Los que pueden hacerse valer durante el proceso electoral, período éste en el que serán hábiles todos los días y horas y los plazos se computarán de momento a momento, comenzando a correr el día siguiente al que se hubiese hecho la notificación del acto o resolución impugnada.

Revisión.- Contra los actos o resoluciones de los órganos electorales y compete su conocimiento al Consejo de jerarquía inmediata superior al órgano que lo emitió.

Apelación.- Se interpone contra la resolución que recaiga al recurso de revisión, así como contra los actos y resoluciones emitidas por el Consejo General, dentro de la etapa de preparación de la elección; su resolución se encomienda a la Sala competente del TFE.

Inconformidad.- De naturaleza jurisdiccional, se interpone

para objetar los resultados de los cómputos, distritales o de la entidad, por nulidad de la votación de una o varias casillas o para anular la elección de diputados, por mayoría relativa y representación proporcional, o senadores. Su resolución depende de la Sala del Tribunal Federal Electoral que corresponda.

Estos recursos deben interponerse en un término de tres días, no suspenden los efectos del acto impugnado y podrán ser interpuestos tanto por los ciudadanos como por los partidos políticos; los primeros en caso de que hubiesen sido incluidos o excluidos indebidamente en el listado nominal de electores. Los candidatos podrán coadyuvar con su partido dentro de su tramitación.

Se establecen requisitos de procedibilidad para algunos de los recursos; por ejemplo, para que proceda el recurso de inconformidad en contra del acta final de escrutinio y cómputo, se debe de haber interpuesto el escrito de protesta en su contra, salvo que se trate de la nulidad por haberse presentado el paquete fuera de término. El escrito de protesta debe de satisfacer los requisitos del artículo 296 del COFIPE y se presenta ante la mesa directiva de casilla al término del escrutinio y cómputo o ante el Consejo Distrital, dentro de los tres días siguientes al de la elección.

Las declaraciones de nulidad que emitan las Salas del

Tribunal podrán ser modificadas por el Colegio Electoral de cada una de las Cámaras, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, como se ha señalado anteriormente.

Las resoluciones que emita el Tribunal Federal Electoral se elaborarán por escrito y versarán sobre los hechos o puntos de derecho controvertidos, analizando los agravios, la valoración de las pruebas, los fundamentos jurídicos en que se sustenten, los resolutivos y el plazo para su cumplimiento. Asimismo, las resoluciones tendrán los siguientes efectos:

- Por lo que hace a las resoluciones que recaigan a los recursos de aclaración, revisión y apelación, tendrán por efectos confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnada.

- Por lo que se refiere a las resoluciones que se dicten dentro del recurso de inconformidad, estas podrán confirmar los resultados consignados en las actas de cómputo; declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas y, en su caso, modificar el acta de cómputo distrital de que se trate; revocar la constancia de mayoría expedida y otorgarla a favor del que obtenga la mayoría, una vez realizados los ajustes correspondientes; declarar la nulidad de la elección de diputados de mayoría relativa o senador y revocar la

constancia de mayoría correspondiente, y declarar la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal.

3. Sanciones.

El COFIPE establece con precisión la competencia del IFE, para conocer y estudiar la naturaleza de las infracciones, así como de ordenar al órgano competente la imposición de las sanciones respectivas.

Las sanciones pueden ser aplicadas a:

- Los funcionarios electorales con amonestación suspensión, destitución del cargo o multa hasta de 100 días de salario.
- Notarios, su sanción cae en la jurisdicción del Colegio de Notarios o autoridad competente.
- Extranjeros que se inmiscuyan en asuntos políticos, las aplica la Secretaría de Gobernación.
- Partidos políticos con multa de 50 a 5 mil veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal.

Anteriormente no se especificaba el procedimiento para

imponer sanciones, ni el organismo que la calificaba, ni la forma en que ésta remitía al órgano competente para su aplicación.

H. ASAMBLEA DE REPRESENTANTES.

Al igual que el CFE, el COFIPE establece la regulación correspondiente a la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

A continuación se procede a analizar las distintas disposiciones para su integración.

a. Requisitos de Elegibilidad.- Además de los señalados para diputados federales y senadores, se señalan seis requisitos adicionales relativos a su origen o vecindad mínima de seis meses en el Distrito Federal y limitantes a los funcionarios del Distrito Federal, senadores, diputados locales o federales, quienes deberán separarse del cargo con cierta antelación a la celebración de la elección. Asimismo, prohíbe que los candidatos a diputados federales, senadores o Presidente de la República puedan ser registrados para el cargo de representantes ante la Asamblea.

b. Partidos Políticos.- Señala que los partidos políticos nacionales podrán participar en la elección de sus miembros, presentando la plataforma electoral relativa al Distrito

Federal, en los términos ya previstos dentro del mismo Código. Hace extensivo para la elección de los miembros a la Asamblea los convenios de coalición celebrados para participar en las elecciones de diputados federales, a pesar de tratarse de una elección distinta, tanto en su procedimiento como en el órgano que se conforma.

c. Registro de Candidatos y su Elección.- Establece que las elecciones se celebrarán en la misma fecha que la elección de diputados federales, observándose las mismas reglas. Las autoridades del IFE que se encarguen de las elecciones federales en el Distrito Federal, estarán facultadas para conocer de ésta. La solicitud de registro de los candidatos, por mayoría relativa, a la Asamblea se presentará por fórmula de propietario y suplente, ante los Consejos Distritales respectivos, del 15 al 31 de mayo. La solicitud de registro de candidatos a miembros de la Asamblea, bajo el principio de representación proporcional, sólo podrá presentarse ante el Consejo Local en el Distrito Federal, del 10. al 15 de junio, debiendo acreditar que participan cuando menos con cuarenta candidatos por el principio de mayoría relativa.

d. Electores en Tránsito.- Se ajusta el supuesto a lo previsto en el Libro Quinto, en cuanto a los electores en tránsito, por lo que si el elector se encuentra fuera de su sección, pero en su distrito y si se encuentra fuera de éste último, sólo podrá votar por miembros de la Asamblea bajo el

principio de representación proporcional.

e. Resultados Electorales.- El escrutinio y cómputo de la elección se efectuará una vez concluido el de todos los demás candidatos federales, en los mismos términos señalados en el Código para éstos. La recepción de la documentación e información de los resultados se hará también en los términos señalados para los federales. El Consejo Local en el Distrito Federal realizará el cómputo para los representantes bajo el principio de representación proporcional, una vez efectuados los cálculos federales.

f. Constancias de Mayoría y Asignaciones por Representación Proporcional.- Los presidentes de los Consejos Distritales expedirán las constancias a los candidatos a representantes que hubiesen obtenido mayoría de votos. El Consejo Local en el Distrito Federal procederá a la asignación de representantes bajo el principio de representación proporcional, conforme a las reglas señaladas para los diputados federales bajo ese mismo principio.

Define el Código, para el caso de la Asamblea, lo que debe entenderse por votación emitida señalando que será el total de votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal. La asignación de representantes por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación en el Distrito Federal la que

resulte de deducir de la emitida, los votos a favor de los partidos que no hubiesen alcanzado el 1.5% y los nulos.

El otorgamiento de las constancias de asignación por el principio de representación proporcional se realiza conforme a los siguientes principios:

i. Si ningún partido obtiene por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal o no alcanza 34 o más constancias de mayoría, a cada partido le serán asignados de su lista, el número de representantes que requiera para que el total de sus miembros corresponda al porcentaje de votos obtenido.

ii. Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 30% o más de la votación, le serán atribuidos representantes de su lista para alcanzar el número de 34. Adicionalmente tendrá un representante más por cada cuatro puntos porcentuales que obtenga sobre el 30% de la votación.

En este último caso se determinará el número de representantes que le corresponda por el principio de representación proporcional al partido político mayoritario y, una vez realizada esa asignación, se procederá a asignar los restantes a los otros partidos conforme a la fórmula de primera proporcionalidad simple. Dicha fórmula consta del

cociente natural y resto mayor. Por el cociente natural se distribuirán a cada partido tantos representantes como número de veces contenga su votación dicho cociente y, en caso de que quedasen representantes por repartir, los demás se asignarán siguiendo el orden decreciente de los restos de los votos no utilizados para cada uno de ellos. En caso de que algún partido, con derecho a ello, no alcance representantes por el cociente natural, le será atribuido uno y no tendrá derecho a participar en la asignación por resto mayor.

g. Medios de Impugnación.- En cuanto a los medios de impugnación, se dispone que serán aplicables los previstos para las elecciones federales.

Por otro lado, fue necesario modificar el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, en su Título Vigésimo Cuarto, artículos 401 a 410, en los cuales se tipifican los delitos electorales para regular las conductas de funcionarios electorales y partidistas, servidores públicos y ciudadanos, definiendo con claridad cada una de las sanciones pecuniarias, privación de la libertad o suspensión de derechos políticos a las que estarán sujetos.

I. LA NUEVA PERSPECTIVA.

Los acontecimientos políticos nacionales se llevaron a cabo, bajo la filosofía de la reforma política analizada y, se han visto determinados, en buena medida, por los sucesos económicos que no han dado una adecuada solución a problemas graves como la disminución de la capacidad económica de las personas y un creciente desempleo; también los cambios de otras naciones han influido en la manera de ser y de pensar del mexicano; el indudable apoyo que recibió el gobierno federal del Presidente George Bush y la vigilancia de ese país en las elecciones internas, obligó a ser cauto en los resultados y reconocer triunfos importantes de partidos de oposición.

Es indudable que se ha hecho sentir la intervención directa del Presidente tanto para la tradicional designación de los candidatos a gobernadores, senadores y diputados, como para el relevo de los que habían sido electos en sus entidades. Veracruz y Michoacán inician la lista, con ascenso de sus mandatarios a puestos de gabinete presidencial y siguen Estado de México, Guanajuato, Jalisco, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas. En algunos se generaron verdaderos escándalos que trascendieron nuestras fronteras, como en Guanajuato, San Luis Potosí y Tamaulipas; en otros la situación local se hizo insostenible, como Michoacán, donde siguen los disturbios; Tabasco, donde un peregrinar similar al de San Luis Potosí provocó la salida del gobernador; en Jalisco se buscó al "chivo expiatorio"

para desviar la atención que apuntaba a PEMEX. A estos sucesos, otros en Veracruz, Sinaloa, Puebla, donde se sembró intranquilidad que aparentemente fue detenida y mas bien, aletargada.

Al resultado político de 1988 no se respondió con un intento serio de cambiar la naturaleza del sistema político, atacando el mal de raíz; sólo se aceptó reconocer ciertas victorias del PAN. Sin embargo, cada vez que surge un nuevo conflicto postelectoral, se abre la posibilidad de que la situación salga del control de las cúpulas. Es tiempo de derribar las falsas fachadas y enfrentar la realidad.

Podemos afirmar que en todo el país, el descontento entre la población se ha generalizado, el desaliento entre los miembros del partido en el poder es cada vez mayor y la oposición ha ido cobrando conciencia a tal grado que derechas e izquierdas se han unido para sostener a los mismos candidatos.

El Presidente Salinas ante la evidente manifestación de desaliento de los miembros del PRI en algunos lugares, donde se sentía que había cedido espacios a la oposición, a pesar de los resultados electorales, convocó el 21 de octubre, en la residencia oficial de Los Pinos, a la representación nacional de ese partido, que no congregó a los realmente descontentos y anunció su determinación de poner fin a los

concerta-cesión: "ese camino se agotó" y gobernará quien haya ganado la elección en las urnas y no en las negociaciones, lo que en el fondo implica reconocer la violación a la Ley y la falta de respeto a los comicios. Esta medida permitió de inmediato, sostener al candidato "triumfante" en Tamaulipas y propició los incidentes que todavía lamentamos en las elecciones municipales de Michoacán.

El panorama es tal, que se han tomado medidas radicales para evitar el arribo al poder de grupos no afines y se aprovecharon las elecciones en los Estados Unidos, para impedir el acceso y frenar manifestaciones de protesta. Nadie puede validamente sostener el triunfo de uno u otro bando y tampoco que las concertaciones fueron resultado de una concesión gracioso o de una fuerte presión nacional o internacional.

1. UNA NUEVA LEGISLACION.

El 10. de noviembre, en el recinto reacondicionado del Palacio de San Lázaro, los diputados de todos los partidos, en sus intervenciones previas al arribo del Presidente, manifestaron la necesidad de profundizar en la reforma política. Se pronunciaron por una reforma que surja de los partidos y no del gobierno, que garantice la transparencia de los comicios y haga realidad el sufragio, para terminar con la concerta-cesión que ha substituido la voluntad popular. El

PAN, PRD, PFCRN, PARM y PPS afirmaron que hay rezago en materia electoral y, con frecuencia, conduce a encrucijadas, anarquía y violencia que ponen en riesgo los lentos y costosos adelantos logrados en la democracia. Exigieron una nueva ley electoral justa y sencilla, que sea respetada por el gobierno, los partidos políticos y todos los ciudadanos. El PRI expresó estar dispuesto a lograr procesos electorales cada vez más transparentes, consolidar el régimen pluripartidista y avanzar en la reforma del Distrito Federal.

El Presidente Salinas, en el texto de su Informe, dió respuesta a las inquietudes de los partidos políticos al destacar: "Sabemos que los mexicanos quieren una patria soberana, respetada entre las demás naciones y que lo sea porque crece en libertad, democracia, justicia y prosperidad. México así lo está haciendo; México ha venido cambiando; México seguirá cambiando". "Reconociendo lo que todavía falta por hacer para construir una mejor democracia, vivimos una vida política nueva en la cual sigue creciendo la participación de la sociedad en las decisiones del gobierno. Promovemos el consenso entre los partidos políticos para avanzar en los instrumentos electorales del país. Nuevos canales institucionales y un esfuerzo permanente de diálogo, probado en los hechos, permiten avanzar en la resolución de diferencias. Con reformas constitucionales y nuevas leyes se abren cauces adicionales a la protección de derechos humanos y al ejercicio de libertades ampliadas... Somos todos

corresponsables del avance político de la nación". "Más que grandes cambios políticos, hoy la nación está demandando el compromiso democrático de todos. Eso quiere decir que cada uno de nosotros tiene que contribuir para lograr un clima mejor en la vida política de los próximos años. Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante. Mientras construyen sus consensos, propongo que avancemos en tres aspectos fundamentales de la reforma política: hacer transparentes el origen del financiamiento de los partidos; poner topes a los costos de las campañas electorales y trabajar en torno a los medios de comunicación y a los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales. Tenemos ahora la oportunidad de probar al pueblo de México que cada paso que damos es en su beneficio. La nueva credencial con fotografía para votar es uno de ellos. El diálogo maduro de todas las fuerzas políticas construirá los consensos que requiere la grandeza y prosperidad de la nación".

De inmediato se aceptó lo que algún partido consideró como el reto del Presidente. Acción Nacional, el Partido más favorecido por las elecciones y los concerta-cesiones, propuso la heterocalificación como la forma de calificar las elecciones, por un tribunal ajeno al Congreso; en la décima asamblea extraordinaria celebrada en Querétaro, éste partido declaró por conducto de su presidente "Creemos que se

requiere una mejor ley electoral. Sentimos que con una mejor norma podríamos avanzar más rápidamente hacia la democracia. Pero una Ley Electoral que respondiera a los reclamos democráticos de los mexicanos no sería suficiente si no hay voluntad de las autoridades para respetar la dignidad y el voto de los mexicanos". Estas declaraciones culminaron el 26 de noviembre, cuando sus dirigentes nacionales afirmaron: Hasta ahora, ninguno de los procesos celebrados en México han respondido a las necesidades democráticas que exige Acción Nacional, y por eso "demandamos que los comicios sean siquiera menos sucios o turbios"; es posible que estas manifestaciones fuesen producto de la necesidad de mantener su imagen opositora, ante la salida de destacados miembros de ese Partido.

El Partido Popular Socialista, se manifestó por la creación de órganos de preparación, conducción y supervisión de los procesos electorales que no tengan carácter unilateral, sin caer en la ficción de entregarlos a ciudadanos imparciales, dado que esa pretensión lleva consigo el peligro de quedar en la simulación. El PARM marcó tres puntos: derechos políticos de carácter general; sistemas electorales precisos que no se presten a dudas o a manipulaciones; partidos políticos autónomos. El PFCRN destacó que hay que terminar con la monstruosa costumbre de dar legalidad a las autoridades públicas que no surgen del sufragio electoral sino de componendas entre autoridades y ciertos partidos. El PRD

propuso conciliar intereses y generar consensos para no marchar en 1994 hacia una ruptura que no favorece a nadie y significaría el desquiciamiento de la vida política y mayores inestabilidades en la economía; es necesario transitar del actual régimen de partido de Estado a uno plural, representativo y democrático.

El Secretario de Gobernación, Gutiérrez Barrios, declaró en Veracruz, el 22 de noviembre pasado, que el 5 de abril del año próximo, en período extraordinario de sesiones, la Cámara de Diputados analizará la posibilidad "si hay concertación de todos los partidos de crear una nueva ley electoral". En la misma declaración, Gutiérrez Barrios reconoció la existencia de inconformidad postelectoral "cuando hay violencia, esto de inmediato trasciende, es por eso que debemos dirimir nuestras diferencias por medio de la razón y la ley, como lo establecen las normas en estos casos". La inestabilidad política no puede corregirse expidiendo una legislación para cada elección; la ley sólo debe modificarse cuando las circunstancias que preve, sean rebasadas por la realidad; lo que sucede es que la ley no atiende los aspectos esenciales de equilibrio, transparencia e imparcialidad, sino las conveniencias de momento.

2. REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

La comparecencia del Jefe del Departamento del Distrito

Federal ante la Comisión del Distrito Federal de la Cámara de Diputados, el 25 de noviembre de 1992, con relación a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, para el ejercicio fiscal de 1993, abrió nuevamente la posibilidad de un debate serio con relación a la reforma política en la capital de la República, que de a sus habitantes el derecho que tiene el resto de la población, de elegir a sus gobernantes.

El Lic. Camacho advirtió que los márgenes que tiene la ciudad -en lo político, económico y social- "son muy estrechos". De ahí que cualquier cambio sin fundamento colocaría al Distrito Federal en una situación crítica. Por eso "no tenemos otra opción más que la de cuidar la administración y construir las instituciones y los cuadros técnicos que garanticen la seriedad y el profesionalismo en los principales campos de la acción pública". En otra parte de su intervención dijo que la buena administración debe ir acompañada de un gobierno que de la cara a la sociedad; que incorpore las mejores ideas e iniciativas de la comunidad; que esté dispuesto a revisar, en todo tiempo, el trabajo realizado y someter su acción a la crítica y al cuestionamiento de la opinión pública. "Un gobierno apegado a derecho, que garantice las libertades públicas y que, mediante el diálogo y la concertación vaya construyendo los espacios que permitan avanzar en la democracia, manteniendo la estabilidad".

En esa comparecencia, el PAN demandó "voluntad política del presidente Carlos Salinas de Gortari y de usted, señor Jefe del Departamento del Distrito Federal, para emprender la transformación", la reforma política, para lo cual "exigimos que se destierre el fraude y la simulación en el Sistema Político Mexicano, porque es paradójico pensar que mientras en la Capital de la República estamos librando una gran lucha para elegir a nuestros gobernantes, en los estados, donde si se puede hacerlo, existe el fraude electoral... Cambiemos la política de partido único por la pluralidad. Cambiemos la intolerancia por el diálogo respetuoso, pero también por la consecuencia de nuestras palabras. Cambiemos el atropello y el fraude por la legalidad, desterremos el centralismo y demos cauce al federalismo. Quitemos la tutela política y pongamos la democracia por delante."

El PRD reclamó cambios a la Constitución para que los capitalinos tengan un Congreso plural y se pueda convocar primero a la elección de una genuina representación vecinal y ciudadana, independientemente del gobierno y los partidos, la cual tenga capacidad de decisión y participe en la planeación urbana. El cambio llevaría al establecimiento de un nuevo estado de la Federación. "Ahí debe de culminar la reforma política"; "Si de gobernabilidad se trata, si a impulsar una auténtica reforma política convoca el gobierno, de él se espera voluntad para reformar y gobernar".

El PFCRN expuso que se tiene una mejor ciudad, pero con mayor pobreza, debido a que los trabajadores han visto descender su poder adquisitivo por los constantes aumentos. "Lamentamos que el superávit se logre a costa del sacrificio de la población" y advirtió que "Nosotros no vamos a renunciar a la creación del estado 32 de la Federación".

El PPS indicó que el problema fundamental de la democracia no es de formas, no es de alternancia en el poder, sino radica precisamente en la cuestión de quién ejerce el poder soberano y en beneficio de quién lo ejerce, esto es: el pueblo. Si los explotadores del pueblo son quienes detentan el poder, entonces resulta lógico que estos se enriquezcan cada vez más. Entonces estaríamos hablando de un gobierno oligárquico, del gobierno de una minoría por encima y en contra de los intereses del pueblo. Pero si el pueblo es quien detenta el poder y lo ejerce en su propio beneficio, nos parece que esto se debe de reflejar en fórmulas cada vez más equitativas de distribución de la riqueza y del ingreso... nuestra demanda sobre la constitución del estado de Anáhuac, con lo cual no se busca ni implica la salida de los poderes federales del Distrito Federal".

Es indudable que debe abrirse este espacio político, en todos sus niveles; mientras menos se atiende el reclamo, mayor será la intranquilidad en la entidad de más influencia del país. La reforma debe atender dos aspectos: la elección de los

gobernantes, lo que implica la supresión del Departamento del Distrito Federal y la conformación del Estado 32. Ambos conceptos tienen mucha relación, pero no se suponen necesariamente. Podría conservarse el Distrito Federal, con la elección de un gobernador y de presidentes municipales de las actuales delegaciones políticas, o con un sentido más profundo la erección de estado, sin entrañar riesgo o peligro alguno. En todo caso, deben analizarse la derogación de las normas contenidas en el artículo 73 Constitucional sobre la capital de la República y la Asamblea de Representantes, para en todo caso conformar el Congreso Local. De la misma forma se requiere analizar la adición al artículo 43, para establecer el nuevo estado, así como el Título Quinto de la Constitución, por la situación jurídica especial de sede de los poderes federales.

3. ESCENARIOS PARA 1994.

Los tiempos políticos se van acortando, de tal manera que estamos en la última parte del gobierno del Presidente Salinas; la sucesión se va abriendo paso y las acciones son determinadas por los posibles sucesores oficiales, los grupos se han definido y la lucha interna es cada día más cruenta. Parece olvidarse la experiencia de 1940 repetida con mayúsculas en 1988; se piensa que el ungido candidato será sin duda Presidente de la República y los puntos a favor o en contra se adhieren, en dos corrientes: a). quienes estiman

que la decisión dependerá del "fiel de la balanza" en turno y b). los que analizan la situación desde una óptica mayor, bajo la influencia del Presidente Clinton, quien se empeñará en gobernar Los Estados Unidos de América durante los próximos ocho años, para lo cual requiere de un clima de tranquilidad en Latinoamérica, con un presidente mexicano afín a su línea política.

Los escenarios van desde el muy optimista al caótico, dependiendo de la suma de condiciones económicas, sociales y políticas que se conjunten; en mayor o menor grado se irán adecuando y descartando; Miguel Basañez menciona cuatro escenarios (EXCELSIOR, 30 Nov. 1992):

Primero, el escenario optimista; para su realización requería el triunfo en las elecciones estadounidenses del Presidente Bush, la firma inmediata del Tratado de Libre Comercio y la vitalización de las inversiones bursátiles de los estadounidenses en México. Hubiera sido el éxito de la política económica del Presidente Salinas. Este escenario aunque no desaparece, perdió brillo con el triunfo de Bill Clinton y reduce sus posibilidades. De darse, sin embargo, la consolidación del Presidente Salinas sería extraordinaria, sin paralelo y con enormes posibilidades de determinar libremente su sucesor y acabar con brotes de intranquilidad generados por la oposición.

Segundo, el escenario regular, depende del grado en que pueda recuperarse el TLC, así como las inversiones previstas. No se traduciría en el éxito buscado por el gobierno, pero le permitiría cerrar con márgenes importantes de maniobra. Ninguno de los factores reales lograría imponerse al Presidente y podría aún dejar a su candidato.

Tercero, escenario pesimista; resultaría de un colapso a la economía que afectaría a toda la población en un final similar o más drástico que el de 1981-1982. Si el principal activo de la administración que es la economía se malogra, los conflictos políticos y las demandas sociales pueden salirse de control. La debilidad presidencial será evidente y podría preverse que ninguno o el menos fuerte del grupo salinista llegara al poder, en la necesidad de retomar confianza.

Cuarto, escenario caótico, que se deriva del tercero, con la agudización del colapso económico y del conflicto político; tendría dos salidas extremas, una de oportunidad y otra de riesgo: En la primera se podría generar una postulación presidencial unificada del PAN, del PRD y de otros grupos. En la segunda, podría darse un intento golpista.

Ante estos escenarios, es indudable que la situación se presenta poco alentadora; la posibilidad de que ocurran no es uniforme ni estática, pero tampoco es disparatada ni

caprichosa. Las condiciones están dadas y en juego la posibilidad de fortalecer la práctica democrática del país, como la alternativa real y deseable para atender los problemas internos en la complejidad de las fuerzas internacionales.

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

1. La justificación del poder se presenta como una cuestión al mismo tiempo, teórica y práctica, en debate desde hace varios siglos, independientemente de los distintos credos religiosos, filosóficos y políticos.

1. 1. Aún cuando el poder y la fuerza no son conceptos sinónimos, la fuerza va implícita en el poder, le da un contenido diferente; si bien es cierto que el poder no se confunde con la fuerza, la fuerza es uno de los factores del poder. Fuerza, coacción, coerción, son elementos del poder. Por ello poder significa dominio, imperio, señorío, capacidad de mandar o ejecutar algo. El poder implica también una relación con capacidad de decisión sobre otro; requiere inteligencia en su ejercicio y astucia para evitar los obstáculos que presentan otros poderes.

1. 2. El poder va unido al ser humano, para realizar sus fines o actividades y satisfacer sus necesidades; no es imaginable una colectividad sin relaciones de poder, lo contrario conduciría a una sociedad utópica, idílica. La idea de poder en los grupos sociales entraña el supuesto de una dirección que auna y conduce las energías, realizando y manteniendo su síntesis.

1.3. Cuando el poder se ejerce, suele confundirse con la autoridad, figurando ésta como poder ejercido sobre un hombre

o grupo humano por otro hombre u otro grupo; la autoridad es por lo tanto, cualquier poder de control de las opiniones y de los comportamientos singulares o colectivos. El poder y la autoridad son conceptos que se complementan y se expresan en la función pública.

1.4. La autoridad no puede entenderse aislada del poder, del sujeto que lo encarna y de la administración de recursos, carente de fuerzas para convencer y en última instancia, imponer sus decisiones; estos elementos deben someterse al derecho, regulador de conductas, como estructurador de un orden normativo. El poder sin autoridad carece de sentido, se limita a ser una fuerza bruta, o la tiranía que concibió Aristóteles, sin posibilidad de durar y menos de prolongarse.

2. Para conducir a los hombres y organizar el Estado se hace necesaria la utilización de dos medios conocidos y empleados hasta el presente, a saber: la educación y la legislación. Ambas procuran modelar al hombre y capacitarlo para la convivencia pacífica.

2.1. La realidad nos muestra que más allá de los gobernantes que pasan, hay un poder que permanece; por encima de la voluntad de los gobernantes, hay una autoridad soberana que los designa y, llegado el caso, puede revocarlos. En el Estado la totalidad del poder no está concentrada en la persona de los gobernantes.

2.2. El político que ejerce el poder no es propietario de la

autoridad conferida; ambos poder y autoridad, los recibe como mero usufructuario del cargo. El poder se concede para unirse al cargo, no a la persona que es titular temporal.

2.3. La tarea política del gobernante puede convertirse en pura y simple gestión administrativa, por lo cual se ve forzado a ceder su criterio en favor del técnico. Se trata de dos campos diferentes, el administrativo y el político, cuya complementación es conveniente; una cosa es la conquista del poder político por parte del poder burocrático y otra muy distinta, que unos y otros poderes desemboquen en la supresión o inoperancia recíprocas.

2.4. El poder sólo puede tener expresión válida en la sociedad, cuando se enmarca en una autoridad predeterminada en la norma jurídica administrativa; en cambio el poder político es la parte del poder que la sociedad, por voluntad expresa confiere al gobernante para que en su nombre garantice la paz en la sociedad, imponga un orden en la cosa pública y lleve adelante sus acciones en el marco de la línea ideológica que le ha permitido merecer esa confianza social. El poder político que se practica fuera de la norma ética o jurídica se torna personalista y arbitrario.

3. El gobierno no puede atribuirse un poder que le ubique por encima de la sociedad o pueda subsistir divorciado del pueblo, la ingerencia del poder público en los aspectos más variados de la comunidad, hacen que la población esté, al mismo tiempo, en relación, influencia y determinación con los

actos que llevan a cabo los gobernantes, lo que coloca al soberano, al mismo tiempo como sujeto, súbdito, parte y condicionante de la vida en común.

3.1. El gobernante, como instrumento limitado por su propio poder, además de estarlo por una necesidad sentida en la naturaleza racional del ser humano, debe ser especialmente sensible para captar y anticiparse a las vibraciones sociales, de tal manera que coordine las conductas dentro de un grupo humano hacia la realización armónica del fin propuesto. De esta forma no sólo ha de prevalecer el criterio de la mayoría, sino respetar el de las minorías, como el grado más elevado de cooperación.

3.2. La fuerza de un pueblo es incontenible, de tal forma que hasta los dictadores totalitarios, por grande que sea su poder, no temen a nada tanto como a la desintegración del poder organizado, no necesariamente por la acción directa, como por ejemplo una revolución; sino mediante la propaganda o acción subversiva, que debilita la fidelidad de los hombres.

4. La palabra soberanía se conoció a fines de la Edad Media como resultado de la victoria que alcanzó el rey sobre el papado, el imperio y los señores feudales. El poder soberano es independiente, con relación a otros poderes similares, lo que sólo es dable en estados de la misma jerarquía.

4.1. Es supremo en lo que se refiere a sus relaciones

internas; si el pueblo es el soberano, las instituciones y los funcionarios le son supeditados. La máxima expresión de la soberanía del pueblo está en el uso que puede hacer del supremo recurso, el más grande e indiscutible de sus derechos, la resistencia a la opresión, por el uso de la violencia y de las armas, hasta llegar a la revolución, en contra del régimen establecido y abrogar el orden jurídico en el que el gobierno se hubiera organizado.

5. El partido político es la agrupación de varias personas, identificadas en una plataforma política, con el fin de alcanzar el poder público y mantenerse en él.

5.1. Los partidos políticos, representan una forma de limitar al poder; establecen programas y principios distintos, conforman organizaciones complicadas, al grado de ser un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país, ligados por instituciones coordinadoras, que van ganando la voluntad del electorado y de la comunidad.

5.2. Los partidos políticos, son el mejor instrumento para ratificar si el gobierno se integra con un conjunto de individuos que provisional y accidentalmente practican y ejercitan como mandatarios de la sociedad el principio de autoridad; son los gestores de la cosa pública, en tanto gozan de la confianza de los administrados.

5.3. El régimen jurídico de los partidos políticos depende de

un ordenamiento que haga posible su libre participación e impida la formación de monopolios del poder público, así como controles por el poder administrativo; fomenta la participación ciudadana, y propicia la integración de una tradición política nacional. Si el derecho de los partidos es superado por la realidad, es necesario adecuar sus disposiciones para que sea operativo. El problema de la ineficiencia del régimen jurídico en la regulación de los partidos se debe a que no existe a nivel teórico, un cuerpo de conocimientos sistematizado que permita modelar normas eficaces, equilibradas y justas.

5.4. Una forma de control que no ha merecido atención por los estudiosos de la ciencia política está en la centralización cada vez mas marcada de los partidos, asociaciones y grupos políticos por el gobierno federal; a pesar de que localmente pueden integrarse, tanto su reconocimiento como la regulación de sus actos dependen de la ley federal, a tal grado que los gobiernos locales están obligados a respetar los actos federales, lo mismo para el registro que para su retiro.

6. El estudio de las normas electorales que ha producido este país, reitera el principio consistente en que la valoración de los métodos electorales actualmente en uso, supone el conocimiento y la apreciación comparativa de los mecanismos históricamente dados.

6.1. La Constitución Federal del 4 de octubre de 1824 introdujo avances relevantes; el artículo 10 reconocía a la

población como la base general para el nombramiento de diputados. El Constituyente de 24 otorgó al Pueblo el derecho de gobernarse a sí mismo, excluyendo el concepto de monarquía.

6.2. Las leyes centralistas, en particular las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito Federal y Territorios de la República, de 1930, iniciaron algunas instituciones electorales como los comisionados por manzanas, encargados de elaborar el padrón electoral; la expedición de boletas impresas, el procedimiento de votación y recuento, así como las juntas electorales y los comisionados por los Ayuntamientos. La ley sobre elección de diputados para el Congreso General, del 30 de noviembre de 1836, quitó a los Estados la facultad de legislar.

6.3. La Constitución del 8 de abril de 1843, sancionada el 12 de junio siguiente y publicada el 14 de ese mismo mes y año, con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana, incluye la reglamentación electoral; configura un poder electoral, con electores primarios, designados uno por cada quinientos habitantes; estos electores nombrarían a los secundarios que integraban el colegio electoral del Departamento, uno por cada veinte de los primarios. El colegio electoral haría la elección de diputados al Congreso y de vocales de la respectiva Asamblea departamental. Restringe los derechos políticos de los ciudadanos, al señalar como requisito para ser elector el tener una renta de quinientos pesos proveniente de capital físico, industria o

trabajo honesto, además de ser mayor de 25 años, vecino del partido donde se elija y no ejercer en él jurisdicción contenciosa.

7. La integración de un nuevo Congreso Constituyente, el 16 de octubre de 1855, de conformidad con el Plan de Ayutla reformado en Acapulco, se ajustó a la convocatoria de 1841. Por cada 50 mil habitantes o porción mayor a 25 mil se eligió un diputado.

7.1. El Estatuto del 15 de mayo de 1856 establece, el sufragio universal para los mexicanos mayores de 18 años, sin otra condición que la de tener un modo honesto de vida y no haber sido condenado con pena infamante. En el artículo 28 precisa la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad, votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección popular. Excluye de la participación electoral a los eclesiásticos seculares.

7.2. La Constitución de 1857 suprime la Cámara de Senadores, por considerarla elitista y conservadora; esta determinación restó representatividad a los Estados y valor al Pacto Federal.

7.3. La ley Orgánica Electoral de 1857, aportó nuevos elementos al proceso de elección, votación, juntas electorales de Distrito y organismos electorales. Los gobernadores, hicieron la división territorial por distritos electorales; con base en la población. Los ayuntamientos,

conformaron secciones electorales por cada 500 habitantes; cada una de ellas eligió a un elector. El padrón de electores se confió a los presidentes municipales. El procedimiento fue preservado, en lo fundamental, en los ordenamientos electorales posteriores.

7.4. Al término de la intervención francesa, la Constitución y esta ley reglamentaria, se mantuvieron en vigor durante más de medio siglo, con reformas que no variaron su esencia ni contenido. Fue sustituida por la Ley de 1918, promovida por el Presidente Carranza.

8. La Constitución General de la República, promulgada el 5 de febrero de 1917, significó un avance en el régimen electoral: el sufragio universal se elevó a norma constitucional, como prerrogativa y obligación; adoptó el sistema de elección directa para diputados, senadores y Presidente de la República. Los senadores durarían cuatro años, con renovación parcial, por mitad de sus miembros, cada dos años. La calificación de las elecciones de sus miembros, la llevaba a cabo cada Cámara erigida en Colegio Electoral; la calificación de los comicios para Presidente la efectuaba la Cámara de Diputados.

8.1. Los partidos políticos fueron integrándose; de 1915 a 1920 se organizaron cuatro partidos de carácter nacional: Partido Liberal Constitucionalista, Partido Nacional Cooperatista, Partido Laborista y Partido Nacional Agrarista. Al triunfo del Gral. Alvaro Obregón en 1920, el Partido

Liberal Constitucionalista (PLC).

8.2. La Ley Electoral de 1918, marca el principio de la época contemporánea del Derecho Electoral Mexicano; estuvo vigente hasta el año de 1946 y fue objeto de las siguientes reformas:

- El 25 de mayo de 1920, en cumplimiento del Plan de Agua Prieta, se modificó para que los votos electorales no fueran firmados por los representantes de los partidos políticos, sino únicamente por el presidente y secretario del consejo municipal.

- El 7 de julio de ese mismo año, para dar a los partidos políticos la responsabilidad de elaborar sus propias boletas, debiendo entregarlas a los presidentes municipales.

- Por decreto del 24 de diciembre de 1921, en cuanto a las restricciones para la elección de diputados.

- En el año de 1931, para aumentar la circunscripción de los distritos electorales y secciones a 100 mil y 10 mil, respectivamente.

- El 19 de enero de 1942, para fijar la obligación de los gobernadores de publicar la demarcación de los distritos electorales en sus respectivos estados.

- La de 1943, para aumentar la duración en el cargo, diputados a tres años y senadores y Presidente a seis años.

Se fortaleció la elaboración y funcionamiento del padrón electoral.

9. La Ley Electoral Federal del 17 de enero de 1946, marcó el inicio de una etapa mas evolucionada del Derecho Electoral. Dos fueron las principales aportaciones de este ordenamiento: determinó que los procesos electorales pasaran a ser competencia de la Federación, y dió una mejor reglamentación jurídica a los partidos políticos.

9.1. Por reforma del 21 de febrero de 1949, se dispuso que los miembros de la Comisión Federal Electoral, así como de las Locales y Comités Distritales, estaban impedidos para ser candidatos a Presidente o, dentro de su circunscripción, candidatos a diputado o senador; a menos que se separaran del cargo con seis meses de anticipación a la fecha de la elección. Facultó a la Cámara de Diputados para determinar el número de los miembros integrantes de las Juntas computadoras, las que podían tener hasta un presidente, dos vicepresidentes, ocho secretarios y ocho escrutadores.

9.2. El 4 de diciembre de 1951, se expidió la Ley Electoral Federal que conservó el marco de la legislación anterior; sin embargo, incorporó algunas modificaciones, en cuanto a la efectividad del sufragio y la responsabilidad solidaria del Estado, partidos políticos y ciudadanos en la vigilancia del proceso electoral.

9.3. El 7 de enero de 1954 se reformó la Ley Electoral

Federal; elevó a 75 mil, el número mínimo de asociados de un partido político. El Registro Nacional de Electores, elaboraría las listas nominales y la determinación de la división de cada distrito en secciones.

10. 17 de octubre de 1953, por reforma a los artículos 34 y la fracción VI del 115 Constitucionales, se otorgó pleno derecho a la mujer para votar y ser electa en cualquier cargo, con un importante crecimiento horizontal en la población electora.

10.1. El 22 de julio de 1963 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 constitucionales, para crear los diputados de partido. En decreto de fecha 28 de diciembre de 1963, se adecuó la Ley, para incluir a los diputados de partido y se otorgaron exenciones fiscales a los partidos políticos registrados.

10.2. El 22 de diciembre de 1969 se modificó el artículo 34 de la Constitución Política, para conceder la ciudadanía a partir de los 18 años, lo que representó un valioso adelanto cívico y, desde luego, repercutió en aumentó considerable del electorado. Para adecuar esta reforma constitucional, el 29 de enero siguiente se publicó el decreto que reformó la Ley Electoral. En la misma reforma legal, se estableció el sistema de sufragio por fórmulas, para integrar a los candidatos, propietario y suplente, de un mismo partido, con lo que se colmó una laguna legal que había sido fuente de

muchas polémicas. Para el registro de candidatos, los partidos podrían substituirlos libremente dentro del plazo señalado para su registro; después de ese término, sólo se substituirían en caso de muerte, inhabilitación o incapacidad.

10.3. La reforma a los artículos 55-II y 58 de la Constitución, del 14 de febrero de 1972, redujo la edad mínima para el ejercicio de derechos políticos pasivos; para los diputados se redujo a 21 años y para los senadores a 30. Además, se redujo al 1.5, el porcentaje para permitir el acceso a diputados de partido y mayor participación de la oposición, elevando de 20 a 25 el número total de diputados de partido a asignar por cada elección, en base a los votos obtenidos por cada uno de los partidos minoritarios.

10.4. La Ley Federal Electoral expedida el 5 de enero de 1973, con una técnica jurídica mejorada y una sistematización más científica de la temática electoral. El Registro Nacional de Electores contaría con autonomía administrativa y la obligación de proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores.

11. La Reforma Política del 6 de diciembre de 1977, transformó la legislación electoral, con modificaciones a la Constitución General y a la Ley. De las reformas constitucionales que se llevaron a cabo, destacan la relativa al derecho a la información, como garantía que corresponde preservar al Estado preservar, en la conformación de la

opinión pública.

11.1. Se reformaron, además, los artículos 51, 52, 53, y 54; con el fin de dar mayor acceso en la Cámara de Diputados a los partidos minoritarios, con un sistema de representación mixto, con dominante mayoritario el cual se conserva hasta la fecha con algunas variantes.

11.2. Se confirió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la facultad de conocer del recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

11.3. El Congreso de la Unión expediría una ley orgánica para regular su estructura y funcionamiento interno. El presidente de cada Cámara velaría por el respeto al fuero constitucional de los legisladores y la inviolabilidad del recinto de sesiones.

11.4. Se modificó la fracción VI del artículo 73 constitucional, en su segunda base, a efecto de que los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinaran, fueran sometidos al referéndum y pudieran ser objeto de iniciativa popular. Esta norma no ha tenido aplicación práctica y en la actualidad se nota resistencia a cumplirla por razones políticas.

11.5. La reforma política se hizo extensiva tanto para la conformación de las legislaturas locales, como para los

ayuntamientos, siguiendo el esquema general establecido por la Constitución.

12. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, comprendía la elección de los órganos Legislativo, Ejecutivo y de las organizaciones políticas, la preparación de las elecciones; la jornada electoral; los resultados de la elección, y lo contencioso electoral.

12.1. El sistema adoptado a partir de la Reforma Constitucional, mixto con dominante mayoritario, fue regulado en la ley. Este sistema, a pesar de las bondades teóricas que pueda implicar, resultó una medida que buscó, en la práctica, legitimar al Partido Revolucionario Institucional, como mayoritario. Desde luego que permitió dar lugar en la Cámara de Diputados a otras corrientes, en mayor medida que bajo el esquema de diputados de partido.

12.2. Creó, además del registro definitivo, el condicionado. El registro condicionado, se obtenía al acreditar que el partido contaba con los documentos esenciales, además de representar una corriente de opinión; se sujetaba el otorgamiento del definitivo a obtener un mínimo porcentual en las elecciones para las que se condicionó el registro.

12.3. Permitted a los ciudadanos agruparse en asociaciones políticas, destinadas a formar estratos intermedios para

promover la participación popular. Estas podían confederarse, aliarse o unirse a los partidos políticos con fines electorales, y asociarse con algún partido sin proponerse fines electorales.

12.4. Estableció recursos en favor de los partidos políticos contra violaciones de sus derechos en elección o por decisiones de los organismos electorales; de inconformidad, de protesta, de queja, de revocación, de revisión y de reclamación.

13. Por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de ese mismo mes y año, entraron en vigor, al día siguiente de su publicación, las reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas reformas atentan contra el espíritu y naturaleza de la representación proporcional, al asegurar la preeminencia del partido en el poder en la Cámara de Diputados.

13.1. La modificación al artículo 52 Constitucional, incrementó de cien a doscientos, los diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Un mayor número no es la forma de alcanzar mayor representatividad y sí una forma de incrementar el gasto público. El medio más sencillo para evitar la sobre y

sub-representación en la Cámara, es el respeto al sufragio y la limpieza dentro del proceso electoral.

13.2. La reforma al artículo 56 modifica, por primera vez, desde el 29 de abril de 1933, la estructura del Senado de la República, al disponer la renovación trianual de la Cámara, retomando las ideas plasmadas en la Constitución de 1824, con lo que se pretende la continuidad en los trabajos legislativo y mayor presencia del Senado en la vida política del país.

- El Senado representa el Pacto Federal, siendo, por tanto, su integración de carácter cualitativo y no cuantitativo como su colegisladora. A partir de nuestra Constitución de 1917, ha sido una institución respetada en cuanto a su integración y funcionamiento, habiendo sido modificada en tan solo dos ocasiones.

- En torno a su integración ha sido tema de debate; se ha propuesto dotarla de senadores electos por el principio de representación proporcional. En mi opinión, una medida de tal magnitud iría en contra de su naturaleza y sus fines. Con lo anterior no se quiere decir que debe estar cerrada a los partidos minoritarios, pero sí que éstos deben de llegar a ocupar sus curules por la vía de la mayoría relativa, tal y como sucedió en las elecciones de 1988 y de 1991.

13.3. La modificación al artículo 60 comprendió la integración de los Colegios Electorales en cada Cámara, regresando al sistema de integración total de los presuntos

diputados; en el Senado los candidatos electos actuarán con los que continuarán en funciones.

13.4. De los temas a debate, el de mayor impacto es la creación del Tribunal, en un sistema mixto de calificación de elecciones, cuya instancia superior y definitiva se deja a los Colegios Electorales.

14. El Código Federal Electoral de 1987, operó las reformas constitucionales de 1986; a tal efecto, se propuso: La derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político, condicionada a la votación; la modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales; el cambio de la fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarado no laborable; la modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados; el uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional; la ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral; la ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para sus actividades, y la creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral dotado de autonomía e imparcialidad para conocer y resolver toda irregularidad en las elecciones.

14.1. El régimen financiero de los partidos políticos

nacionales, ha permitido que cuenten con elementos mínimos necesarios del erario federal, bajo un principio de equidad, no siempre respetado en la práctica, además de los elementos que puedan allegarse por cuenta propia.

14.2. La creación de la Asamblea de Representantes es un primer paso para alcanzar una plena participación de los ciudadanos del Distrito Federal, la población mas numerosa del país, en las decisiones democráticas fundamentales que la lleven a la elección de sus gobernantes, gobernador y presidentes municipales y a la erección del estado 32, como está previsto en la Ley Fundamental.

15. Las elecciones federales de 1988 fueron de gran importancia para nuestra vida política, por la marcada conciencia de la población que reclamaba un cambio radical, donde su determinación fuera respetada y los comicios dejaran de ser el juego de los intereses de unos cuantos, para convertirse en verdaderas manifestaciones de apoyo o desaprobación a los actos concretos de gobierno.

15.1. El Poder Constituyente Permanente, en decreto del 6 de abril de 1990, publicado en el Diario Oficial de la Federación reformó y adicionó siete artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a la integración de la Cámara de Diputados, el régimen de partidos políticos y el sistema electoral. La reforma tiene dos aspectos importantes y prioritarios; la creación del Instituto Federal Electoral y la revisión de

facultades del Tribunal Federal Electoral.

15.2. La creación del Instituto Federal Electoral, como organismo autónomo, no lo aleja de la influencia del Ejecutivo Federal, que se manifiesta desde la propuesta de sus magistrados y por el control de la presidencia del órgano superior de dirección que ejerce el Secretario de Gobernación. El Instituto actuará conforme a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo; en consecuencia, cuando sus actos no se ajusten al mandato constitucional, podrán ser combatidos. De esta forma es muy vulnerable en su desempeño, por la subjetividad de los conceptos.

15.3. Con relación al Tribunal Federal Electoral; ya apuntamos la necesidad de dotar al Tribunal con facultades que le dieran mayor fuerza a sus decisiones, a fin de que no quedara como un organismo de trámite, sujeto a la determinación final del legislativo. Sin embargo, se continúa con el sistema mixto que lo supedita a la autocalificación de los colegios electorales de las Cámaras.

15.4. El candado de seguridad o cláusula de gobernabilidad, permite al partido mayoritario conservar una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. Los resultados de la elección de 1991 han asegurado al P.R.I. este control; sin embargo, las reacciones en diferentes estados por las elecciones locales, pudieran revertir las situaciones a favor de cualquier otro partido que alcanzara mayoría.

15.5. Se deja al gobierno el control de aspectos electorales importantes, la integración de las mesas directivas de casilla; la prohibición expresa de las candidaturas comunes y la reglamentación excesiva de las coaliciones; la confusión no resuelta entre Cédula de Identidad Ciudadana y credencial para votar; la interpretación de las disposiciones relativas a lo contencioso electoral y la conservación del sistema de autocalificación, aunque atenuada.

15.6. Por lo que se refiere a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, su elección se lleva a cabo por la conjunción del principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal.

15.7. Con relación al Distrito Federal, nuestra proposición es que estas disposiciones deben contenerse en un título específico, donde además se traten las cuestiones relativas a esta entidad. Sin olvidar, como se apuntó al comentar el libro noveno del Código anterior de 1987, que la discusión entre los partidos políticos, convergía en la necesidad de ampliar la participación política en la capital del país.

- La elección del gobierno en el Distrito Federal es delicada y discutible, por ser la residencia de los órganos federales, además de ser la urbe mas poblada del país. Por ello los cambios deben estudiarse con cuidado, para evitar duplicidad de funciones, conflictos entre las autoridades del ámbito federal y local y el posible vacío de poder que se pudiera

generar. Es indudable la necesaria participación de los ciudadanos en la elección de los órganos de gobierno, como sucedía a principios de siglo.

- En la reforma que se estima debía hacerse, podían contenerse los principios generales tendientes a regular la elección de los gobernantes del Distrito Federal; precisamente, por ser asiento de los órganos del gobierno federal y por su concentración poblacional; debe acabarse la disparidad de sus ciudadanos con los del resto de la República.

- Resulta absurdo, peligroso y contrario al espíritu de las reformas de los últimos años, no tomar en cuenta la voluntad de la población, para decidir sobre sus órganos de gobierno.

15.8. Las reformas en la legislación electoral no deben reducirse a garantizar la preponderancia numérica de los representantes del partido mayoritario en el Congreso de la Unión y en la Asamblea de Representantes del D.F.; debe proponerse, en un adecuado sistema de equilibrio, ampliar la participación y validez a las elecciones cuando favorezcan a otros partidos, como aconteció en Baja California y en Chihuahua, sin dejar las serias dudas de los resultados en Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán, Tamaulipas.

15.9. El verdadero sentido de modernidad impone la reforma a las leyes, como el instrumento adecuado; sin embargo, no es suficiente para mejorar procesos electorales democráticos; la

ley propicia la legitimidad en las elecciones, pero su aplicación depende de los intereses variantes de cada momento, para hacer factible o no un desarrollo democrático.

16. El proceso electoral reconoce la existencia de una participación entre el gobierno, representado por los órganos legislativo y ejecutivo, partidos políticos y ciudadanos en general. Esta corresponsabilidad, aunque únicamente en teoría, constituye un retroceso con relación al Código Federal Electoral. El papel de los partidos políticos y ciudadanos no debe relegarse a un segundo plano, debiendo dárseles, en la práctica, una posición e intervención igual a la del gobierno.

17. La revisión a las leyes electorales es un proceso no acabado; el Presidente Salinas, en su informe del 10. de Noviembre, en respuesta al reclamo de los partidos de oposición de que la reforma política surja de los partidos y no del gobierno, señaló: "Si los partidos políticos consideran que es necesario adecuar la legislación electoral, adelante". Con ello abrió la perspectiva de nuevos cambios formales.

18. El espíritu que debe prevalecer, especialmente ahora en que se estudian reformas en materia electoral, es adecuar el marco jurídico electoral a la realidad de nuestro país. Incluso, podría afirmar, que no han sido indispensables las últimas reformas en materia electoral; en su mayoría son medidas temporales que obedecen a intereses creados para

conservar posiciones o como instrumento de negociación con partidos o grupos opositores. Más que la ley, se deben modificar prácticas y criterios. Se requiere respeto a la expresión soberana de los electores, con sistemas ágiles que faciliten y no compliquen las formas de votación y den transparencia a todos los momentos del procedimiento electoral. Es indispensable contar con un sistema más sano y con gobierno fortalecido en la legitimidad, mediante el apoyo y la confianza de la población.

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

DOCTRINA Y TEXTOS.

1. ABBAGUANO, Nicola. Diccionario de Filosofía. Trad. A.N. Galleti. Fondo de Cultura Económica. México. 1963.
2. ALAMAN, Lucas. Historia de México. Primera Parte, 1849. Reimpreso 1938. Publicaciones Herrerías, S.A. México.
3. ALMOND y POWELL. Comparative Politics. Little, Brown and Company. Boston. 1966.
4. ANDRADE SANCHEZ, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. HARLA. 1a. Ed. México 1983.
5. ARON, Raymond. Democracia y Totalitarismo. Trad. A. Viñas. Seix Barral. Barcelona. 1968.
6. BALBIN BEHRMANN, R.M. La Concreción del Poder Político. Universidad de Navarra. Pamplona. 1964.
7. BENTHAM, J. Fragmento sobre el Gobierno. Ed. Aguilar. Madrid. 1973.
8. BURDEAU, Georges. El Estado. Seminarios y Ediciones. Trad. César Gómez. Madrid. 1975.
9. CARPIZO MCGREGOR, Jorge. Estudios Constitucionales.

U.N.A.M. México. 1980.

10. CARPIZO MCGREGOR, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. Anuario Jurídico. T. VI. México. 1979.

11. CARRANCA Y RIVAS, Raúl. El agua del molino. Reforma Electoral. El Día. Miércoles 28 de diciembre de 1988. 1a. plana.

12. COLL-VINET, Robert. La creación de un Líder. Dopesa. Barcelona. 1975.

13. Comisión Federal Electoral: Consulta sobre Reforma Electoral: Informe 1989. C.F.E. México. 1989.

14. CORDERO CAMPOS, Rolando, Ma. Guadalupe Alcaráz Padilla y otros. La Nueva Reforma Política. Compendio, UNAM, El Nacional, México. 1990.

15. CUE CASANOVAS, Agustín. Historia Social y Económica de México. México. 1976.

16. DAHNE, Eberhard. Las Capas Sociales y el Comportamiento Político. Citado en la obra de W. Abendroth y K. Lenk. Introducción a la Ciencia Política. Anagrama, Barcelona. 1971.

17. DE ANDREA SANCHEZ, Francisco José. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México. U.N.A.M. 1985.

18. DE ANDREA SANCHEZ, Francisco J. y otros. La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México. 1987.

19. DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Reforma a la Constitución Federal en materia de Representación. Revista de la Facultad de Derecho de México. México. No. 50. 1963.

20. DEUTSCH, Karl. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México. 1976.

21. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. y U.N.A.M. 2a. Ed. T. I. voz. Código. México. 1987.

22. Dictámen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados. Sala de Comisiones. Sesión del 24 de noviembre de 1986 y Sesión del 27 de noviembre de 1986.

23. DOCTRINA PONTIFICIA. Documentos Políticos. BAC. Madrid MCMLVIII.

24. DUBLAN, Manuel y José María Lozano. Legislación Mexicana. T. I. México. Imprenta del Comercio. 1876.

25. DUVERGER, Maurice. Los Partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica. México. 1965.

26. FERNANDEZ DE LA MORA, Gonzálo. La Partitocracia. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1977.

27. FERNANDEZ MIRANDA, Torcuato. El Estado y Constitución. Espasa Calpe. 1975.

28. FERRANDO BADIA, Juan. Regulación jurídico-constitucional de los partidos en los regímenes de democracia clásica, en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Madrid. Ed. Cuadernos para el Dialogo. 1977.

29. FLOWERMAN, Samuel H. La Persona Autoritaria. Citado por W. Ebestein, Pensamiento Político Moderno. Taurus. Madrid. 1961.

30. FRAGA IRIBARNE, M. El Nuevo Anti-Maquiavelo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1962.

31. FRAGA IRIBARNE, M. El Poder Como Concepto Sociológico y Como Base de la Política. Revista Internacional de Sociología. Consejo Superior de Investigaciones Cientificas. Instituto Balmes. Oct.-Dic. 1954.

32. FRIEDRICH, C.J. El Hombre y el Gobierno. Tecnos. Madrid. 1969.

33. FUENTES DIAZ, Vicente. Origen y Evolución del Sistema Electoral. Ed. del Autor. México. 1967.

34. GABLENTZ, O.H. Introducción a la Ciencia Política. Herder. Barcelona. 1974.
35. GARCIA OROZCO, Antonio. Legislación Electoral Mexicana, 1812-1973. Citado en: Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México. 1978.
36. GARRORENA MORALES, Angel. Hacia un análisis democrático de las disfunciones de los partidos políticos, en Teoría y Práctica de los Partidos Políticos. Madrid. Ed. Cuadernos para el Diálogo. 1977.
37. GINER, Salvador. Historia del Pensamiento Social. Ariel. Barcelona. 1975.
38. GONZALEZ CASANOVA. Pablo. El Estado y los Partidos Políticos en México. Ed. Era. México. 1981.
39. KORNHAUSER, William. Elite de Poder o Grupos de Veto. Citado por R. Bendix y S. M. Lipset. Clase, Status y Poder. Tomo II. Euroamérica. Madrid. 1972.
40. La financiación de las organizaciones políticas. Revista Nacional. Madrid. Lunes 4 de julio de 1988.
41. LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Norgis Editores, S.A. de C.V. México. 1959.
42. LISSARRAGUE, S. Bosquejo de Teoría Social, s.e. Madrid.

1966.

43. LOCKE, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil. Trad. A. Lázaro Ros. Aguilar. Madrid. 1973.

44. LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Ariel. Trad. Gallego. Arabitarte. 1976.

45. LOPEZ GUERRA, Luis. Algunas notas sobre la financiación de las campañas electorales. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Vol. 18. 1974.

46. LOPEZ MORENO, Javier. La Reforma Política en México. Ed. Centro de Documentación Política, A.C. México. 1979.

47. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. 2a. Edición. T. I. Porrúa, S.A. México. 1978.

48. MADERO, Francisco I. La Susesión Presidencial en 1910. Colección Reforma-Revolución. Ed. Insurgentes. México. 1960.

49. MANNHEIM, K. Libertad, Poder y Planificación. Trad. D. Gili. Fondo de cultura Económica. México-Buenos Aires. 1960.

50. MESSNER, Johannes. Etica Social, Política y Economía a la Luz del Derecho Natural. Rialp. Madrid. 1967.

51. MIRANDA, José. Las Ideas y las Instituciones Políticas

Mexicanas. Primera Parte, 1521-1820. U.N.A.M. Instituto de Derecho Comparado. 1952.

52. MOGUEL, Julio. Continuidad del Gobierno. Uno Más Uno. 26 de diciembre de 1986. 1a. plana.

53. MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Tecnos. Madrid. 1972.

54. MORAN, Benjamín. El Cardenal Primado de España y el Origen del Poder. Madrid. 1963.

55. MORENO M., Manuel. El Derecho Electoral y la Evolución Política de México. Conferencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la U.N.A.M Cursos de Invierno. 1961.

56. MOYA PALENCIA. Mario. Democracia y Participación. U.N.A.M. México. 1982.

57. NORIEGA, Alfonso. Prólogo al Derecho Constitucional Mexicano de Miguel Lanz Duret. Norgis Editores. 5a. Edición. México. 1959.

58. OJEDA DE SILLER, Reneé. Los Derechos Políticos de la Mujer Mexicana. Ed. Pensamiento Político. Vol. XXI. No. 81. Enero. 1976.

59. ORNALDI, Héctor R. Ciencia Política. Teoría de la Política. Ed. Plus Ultra. Buenos Aires.

60. ORTEGA Y GASSET, José. La Rebelión de las Masas. 1935.
61. PAOLI, Francisco. Legislación Electoral y Proceso Político. Justicia. México. T. I. Núm. 10. Julio. 1978.
62. PALACIO, Ernesto. Teoría del Estado. Ed. Universitaria. Buenos Aires. 1973.
63. PARSONS, T. El Aspecto Político de la Estructura y el Proceso Social. Amorroutu. Buenos Aires. 1967.
64. PEABODY, Robert L. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Aguilar. 1974.
65. QUIRARTE, Martín. Visión Panorámica de la Historia de México. México. 1976.
66. RAMIREZ JIMENEZ, M. Supuestos Actuales de la Ciencia Política. Tecnos. Madrid. 1972.
67. Renovación Política. Cuadernos de Renovación Nacional. Secretaría de Gobernación. Fondo de Cultura Económica. 1a. Ed. México. 1988.
68. Renovación Política, Renovación Política Electoral, Audiencias Públicas de Consulta. T. I. México. 1986.
69. SANCHEZ AGESTA, L. Curso de Derecho Constitucional

Comparado. Facultad de Derecho. Universidad Complutense.
Madrid. 1973.

70. SANCHEZ AGESTA, L. Lecciones de Derecho Político.
Editorial Prieto. Granada. 1954.

71. SANCHEZ AGESTA, L. Principios de Teoría Política. Ed.
Nacional. 1972.

72. SANCHEZ BRINGAS, Enrique. La Renovación Política y el
Sistema Electoral Mexicano. Edit. Porrúa. 1987.

73. TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1976.

74. TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México.
Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México. 1957.

75. VINCES VIVES, J. Historia General Moderna (del
renacimiento a la crisis del siglo XX). Tomo I. Montaner y
SDimón. Barcelona. 1974.

76. VITORIA, Francisco de. Reelecciones de Indios y del
Derecho de la Guerra, versión a español: Marqués de Olivart.
Espasa-Calpe. Madrid. 1928.

77. WRIGHT MILLS, C. Poder, Política y Pueblo. Fondo de
Cultura Económica. México. 1973.

78. ZAFRA VALVERDE, José. Poder y Poderes. Universidad de

Navarra. Pamplona. 1975.

CONSTITUCIONES Y LEYES.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 82a. Ed. México. 1987.

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 85a. ed. México. 1988.

3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Gráficos de la Camara de Diputados. s.e. México. 1977.

4. Código Federal Electoral. C.E.N. del P.R.I. Secretaría de Acción Electoral, s.e. México.

5. Código Federal Electoral. Talleres Gráficos de la Nación. 2a. Ed. México. 1987.

6. Colección de las Leyes, Decretos, Circulares y Providencias. T. I. Depto. de Gráficas de la S.H.C.P. México. 1979.

7. Constituciones de México. Edición Facsimilar. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1957.

8. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del congreso de los Estados Unidos Mexicanos. T. II. Num. 34. 28 de noviembre de 1986.

9. Diario Oficial de la Federación. 22 de junio de 1963.

10. Diario Oficial de la Federación. 19 de Junio de 1986.

11. Diario Oficial de la Federación. 13 de enero de 1989.

12. Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución Política de

los Estados Unidos Mexicanos. 21 de diciembre de 1962.

13. Iniciativa de Reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 3 de noviembre de 1986.

14. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 4a. Ed. México. 1982.

15. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Talleres Gráficos de la Nación. 4a. Ed. México. 1982.