

00781
70
20j

RECIBO DE
REGISTRO
NO. 2000
11/20/94

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO**

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***LA CALIFICACION DE ELECCIONES EN EL
SISTEMA ELECTORAL MEXICANO***

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO**

**PRESENTA LA LIC. LUISA MARIA
GONZALEZ LABRADA**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D.F. Octubre de 1994



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE**INTRODUCCION****CAPITULO PRIMERO****ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES**

I.	LAS ELECCIONES, DEFINICION Y OBJETO	16
	1. LA CLASIFICACION DE LAS ELECCIONES	17
	2. EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA Y LAS ELECCIONES	20
	3. LA REPRESENTACION POLITICA	22
	4. LA ORGANIZACION POLITICA EN MEXICO	28
II.	EL SUFRAGIO, CONCEPTO Y CARACTERISTICAS	
	1. EL SUFRAGIO COMO DERECHO Y OBLIGACION CIUDADANA	39
	2. LAS FORMAS DE MANIFESTACION DEL SUFRAGIO	42
	3. LAS CARACTERISTICAS DEL SUFRAGIO EN MEXICO	47

III.	LOS SISTEMAS ELECTORALES	49
1.	EL SISTEMA DE MAYORIA Y SUS MODALIDADES	51
2.	EL SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL Y SUS VARIANTES	54
3.	LAS FORMAS DE CANDIDATURA	60
4.	EL SISTEMA MIXTO	61
	A. SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL ESPECIALIZADO (ALEMAN)	62
	B. CIRCUITO ELECTORAL	62
	C. ELECCION UNINOMINAL	62
5.	EL SISTEMA MIXTO CON PREDOMINANTE MAYORITARIO	63
IV.	LOS SISTEMAS DE CALIFICACION ELECTORAL	68
1.	LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES	70
2.	LA TEORIA DE LA SOBERANIA NACIONAL	72
3.	EL CONTENCIOSO POLITICO O DE AUTOCALIFICACION	73
4.	EL CONTENCIOSO JURISDICCIONAL O HETEROCALIFICACION	78

CAPITULO SEGUNDO

EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS: 1812 – 1918

I.	LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	87
II.	EL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA DE 1814	93
	1. LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1821 A 1824	96
	2. LAS BASES PARA LAS ELECCIONES DEL NUEVO CONGRESO DEL 17 DE JUNIO DE 1823	97
III.	LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824	99
	1. LAS REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS DE 1830	102
IV.	LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836	104
	1. LA LEY SOBRE ELECCIONES DE DIPUTADOS AL CONGRESO GENERAL DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1836	105
	2. LA CONVOCATORIA PARA ELEGIR DIPUTADOS A UN CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1841	109

3.	LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843	111
4.	EL DECRETO QUE DECLARA LA FORMA Y DIAS EN QUE DEBEN VERIFICARSE LAS ELECCIONES PARA EL FUTURO CONGRESO, DEL 19 DE JUNIO DE 1843	113
5.	LA LEY SOBRE ELECCIONES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA UNION DEL 3 DE JUNIO DE 1847	114
6.	EL ESTATUTO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1856	115
V.	LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857	116
1.	LA LEY ELECTORAL DE AYUNTAMIENTOS DEL 1º DE NOVIEMBRE DE 1865	122
2.	LA CONVOCATORIA PARA LAS ELECCIONES DE LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES DEL 14 DE AGOSTO DE 1867	123
3.	EL DECRETO PARA LAS ELECCIONES DE SENADORES DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1874	123
4.	LA LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901	125
5.	LA LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911	126
6.	EL DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911 DEL 22 DE MAYO DE 1912	131

7.	LA LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916	132
VI.	LA CONSTITUCION DE 1917	133
1.	LA LEY ELECTORAL DEL 6 DE FEBRERO DE 1917	135
2.	LA LEY PARA LA ELECCION DE LOS PODERES FEDERALES DEL 2 DE JULIO DE 1918	136

CAPITULO TERCERO

EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS: EPOCA CONTEMPORANEA

I.	LA LEY ELECTORAL DE 1946	140
II.	EL DECRETO DE REFORMA DEL 21 DE FEBRERO DE 1949	147
III.	LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951	148
IV.	LA LEY DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ELECTORAL FEDERAL FEDERAL DE 1963	153
V.	LA LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973	155

VI.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977	159
1.	LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES (LFOPPE).	163
VII.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986	167
1.	EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE 1987	171
VIII.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990	175
1.	EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE) 1990.	181
IX.	LA REFORMA AL ARTICULO 130 CONSTITUCIONAL DE 1992	191
X.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993	192
1.	EL DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	203
A.	CONDICIONES EQUITATIVAS PARA LA COMPETENCIA ELECTORAL	205

B.	PERFECCIONAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES	207
C.	LA JUSTICIA ELECTORAL	212
XI.	LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994	217
	X.1. LAS REFORMAS AL CODIGO PENAL EN MATERIA ELECTORAL	222
	X.2. LAS REFORMAS AL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1994 . D.O.F. 18 DE ABRIL DE 1994	226
XII.	EL DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	233
XII.	EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL	236

CAPITULO CUARTO

LA CALIFICACION ELECTORAL EN LAS LEGISLACIONES LOCALES

I.	EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL	237
----	------------------------------	-----

II. LA INTEGRACION Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONGRESOS LOCALES	243
III. LOS COLEGIOS ELECTORALES EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES	246
IV. LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES	263

CAPITULO QUINTO

EL SISTEMA DE CALIFICACION DE ELECCIONES EN EL DERECHO COMPARADO

I. LEGISLACION IBEROAMERICANA	274
A. LOS PAISES DE AMERICA CENTRAL Y MEXICO	277
B. LOS PAISES ANDINOS	284
C. LOS PAISES DEL CONO SUR	287

	10
II. LA CALIFICACION ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS	291
III. LA CALIFICACION ELECTORAL EN ALEMANIA	301
IV. EL SISTEMA ELECTORAL DE ESPAÑA	308
V. EL SISTEMA ELECTORAL FRANCES	312
CONCLUSIONES GENERALES	317
PROPUESTAS	336
BIBLIOGRAFIA	341
PUBLICACIONES PERIODICAS	365
DICCIONARIOS	366
LEGISLACION	367

INTRODUCCION

Las elecciones son el mecanismo idóneo del ejercicio democrático del pueblo, porque permiten una ordenada sucesión de los gobiernos a través de la transferencia pacífica de la autoridad a los nuevos gobernantes. En consecuencia, por la vía del voto se circunscribe la lucha política a prácticas pacíficas.

Pero además del voto existen diversos instrumentos jurídicos que contribuyen a hacer respetar la voluntad popular, nos referimos a los sistemas de contencioso electoral, los cuales garantizan, mediante el establecimiento y regulación de los medios de impugnación necesarios, que los actos que integran el proceso electoral se apeguen estrictamente al Principio de Legalidad, soporte fundamental de todo Estado de Derecho.

La praxis electoral ha sido siempre un tema de grandes controversias, principalmente por la poca confiabilidad que existe sobre la misma y lo vulnerado que deja la manifestación del sufragio, sin embargo, estamos ciertos que una adecuada y eficiente regulación jurídica puede contribuir a devolver la credibilidad tanto en los procedimientos como en las autoridades electorales.

La legalidad es el marco de la democracia, porque nadie puede realizar sus objetivos por encima o al margen de la ley, y en el contexto político electoral, nuestro país demanda elecciones imparciales, transparentes, creíbles, objetivas y confiables por toda la sociedad y las organizaciones políticas, en las que los resultados electorales sean aceptados por todos.

En México la celebración de elecciones se ha convertido en una larga tradición. La primera de ellas se organizó en 1809, cuando la Junta central de

Sevilla expidió un decreto por el que se llamaba a elegir nueve representantes por el total de las Colonias Españolas, luego que Napoleón resolviera otorgar una Constitución a España y sus colonias (1808), antes de que nuestro país fuera una nación soberana y a partir de entonces, durante el siglo XIX y el actual se han venido realizando periódicamente.

México ha incorporado en su legislación y en los sistemas electorales los postulados de la democracia, que comprenden desde un régimen jurídico que establece elecciones periódicas, un sistema de partidos políticos aunque todavía incipiente y el principio de la división de poderes, hasta la universalidad del sufragio, el reconocimiento del derecho al voto a los dieciocho años sin distinción de sexo, las prerrogativas constitucionales a los partidos políticos, y más recientemente, la creación de organismos plurales para la administración de las elecciones y la calificación jurisdiccional de éstas.

Todos estos esfuerzos se han concentrado primordialmente en dar certidumbre e imparcialidad a las elecciones. A este objetivo se orientan también las reformas de 1993 y 1994 a la legislación en la materia, la primera de las cuales suprime lo que constituía la última etapa de los comicios, es decir, la calificación electoral a cargo de los Colegios Electorales constituidos por las Cámaras de Diputados y Senadores, y en su lugar, se atribuye en los sucesivos, a órganos jurisdiccionales creados ex-profeso para este propósito.

Poner fin a un sistema parcial, excesivamente político e ineficaz, basado en negociaciones políticas ajenas a consideraciones de derecho, fueron los argumentos que justificaron finalizar con la viciada práctica del sistema contencioso político. En consecuencia, y en virtud de las reformas constitucionales aludidas, se suprime la autocalificación de las Cámaras y se conserva únicamente el sistema de heterocalificación del Poder Ejecutivo.

La presente investigación surgió de la inquietud personal del autor por conocer mejor las instituciones y los procedimientos electorales, analizar su evolución histórica y jurídica, para entender la normatividad electoral actual. Adicionalmente, la integración de los máximos cuerpos legislativos del país ha sido siempre motivo de interés y un profundo deseo de análisis. En fechas recientes, nuestro país se vio envuelto en cambios estructurales de naturaleza política, orientadas a perfeccionar la democracia. La legislación electoral siempre perfectible, fue modificada y adecuada a las reformas constitucionales que se dieron en materia política.

En razón de lo anterior, el primer esfuerzo de esta investigación se centró en estudiar el concepto de las elecciones, su definición y objeto, analizando en que forma se ha realizado el ejercicio de la democracia en nuestro país, y en consecuencia las características del sufragio en México, para posteriormente abordar los sistemas electorales que estudia la doctrina, hasta llegar a los sistemas de calificación electoral, que se dividen básicamente en dos, el contencioso político o autocalificación y el contencioso jurisdiccional o heterocalificación, este último adoptado en virtud de las recientes reformas constitucionales.

Los capítulos segundo y tercero del presente documento, examinan la evolución de las instituciones electorales mexicanas, pero en razón de la importancia y extensión de la materia, se dividió en dos partes dicho estudio, en la primera de ellas, se parte de la Constitución de Cádiz de 1812 hasta llegar a la Constitución Mexicana de 1917 y a su Ley Electoral de 1918, y en el tercer capítulo se analiza desde la Ley Electoral de 1946, hasta llegar a las reformas Constitucionales de 1994, así como a las reformas al Código Penal y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de este último año.

El capítulo Tercero constituye, sin duda, la parte medular de la presente investigación, por el análisis del alcance legal de las últimas reformas, todas ellas con el propósito de avanzar en nuestro régimen representativo y fortalecer el sistema de partidos, aunque cabe señalar que, la supresión del sistema de autocalificación es únicamente para desaparecer los Colegios Electorales de diputados, y senadores, a que se refería el artículo 60 Constitucional, hasta antes de las reformas de 1993. Pero subsiste el Colegio Electoral en que se erige la Cámara de Diputados en su totalidad, para ejercer las atribuciones que la ley señala con respecto a la elección de Presidente de la República, a que alude la fracción I del artículo 74 de la Constitución.

La calificación electoral en las legislaciones locales es objeto de estudio en el capítulo Cuarto, en el cual se analiza el Poder Legislativo Estatal, y la integración, atribuciones y los sistemas electorales con base en los cuales se integran los Congresos Locales, hasta llegar a la calificación de las elecciones municipales.

Por último, con el propósito de realizar un estudio comparativo del derecho electoral mexicano con el de otros países, en el ámbito del derecho electoral comparado, se analizan los sistemas electorales de Iberoamérica, dividiendo dicho análisis geográficamente en países de América Central y México, países Andinos y países del Cono Sur. Posteriormente, se examina el sistema electoral de Estados Unidos y su analogía con el sistema mexicano, para finalmente estudiar los sistemas electorales europeos más tradicionales, Alemania, España y Francia. Lo anterior, con el propósito de realizar una evaluación política de sus procesos electorales que nos permita ubicar los alcances de la legislación electoral mexicana.

Estamos ciertos que esta última reforma Constitucional y Legal representa un notable avance en el desarrollo democrático de México, sin embargo la última palabra en la materia no está aún dicha, porque responde precisamente a una sociedad cambiante que se esfuerza por hacer perfectible el ejercicio de su sistema electoral.

CAPITULO I

ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

CAPITULO I

ELECCIONES Y SISTEMAS ELECTORALES

I.1 LAS ELECCIONES, DEFINICION Y OBJETO

"Lo grave no sería nunca un gobierno, de los
Jueces, sino una justicia de los políticos"

JESUS GONZALEZ PEREZ

Para iniciar el estudio de los sistemas de calificación de elecciones es necesario partir del análisis conceptual y del objeto de las mismas, para conocer su implicación en los sistemas electorales, estudiando brevemente los conceptos fundamentales del Derecho Electoral.

La práctica de las elecciones es tan antigua como la sociedad misma. Desde que el hombre se une con otros hombres para protegerse y forma familias, clanes, etc., se vio en la necesidad de regirse por ordenamientos o normas de conducta que protegieran sus bienes y sus familias, para ello, debió elegir representantes que actuaran en nombre de todos, ante la imposibilidad práctica que existía de que todos participaran en la toma de decisiones; estos representantes fueron electos a través de diversos procedimientos. Las tribus bárbaras elegían a sus jefes por aclamación que en cierta manera es un antecedente de la elección; en ella el elegido era atado en el pavimento y con ello se hacía la proclamación del voto¹.

¹ cfr. Moreno Díaz, Daniel. *Diccionario de Política*. Editorial Porrúa, México, 1980.
p. 91

Más tarde, las elecciones se empezaron a practicar con mayor frecuencia cuando se reconoció que el poder no constituía el privilegio de determinada casta o de ciertas familias, por lo que reconocieron que los gobernantes deberían ser elegidos por el pueblo a través de elecciones.

La elección se diferencia de todas estas técnicas de designación principalmente por su procedimiento. En una elección existe un electorado previamente determinado (en el sentido de quienes tienen derecho de sufragio), que emite su voto individual, el cual se computa a través de criterios previamente definidos, y que posteriormente se convierte en escaños por un procedimiento de distribución.

1. LA CLASIFICACION DE LAS ELECCIONES

En el sentido ontológico del término, la elección se traduce en la selección y libertad de elección, que implica la alternativa de una decisión libre entre diversas propuestas. En este sentido, el politólogo alemán Dieter Nohlen² distingue entre los siguientes tipos de elecciones:

Elecciones Competitivas que se caracterizan por:

- la competencia entre varios candidatos, que representan diferentes opiniones y programas políticos distintos;
- por contar con igualdad de condiciones para todos los candidatos;
- por la libertad de elección, vinculada con el principio de la elección secreta, que se garantiza con la emisión del voto secreto;

² cfr. Nohlen, Dieter. **Sistemas Electorales del Mundo**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 22

- por el proceso electoral, que comprende al procedimiento de emisión del voto, es decir al de distribución;
- la "decisión en el tiempo", que significa que ni la decisión ni la libertad electoral de los sufragantes quedará supeditada a elecciones posteriores.

Respecto a esto último, André Hauriou utiliza el concepto de "elecciones disputadas", para definir a "aquellas que implican una elección real y libre por parte de los electores, tanto con respecto a las personas como a los programas o a los partidos"³.

En contraposición a la elección competitiva, existen:

- Elecciones no competitivas: En las que el elector no tiene libertad ninguna, ni en la presentación de la candidatura ni en la selección.

Por regla general, las elecciones competitivas son propias de los regímenes democráticos, mientras que las no competitivas son opuestas a los principios de democracia occidental, y se dan en regímenes sin pluralismo político, en los que se restringe casi hasta su eliminación, la naturaleza de las elecciones.

En países con sistemas electorales no competitivos frecuentemente el poder central se coloca en una posición supraelectores - partidos, y utiliza las elecciones a su conveniencia.

Con frecuencia, las elecciones difícilmente alcanzan el nivel de igualdad que pretenden, pues están sujetas a factores sociales y políticos de la

³ Hauriou, André. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Editorial Ariel, Barcelona, 1971, p. 251

comunidad, que ejercen presión sobre el electorado, por lo que el voto es manipulado por los mas poderosos. Esto se refleja en una serie de deficiencias que se dan en la ciudadanía que van desde el apasionamiento que engendra violencia, hasta el conformismo y la apolitización, y al interior de los partidos políticos, se presentan variables en el financiamiento económico y prohibiciones a los mismos que disminuyen el grado de libertad electoral que deben tener.

Una tercera categoría entre las elecciones competitivas y las no competitivas, son:

– Elecciones semicompetitivas: Que no se inclinan totalmente por el pluralismo, pero que tampoco están sometidas al monopolio de un partido. Estas elecciones generalmente se presentan en dos modalidades, las excluyentistas y las unanimistas. Las primeras se distinguen por un real impedimento de la voluntad popular, pero sin llegar a actitudes antiliberales o dictatoriales. Por su parte, las unanimistas se basan en una ausencia competencial de partidos y candidatos, sustentada en ideales políticos que aparentemente reciben el apoyo de toda una sociedad, la que, a su vez, persigue la realización y obtención de un progreso nacional compartido.

Estas elecciones semicompetitivas persiguen los fines siguientes:

- la búsqueda de la legitimación del poder central vinculada con el ámbito internacional;
- Proporcionar una función educativa, al aportar una cultura política electoral, en la que se introducen criterios políticos del nivel central;
- Comunicar al poder central con la sociedad, ya que durante las elecciones se dan a conocer las posturas ideológico programáticas de la sociedad.

- Realizar una depuración interna en el grupo dominante, toda vez que se elimina a los individuos que no son útiles al régimen que se presume democrático.

Se ha considerado a la elección como el sistema democrático por excelencia, de hecho, la democracia y las elecciones son dos conceptos en la Ciencia Política inseparables, pues todo sistema que se prele de ser democrático recurre a la celebración de elecciones para la renovación de sus órganos y la designación de sus representantes. Lo anterior, en razón de que la democracia se basa en la representación que ejercen los gobernantes de los gobernados, la cual se formaliza a través de la emisión del sufragio de la ciudadanía, que constituye uno de los derechos fundamentales dentro de las sociedades modernas.

2. EL EJERCICIO DE LA DEMOCRACIA Y LAS ELECCIONES

El estudio de las elecciones ha despertado gran interés entre politólogos y juristas, entre los que destaca George Burdeau, quien señala, que "La elección es el único procedimiento con espíritu democrático aceptable, para que el pueblo como elemento indisoluble del Estado, exprese su soberanía"⁴.

Por otro lado, el maestro francés Maurice Duverger considera que "Las elecciones son la base del modelo democrático y sustenta a la representación popular, mediante estas, se le permite a los ciudadanos designar a los

⁴ Burdeau, Georges. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. Sexta edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984, p. 72

gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran⁵.

Podemos agregar a lo anterior, que el procedimiento de elección de los gobernantes por su pueblo es opuesto a los medios autocráticos como la herencia, la cooptación, el sorteo o la conquista.

Las elecciones no son sólo el medio más eficaz de respetar la voluntad popular en la designación de los gobernantes, sino también el único medio capaz de ser organizado con periodicidad, regularidad y en forma pacífica dentro del régimen representativo.

La democracia es una forma de organización política en la cual la voluntad general detenta el poder soberano para beneficio de todos. Etimológicamente, el concepto **demokratia**, se integra por dos vocablos griegos, "demos", pueblo y "kratos", autoridad, lo que podríamos traducir como un gobierno del pueblo o para el pueblo, sin embargo, un gobierno de este tipo es sólo una concepción abstracta y utópica de la democracia, puesto que existe la imposibilidad material de que gobierne un pueblo en su totalidad, por lo tanto, al reconocer que la masa no puede asumir por sí el poder, lo deposita en una minoría que actúa en nombre de la mayoría y con ello legitima su derecho a participar en la cuestión .

Aceptado el origen de la soberanía en la manifestación de la voluntad popular y descartada la posibilidad del ejercicio de la democracia directa en nuestros sistemas políticos actuales, considerando la imposibilidad del pueblo en su totalidad para gobernarse y respetando el legítimo derecho que tiene de participar, surge entonces el imperativo de encontrar alternativas que impulsen la práctica electoral, por lo tanto, se llegó al sistema representativo, el

⁵ Duverger, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. Sexta edición. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984, p. 72

cual es un principio fundamental de la democracia. Los representantes que el pueblo elige se constituyen en Parlamento, Cámara o Asamblea para deliberar los asuntos que incumben a la Nación, recibiendo la denominación de Poder Legislativo, el cual no es sino el órgano del Estado a través del cual se expresa la voluntad ciudadana.

Bajo este contexto se han creado una serie de instituciones que obedecen a las exigencias de todo sistema democrático, como lo señala Javier Patiño Camarena, "en el presente las democracias establecen como mínimo lo siguiente: el principio de la soberanía del pueblo, el principio de la división de poderes, los derechos del hombre o garantías individuales, los derechos del hombre o garantías sociales, el establecimiento de un régimen de partidos políticos, la estructuración de un sistema representativo y el respeto a los derechos de las minorías"⁶. Todo lo cual contribuye al pluralismo ideológico y la alternancia en el poder.

3. LA REPRESENTACION POLITICA

La representación política puede ser considerada una institución que garantiza y hace posible la participación popular en el ejercicio del poder público, presupuesto esencial en toda sociedad democrática.

El Dr. Ignacio Burgoa, al referirse a la democracia subraya "que el principio de juricidad es el mas importante en todo régimen democrático y hasta puede decirse que sin el, éste no podría existir ni operar en la realidad, sin la subordinación de todos los actos de poder público a normas jurídicas, bien sea constitucionales o legales, se destruiría la democracia, entronizándose en

⁶ Patiño Camarena, Javier. *Análisis de la Reforma Política*. Editorial UNAM,

cambio, la autocracia, la dictadura o la tiranía, incluso por aquellos funcionarios que hubiesen sido electos por la voluntad mayoritaria del pueblo⁷. Sin embargo, el sólo proceso de elección de los gobernantes o la participación directa del cuerpo electoral en decisiones gubernamentales, no es razón suficiente para afirmar que existe la democracia en un país determinado, pues esta es una aspiración permanente de los hombres que pretenden hacerla mas factible, mediante el empleo de métodos que conduzcan a su práctica cotidiana⁸.

Por otro lado, si partimos de la aceptación del origen popular del poder público, que implica que los ciudadanos puedan elegir a los hombres o a sus partidos y programas que orientarán sus destinos, podemos afirmar que "la elaboración de reglas electorales es consecuencia de la afirmación liberal sobre el carácter delegado de la autoridad política"⁹.

Actualmente, las elecciones persiguen la transmisión del poder por vías pacíficas, pero esta práctica sólo se realiza en países que actúan con sistemas democráticos y que realizan procesos electorales en los que triunfa aquél que cuando menos apoya la mayor parte del pueblo o Nación.

Las elecciones son el mecanismo por excelencia para la participación ciudadana, a través de ellas los órganos representativos se integran traduciendo diferentes voluntades políticas de los ciudadanos, en escaños o curules en los

⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Porrúa, Tercera Edición, 1979, México, D.F., p. 553

⁸ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Electoral**. Tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1979, p. 79

⁹ Carreras, Francesc de y Valles, Josep M. **Las Elecciones**. Editorial Blume, 1977, p. 17.

que se manifiestan los intereses de toda la comunidad.

Una de las características del régimen representativo es que desde el punto de vista político, el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado. Periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión, son condiciones del régimen que se caracteriza por la influencia de las asambleas electivas en la dirección de los asuntos públicos¹⁰.

Las teorías que pretenden explicar el régimen representativo se fundamentan en precisar el papel que desempeña el representante en relación con su representado, para determinar si existe entre ellos un mandato o una representación que los vincule. No faltó quien pretendiera equiparar doctrinalmente a la representación política con la teoría de la representación del Derecho Privado, sin embargo son tan notables las diferencias entre ellas, que cada una se rige por disposiciones normativas independientes.

Afirmar que el representante actúa también con un mandato imperativo, es limitarlo a ser un simple administrador, sujeto a la voluntad de sus electores, situación que es de suyo contraria a la naturaleza jurídica del representante, el cual busca el bienestar colectivo en beneficio de la Nación, interés que hace valer al actuar en el Congreso, Dieta, Parlamento o Asamblea, según se denomine el órgano legislativo, y que se extiende incluso al representante del poder ejecutivo.

De hecho, lo que distingue a la Representación Política de otras formas de representación, es que el primero sólo atiende los intereses generales de la sociedad y no el interés particular de los electores, por lo que su mandato no es revocable, ya que no es responsable frente a sus electores, sino frente a la

¹⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 7, p. 86

sociedad en su conjunto, por lo que su función es traducir sus intereses en actos de gobierno en beneficio de un interés común, y reflejar la voluntad popular con eficacia en decisiones de interés general.

Resulta conveniente agregar a lo anterior, que los partidos políticos se basan en la necesidad de representación que tienen los ciudadanos, ya que a través de ellos expresan sus preferencias, y se organizan para presentar un frente común, y por medio de estas organizaciones los electores manifiestan su adhesión a una corriente ideológica o a un programa u organización que es afín a sus intereses.

Los partidos políticos son esenciales a toda sociedad democrática, ya que al formar parte de su sistema electoral son una válvula de escape de las corrientes políticas de la sociedad y de sus aspiraciones ante el gobierno constituido.

Aunado a lo anterior, se debe destacar que entre los derechos consagrados en la declaración de los Derechos del Hombre, de la Revolución Francesa, se encuentra el de elegir a aquellos que van a representarlo, este acto lo realiza a través de las elecciones en las que expresa su preferencia por determinado individuo o corriente ideológica de representación. Sin embargo, para que estas se realicen se requiere como presupuesto fundamental que se desarrollen en un ambiente de libertad. "...pues nada mejor se ha inventado para asegurar a las sociedades numerosas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del gobierno en toda sociedad. Primera: las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, aun cuando el gobierno sea algo tan complejo que escape a la comprensión directa del ciudadano corriente. Segunda: las elecciones procuran una ordenada sucesión de los gobiernos, por la pacífica transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes cuando los anteriores deban retirarse por

muerte o por haber fracasado; pudiendo agregarse el que haya concluido el período para su gestión¹¹.

De lo anterior se desprende, que si bien es difícil el ejercicio de la democracia en la coyuntura actual, por la imposibilidad práctica de considerar la opinión de toda la ciudadanía en la toma de decisiones, este hecho no debe ser motivo de desaliento, sino que, por el contrario, debe servir de estímulo para encontrar las vías adecuadas para hacer más eficiente su ejercicio, recurriendo a alternativas que faciliten su desarrollo, y que coadyuven al fortalecimiento de las instituciones.

Francesc de Carreras y Josep M. Valles afirman¹² que otro de los objetivos que se atribuyen a las elecciones en algunos sistemas políticos, además de producir representación, es el de producir gobierno y ofrecer legitimación, ya que entre sus funciones se encuentra la de integrar los órganos del Estado; esto se realiza a través del sufragio que ejercen los ciudadanos que por este medio ponen en marcha la actividad estatal, con lo que permiten la transferencia pacífica del poder y la continuidad y estabilidad de los gobiernos.

Adicionalmente, podemos considerar que se produce gobierno cuando se otorga al parlamento la facultad de intervenir en la designación o destitución de los miembros de los órganos de gobierno por la acción de los miembros del parlamento en su función de representantes del sentir popular. Sin embargo, en este ejercicio de la representatividad se deben tomar en cuenta la coyuntura política del mismo, así como las disposiciones constitucionales que rigen a una Nación.

¹¹ Mackenzie, W.J.M. **Elecciones Libres**. Segunda Edición, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1962, p. 18

¹² cfr. Carreras Francesc de y Valles, Josep M., op. cit., supra nota 9, p. 19.

La tercera función de unas elecciones, a la que hace referencia Carreras y Valles, es a su virtualidad legitimadora, al afirmar " las elecciones son, en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles aquél carisma que da la victoria en el combate, la coronación o la unción sagrada que se otorgaba en otras comunidades políticas"¹³.

Por otra parte, consideramos que las elecciones en las sociedades democráticas desempeñan un papel de vital importancia, toda vez que permiten la existencia de un sistema político que fomenta la participación ciudadana, a través de ellas el pueblo puede expresarse por medios pacíficos para dirimir sus contiendas políticas y en el momento de emitir su voto puede manifestar su preferencia política por un partido que represente sus intereses o por determinado candidato con el que se identifique. Asimismo, las elecciones permiten a las mayorías expresarse y las minorías en un sistema proporcionalista, ven garantizados el respeto a su opinión y a sus preferencias ideológicas a través de los representantes que eligen; igualmente, al ejercitar su derecho al voto, los gobernados reasumen la fuente legitimadora del poder que mas tarde dará origen a la distinción entre gobernantes y gobernados.

Inicialmente, la pasión y el entusiasmo que despertó la emisión del sufragio relegó a un segundo término las formas jurídicas para su incorporación en ordenamientos legales, pero actualmente, el desarrollo de las elecciones se encuentra sujeto a las mismas, por lo que, no sólo se utilizan para realizar la representación de los ciudadanos, sino que también contribuyen a estrechar la comunicación entre gobernantes y gobernados, facilitando las relaciones de poder entre los mismos, posibilitando la participación del cuerpo electoral en la toma de decisiones gubernamentales y utilizando los mecanismos que proporciona el ejercicio de la democracia semidirecta.

¹³ *Ibidem*, p. 28

Sin embargo, en opinión de Mackenzie "no existirá ninguna posibilidad de elecciones libres en la práctica, si no se cuenta con una administración competente, un poder judicial ajeno al Gobierno y que inspire una confianza absoluta de rectitud inflexible ante la coacción o los intereses particulares, además de una opinión enérgica, capaz de reprimir todo intento de violencia y corrupción"¹⁴.

Únicamente se puede agregar a lo anterior que, efectivamente las elecciones son libres cuando la voluntad electoral puede formarse y expresarse libremente, y es fielmente recogida por una administración electoral eficaz e independiente y cuando las controversias a que el proceso electoral da lugar, son resueltas por instancias imparciales. En nuestra Constitución, la libertad del voto aparece consagrada en general, cuando se otorga el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. De hecho, es precisamente a través de las elecciones como la ciudadanía determina por medio del voto, quienes de los candidatos participantes deben ocupar los cargos de elección popular en los tres niveles de poder que integran la República Federal Mexicana: Federación, Estados y Municipios¹⁵.

4. LA ORGANIZACION POLITICA EN MEXICO

En México, los principios rectores de nuestra organización política se encuentran consagrados en los artículos 39, 40, 41 y 115 de nuestra Constitución. En el primero de ellos, artículo 39, se establece " el postulado total del Estado

¹⁴ Mackenzie, W.J.M. op. cit., supra nota 9, p. 109

¹⁵ Cfr. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 1985.

Contemporáneo¹⁶: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste (...)"

En la voluntad soberana del pueblo expresada en la Constitución, se manifiesta el establecimiento del Estado mexicano, al señalar el artículo 40 de la Carta Magna lo siguientes

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

En el tercero de los citados preceptos constitucionales (artículo 41), se define la forma en que el pueblo ejerce la soberanía al señalar que:

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

La estructura política básica del Estado Mexicano se complementa

¹⁶ Carballo Balvanera, Luis, "El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, número 25, Primera Edición, UNAM, 1993, p. 208

con el primer párrafo del artículo 115 Constitucional, que resume la organización del orden local y urbano de la República, en los términos siguientes:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre (...)".

Cabe señalar también, que en nuestra Carta Magna se establece la organización política y administrativa del Distrito Federal, reconociéndole como parte integrante de la Federación y sede de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, según lo dispuesto por los artículos 44, 73 fracción VI y 122 reformados en 1993.

Finalmente, la materia electoral es coincidente entre las facultades legislativas de la Federación y las de los Estados, por ser base de la organización federal la existencia de estas facultades en los ámbitos de competencia nacional o local, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, 115 fracción VIII, y 116, fracciones I y II de la Constitución.

Adicionalmente, y en concordancia con nuestra Carta Magna se emiten leyes electorales estatales, que regulan las elecciones locales y municipales. A nivel federal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, regula las elecciones para elegir autoridades federales: Presidente de la República, Diputados Federales (de mayoría relativa y de representación proporcional), y Senadores (de mayoría relativa y de la primera minoría), y la Ley Electoral de cada entidad determina como se deben desarrollar las elecciones locales para elegir gobernador e integrantes del Congreso Local y como se elige al Presidente Municipal y a los miembros del Ayuntamiento y en el Distrito Federal a los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Estos principios constitucionales se consideran como los fundamentos del sistema electoral mexicano, por ser los que establecen la estructura vertebral que rige la organización política del Estado Mexicano.

Retomando lo planteado por el artículo 40 Constitucional, en el que se señala a nuestro país como República representativa, democrática y federal, se estima conveniente precisar que por forma republicana se alude a la designación del Jefe de Estado y su permanencia. Lo anterior en razón de que en las repúblicas esta posición se determina por una elección que se celebra periódicamente para renovar al titular, que es temporal. En cambio en las monarquías el cargo de Jefe de Estado es hereditario y no electoral y es vitalicio para la persona en la cual se deposita su ejercicio.

La República Mexicana es además, representativa y democrática, lo anterior basado en la Teoría de la Representación, generada en el siglo XVIII, a la que hemos hecho referencia en párrafos anteriores, y que aporta la justificación del gobierno indirecto a cargo de los representantes designados por el pueblo. Esos representantes, se distinguen del mandatario privado, por ser de naturaleza política, toda vez que el representante elegido no está ligado por instrucción a sus electores y es independiente para actuar o decidir respecto de las atribuciones conferidas.

La República Representativa en México, implica que el pueblo conduce los asuntos públicos a través de los gobernantes que designa mediante las elecciones, a los que renueva periódicamente por elección popular; dichos gobernantes en su carácter de representantes tomarán decisiones por el pueblo, al que tendrán presente, pero no lo obedecerán rigurosamente al formular o ejecutar las leyes.

La doctrina señala que el ejercicio de la soberanía se realiza a través de dos grandes formas: la directa y la indirecta o representativa. En la primera, el pueblo reunido en asamblea decide sobre los asuntos que atañen a la comunidad, participando en forma directa en la resolución de los mismos. Este sistema opera hoy en día, sólo en algunos cantones suizos. De suyo, esta forma de representación popular directa es inadecuada por la complejidad que entraña tomar el parecer de toda una comunidad, por lo que únicamente puede funcionar en estados muy pequeños, por ello, como antes señalamos, "la democracia directa encuentra una imposibilidad material en las naciones modernas"¹⁷.

La segunda forma, la indirecta o representativa es la que se utiliza en la mayoría de los estados democráticos, y consiste en la participación popular en los asuntos públicos, por medio de representantes en los órganos legislativos. Esta soberanía del pueblo es inalienable, indivisible e imprescriptible, porque es un poder originario que no depende de otros, no se puede dividir ni renunciar o delegar y tampoco deja de tener valor o efectividad con el transcurso del tiempo.

En México se practica la representación indirecta, ya que por medio del voto popular se elige al Poder Legislativo, compuesto de dos cámaras, la de Senadores, integrada por 128 miembros, los cuales, de conformidad con las nuevas reformas, se elegirán cuatro en cada estado y el Distrito Federal, de los que, tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, la cual se otorgará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya

¹⁷ Duverger, Maurice, op. cit., supra nota 4, p. 73

ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate¹⁸, y la de Diputados, integrada por 500 Diputados, 300 electos por el sistema de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 conforme al principio de representación proporcional, por el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esta representación se fundamenta en lo dispuesto por los artículos 50 a 56 constitucionales, mismos que refieren la forma en que deberán integrarse las Cámaras, así como la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales y de las cinco circunscripciones plurinominales en que está dividido el país. Aunado a lo anterior, el Distrito Federal cuenta con una Asamblea de Representantes, integrada por 66 miembros, de los cuales 40 son electos por mayoría relativa y 26 por el sistema de representación proporcional.

El Estado Mexicano tiene una organización federal, porque se conforma con entidades que previo un pacto federal acordaron unirse y subordinarse a una misma Constitución Federal. Dichas entidades gozan de autonomía, lo que les permite contar con sus propias Constituciones y ordenamientos legales, pero conforme a las bases de la Constitución General, respetando su supremacía. En razón de lo anterior, los Estados cuentan con sus propias leyes electorales conforme a las cuales realizan sus elecciones locales y rigen su vida política interna. Las entidades federativas son autónomas en su régimen interior y dado que la soberanía del pueblo es indivisible, la Constitución establece que ésta se ejerce a través de los poderes de la Unión y los poderes de los estados, con fundamento en las atribuciones de unos y otros, sin que las particulares de los estados puedan en ningún caso contravenir las bases del pacto federal de los mexicanos (artículo 133); con ello se consagra la supremacía de la Constitución sobre los ordenamientos jurídicos federales y locales. *El

¹⁸ cfr. Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de septiembre de 1993.

principio de soberanía es consustancial al régimen democrático, ya que por él todo poder público se sustenta en la voluntad del pueblo sin que exista ninguna otra fuente que lo legitime¹⁹.

La condición democrática de la República alude al origen popular del poder público, pero su carácter democrático no se limita únicamente a la elección sino que también implica que en el ejercicio del poder, gobernantes y gobernados supediten su comportamiento al mandato de las leyes. Esta idea es inherente a todo Estado de Derecho, pues presupone la existencia de instituciones jurídicas a que debe sujetarse el poder público, evitando así cualquier tipo de arbitrariedad.

Con base en lo antes citado, podemos afirmar que la democracia representativa es " aquella forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno, y eligen a sus representantes. Concepto que se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal"²⁰.

Finalmente, es de citarse la célebre oración de Gettysburg en donde Lincoln el 19 de noviembre de 1863 definió a la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"²¹.

¹⁹ Nuñez Jiménez, Arturo. **El Nuevo Sistema Electoral Mexicano**. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p. 49

²⁰ Patiño Camarena, Javier, "Estado de Derecho y Calificación de Elecciones" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 5, p. 847

²¹ Elliot Morrison, Samuel, et. al. **"Breve Historia de los Estados Unidos"**, Segunda edición, F.C.E., México, 1980, p. 388

Nuestro texto constitucional, en su artículo 3º, considera a la democracia, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como "un sistema de vida basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"²². En virtud de lo anterior, el pueblo es a la vez, gobernante y gobernado, goza de garantías individuales y un mínimo de seguridad económica.

Antes de finalizar este apartado se estima conveniente destacar que la mayoría de los expertos coinciden en que las elecciones tienen como propósito²³:

- 1) Producir representación, al designar a las personas que integrarán los órganos de la representación nacional, ejerciendo las atribuciones que les confiere el ordenamiento constitucional.
- 2) Producir gobierno, al designar a los ciudadanos que se van a encargar de ejecutar los programas políticos que plantearon en sus campañas electorales como alternativas para la solución de los problemas que afectan a la comunidad.

Pero además de estas funciones primordiales, las elecciones tienen otras funciones que son intrínsecas a las mismas, como son²⁴: 1) Coadyuvar a la formación de ciudadanos; 2) Reclutar y promover personal político; 3) Expresar la pluralidad política e ideológica de la comunidad nacional; 4) Movilizar a la ciudadanía en programas y proyectos políticos e intereses partidistas; 6)

²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1985, pp. 5 - 11.

²³ cfr. Nuñez Jiménez, Arturo, op. cit., supra nota 17, p. 43

²⁴ *Ibidem*.

Comunicar a gobernantes con gobernados; 7) Transferir el poder público de manera ordenada y pacífica; 8) Coadyuvar a la educación cívica del pueblo; 9) Dirimir conflictos mediante cauces institucionales.

En México y en el mundo, las elecciones son la única fuente legítima para designar a los titulares del Poder Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales. Cumplen múltiples funciones cada una con un mayor grado de competitividad y han hecho posible que la pluralidad política e ideológica se traduzca en pluripartidismo y alternancia en el poder.

II EL SUFRAGIO, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Con respecto a este concepto Delfino Solano expresa: "Que el sufragio está considerado como el primer derecho político que podemos calificar como primario, porque de él se derivan otros"²⁵.

Una definición más completa la da el tratadista argentino Alberto Natale, quien señala que "el sufragio es el medio de que dispone cada persona para elegir a los órganos del Estado o expresar su opinión política, cuando es convocado como integrante del cuerpo electoral de la Nación"²⁶.

A lo anterior estimamos conveniente agregar, que en la Resolución 217 (III) de la Asamblea General de la ONU y que contiene la Declaración Universal

²⁵ Solano Yañez, Delfino. **El Derecho Electoral, el Sufragio y los Derechos Electorales**. Pensamiento Político, Vol. No. 14, Junio, México, 1970, pp. 189 y 190

²⁶ Natale, Alberto. **Derecho Político**. Editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979, p. 163

de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 enuncia como Derechos del Hombre, en su artículo 21, al sufragio, al pronunciar²⁷:

1. Que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Que toda persona tiene derecho de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. Que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por el sufragio universal e igual, por el voto secreto que garantice la libertad del voto.

Lo anterior nos permite asegurar que, actualmente, los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos directamente, o por medio de sus representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Con respecto al concepto de sufragio, se han generado diversas controversias, pues la doctrina ha venido utilizando indistintamente los conceptos "sufragio" y "voto" como sinónimos, no obstante que existen autores

²⁷ Vid., por ejemplo, lo previsto en los artículos XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 25 de la Convención Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 16 de la Convención del Consejo de Europa para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 13 de la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos, y 5º de la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.

que les han otorgado significados diferentes.

Entre los autores que distinguen al sufragio del voto destaca Hans Kelsen, quien define al "sufragio", como "el derecho que el individuo tiene de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto", es decir, lo ubica como un derecho abstracto, mientras que señala que "el voto es la emisión de la opinión tomada ya por el elector"²⁸.

Rafael Garzaro, por su parte, considera como sinónimos a los conceptos de voto y sufragio, y define al primero como "un dictamen o parecer que la persona expresa sobre una materia o sobre un candidato, en orden a la decisión de un punto o a la elección de una persona. Se puede expresar en sentido afirmativo o negativo, pero también se considera expresión de voluntad el que el votante se abstenga de expresarse en forma afirmativa o negativa"²⁹.

Alberto Natale, considera al sufragio como "el medio que dispone cada persona para elegir a los componentes de los órganos del Estado o expresar su opinión cuando es convocado como integrante del cuerpo electoral de la Nación"³⁰, de lo anterior, podemos inferir, que para el autor el sufragio es un medio legal para la formación de las decisiones estatales o la elección de representantes para ciertos cargos, mientras que el voto es la forma en que se concreta esa opinión o elección particular del sufragio.

²⁸ Kelsen, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado**. UNAM, México, 1983, p. 348

²⁹ Garzaro, Rafael. **Diccionario de Política**. Editorial Tecnos, Salamanca, 1977, p. 383

³⁰ Natale, Alberto. op. cit., supra nota 23, p. 163

1. EL SUFRAGIO COMO DERECHO Y OBLIGACION CIUDADANA

No obstante la diversidad de teorías que existen con respecto al voto, podemos resumirlas básicamente en dos: la teoría del voto – derecho, y la teoría del voto – deber³¹.

La teoría del voto como derecho fue formulada por Rosseau, basada en un concepción personal de la soberanía, a la que concebía como indivisible e integrada por todos los ciudadanos que forman un Estado, y en el que todos tienen el derecho de participar en la expresión de esa soberanía. Más tarde, en 1789, los constituyentes franceses modificaron el sentido del voto al ubicarlo como una simple actividad, a la cual condicionaron quitándole la prerrogativa de ser un derecho ciudadano, pues consideraron a la soberanía como un cuerpo distinto del electorado, toda vez que afirmaban que la soberanía no era anterior al Estado.

Con el transcurso del tiempo, esta teoría del voto como función se transformó en la del voto como deber, ya que estimaban que el ejercicio de este derecho era una de las obligaciones mas importantes de los ciudadanos. Incluso se ha manejado bajo este concepto para abatir el creciente abstencionismo generado en sociedades que no ven reflejado su voto en la integración de los gobiernos, por lo que no se ha impuesto sanción alguna en caso de incumplimiento, con el propósito de fomentar la participación ciudadana. En nuestro país, se considera al voto simultáneamente como un derecho y una obligación, y se le reconoce como prerrogativa y obligación ciudadana y su incumplimiento se sanciona en la Constitución con la suspensión de los derechos

³¹ cfr. Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. **Los Sistemas Electorales**. Editorial Oikos Tau, Barcelona, 1973, pp. 16 –17; Izaga, Luis, **Elementos de Derecho Político**, T. I, Barcelona, 1951, pp. 326 – 331; Natale, Claudio, op. cit., supra nota 23, pp. 98 y ss.

durante un año (artículo 38).

En la Constitución existe un principio básico que caracteriza al sufragio como el instrumento mediante el cual el pueblo ejerce su soberanía. De hecho, la Constitución otorga al ciudadano diversas prerrogativas en materia política, entre las cuales destacan la activa de votar para elegir a sus representantes (artículo 35 fracción I) y la pasiva de ser votado para los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo público (artículo 35 fracción II), así como la de asociarse para tomar parte en los asuntos públicos del país y la de ejercer el derecho de petición en materia política (artículos 8º, primer párrafo y 35, fracción III).

En México, son ciudadanos el varón y la mujer (desde el 17 de octubre de 1953), mayores de 18 años cumplidos (a partir de la reforma constitucional de 1970), mexicanos por nacimiento o naturalización y con un modo honesto de vivir (artículo 34). Este último requisito únicamente se prueba y se pierde cuando a contrario sensu, se encuentre una persona sujeta a proceso penal, prófugo de la justicia, o cumpliendo una sentencia por delitos que merezcan pena corporal, o por vagancia o ebriedad consuetudinaria (artículo 38).

Para tener derecho al sufragio pasivo y figurar como candidato de algún partido político a los cargos que se disputan en una elección, se deben cumplir los mismos requisitos que los exigidos para la ciudadanía, aunque una mayor edad para ser elegido. La Constitución establece 21 años para los diputados (artículo 55), y 30 años para los senadores (artículo 58), y tratándose del Ejecutivo Federal, 35 años (artículo 82), lo anterior se realiza para asegurar la idoneidad para el cargo al cual son postulados.

Los derechos políticos consagrados en la Constitución son derechos públicos subjetivos irrenunciables, de conformidad con lo dispuesto por el artículo

5º, párrafo séptimo de la misma, por lo que incluso el contrato de trabajo no podrá extenderse a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos de la persona.

Es importante señalar que, no obstante las prerrogativas pasivas de los ciudadanos, nuestra Constitución consagra limitantes al derecho de ser votado en elecciones, atendiendo a los principios de no reelección absoluta, para el cargo del Presidente de la República (artículo 83) y de Gobernador constitucional (artículo 116), así como la modalidad de prohibición relativa para el período inmediato, en los cargos de Gobernador interino, provisional o sustituto, de Senador, Diputado federal, Diputado local y miembros de los Ayuntamientos Municipales (artículo 59).

Pero además de la obligación que el ciudadano tiene de votar en las elecciones (artículo 36, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), existen las de desempeñar los cargos de elección popular (fracciones IV y V del mismo artículo), y las funciones electorales y de jurado (fracción V), así como la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (fracción I). Esta última obligación contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se traduce en que para votar, además de los requisitos señalados en la Constitución, los ciudadanos deben estar inscritos en el padrón o registro de los electores, para estar en la lista de quienes están autorizados para emitir su voto, lo que se acredita con la credencial electoral, por lo que el ejercicio del voto es personal e intransferible, pues es el propio elector quien debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin que exista la posibilidad de que otra persona lo ejerza por él.

La obligación ciudadana de desempeñar funciones electorales de manera gratuita, constituye una excepción a la garantía de justa retribución del

trabajo personal, consagrada en el artículo 5º, párrafo tercero de la Constitución. Asimismo, en el artículo 41, párrafo noveno, se fijan las bases de la participación de los ciudadanos en la función electoral, formando las mesas directivas de casilla durante el desarrollo de la jornada electoral.

En otro orden de ideas, debemos destacar que en la práctica de las elecciones la distinción entre gobernantes y gobernados desaparece momentáneamente, pues al ejercer los gobernados su derecho al voto en favor de determinado gobernante, reasumen la fuente legitimadora del poder.

Las elecciones son susceptibles de modalidades muy diferentes que dependen de la forma en que los ciudadanos emiten su sufragio. Esta manifestación varía en función de los recursos económicos y aspectos culturales del pueblo, donde las técnicas de manifestación que se emplean van desde la práctica de colores determinados para la diferenciación de boletas, en los países de alto analfabetismo, hasta el clásico voto impreso, en el que se elige en el momento de sufragar los nombres de los candidatos inscritos y de los partidos políticos que los postulan, hasta la utilización de modernas máquinas a las cuales se les oprime un botón o una palanca que computa los votos a favor de cada candidato o partido. Esta sin embargo, es una cuestión totalmente técnica, que cada país organiza en función de sus posibilidades económicas, necesidades, costumbres o tradiciones.

2. FORMAS DE MANIFESTACION DEL SUFRAGIO

Del sufragio (o voto según cada autor), existen diversas clasificaciones, llegando algunas incluso a ser opuestas sobre un mismo tipo de elección (voto múltiple); en razón de lo anterior se presentan las más importantes doctrinalmente.

Luis Izaga realiza una clasificación del voto en los términos siguientes³²:

- sufragio o voto universal: se basa en el principio "un hombre, un voto", y se opone al voto restringido;
- voto social: da origen al "voto múltiple", en virtud de que permite a una persona emitir un voto por cada agrupación reconocida por razones de ocupación, localidad, creencia religiosa, escolaridad, etc. "Se emite para representar intereses parciales, pero difundidos e individualizados";
- voto plural: además del voto individual, se permite a una persona emitir mas votos de acuerdo con su cultura, posición económica, ocupación etc.;
- voto corporativo: es el que emite el elector en su gremio, el cual es la base de la representación;
- voto directo: es aquél en el que el votante elige libremente y por si mismo a sus representantes, a diferencia del voto indirecto, donde se eligen electores que a su vez escogerán al representante;
- voto público: se basa en la idea de que el sufragio es una función , y tiene por oposición al voto secreto, en el que se respeta la privacidad y libertad del votante.

Dieter Nohlen realiza una clasificación del sufragio mas amplia que incluye las distintas formas en que el sufragante puede exteriorizar su opinión a través del voto. Estos tipos de sufragio son:

- sufragio universal: aquél que permite a todos ser sufragantes, y en contra de esto no atienden los requisitos legales exigidos, tales como la nacionalidad, la edad, etc.;

³² cfr. Izaga, Luis. op. cit., supra nota 28, p. 333

– sufragio restringido: es el que limita o restringe el derecho del voto por diversos factores como el sexo, la educación, la raza, los ingresos económicos, etc.;

– sufragio igual: permite a una persona tener uno o más votos pero todos de igual valor;

– sufragio secreto: se le considera una garantía de la libertad del voto;

– sufragio directo: en el que el sufragante elige directamente y sin intermediarios, a sus representantes;

– sufragio libre: el que se ejerce sin presiones o influencias externas e ilegales;

– sufragio obligatorio: el que considera al sufragio como uno de los deberes cívicos de todo ciudadano;

En cuanto a las formas de votar se distinguen las siguientes:

– voto único: el elector tiene un sólo voto, que por lo regular se asocia con circunscripciones electorales del tipo uninominal o de lista bloqueada y cerrada;

– voto múltiple: se otorgan tantos votos a una persona como diputados a elegir;

– voto limitado: aquél en el que el elector tiene un porcentaje de votos menor que el de escaños a repartir;

- voto preferencial: permite al elector establecer un orden de sucesión de candidatos según sus preferencias;

- voto acumulativo: es aquél en el que un sufragante puede dar varios votos a un sólo candidato;

- voto eventual: el sufragante puede señalar al candidato que prefiere como ganador en el caso de que su favorito no obtuviera el triunfo;

- "panachage": forma de votar en la que el sufragante puede conformar sus listas de candidatos, y se le otorgan tantos votos como escaños a repartir.

Por último, se presenta la clasificación que realiza Carreras y Valles respecto del voto ³³:

- voto directo e indirecto: en el primero, se vota por el representante de manera directa, mientras en el segundo, se hace por un intermediario denominado generalmente compromisario, que representará a los votantes en la elección definitiva;

- voto igual y voto reforzado: el primero, se basa en el principio de "un hombre, un voto", y el segundo, o reforzado se subdivide en voto plural y en voto múltiple. El voto plural se otorga cuando el votante tiene algún cargo o título que contribuyen a que se le vaya proporcionando un voto más. El voto múltiple es aquél que

³³ cfr. Carreras, Francesc de y Valles, Josep M., op. cit., supra nota 9, pp. 68 -

permite al votante ejercer su derecho en más de una circunscripción, vg. puede tener derecho al voto en la circunscripción en la que vive y otro en la que tiene una negociación;

- voto individual y corporativo: el primero se ejerce como su nombre lo indica y el segundo a través de entes socioeconómicos reconocidos previamente;

- voto de aceptación y preferencial: en el primero el votante sólo puede aceptar o rechazar al candidato propuesto, y en el segundo, el votante matiza su preferencia indicando una jerarquía de candidatos.

A las diferentes clases de voto las clasifica en:

- voto uninominal o de lista;

- voto público y secreto;

- voto personal: cuando el elector no puede acudir a emitir su voto por la existencia de alguna causa material que impide su ejercicio, pueden darse tres tipos de voto personal: el voto a domicilio, donde el votante emite su opinión en este lugar; el voto por correspondencia que se ejerce a través de la opinión enviada por correo; y el voto por delegación, en el que se autoriza a un tercero para que vote a nombre del votante imposibilitado;

- voto acumulativo: el votante tendrá tantos votos como escaños a repartir, pudiéndolos distribuir como guste entre los candidatos propuestos;

- voto puntuación y fraccionado: en el primero, el votante tiene un número determinado de votos mayor a los escaños a repartir, distribuyéndolos entre los candidatos en el orden que prefiera. En el voto fraccionado, el votante tiene un sólo voto, al que divide entre los candidatos de su preferencia.

3. LAS CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO EN MÉXICO

Después de analizar las clasificaciones que existen respecto al voto, queremos cerrar este apartado señalando que en México el sufragio universal fue consagrado con carácter definitivo en la Constitución de 1857³⁴, y como tal se encuentra enunciado en el artículo 41, párrafo tercero, en el que se postula el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Que el voto sea universal significa que tienen derecho a ejercerlo, de inicio, todos los ciudadanos que constituyen el electorado y acreditan esa calidad, sin exclusivismos.

Que sea libre implica que el elector no esté sujeto a presión, intimidación o coacción alguna y lo secreto garantiza la libre expresión de la voluntad del elector y excluye el temor a represalias que impidan su manifestación espontánea y que coadyuven a la venta del voto.

Que el sufragio sea directo significa, que el ciudadano elige por sí mismo, sin intermediarios a sus representantes, estableciendo con ellos una relación inmediata. Al respecto, cabe señalar que el sufragio en México fue indirecto hasta 1912, cuando el 22 de mayo, el Presidente Francisco I. Madero expidió el decreto que en su artículo 1º estableció el sufragio directo en la

³⁴ cfr. Nuñez Jiménez, Arturo. op. cit., supra nota 17. pp. 21 – 24

elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión. Estas elecciones se celebrarían el domingo 30 del mes de junio, al mismo tiempo que se hiciera la designación de electores para Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁵.

Hoy en día, el sufragio es directo en el orden federal para elegir al Presidente de la República (artículo 81), Diputados y Senadores al Congreso de la Unión (artículos 51 y 56); en el orden local para elegir Gobernador y miembros de las legislaturas (artículo 116, fracción I, segundo párrafo), así como para ser miembro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (artículo 122 párrafo III) y Presidente Municipal, Regidor y Síndico en los ayuntamientos (artículo 115, fracción I, segundo párrafo).

Sin embargo, este sufragio directo cuenta con limitadas excepciones en los supuestos de falta absoluta del presidente de la República a que se refieren los artículos 73, fracción XXVI, 84 y 85, de la misma, toda vez que la elección del funcionario que deba suplirlo deberá nombrarlo el Congreso de la Unión o, en los recesos de ésta, la Comisión Permanente del mismo, por lo que estaríamos en presencia de una elección indirecta.

Otro caso de excepción al sufragio directo que admite nuestra Constitución es el relativo a los miembros de los Ayuntamientos, los que pueden ser electos en forma indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad en los casos extremos de falta absoluta de los elegidos de manera directa o por declaración legislativa de que han desaparecido por alguna causa grave (artículo 115, fracción I, párrafo tercero y cuarto).

³⁵ cfr. García Orozco, Antonio. **Legislación Electoral Mexicana 1812- 1988.**

Tercera edición, Adeo Editores, México, 1989, p. 215

Pero, salvo estos casos excepcionales, se mantiene el principio de elección directa como característica fundamental de nuestro sistema electoral.

En razón de lo antes expuesto, se considera que a través del sufragio, el pueblo como titular de la soberanía puede integrar los poderes públicos que tienen en la elección su origen y fundamento: Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, en tanto que el Poder Judicial se constituye con la intervención de los otros dos poderes, para de esta manera integrar los órganos del Estado.

III. LOS SISTEMAS ELECTORALES

Un sistema electoral se define como " el conjunto de disposiciones y procedimientos mediante el cual, el resultado de las elecciones se traduce en la provisión de un cierto número de cargos de autoridad política"³⁶.

Aplicado al derecho electoral mexicano podemos decir que, el sistema electoral "es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia con la etapa preparatoria de las elecciones y concluye con la calificación final de éstas y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfantes"³⁷.

En los sistemas electorales inciden una infinidad de factores de orden práctico que se generan durante su desarrollo, y que se vinculan con las facilidades con que cuenta el elector, el tiempo en que ejerce el voto, el número

³⁶ Chang Mota, Roberto "Los Sistemas Electorales" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 15, p. 225

³⁷ Nuñez Jiménez, Arturo, op. cit., supra nota 17, p. 34

de puestos a elegir y su distribución; el método que se va a utilizar en la asignación de escaños, el sistema de candidaturas y la infraestructura que se requiere para llevar a cabo las elecciones. En muchas ocasiones difiere notablemente el concepto teórico que se tiene de un sistema electoral de la puesta en práctica del mismo por las autoridades electorales, lo que repercute en el desarrollo de la sociedad.

La decisión respecto a la adopción de un determinado sistema electoral se refleja directamente en el desarrollo político de cualquier Estado. En los sistemas mayoritarios conlleva el surgimiento de un sistema bipartidista, en el que se polarizan los resultados, lo que contribuye a eliminar la posibilidad del crecimiento de partidos políticos o grupos de electores que pudieran surgir como consecuencia del desarrollo político de una sociedad, vg. Estados Unidos de América.

A diferencia de los llamados sistemas de representación proporcional, en los que, por el contrario, se fomenta la creación de grupos minoritarios, vg. América Latina. En estos sistemas se establecen metodologías de la distribución de los mandatarios a elegir de manera proporcional a las votaciones obtenidas. Estos sistemas, permiten, según Roberto Chang, " que la sociedad política se organice no sólo desde el punto de vista ontológico, sino también desde el punto de vista laboral, económico, étnico o confesional"³⁸.

A los sistemas electorales se les ha clasificado tradicionalmente, en dos, el sistema de mayoría y el de representación proporcional, aunque algunos autores agregan como una tercera clasificación a los sistemas mixtos, surgidos de la combinación de los dos primeros sistemas.

³⁸ *Ibidem* p. 256

1. EL SISTEMA DE MAYORIA Y SUS MODALIDADES.

Se le conoce también como sistema mayoritario, o de escrutinio por mayoría de votos. En él, el candidato que obtiene el mayor número de votos en una determinada circunscripción electoral es declarado electo, y los demás que le siguen son derrotados, por lo que los votos de los electores que les apoyaron a éstos últimos no son tomados en cuenta ni están representados en la Cámara, lo que se considera va en demérito del sistema que no toma en cuenta a esa minoría perdedora. Es decir, la victoria electoral se basa en una diferencia aritmética.

Este sistema admite diversas modalidades, entre las que se encuentran:

- la mayoría absoluta: en la que el ganador obtiene el triunfo con una votación favorable del 50% mas uno de los votos;

- la mayoría relativa: en la que se obtiene el triunfo con base en una diferencia, cualquiera que esta sea; no obstante, que en virtud de la misma, los grupos minoritarios no tienen representación. Este sistema es utilizado en la elección de presidente de la República, gobernadores y alcaldes en los países democráticos;

- la mayoría calificada: donde se logra el escaño mediante la obtención de una mayoría previamente determinada y consignada en un texto legal, por ejemplo una votación favorable de 2/3 partes;

- el sistema de doble vuelta: en él obtiene el triunfo el

candidato que gana en la primera vuelta la mayoría absoluta, y en el caso de que ningún candidato la obtenga, los dos candidatos que hayan obtenido las mayores votaciones irán a una segunda vuelta, ganando en ella quien obtenga la mayoría relativa. Este sistema permite una participación en el poder a los grupos minoritarios, ya que en la segunda vuelta se unen al candidato con mayor posibilidad, dándose el caso de que resulte electo un candidato que en la primera vuelta no obtuvo la mayoría simple de votos. Cabe señalar, que este sistema requiere de mayores recursos, toda vez que se debe realizar una nueva elección varias semanas después de la primera.

El principio de mayoría tiene las ventajas siguientes:³⁹

- por su sencillez y claridad, es el sistema más accesible para captar por el electorado, lo que permite un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que se ofrecen al elector;
- propicia la formación de mayorías en los parlamentos; y favorece la capacidad de decidir antes que la representatividad, por ello se le ha denominado "principio de decisión", (da más énfasis a la toma de decisiones);
- permite una mayor identidad y comunicación entre el representante y el representado, especialmente cuando se trate de escrutinio uninominal y circunscripciones pequeñas;

³⁹ Nuñez Jiménez, Arturo. **El Nuevo Sistema Electoral Mexicano**. Op. Cit., pp. 37

- contribuye a impedir la fragmentación de los partidos, favoreciendo la formación de grandes organizaciones políticas;
- fomenta una relación directa entre el elector y el candidato, lo que deja en manos de los votantes la decisión sobre quienes deben gobernar, así como su capacidad para garantizar mayorías definidas y estables, que aseguren eficacia funcional a los órganos colegiados de la representación nacional que se constituyan mediante el sufragio⁴⁰;
- adicionalmente, impide que la elección sea determinada en gran medida por los dirigentes de los partidos, quienes deciden que candidatos aparecerán en la lista de las circunscripciones plurinominales;
- tiende a definir e integrar una mayoría, lo que implica una mayor eficacia en la manifestación de la voluntad política unificada;
- permite una mayor estabilidad en el gobierno, pues disminuye la posibilidad de que la mayoría se vea amenazada por minorías obstructoras o por coaliciones inestables, que pueden conducir a una parálisis política⁴¹.

Por cuanto a las desventajas del principio, se señalan las siguientes:

⁴⁰ *Ibidem.*, p. 40

⁴¹ cfr. *Diccionario Jurídico Mexicano*, I.I.J. - UNAM, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 986

- deja sin representación a importantes fuerzas políticas que no son tomadas en cuenta en la distribución de los cargos disputados;
- quien pierde, obtiene una derrota absoluta, sin importar el número de votos favorables que tuviera.

2. EL SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL Y SUS VARIANTES

Es definido por Meyer, citado por Dieter Nohlen como "aquél donde los escaños de los diputados de los partidos concretos se distribuyen en la misma proporción en que se encuentran los votos emitidos por cada partido"⁴².

Este sistema admite en opinión de Nohlen, dos formas, una pura en donde todo el territorio del Estado es una unidad, reflejándose así la proporción entre los escaños a repartir y la votación obtenida por cada partido; la otra manera es denominada de proporcionalidad inmediata, en donde el territorio es dividido en varias circunscripciones plurinominales, buscando en la práctica evitar la multiplicación y atomización de los partidos⁴³.

El sistema proporcional es principalmente plurinominal, en virtud de que permite que bajo un mismo circuito electoral se postulen varios candidatos para elegir varios mandatarios, y los puestos se distribuyan de acuerdo al número de votos. Cada sistema establece una fórmula de distribución de los cargos, y según el número de votos define el número que de éstos se requiere para ganar una posición.

⁴² Nohlen, Dieter, op. cit., supra nota 1, p. 78

⁴³ Ibidem, p. 366

Estos sistemas se usan con mayor frecuencia en procesos electorales donde los candidatos se postulan en una lista, que frecuentemente es cerrada a los efectos de la votación del elector.

Bajo este principio se estimula el pluralismo democrático, al permitir la participación de las distintas corrientes políticas en la integración de los órganos del Estado (principalmente del Poder Legislativo), pero dificulta la formación de un bloque mayoritario para formar un gobierno dentro del Congreso, por lo que pudiera propiciar un Congreso débil, en el caso de que exista una gran cantidad de partidos políticos que serían incapaces de respaldar gobiernos sólidos y eficaces.

Pasando al análisis del sistema de Representación Proporcional, encontramos las siguientes variantes que se dan en el mismo⁴⁴:

voto único transferible: es la fórmula proporcional más antigua, creada por Carl Andre y Thomas Hare. Se aplica a una circunscripción plurinominal con varios escaños a repartir, en donde el elector tiene voto uninominal por su candidato preferido, indicando luego sus otras preferencias. Para la obtención de un escaño se requiere alcanzar una cuota, que se obtiene de dividir el total de los votos emitidos entre el número de escaños a repartir más uno, en el entendido de que el candidato que la obtenga tendrá un escaño asegurado. Si existen sobrantes de escaños, los otros candidatos reciben las votaciones sobrantes de las cuotas de los ya elegidos, así hasta completar su respectiva cuota;

⁴⁴ cfr. Carreras, Francesc de y Valles, Josep M., op. cit., supra nota 9, pp. 68 -

- voto transferible por acumulación: un candidato puede obtener un escaño en varias circunscripciones si se le acumulan los votos obtenidos en cada una de ellas, hasta que alcance la cuota fijada;

- resto mas elevado: se utiliza en circunscripciones plurinominales con voto de lista. La cuota se obtiene de dividir el total de votos entre el número de diputaciones, dándose a cada lista tantos escaños como veces tenga la cuota, y en el caso de que haya sobrantes, se otorgan estos escaños a los partidos con los residuos mas altos;

- sistema D'Hont: es un método de división sucesiva entre los números naturales. Aquí el número de votos obtenidos por cada lista se divide entre 1,2,3, etc., según sea el número de escaños a repartir, ordenándose con posterioridad los cocientes de mayor a menor. Los partidos que tengan los cocientes mayores serán quienes obtengan los escaños. Este método favorece al partido mayoritario, ya que le otorga mas puestos que los justificados por los sufragios recibidos, y de hecho, baja muy poco el cociente electoral en los circuitos electorales que eligen pocos puestos y que escogen entre pocas listas de partidos contendientes. Esta sobrerrepresentación se realiza a expensas de los partidos mas pequeños, lo que les perjudica en su esfuerzo por obtener una mayor representación.

- sistema de Sainte-Laguë: es un sistema de división sucesiva por números impares enteros. En él, los divisores serán números nones, ya que al aumentar los divisores se aumentan los cocientes. Este sistema favorece la fragmentación de los partidos, ya que el

cociente decrece rápidamente al aumentar el número de partidos.

Pero cuanto mayor sea el número de puestos ganados por un partido en un circuito electoral determinado, más votos tendrá que obtener para adjudicarse otro, a diferencia de la fórmula D'Hont que no establece distinción alguna entre el primer puesto y los siguientes. Los votos totales de cada partido se dividen sucesivamente por 1, 2, 3... El método de Sainte-Laguë consiste en dividir por 1, 3, 5. La ventaja de esta fórmula es que permite una fácil representación a los partidos pequeños, pero resulta difícil conseguir una mayoría en el Parlamento para cualquier grupo político.

Una variante de este sistema, es el método Sainte-Laguë modificado, el cual utiliza como primer divisor a 1,4 en lugar de uno. La división se hace según la serie de número 1,4; 3; 5; 7; ...

- sistema de Hagenbach-Bischof: en este sistema primero se obtiene una cuota, que resulta de dividir el total de votos emitidos entre el número de escaños a repartir mas uno, posteriormente, la votación obtenida por cada partido es dividida por la cuota ya fijada con anterioridad, surgiendo así los escaños para cada partido. Si hubiera sobrantes, las operaciones previas se anulan y se obtiene una nueva cuota, que es producto de dividir la votación total entre el número de escaños a repartir mas dos, con ello se busca la disminución del cociente.

Para algunos autores estos dos grandes "sistemas" de elección, no son sino fórmulas, debido a que este concepto alude "al procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los

escaños parlamentarios dispuestos por los diversos candidatos de los partidos contendientes⁴⁵. En cuyo caso dichas fórmulas forman parte del sistema electoral, pero este último tiene una función mucho más amplia que no se limita únicamente a la distribución de curules o escaños⁴⁶.

Para finalizar este apartado, queremos señalar que se consideran como ventajas de este sistema de representación proporcional las siguientes:

-el número de mandatos o escaños es proporcional al número de sufragios emitidos en favor de cada partido o coalición de partidos;

-garantiza la presencia de un mayor número de fuerzas políticas en el órgano de representación por integrarse, "estimulando su participación institucional"⁴⁷.

-las corrientes ideológicas pueden ser expresadas por vías institucionales mediante la participación de los representantes que elijan en los órganos de representación popular;

-favorece que se manifieste una voluntad y un consenso nacional menos circunscrito a la influencia de intereses locales;

-el fomento de la concertación política para construir acuerdos parlamentarios con fines específicos a partir de mayorías

⁴⁵ *Ibidem* p. 42

⁴⁶ *cfr.* Cotteret, Jean Marie y Emerite, Claude, *op. cit.*, supra nota 8, pp. 63 – 66 y 78 – 88.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 40

coalligadas formadas por dos o más partidos.

Por último, se consideran como inconvenientes del sistema de representación proporcional los que a continuación se enlistan:

- favorece la división no deseada en el número de los partidos políticos y la fragmentación excesiva del electorado;
- fomenta la desvinculación entre electores y candidatos al basarse en listas votadas en circunscripciones muy grandes;
- propicia el predominio de las burocracias partidistas en la elección de los representantes al dejar a los ciudadanos sólo la posibilidad de elegir entre candidatos previamente determinados por las cúpulas dirigentes;
- desalienta la formación de una mayoría clara y estable, que asegure la eficacia del órgano de representación para tomar decisiones ⁴⁸.
- al favorecer a la expresión de todas las opiniones sin matices, puede acentuar el carácter conflictual de la sociedad⁴⁹.

Con los sistemas electorales mixtos se pretende obtener las ventajas de cada sistema y minimizar sus desventajas, sin excluir a las corrientes políticas

⁴⁸ .Cfr. Núñez Jiménez, Arturo.- Op. Cit., supra nota 19, pp. 39-42

⁴⁹ cfr. Diccionario Jurídico Mexicano, I.I.J. – UNAM, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 987

minoritarias, que generen una fragmentación que impida la toma de decisiones ágiles en los parlamentos.

3. LAS FORMAS DE CANDIDATURA.

Las formas de candidatura clásicas que se conocen son la personal y la de lista. La primera, también denominada uninominal, es aquella en la que se elige a un solo mandatario, para una cierta área o circuito electoral, donde se va a realizar la elección. Se utiliza con mucha frecuencia en sistemas mayoritarios.

La candidatura de lista se refiere a un grupo de candidatos que se presentan a la elección, unidos formalmente para acreditar la obtención de votos y la representación que les corresponda. Este tipo de candidatura se vincula a los sistemas de representación proporcional, pero existen también sistemas mayoritarios de lista. Presenta algunas variantes entre las que destacan las siguientes:

según los candidatos:

– lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos que hay en ella es invariable y no puede ser alterado como consecuencia del voto de los electores.

– lista cerrada y no bloqueada: el sufragante vota por la lista tal y como se le presente, o bien, puede acomodar a los candidatos que aparecen en ella de acuerdo con su preferencia;

- lista abierta: el sufragante hace su lista de acuerdo con su preferencia, e incluso puede introducir candidatos de otras listas.

- candidatura de lista: se presenta en circunscripciones plurinominales con fórmula de mayoría simple, y supone que los candidatos que forman la lista ganadora de la elección obtienen todos ellos el puesto.

Según la extensión territorial de la circunscripción:

- lista de circunscripción plurinomial;
- lista de circunscripción de estado federado; y
- lista de circunscripción federal o nacional.

Por lo que se refiere a la lista única, se le considera incompatible con la democracia, y se presenta cuando la papeleta de votación contiene una sola propuesta que el sufragante simplemente deberá aceptar o rechazar⁵⁰.

4. EL SISTEMA MIXTO.

Los sistemas mixtos surgen de la necesidad de satisfacer las características sociopolíticas de los diversos tipos de Estado, y son producto de la unión de diversas características de los sistemas mayoritario y proporcional.

No obstante, en opinión de Dieter Nohlen "las fórmulas mayoritaria y proporcional son la base de toda la sistemática electoral, no existiendo ninguna otra tercera fórmula electoral pura, sino simplemente combinaciones de las dos

⁵⁰ - Cfr. Nohlen, Dieter, Op. Cit., supra nota 2, pp. 112-119

grandes fórmulas, y nada más⁵¹.

Sin embargo, y en virtud de la relevancia que han adquirido estos sistemas denominados "mixtos", se exponen a continuación los mas conocidos doctrinalmente⁵².

A. Sistema de representación proporcional personalizado (alemán).

Este sistema tiene características del sistema mayoritario uninominal y del de representación proporcional, y éste último es el que se aplica para la distribución de los puestos.

En este sistema el Parlamento se elige por mitades, la primera por el sistema mayoritario en circuitos uninominales a una vuelta, y la otra mitad es elegida por representación proporcional.

B. Circuito electoral

La población de una circunscripción electoral no puede variar la cifra media de población de las circunscripciones electorales de más o menos el 25%.

Método de votación:

El elector tiene dos votos: uno uninominal y el otro de lista.

C. Elección Uninominal

51 .. Ibídem, p. 95

52 Chang Mota, Roberto, "Los Sistemas Electorales" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 15, pp. 262

En este sistema resulta electo el candidato que obtiene mayor número de votos válidamente emitidos, bastando la mayoría simple.

5. EL SISTEMA MIXTO DE PREDOMINANTE MAYORITARIO.

La doctrina extranjera ha denominado de esa manera al Sistema Electoral Mexicano, por cuanto a la forma de integración de las Cámaras de Diputados, federal y local, así como de la Cámara de Senadores y de la Asamblea de Representantes; sin embargo algunos constitucionalistas mexicanos están en desacuerdo con esta denominación, porque consideran que tal denominación implica un dominio de la mayoría sobre las minorías, lo que desvirtúa el propósito original de la combinación de las dos formas de elección, que ha sido elevar los sufragios minoritarios para que cuenten con voces y con representantes, en el órgano legislativo, en el que deben estar presentes todos los sectores de la Nación⁵³.

Sin embargo, no todos los órganos del Estado se integran de la misma manera. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, para el orden federal, que la elección del Presidente de la República sea directa (artículo 81), "y en los términos que disponga la ley electoral", agregaríamos "en vigor", en cuyo caso el COFIPE establece que dicha elección sea por mayoría relativa y voto directo en toda la República (artículo 9).

Por lo que se refiere a la Cámara de Senadores, el artículo 56 Constitucional, recientemente reformado, dispone una integración plural que combina ambos principios, al igual que la Cámara de Diputados, al señalar,

⁵³ cfr. Carballo Balvanera, Luis, "El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana" en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, op. cit., supra nota 15, pp. 218 - 224.

para la integración de la primera, que en cada estado y el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, tres electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, que se otorga a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad.

En la integración de la Cámara de Diputados al Congreso de la Unión la Constitución establece también la representación que combina la elección por la mayoría de votos emitidos con la elección por representación proporcional (artículo 52). De los quinientos diputados que la conforman, trescientos se eligen según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

En el orden local, este sistema se incorpora también constitucionalmente, para la elección de los miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cual se integra por sesenta y seis miembros, cuarenta electos por el principio de mayoría relativa o simple y veintiséis electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinomial (artículo 122 fracción III).

La elección de Gobernador de un Estado se realiza de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y las leyes locales electorales (artículo 116, párrafo segundo y fracción I), las que prevén el sistema de mayoría de los votos emitidos en dicha elección.

Por último, nuestra Constitución también prevé que en la legislación local electoral se introduzca el sistema de diputados de minoría para integrar los

congresos locales (artículo 116, fracción II, último párrafo) y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios (artículo 115, fracción VIII).

Se ha considerado que la combinación de los dos sistemas en la integración de los órganos legislativos ha generado importantes beneficios en la sociedad mexicana, toda vez que ha propiciado una mayor participación de los ciudadanos que ven reflejado su voto en las Cámaras y la Asamblea; asimismo, ha favorecido la formación real de un régimen de partidos políticos y la participación de todas las corrientes ideológicas del país.

Es importante señalar, que para la operación del sistema combinado de representación mayoritaria y proporcional de los miembros de la Cámara de Diputados se ha realizado una demarcación territorial del país en distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales.

Al respecto, el artículo 53 constitucional establece que los trescientos distritos uninominales se demarcarán geográficamente, dividiendo la totalidad del país entre dicho número y ponderando la distribución de los propios distritos electorales entre las entidades federativas, según el último censo de población, sin que la representación de cada una pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Por lo que se refiere a las circunscripciones plurinominales, la Constitución establece que serán cinco en todo el país (artículo 53), para la elección de los doscientos diputados de representación proporcional, y la demarcación geográfica de las mismas se dejó a la ley secundaria.

En el caso de los electos para la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, la Constitución

establece una sola circunscripción en el propio Distrito Federal (artículo 122 fracción III).

Para finalizar este apartado es de señalarse de manera sucinta, las reglas para la distribución de los doscientos diputados electos por el principio de representación proporcional (artículo 54 constitucional).

En virtud de las reformas Constitucionales de 1993, se requiere a los partidos políticos participar con 200 candidatos de mayoría relativa y que alcancen el 1.5% del total de la votación emitida y con base en esta última, les serán asignados el número de diputados de acuerdo con su lista regional emitida que le corresponda en cada circunscripción plurinominal, para lo cual se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas.

No obstante, ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios; pero al partido que hubiese obtenido más del 60% de la votación nacional emitida se le asignará el número de diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios iguale a su porcentaje de votación nacional emitida, sin exceder del límite antes señalado.

Asimismo, ningún partido político que haya obtenido 60% o menos, de la votación nacional emitida, podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios, y las diputaciones de representación proporcional que resten, serán adjudicadas a los partidos políticos en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de éstos últimos.

Con estas reformas se suprime la llamada "cláusula de gobernabilidad", cuya existencia se fundamentaba en el hecho de que la misma otorgaba una estabilidad política en el caso de que ningún partido

obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, a la vez que se argumentaba, evitaba un excesivo control por parte de los grupos parlamentarios minoritarios que pudieran tener una intervención decisiva para la conformación de una coalición de partidos en el intento por obtener la mayoría absoluta de los votos de la Cámara. Se ha considerado también, que esta cláusula era un mecanismo compensatorio de la pérdida del premio de mayoría que otorgan los principios de mayoría y que la representación proporcional puede sustituir. El tramo de sobrerrepresentación de un partido por la cláusula de gobernabilidad se encontraba entre el 35% y el 60% de la votación que obtenga un partido. Si ninguno obtenía el 35% de la votación nacional o si alguno obtiene más del 60% de tal votación, las doscientas diputaciones de representación proporcional se distribuyen conforme a un principio de proporcionalidad entre porcentajes de votación y porcentaje de diputaciones de representación proporcional⁵⁴.

Por nuestra parte consideramos que era injustificado asignar al partido político que obtuviera la mayoría relativa de la votación más del 51% de las diputaciones, para introducir un principio mínimo de gobernabilidad, y estamos ciertos que su eliminación no producirá cambios radicales en la posibilidad de configurar una mayoría capaz de gobernar en la Cámara de Diputados, ni se presentará el supuesto de que la minoría unida gobierne sobre la mayoría relativa.

El destacado jurista alemán Dieter Nohlen concluye sobre el particular señalando * en resumen: el sistema electoral mexicano garantiza al partido mayor votado la mayoría absoluta en la Cámara. Es un sistema mayoritario que se podría denominar, tomando en cuenta su mecanismo interno, sistema

⁵⁴ cfr. Barquín Alvarez, Manuel "Una Reforma de la Legislación Electoral" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 15, pp. 472 - 475.

bifurcado (o segmentado) de sujeción mayoritaria... incluso establecido por ley (es decir, por Constitución)⁵⁵.

IV. LOS SISTEMAS DE CALIFICACION ELECTORAL.

Son también denominados como sistemas de contencioso electoral, y por ellos se entiende a los procedimientos que tienen por objeto " conocer y resolver las contiendas suscitadas por el proceso electoral"⁵⁶, que afectan para la proclamación de los presuntos electos, en la declaración de validez de las elecciones.

La doctrina jurídica electoral, encargada del estudio e investigación de los procesos electorales, es afín por cuanto a los términos y al proceso mismo de las elecciones, pero no ocurre lo mismo por cuanto al órgano u órganos a los que les corresponde calificar las elecciones, es decir a la autoridad o autoridades competentes para decidir sobre la regularidad o irregularidad de un proceso electoral.

En lo que sí coinciden la mayoría de los tratadistas es en la afirmación del politólogo francés Maurice Duverger, al decir que existen dos sistemas de calificación electoral: el contencioso jurisdiccional, que está confiado a un tribunal, o bien, el contencioso político, que se otorga a la misma asamblea que

⁵⁵ Nohlen, Dieter "Sistemas Electorales y Representación Política" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 15, pp. 400 - 401.

⁵⁶ Cfr. Dana Montano, Salvador, " La Justicia Electoral ", en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Núms. 45 - 46, año X, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, p. 86.

surge de la elección⁵⁷, los cuales son adaptados y a veces combinados por cada uno de los diferentes países, considerando no sólo su contexto político presente sino también su pretérito, con el fin de contribuir a lograr una mayor democratización de sus sistemas electorales.

El sistema de Autocalificación o contencioso político, que será objeto de mayor análisis en el siguiente apartado, se distingue porque la propia asamblea que surge de la elección es el órgano competente para calificar las elecciones de sus miembros. Este sistema se fundamenta en las teorías de la División de Poderes⁵⁸, de la Soberanía Nacional y de la Soberanía Parlamentaria⁵⁹.

Por otra parte, en el sistema de heterocalificación o contencioso jurisdiccional, como su nombre lo indica, la calificación de la validez de las elecciones de los presuntos miembros de la Asamblea la realiza un órgano distinto a aquél, que puede ser un tribunal, y paradójicamente, también se fundamenta en la Teoría de la División de Poderes, aunque desde un punto de vista funcional, que será analizando posteriormente.

Ambos sistemas de calificación o contencioso electoral se encuadran en las normas jurídicas que rigen a cada Estado, y dan certeza a la celebración de elecciones democráticas, en las cuales se respeta el voto de los ciudadanos para la integración de sus poderes públicos.

Todo sistema que se precie de ser democrático deberá regir sus actos dentro del marco de un Estado de Derecho, esto no es una excepción para la

⁵⁷ cfr. Duverger, Maurice. op. cit., supra nota 4, p. 101

⁵⁸ cfr. Carreras, Francesc de y Valles, Josep M., op. cit., supra nota 9, p. 96.

⁵⁹ cfr. Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. op.cit., supra nota 28, p. 57

calificación de elecciones, toda vez que "la democracia, en el Estado de Derecho, es la racionalización jurídica de la vida, porque el pensamiento jurídico consecuente conduce a la democracia como única forma del Estado de Derecho"⁶⁰.

1. LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

La teoría en su sentido clásico sobre la División de Poderes fue postulada por Charles Lois de Secondat Montesquieu, en 1748, en el libro "Del espíritu de las leyes", capítulo (libro) XI. En el cual, plantea la necesidad de poner límites en el abuso del poder para garantizar la libertad de los individuos. Para tal propósito, Montesquieu proponía que " En cada Estado hay(a) tres clases de poderes; el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga a las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave (sic) las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder Ejecutivo del Estado"⁶¹.

El Estado ideal de Montesquieu, contenía un Legislativo de tipo bicameral, con una cámara alta formada por los nobles y otra baja conformada por los representantes del pueblo, concepción por demás utópica; el Ejecutivo recaería, desde luego, en el monarca, y el Judicial se encargaría a varias

⁶⁰ cfr. Mirkiné Guetzevich, Boris, **Modernas Tendencias del Derecho Constitucional**, Editorial Reus, Madrid, 1934, p. 11

⁶¹ Montesquieu, Charles Barón de Secondant, **"Del Espíritu de las Leyes"**, Editorial Porrúa, México, 1977, p. 104.

personas elegidas para la composición del tribunal que resolvería controversias planteadas. Del análisis a lo antes expuesto se desprende que sería imposible que un poder interviniera en los asuntos de los otros, por su particular integración, y la misma suerte seguiría la calificación de las elecciones que tendría que hacerla necesariamente el Poder Legislativo, pues resultaría impensable la intervención de un órgano distinto.

Esta teoría, al igual que la de la soberanía, se adoptó más tarde como dogma del constitucionalismo liberal, en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, cuyo artículo 3º atribuye la soberanía a la Nación, por lo que señala expresamente que toda autoridad debe emanar de ella; estos principios fueron incorporados igualmente en la Constitución española de Cádiz de 1812, y de manera enunciativa aparecen en la Constitución de 1814, en su artículo 5º⁶², con el paso del tiempo dicha teoría fue adaptada a las modernas concepciones que se han efectuado sobre el Estado, no obstante que ha sido objeto de importantes críticas. Pero, como atinadamente señala el Profesor García Pelayo, a pesar de lo que de ella se diga, la teoría de la División de Poderes cumple con las funciones de preservar tanto la unidad como la racionalidad de un Estado democrático⁶³, y es "un equilibrio constitucional de tipo institucional"⁶⁴.

⁶² Tena Ramírez, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991**. Décimo sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 33

⁶³ cfr. García Pelayo, Manuel. **El Estado Social y sus implicaciones**. Cuadernos de Humanidades, Núm.. 1, UNAM, p. 41

⁶⁴ Hauriou, André, op. cit., supra nota 2, p. 78

2. LA TEORÍA DE LA SOBERANÍA NACIONAL.

Esta teoría fue postulada por Emanuel Sieyes en su libro titulado *¿Que es el Tercer Estado?*, del año de 1789⁶⁵. Se considera que por su origen Burgués, Sieyes concibió esta teoría con el fin de justificar el ascenso de la burguesía al poder que venía detentando la nobleza, y simultáneamente, sentó las bases doctrinales para que las clases mas bajas no accedieran a él. Hizo radicar la soberanía no en una comunidad en lo individual, sino en la unión abstracta de ellos, que lógicamente para expresar su voluntad requerían de representantes, los cuales "forman toda la Asamblea Nacional, tienen todos los poderes. Puesto que son los únicos depositarios de la voluntad general"⁶⁶.

De lo anterior se concluye, que en este contexto era imposible pensar en que un órgano ajeno a la Asamblea calificara las elecciones de sus miembros, toda vez que éstos representan a la voluntad popular y por lo tanto a la Nación, la que no puede ser calificada más que por sí misma, es decir, por sus representantes.

En otro orden de ideas, André Hauriou define a la Nación como la "agrupación humana en la que los individuos se sienten unidos los unos a los otros por lazos a la vez materiales y espirituales y se consideran diferentes de los individuos que componen las otras agrupaciones"⁶⁷, por lo que el concepto de Nación no sólo engloba a una realidad objetiva, es decir, a los individuos, sino también a una serie de principios metafísicos que conforman la llamada "alma nacional".

⁶⁵ cfr. Sieyes, Emanuel, *¿Que es el Tercero Estado?*, UNAM, Colección Nuestros Clásicos, 1983, pp. 14 – 33.

⁶⁶ Ibidem., p. 130

⁶⁷ Hauriou, André, op. cit., supra nota 2, p. 114

Para finalizar este apartado se presentan el resumen que André Hauriou elabora sobre esta teoría⁶⁸:

- considera que la teoría de la Soberanía Nacional deposita a la soberanía en un ente abstracto que son sus habientes sin un tiempo definido, y por mientras exista como Nación;
- sostiene que la soberanía es única, indivisible e inalienable;
- la voluntad de los entes abstractos del Estado se expresa a través de representantes;
- la soberanía, en hechos concretos, pasa al Parlamento, dando lugar al surgimiento de la teoría de la soberanía parlamentaria.

Una vez estudiadas las teorías acerca de la División de Poderes y de la Soberanía Nacional, en que se fundamentan tanto el sistema de Autocalificación como el de Heterocalificación, se analizan a continuación las diferencias en que se sustentan estos sistemas de calificación electoral.

3. EL CONTENCIOSO POLITICO O AUTOCALIFICACION.

En este sistema "se confiere a las propias cámaras legislativas, a los presuntos legisladores electos o a una parte de ellos, la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de la elección respectiva, lo que de acuerdo con la tradición francesa se ha denominado "verificación de poderes", o bien

⁶⁸ cfr. *Ibidem.*, pp. 346-348 y 353-355.

"calificación" o "certificación de actas" y que en México "equivocamente"⁶⁹ se conoce como autocalificación".

La calificación, no es sino el acto o el efecto de calificar, que aplicado al derecho significa enjuiciar, es decir, ejercitar la jurisdicción que en el sentido etimológico del término significa, decir el derecho – juris dicere – y que se concreta en la facultad de decidir con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación controvertida. En un Estado de Derecho, toda calificación jurídica que se realice no puede ejercitarse al margen de la ley, puesto que debe estar basada en normas preestablecidas sobre hechos concretos y sujetarse en caso de controversia a la sanción jurídica de un juez. Sin embargo, en materia electoral esto no había ocurrido así, pues la calificación de las elecciones se realizaba sólo bajo criterios discrecionales partidistas.

Este sistema, como anteriormente se señaló, se apoya en el principio de la División de Poderes, conforme al cual, cada órgano del poder público es independiente de los otros, por lo que no deben involucrarse unos en la integración de los otros.

En consecuencia, la Cámara presuntamente elegida es el órgano competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral.

Se le ha denominado también sistema de calificación "política", porque en el marco de las disposiciones jurídicas aplicables "da prioridad a la ponderación política de las controversias que lleguen a presentarse, sobre la regularidad del proceso electoral, dada su propia naturaleza"⁷⁰.

⁶⁹ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Sistemas de Justicia Electoral", en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Op. Cit., supra nota 16, p. 801.

⁷⁰ Nuñez Jiménez, Arturo. op. cit., supra nota 17, p. 294.

De acuerdo con este sistema, se reconoce al Congreso, Parlamento o Asamblea Legislativa como el depositario de la soberanía popular, por lo que, se considera que deben ser los mismos representantes populares los que integren al órgano calificador de la legalidad de la elección, denominado Colegio Electoral. Asimismo, parten de la base de que las elecciones por naturaleza son de orden político, por lo que consideran que su certificación y posterior calificación debe hacerla un órgano político que tiene la representación de la voluntad política del pueblo.

Distinguidos juristas como Don Emilio Rabasa han apoyado este sistema al señalar: "El Poder Judicial no debe ni puede nunca resolver sobre negocios de la política, es decir, sobre los medios, que el Ejecutivo o el Legislativo adopten para la marcha del país. La elección de tales medios es propia de aquellos poderes; su elección y su empleo constituyen la política de un gobierno, y la injerencia del Judicial en tales asuntos sería una intromisión invasora he intolerable"⁷¹.

Sin embargo, actualmente, la fase autocalificativa parece haberse agotado como medio idóneo para legitimar los resultados electorales, ha sido acusado y se le considera un órgano parcial y excesivamente político, y por lo tanto incapaz de actuar con eficacia, impulsado en negociaciones políticas ajenas a consideraciones de derecho.

Adicionalmente, adolece de dos vicios de origen: por un lado, los presuntos diputados y senadores son juez y parte de las elecciones, y por otro lado, califican a éstas de acuerdo con la fuerza numérica de los partidos políticos, toda vez que es un hecho comprobable que los partidos con mayor número de representantes hacen valer su condición de mayoría en los Colegios

⁷¹ Rabasa, Emilio, citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, op. cit., supra nota 6, p.

Electorales. En resumen, se puede afirmar que este sistema se había convertido en un instrumento de partido para obtener el control político absoluto del Congreso, con aparente apego a las leyes.

Aunado a lo anterior, se considera que en virtud del mismo se desconocen principios procesales fundamentales, como es el derecho de todo hombre a no ser condenado sin haber sido llamado, oído o vencido en el procedimiento, el de resolver según lo probado y alegado por las partes, y el principio general de derecho, antes citado, de que no se puede ser juez y parte en una misma causa, por lo que en consecuencia este mecanismo "es ineficiente para generar confiabilidad",⁷² toda vez que favorecía la violación reiterada de principios fundamentales de derecho, como son la garantía de legalidad y de audiencia.

En opinión del Dr. Alcalá Zamora, en la actualidad "los Parlamentos debieran limitarse a fiscalizar la actuación del Gobierno y a fijar las directrices político – sociales de la legislación, dejando el desarrollo técnico de las mismas a los especialistas"⁷³, sin embargo esta última opinión, que no se comparte fielmente, limita la actividad legislativa a los juristas, en oposición a la circunstancia de que cada vez es mayor el número de representantes con pocos o nulos conocimientos jurídicos. En lo que sí coincidimos, es en considerar que los presuntos electos actuaban motivados por un "espíritu de partido" (o de facción), que les restaba imparcialidad al juzgar a sus contrincantes, con lo que anulaban el voto del pueblo.

⁷² Azliz Nassif, Alberto, "EL COLEGIO ELECTORAL EN 1991", en Sánchez Gutiérrez, Arturo, comp. Las Elecciones de Salinas, p. 213

⁷³ Alcalá Zamora, Niceto, "Premisas para determinar la índole de la llamada jurisdicción voluntaria", en *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso*, T. I., U.N.A.M.– I.I.J., México, 1974, p. 122.

En opinión del jurista argentino M.A. Montes de Oca, los miembros de la Asamblea " .. son los peores jueces. Generalmente son irresponsables, se convierten en comités o camarillas, y no hay título o diploma de diputado o senador que no esté sujeto a críticas, si así conviene al partido que priva; que no sea legal, si el elegido es miembro de la comunidad que domina "74.

En otro orden de ideas, cabe señalar que para algunos doctrinarios este sistema de autocalificación se justificó inicialmente por la inexistencia de partidos políticos, pero hoy día este principio ya ha sido superado, por lo que simplemente se había convertido en un obstáculo a la opinión pública.

La tradición histórica dominante en México ha sido la autocalificación para la elección de los integrantes del Poder Legislativo y la heterocalificación en la elección del titular del Poder Ejecutivo, cuyos antecedentes serán objeto de análisis en nuestro siguiente capítulo.

Antes de finalizar este apartado se debe precisar que en virtud de las aludidas reformas Constitucionales de 1993, cuyo análisis detallado se hará en el capítulo tercero de esta tesis, se suprime la autocalificación del Poder Legislativo a cargo de las Cámaras, y únicamente se conserva el sistema de heterocalificación del Poder Ejecutivo.

A partir de esta reforma se atribuye al Instituto Federal Electoral, de conformidad con los artículos 41 y 60 de la Constitución también reformados, la facultad para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos uninominales y en cada una de las entidades federativas, y las constancias a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos, así como la competencia para realizar la

⁷⁴ Montes de Oca, M.A., **Lecciones de Derecho Constitucional**. T. II, Buenos Aires, p.

designación de senadores de la primera minoría, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; y se dispone que la impugnación de los mismos podrá hacerse ante el Tribunal Federal Electoral, las que podrán ser revisadas por las Sala de Segunda Instancia, creada al efecto y cuyos fallos son definitivos e inatacables.

4. EL CONTENCIOSO JURISDICCIONAL O HETEROCALIFICACION.

Este sistema sostiene que la acción de juzgar y calificar las elecciones materialmente tiene naturaleza jurisdiccional y, por lo tanto, su ejercicio debe recaer en un órgano jurisdiccional, con el fin de garantizar la validez y autenticidad de las elecciones, y evitar que los integrantes del órgano involucrado se conviertan en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en que contendieron, principalmente por el riesgo de que la mayoría predeterminada actúe sólo por sus intereses políticos y no conforme a los principios de derecho y justicia, en perjuicio de una minoría que también representa al pueblo.

Para entender el sistema heterocalificativo es importante conocer previamente, en que consiste la función jurisdiccional. Para empezar, se distinguen dos tipos de función, una formal y otra material. La función formal, * atiende al órgano que realiza la función*⁷⁵, por lo tanto, las funciones realizadas por el Poder Ejecutivo son, formalmente, administrativas, mientras que en la función material * se atiende a la naturaleza intrínseca del acto, sin importar el órgano que realiza la función*⁷⁶, lo antes expuesto nos permite afirmar que la

⁷⁵ Carpizo, Jorge. *La Constitución Mexicana de 1917*. Editorial Porrúa, México, 1983, pp. 199 - 200.

⁷⁶ *Ibidem.*, p. 200

facultad de calificación de credenciales de los presuntos legisladores electos realizada por la Asamblea es, materialmente, una función jurisdiccional y no legislativa.

Este sistema se ha denominado jurisdiccional, porque analiza todos los aspectos jurídicos inherentes al desarrollo de los procesos electorales, más que los aspectos políticos.

Es posible afirmar que una de las funciones que el orden jurídico de un Estado realiza es la jurisdiccional, entendiendo por jurisdicción "la potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir"⁷⁷.

Pero no siempre se ha recurrido a un juez para que dirima los conflictos entre particulares. Antiguamente, la forma de solucionar estas controversias era a través de la "autodefensa", en el cual la solución del conflicto corría a cargo de una de las partes contendientes, generalmente se hacía la justicia del más fuerte. Mas tarde, la solución de conflictos se realizó por medio de la autocomposición, en donde una o ambas partes cedían a sus pretensiones de manera unilateral o bilateral⁷⁸. La tercera etapa en la resolución de controversias entre dos personas se dio con la "heterocomposición", en la que un tercero es el encargado de resolver el conflicto, primero, con un carácter de "amigable componedor", luego son las propias partes en conflicto las que convienen en sujetarse a la opinión de ese tercero, hasta que, por fin, se vuelve

⁷⁷ Pina, Rafael de. **Diccionario de Derecho**. Decimoprimer edición, editorial Porrúa, México, 1983, pp. 322

⁷⁸ cfr. Carnelutti a llamado a esta forma de resolución de conflictos "equivalentes jurisdiccionales", por tener la misma finalidad que tiene la jurisdicción. Carnelutti, Francesc, Sistema de Derecho Procesal Civil, T. I., Ed.UTEHA, Trad. Alcalá Zamora y Santiago Melendo, Argentina, 1944, p. 183.

obligatorio el poner en conocimiento de ese tercero, investido legalmente para ello, la solución de cualquier controversia. Ha sido este último el antecedente directo de la jurisdicción actual.

Cabe señalar, que la jurisdicción, por cuanto a su naturaleza jurídica consta de cuatro elementos, dos objetivos y dos subjetivos⁷⁹. Los primeros son, un litigio o controversia en el que se presenten pretensiones opuestas, y por otro lado, un proceso que las encauce a su definición. Los elementos subjetivos, por su parte, son, por un lado, dos partes que piden, y por la otra, un juzgador que decide.

Por lo tanto, afirma el Dr. Alcalá Zamora, la jurisdicción es " la función desvuelta por el Estado para conocer, en su día decidir y, en su caso, ejecutar la sentencia firme emitida con carácter imperativo por un tercero imparcial, instituido por aquél y situado "suprapartes", acerca de una o varias pretensiones litigiosas deducidas por contendientes y canalizadas ante el juzgador a través del correspondiente proceso"⁸⁰.

El Dr. Tamayo y Salmorán, en su estudio denominado "La División de Poderes y los Tribunales", señala que la función jurisdiccional en las sociedades primitivas se hacía para identificar a una norma determinada con la normatividad comunitaria, así como suplir la ineficiencia del grupo en el mantenimiento de esas normas comunales, por lo que, dicha función no fue sólo la encargada de introducir la idea de un orden jurídico positivo y vigente, sino

⁷⁹ cfr. Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, "Notas Relativas al Concepto de Jurisdicción", en **Estudios de Teoría General e Historia del Proceso**, T. I., UNAM - I.I.J., México, 1974, pp. 52 - 55.

⁸⁰ Alcalá Zamora y Castillo, Niceto, **Cuestiones de Terminología Procesal**, U.N.A.M.-I.I.J., México, 1972, p. 120.

que era – y es –, una "función Jurídica primaria", convirtiendo al tribunal, su órgano para actuar, en una "institución primaria (de todo) sistema social"⁸¹.

Por otra parte, se considera erróneo ubicar a la Teoría de la División de Poderes como el fundamento de la función jurisdiccional, porque ésta deriva de un ideal político que considera a la División del Poder como una de las bases del Estado de Derecho, que es otro concepto político, y en el cual a los tribunales se les ha asignado el papel de guardianes de ese tipo de Estado y de los derechos fundamentales de sus miembros⁸², confiéndoles por lo tanto una porción de ese poder político.

En este sentido, por lo que concierne a la "relatividad" de la función jurisdiccional, coincide Montero Aroca, al considerar a la función jurisdiccional como independiente y anterior al Estado⁸³, precisando que dicha relatividad se acentuó más con la teoría de la División⁸⁴.

De lo antes expuesto, es posible afirmar que la función jurisdiccional es, sin duda, una de las funciones esenciales del Estado Moderno, al igual que la legislativa y la de administración, que si bien ha sido encomendada al Poder

⁸¹ cfr. Tamayo y Salmorán, Rolando, "La División de Poderes y los Tribunales", en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM – I.I.J., México, 1984, pp. 239 – 240.

⁸² cfr. *Ibidem.*, p. 238

⁸³ Montero Aroca, Juan, *Introducción al Derecho Procesal*, Edit. Tecnos, Madrid, 1976, p. 19

⁸⁴ Por el contrario de lo que opina este autor, el Profesor Alcalá Zamora considera que "debemos partir de la existencia del Estado para explicar la causa de la jurisdicción", en "Notas relativas al concepto de jurisdicción", *op cit.*, supra nota 74, p. 34

Judicial⁸⁵, no significa que deba constreñirse únicamente a éste, porque el legislador puede encomendarla a otro órgano, de estimarlo conveniente, creando así una jurisdicción especial, frente a la jurisdicción ordinaria de carácter eminentemente judicialista⁸⁶.

Lo anterior nos permite afirmar, que no existen razones de ley para no encuadrar el fenómeno político en el Derecho, toda vez que ello no desvirtúa la función de los juzgadores, además, desde una perspectiva técnica y racional, nada le impide conocer y aplicar la ley electoral como si se tratara de cualquier otra materia, y resulta más difícil que el juzgador caiga en el partidismo y apasionamiento político que los electores interesados cuyo ascenso está en juego. En consecuencia, pretender alejar a la política del derecho es encubrir actos que deberían realizarse a la luz pública, como público y transparente es el voto, y reglr ambos por normas jurídicas que salvaguarden el Estado de Derecho.

Para el jurista argentino, Dana Montaña, la función determina al órgano, por lo que al ser la calificación de elecciones una función jurisdiccional, ésta debe ser realizada por un tribunal electoral⁸⁷, altamente especializado en la materia, que sería "aquél órgano técnico-jurídico, sin interés político, que juzga jurisdiccionalmente los casos que les están diferidos por las leyes o les son

⁸⁵ "El Poder Judicial realiza la función jurisdiccional, es decir, es quien dirime los conflictos que se presentan a los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia". Carplzo, Jorge, **"Derecho Constitucional"**, en las Humanidades en el siglo XXI, T. I., el Derecho, U.N.A.M., México, 1975, p. 123.

⁸⁶ González Pérez, Jesús. **Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa**. Edit. Civitas, Madrid, 1978, p. 121.

⁸⁷ cfr. Dana Montana, Salvador, "La Justicia Electoral", en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Núms.s. 45 - 46, Año X, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, p. 81.

sometidos por los interesados⁸⁸ , el cual actuaría de manera independiente del Poder Judicial.

Actualmente, la mayoría de los países jurídicamente avanzados, democráticos, otorgan a los tribunales ordinarios o especializados, la competencia relativa a la impugnación de las elecciones⁸⁹, por considerar a la Judicatura como el "poder" u órgano capaz de proteger, conservar, salvaguardar los derechos fundamentales de carácter político de los individuos, frente a las constantes interferencias que sobre ellos realizan los otros dos "poderes" clásicos del Estado⁹⁰.

⁸⁸ .- *Ibidem*, p.92

⁸⁹ "En materia tan compleja como lo es la "electoral", donde predomina el contenido político y donde entran en juego intereses contradictorios directamente vinculados con la marcha y renovación de los poderes políticos del Estado, es conveniente, - necesario- que su tratamiento competa al Poder Jurídico, que, por su propia naturaleza y composición, es el que dará la pauta adecuada para que los problemas emergentes de la actividad electoral no escapen al control de jurisdicción que recae sobre todos los demás actos que generan consecuencias en el ámbito del derecho". Vanossi, Reinaldo, Jurisprudencia Argentina, serie moderna, año XXVI, Núm.. 1742, Buenos Aires, 8 de noviembre de 1963, p. 2

⁹⁰ "... Si bien el Parlamento y el Gobierno tienden a convertirse en vías de legitimación del poder unificado de los partidos, no es menos cierto que tanto en la doctrina como en la praxis de muchos países, se ha visto el realzamiento de la judicatura a un verdadero poder que tiene poco que ver con el "poder inanimado" del modelo de Montesquieu, en un poder capaz de defender al ciudadano de los excesos de la administración y de la legislación y que adquiere, con ello, la función de guardián del recto uso del aparato estatal." García Pelayo, Manuel, *El Estado Social y sus Implicaciones*, Cuadernos de Humanidades, Núm.. 1, U.N.A.M., p. 41.

En favor de este sistema heterocalificativo se argumenta que la autonomía del órgano calificador garantiza en mayor medida un desempeño objetivo e imparcial para resolver con apego a derecho las irregularidades que se presenten en el análisis de los procesos electorales, y en contra de este sistema se ha esgrimido que violenta la división de poderes al propiciar la ingerencia de órganos ajenos al Legislativo, y también por el hecho de que exista una carencia de una magistratura profesional, en la que funcionarios designados califiquen la elección de representantes surgidos de la voluntad soberana del pueblo expresada a través de la emisión del sufragio, y que dichos jueces presenten parcialidad si no son independientes del gobierno, pero consideramos que todos estos supuestos quedarían salvados al dotar al órgano de calificación de las garantías de independencia necesarias, como se ha hecho en los ordenes jurídicos en que tal sistema ha sido adoptado.

Por otra parte, se considera que con la adopción del sistema heterocalificativo en la Constitución Mexicana a partir de las reformas de 1993, se dará un eficaz cumplimiento a los principios de legalidad, certeza, creatividad e imparcialidad en la función de los organismos electorales, lo que puede generar por consecuencia una mayor participación del electorado nacional, por la confianza en el cambio de sistema.

Adicionalmente, se apoya el hecho de que la certeza que la heterocalificación por órgano judicial proporcionará al proceso electoral, será mayor, considerando que las resoluciones definitivas estarán fundadas en consideraciones de derecho y no en negociaciones jurídicas, sujetas al predominio de fuerza política de los partidos, en los que daba la impresión de que estaba sujeto a negociación el voto público.

Con la desaparición de la autocalificación seremos testigos del fortalecimiento del actual órgano jurisdiccional en materia de elecciones

federales, al convertirse este en la última instancia del proceso electoral. Con ello, estamos ciertos, el juzgador al conocer con precisión su competencia y facultades tendrá una participación más imparcial al no estar en juego su nombramiento político.

En consecuencia, y en virtud de las reformas constitucionales de 1993, la tramitación que se realizaba ante las Cámaras respecto a las impugnaciones de las elecciones de sus miembros, será ocupada por una ampliación del proceso ante el Tribunal Federal Electoral, a través de una Sala de Segunda Instancia, lo que permitirá la ampliación de los plazos de tramitación de los recursos que se interpusieron, así como para la presentación de recursos y de aportación de pruebas. De suyo, con la supresión del sistema actual, se realizará un examen mas amplio y completo por parte del juzgador de los elementos de prueba y alegatos presentados por las partes, así como de los méritos de los mismos. Lo anterior, permitirá a los partidos políticos y demás legitimados, tener mas tiempo para la preparación de los recursos y para recabar los documentos que sean necesarios.

Queremos agregar a lo anterior, que seguramente el juez, como tercero extra y suprapartes, será muchísimo mas imparcial que cualquier presunto electo a la Asamblea, lo que coadyuvará a mantener la confianza del pueblo en este órgano tan desacreditado.

No obstante, y a reserva del análisis que sobre el particular se realiza en el capítulo III de esta investigación, con respecto a la trascendencia de las reformas electorales de 1993 se debe subrayar que la supresión del sistema de autocalificación es únicamente para desaparecer los Colegios Electorales de diputados, y senadores, a que se refería el artículo 60 de la Constitución, pero el Colegio Electoral en que se erige la Cámara de Diputados en su totalidad, para ejercer las atribuciones que la ley señala con respecto a la elección de

Presidente de la República, a que se refiere la fracción I del artículo 74 constitucional, ha quedado subsistente, por no ser autocalificativo, agregándose a esta disposición que las resoluciones del mismo son definitivas e inatacables⁹¹.

⁹¹ cfr. Barquín Álvarez, Manuel, "Una reforma de la Legislación Laboral", en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 15, pp. 475 - 478.

CAPITULO II

LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES Y

SU EVOLUCION HISTORICA Y CONSTITUCIONAL

EN MEXICO

**LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES Y
SU EVOLUCION HISTORICA Y CONSTITUCIONAL
EN MEXICO.**

"El único derecho legítimo para gobernar es
dándole la oportunidad a los gobernados"

W. H. HARRISON

I. LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

Con la Constitución Política de la Monarquía Española, Jurada por las cortes del imperio español, en la que estuvieron representadas las colonias en España, el 19 de marzo de 1812 y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año, encontramos a la fuente primera de las normas comiciales mexicanas, y la que sentaría precedentes en la práctica de que las cámaras califiquen sus propias elecciones, aspecto que fue retomado en casi todas las Constituciones posteriores de España y de los países iberoamericanos¹, y que en nuestro país se ha venido practicando hasta la fecha, con excepción de la Constitución de 1836, en la cual, por excepción, la Cámara de Senadores calificaba la elección de los diputados, y el Supremo Poder Conservador, la de los senadores.

El origen del principio constitucional mediante el cual se faculta al Congreso de la Unión para calificar la elección de sus propios miembros se debe al sistema de autocalificación diseñado e interpretado originalmente por los ingleses durante los siglos XVII y XVIII, mismo que atendía al principio de separación de poderes y a la necesidad de limitar el poder del rey, teorías a que se hizo referencia en el capítulo I de esta investigación.

¹ García Alvarez, Juan Pablo. "México y las Cortes de Cádiz" en **Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones**, T. I, Porrúa, México, 1978, p. 311

Por lo que se refiere al tema objeto de nuestro estudio, la Constitución de Cádiz de 1812 definía a las Cortes en el artículo 27 de este ordenamiento, como "la reunión de todos los diputados que representan a la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma en que se dirá"².

En esta Carta se estableció la forma en que debían realizarse las elecciones en los territorios del reino español, en el cual operaba un sistema electoral con voto indirecto en tercer grado, mediante un esquema jerarquizado de "juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia"³. En estas últimas, se elegía al diputado por mayoría absoluta y a doble vuelta en el caso de que no se reuniera dicha mayoría. No existían boletas, ni registro de partidos o de electores, tampoco autoridades que regularan el proceso electoral y el voto era oral.

Para ser electo diputado se requería: ser originario de los dominios españoles, que hubieran obtenido de las Cortes carta de ciudadanía; si eran hijos de extranjeros deberían ser legítimos los padres y domiciliados en España; tener 25 años cumplidos; ser nativos de la provincia o residir en ella con siete años de anterioridad; estar en ejercicio de sus derechos y tener bienes propios que les dieran una renta anual proporcionada⁴.

A. Las Juntas electorales de parroquia.- la presidía un párroco y se hacía después de la misa, en la que se elegían once compromisarios (electores primarios), que a su vez elegían al elector parroquial. Una vez hecha esta

² Tena Ramírez, Felipe. **Leyes Fundamentales de México 1808 – 1991**. Decimosexta edición, Editorial Porrúa, México, 1991, p. 63

³ *Ibidem.*, p. 64

⁴ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Electoral**. Editorial Porrúa, México, 1981, p. 220

elección, la junta desaparecía (artículo 57)⁵.

Para concurrir a las votaciones de "partido" y de "provincia", el elector requería el testimonio de la elección anterior, firmado por el Presidente y los escrutadores de la casilla electoral de la parroquia que lo había elegido; este testimonio le servía como carta - credencial tanto para ser admitido como para votar en la asamblea o junta de electores, encargada de designar al elector siguiente, o al diputado en su caso.

Este sistema se mantuvo vigente hasta la Ley Electoral de 1911, con algunas variantes, y de hecho, se atribuye a esta práctica el origen de la actual credencial de elector.

B. Las juntas electorales de partido.- integrados por los electores parroquiales, que se congregaban en la cabeza de cada uno de los partidos en que se había dividido la provincia. Se eligen a tres electores por partido, por cada diputado que correspondiera a la provincia. Un diputado por cada 70 mil almas.

El día de la elección, se reunían con el jefe político del lugar y de entre los electores se elegían un secretario y dos escrutadores. Los electores entregaban sus certificaciones a los escrutadores para que los examinaran y emitieran el dictamen respectivo.

A su vez, las certificaciones de los escrutadores y del secretario las revisaba una comisión de tres miembros, la cual daba su informe al día siguiente.

En ese día, se leían los informes de todos los miembros, y de existir alguna controversia, la junta resolvía en dicha reunión sin admitirse recurso en

⁵ cfr. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., supra nota 2, p. 67

contra (artículo 70)⁶. La elección del elector de partido era por mayoría absoluta. Este elector secundario representaba al Colegio Electoral primario ante las juntas electorales de provincia.

C. La junta electoral de provincia.- se componía de la reunión de todos los electores de partido, reunidos en las capitales, donde eligen a los diputados de la provincia. La revisión y discusión de las credenciales de los mismos, seguía igual procedimiento que en las juntas de partido. Los electores de partido, en una ceremonia similar a la celebrada en la parroquia, se reunían en la capital de la provincia para elegir al diputado. La elección del diputado provincial se hacía por mayoría del 50% mas uno de los votos⁷.

Las elecciones en los niveles de partido y de provincia son a segunda vuelta y por mayoría absoluta de votos.

Estas juntas electorales terciarias eran las que elegían a los diputados: ante el "Congreso de Anáhuac" de 1814; ante las "Cortes" en 1812 y 1820; o ante el "Congreso Constituyente" de 1823, respectivamente, y luego, ante los Congresos ordinarios respectivos.

Cabe señalar, que la Constitución de Apatzingán no se regulaba por la Constitución de Cádiz, aún cuando contaran con disposiciones similares, como las relativas a las juntas electorales. Finalmente, estos cuerpos parlamentarios eran los que elegían a los titulares de los Poderes Ejecutivos y

⁶ cfr. *Ibidem.*, p. 70

⁷ cfr. Berlin Valenzuela, Francisco, **Derecho Electoral**, op. cit., supra nota 4, pp. 220 - 221.

Poder Judicial o determinaban las formas de su nombramiento⁸.

El primer antecedente del actual artículo 60 constitucional, lo encontramos en los artículos 112 a 116 de la Constitución Política de la Monarquía Española, en los que se enunciaban las formas a seguir para realizar la calificación de los diputados a Cortes. Esta elección se hacía cada dos años. La base de la representación nacional era la población, se nombraba un diputado por cada setenta mil habitantes o por fracción mayor de treinta y ocho mil⁹.

En los citados preceptos, se establecía la Integración de dos comisiones nombradas a pluralidad de votos por los presuntos diputados, la primera de cinco miembros y la segunda de tres. La primera comisión examinaba los poderes de todos los diputados y la segunda examinaba la de los cinco individuos de la primera comisión.

La función primordial de las dos comisiones era verificar la legitimidad de los poderes y calidades de los diputados, la cual era sometida a la votación plural de los diputados. Se proporcionaba a los diputados copias de las actas de las elecciones provinciales, y las reuniones de las juntas preparatorias eran a puerta cerrada.

Posteriormente, si del análisis practicado para determinar la legitimidad de la elección no se detectaba ninguna irregularidad, se procedía a tomar el juramento al diputado acreditado, para tales efectos, se ponía la mano del mismo, sobre los Santos Evangelios.

⁸ cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) comentado, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 315.

⁹ cfr. García Orozco, Antonio. **Legislación Electoral Mexicana 1812 - 1988.**

Adeo Editores, México, 1989, pp. 146 y ss.

Sobre el particular, el artículo .115 de este ordenamiento señalaba:

"En esta junta y en las demás que sean necesarias, hasta el día 25, se resolverán definitivamente, y a pluralidad de votos, las dudas que se susciten sobre la legitimidad de los poderes y calidad de los diputados"¹⁰.

Esta proclamación se realizaba, como señalamos, el día veinticinco de febrero en la última junta preparatoria, es decir, diez días después de que se instalaba la primera junta preparatoria y se iniciaba la etapa de la calificación.

Finalmente, una vez que emitían una resolución las juntas preparatorias, no se admitía ningún medio de impugnación contra la misma, y la determinación se convertía en verdad jurídica definitiva, inatacable e inmodificable.

Cabe señalar, que en estos ordenamientos, el constituyente Gaditano mezclaba situaciones transitorias y reglamentarias, y de hecho, a la fecha, ha sido la única Constitución (con vigencia en nuestro territorio), que ha regulado procedimientos electorales¹¹, pero estos no afectaron en absoluto para que por lo elevado de su jerarquía se creara el sistema de la autocalificación electoral que perduró hasta la reforma constitucional de 1993.

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., supra nota 2, p.73

¹¹ cfr. Moya Palencia, Mario, "El proceso de Constitucionalización del Derecho Electoral", en Revista Mexicana de Justicia, No. 16, Vol. III, enero - febrero de 1982, México, pp. 8 - 9.

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

Este Decreto, del 22 de octubre de 1814, fue conocido con el nombre de la Constitución de Apatzingán¹², porque se presentó como un documento articulado en forma de Constitución, y debe su nombre al lugar en donde se reunió el grupo insurgente en funciones de constituyente.

Se trata de un documento solemne, expedido por los insurgentes con el propósito de que funcionara en México como Constitución, y para consolidar la independencia definitiva de España y organizar al país. Sin embargo, como bien sabemos, no fue sino hasta 1821, cuando se consumó la independencia, y no sería sino hasta 1824, cuando se expida la primera Constitución por un constituyente mexicano¹³.

A raíz del movimiento insurgente iniciado el 16 de septiembre de 1810, la historia jurídica de la Nueva España se vio afectada por dos corrientes opuestas. Por una parte, la insurgencia encabezada por Don José María Morelos y Pavón que pretendía sentar las bases jurídicas del México independiente, y por el otro, la Constitución de Cádiz de 1812 fortalecía al gobierno virreinal, apoyado en los diversos decretos que con base en la misma expidieron las cortes españolas de la Nueva España.

El movimiento libertador para romper con la dependencia del trono español y sentar sus bases jurídicas, constituyó el primer Congreso Constituyente Mexicano, al que se denominó Congreso de Anáhuac, en la ciudad de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. Este Congreso emitiría el 22 de

¹² cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, pp. 149 – 150.

¹³ Cfr. Torre Villar, Ernesto de la, **La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano**, México, U.N.A.M., 1978, pp. 46 – 75.

octubre de 1814 el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

El artículo 48 de la misma disponía: "El Supremo Congreso se compondrá de diputados elegidos uno por cada provincia, e iguales todos en autoridad"¹⁴.

Si bien, el sistema de elección seguía siendo muy similar al contemplado en la Constitución Gaditana, por lo que, con respecto a la calificación, no cabía recurso alguno en los procedimientos de calificación regulados.

Se considera que los aspectos mas relevantes de la Constitución de Apatzingán en materia electoral fueron:

- se estableció el derecho al sufragio universal para la elección de diputados, sin distinción de clases;
- se exigió a los representantes populares "sapiencia y probidad", en lugar de capacidad económica o rentística, como se requería en la Constitución de Cádiz;
- el requisito para ser ciudadano era haber nacido en la América mexicana;
- el sufragio era restringido, lo ejercían los ciudadanos que hubieran cumplido 18 años o menos si eran casados y estuvieran adheridos a la causa de la independencia, siempre que acreditaran un modo honesto de vivir;
- expresó que "la soberanía reside originariamente en el pueblo, y consiste en la facultad de dictar las leyes y establecer la forma de gobierno que mas convenga a los intereses de la comunidad. Es por naturaleza imprescriptible, inenajenable e

¹⁴ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., supra nota 2, p. 37

Indivisible¹⁵.

En el artículo 102 de este documento se dispuso que: " el supremo congreso tiene la facultad de reconocer y calificar los documentos que presenten los diputados elegidos por las provincias y recibirles el juramento que deben otorgar para su incorporación"¹⁶.

Es importante subrayar la influencia de la Ilustración Francesa en esta Constitución, en particular de Rosseau y Montesquieu. De este último, adoptó su tesis de la división de poderes; y los teóricos de la voluntad general y de la representación, aparecen en varios artículos de este ordenamiento, al igual que la preeminencia del Poder Legislativo, con un ejecutivo tripartita alterno¹⁷.

Estimamos conveniente destacar que tanto en la Constitución de Cádiz de 1812, como en la de Apatzingán de 1814, las juntas electorales de provincia sumaban "cada número que hubiese reunido cada votado" y se declaraba elegido diputado en propiedad el que reunía la pluralidad de sufragios, y suplente el que se aproximaba más a la pluralidad. En caso de empate, se sorteaba el nombramiento, tanto del propietario como del suplente, entre los votados que habían sacado igual número de sufragios. Del acta de la elección se sacaban dos copias, una para diputados y "otra para el Supremo Congreso", (o las Cortés en su caso).

La Constitución de Apatzingán, sin embargo, careció de vigencia práctica, por lo que no tuvo operatividad que impidió conocer los criterios para su aplicación, pues a un año de su publicación el cura Morelos fue capturado el

¹⁵ Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición, Editorial Pax-México, México, 1983, p. 76

¹⁶ *Ibidem.*, p. 42

¹⁷ Moreno, Daniel, *op. cit.*, supra nota 16, pp. 76 – 77.

5 de noviembre de 1815 y fusilado el 21 de noviembre del mismo año, poco antes, el 15 de diciembre, el Congreso había sido disuelto por el General Mier y Terán. En lo subsecuente solamente seguiría la resistencia armada, que, tras el movimiento luminoso de Francisco Javier Mina, habría de sostener en el sur del país, Vicente Guerrero.

No obstante, de la lectura a la Constitución de 1814 se desprende, que correspondía a la autoridad constituida (Congreso), calificar la elección de los diputados y que no eran estos integrados en un cuerpo electoral, quienes calificaban sus propias elecciones, aunque no existe documento alguno que confirme este supuesto.

1. LA LEGISLACION ELECTORAL DE 1821 a 1824

Con los Tratados de Córdoba surgió una Junta Provisional Gubernativa que tendría funciones legislativas, y que a su vez, nombraría a una Regencia, compuesta de tres personas, que harían la función ejecutiva¹⁸.

La Junta Gubernativa hizo la convocatoria para la integración de las Cortes el 17 de noviembre de 1821, basado en el Reglamento para la Elección de Ayuntamientos de las Cortes Españolas el 10 de julio de 1812. La idea era elegir de los nuevos ayuntamientos a los electores de partidos, de provincia y diputados constituyentes.

Estos últimos, reunidos desde el 13 de febrero de 1822, deberían iniciar la calificación de sus credenciales para que el 24 de febrero del mismo año, estuviera instalado formalmente el Congreso. El 16 de mayo de 1823 se elaboró el

¹⁸ García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, pp. 4 -5.

Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana¹⁹, que contemplaba como principios:

- A. El reconocimiento de la soberanía en los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo;
- B. La República representativa, federal como forma de gobierno de la Nación; y
- C. El Poder Legislativo se depositaría en el Congreso Nacional y el Senado; y el Senado en tres individuos.

Sin embargo, como este Congreso tuvo a bien proclamarse soberano, el emperador acordó disolverlo el 31 de octubre de 1822, y lo sustituyó por una Junta Nacional Instituyente. En marzo de 1823, el emperador abdicó definitivamente al trono mexicano.

2. BASES PARA LAS ELECCIONES DEL NUEVO CONGRESO DEL 17 DE JUNIO DE 1823.

Posteriormente, las provincias del país entraron en conflicto con el Congreso, por la idea de la soberanía, por lo tanto este cuerpo legislativo otorgó su voto por la forma moderada de estado, el 12 de junio de ese año, y ordenó una nueva convocatoria para el Congreso Constituyente el 17 de junio de 1823, la que emitiría las Bases para las Elecciones del nuevo Congreso a que habrían de sujetarse las provincias de la Nación para nombrar a los diputados que habrían de componer el futuro Congreso Constituyente, por ello se ha denominado también a estas bases **Ley para Nombrar Diputados Constituyentes**²⁰.

¹⁹ Los Derechos del Pueblo Mexicano, México, XLVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados, 1967, p. 94.

²⁰ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 223.

El sistema utilizado para la elección de los diputados era indirecto en tercer grado y seguía el mismo procedimiento de elección y autocalificación de credenciales, que la Constitución de Cádiz²¹.

Las elecciones se realizaban en tres niveles, variando su denominación:

- a. Juntas Primarias o Municipales (antes de parroquia);
- b. Juntas Secundarias (antes de partido); y
- c. Juntas de Provincia.

Se elegía un diputado por cada cincuenta mil almas y para su elección se celebraban:

– juntas primarias o municipales, integradas por ciudadanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 18 años, vecinos y residentes que emiten oralmente su voto por un elector primario. Se elige un elector primario por cada 500 habitantes;

– juntas secundarias o de partido, integradas por los electores primarios en las cabezas de los partidos, bajo la presidencia del jefe político o alcalde de cabecera, por cada veinte electores primarios se elegía un secundario. Se exige mayoría absoluta y una segunda vuelta; en caso de empate decide la suerte, entre los dos contendientes con mayor número de votos;

– juntas electorales de provincia, constituidas por electores secundarios reunidos en la capital de provincia, presididas por el jefe político o por quien tuviera sus funciones; se requerían por lo menos cinco electores secundarios para la elección de un diputado.

²¹ Cfr. Berfín Valenzuela, Francisco. **Derecho Electoral**. Op. Cit., p. 222.

Este Congreso se reunió el 6 de noviembre de 1823 y ante la situación prevalectente en la Nación, promulgó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824, estableciéndose el régimen federal como forma de gobierno.

III. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1824

Suspendida formalmente la vigencia de la Constitución de Cádiz, adoptado y erradicado el sistema monárquico constitucional, de fugaz existencia, y después de una tenaz lucha entre federalistas y conservadores, que se repetiría por mucho tiempo, con el triunfo en 1823 del federalismo, se convocó a un congreso constituyente que sería el que daría origen al Estado mexicano²².

En esta Constitución se adoptó como forma de gobierno la República representativa, democrática y federal, cuyo titular del Supremo Poder Ejecutivo de la Federación, recaía en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, (esta figura fue creada, de hecho, por esta Constitución), electo de manera indirecta, y por mayoría absoluta de votos, por las legislaturas de cada estado, cada cuatro años, acompañado por un vicepresidente, que asumiría en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas sus facultades y prerrogativas, y que más tarde desaparecería.

De conformidad con este ordenamiento para la elección del Poder Ejecutivo, la legislatura de cada Estado elegía, el primero de septiembre, a mayoría absoluta de votos, a dos individuos. Concluida la votación, se remitían los resultados al Congreso Nacional. El 6 de enero siguiente, se abrían y leían, en presencia de las dos cámaras, los testimonios remitidos por las tres cuartas partes de las legislaturas. Terminada la lectura, los senadores se retiraban y la cámara

²² cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, pp. 25 – 28.

de diputados nombraba un comisión revisora, cuyo dictamen servía de base al pleno de la asamblea para calificar las elecciones y hacer la enumeración de los votos. El que obtenía mayoría absoluta era Presidente. Si los dos tenían esa mayoría, era Presidente el que tenía más votos, quedando el otro de Vicepresidente. En caso de empate, la cámara de diputados elegía a uno para Presidente quedando el otro de Vicepresidente. Asimismo, la cámara de diputados era la encargada de calificar en última instancia esta elección²³.

Con ello se establecen normas básicas como los principios de autocalificación, toda vez que cada Cámara califica las elecciones de sus miembros, y resuelve las dudas que ocurrieran sobre ellas, y el de heterocalificación para la elección presidencial, toda vez que es la Cámara de Diputados la que califica dicha elección y enumera los votos.

El artículo séptimo de este ordenamiento disponía que el Poder Legislativo estaría depositado en un Congreso General bicameral, compuesto por una Cámara de senadores y otra de diputados²⁴.

Cámara de Diputados.

Estaba integrada por representantes electos de manera indirecta cada dos años, por los ciudadanos de los estados. Se elige un diputado por cada 80 000 almas o fracción mayor de 40 000. Los requisitos constitucionales para ser diputado son el de la edad, de veinticinco años cumplidos y el de dos años de vecindad o ser nativo aún y con vecindad en otro estado del que se tratara. Los nacidos fuera del territorio al que aspiraran la diputación, deberían tener 8 años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier

²³ Cfr. **Los Derechos del Pueblo Mexicano**, Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional, Tomo VIII, Cámara de Diputados, México, MDCCCLXXIV, pág. 60 -3 a 60 -6.

²⁴ cfr. Tena Ramírez, Felipe. op. cit., supra nota 2, p. 169

parte de la República, o una industria que le produjera mil pesos

Cámara de Senadores.

Los senadores serían electos por las legislaturas locales, dos por cada estado, por mayoría absoluta de votos, y se renovarían por mitad cada dos años, para un período de cuatro años. Observan los mismos requisitos que los diputados, con excepción de la edad que aumentó a treinta años cumplidos. Por cuanto a su procedimiento de elección, una vez concluida la elección, las legislaturas remitían en pliego certificado, por conducto de sus Presidentes, al del Consejo de Gobierno (compuesto por la mitad de los senadores durante el receso del Congreso General), testimonio en forma de las actas de las elecciones, y participaban a los elegidos su nombramiento por medio de un oficio que les servía de credencial.

Esta Constitución, publicada el 4 de octubre de 1824 estuvo vigente hasta 1835 ²⁵. En ella se estableció que no podía ser modificada hasta el año de 1830, sin embargo, las legislaturas de los Estados propusieron algunas reformas, casi de inmediato, pero estas se fueron aplazando, para respetar este precepto. La primer propuesta la formuló el Presidente Victoria en 1826, pero nunca llegó a aplicarse, ni aun las propuestas de 1830.

En el año de 1826 se emite un Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus Rentas y Nombramientos de Diputados, a través del cual se establece que el Distrito Federal contase con dos representantes ante la Cámara de Diputados del Congreso General.

²⁵ cfr. Moreno, Daniel, op. cit., supra nota 16, p. 130

1. LAS REGLAS PARA LAS ELECCIONES DE DIPUTADOS DE 1830.

Estas reglas, expedidas el 12 de junio de 1830, contenidas en 65 artículos, regulaban las elecciones de diputados y Ayuntamientos del Distrito Federal y Territorios Federales de la República. Se les ha considerado de gran importancia, porque fundaron la institución del padrón electoral y son un antecedente muy importante del Registro de Electores y la credencial permanente de elector.

Fue una ley electoral muy importante en virtud de lo siguiente²⁶:

- dividió al territorio en manzanas o secciones para asentar en cada una de ellas una junta electoral.

- se establecen algunos medios de impugnación que los ciudadanos pueden hacer valer por no haber sido considerados, ciudadanos con derecho a votar; Esta reclamación podía hacerse ante la junta electoral, el día indicado para la votación, en donde la junta resolvía de plano y en el acto.

- fijó la jornada electoral en cinco horas, comprendidas de las nueve a las catorce horas.

- sentó precedentes para el empadronamiento; para tales efectos, el Ayuntamiento designaba a un comisionado, un mes antes de las elecciones, por manzana o sección, a fin de que empadronara a los ciudadanos y les entregara una boleta, que les servía a la vez como credencial y como boleta electoral.

²⁶ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, pp. 158 -159.

- Por lo que se refiere a la calificación de elecciones, de ambas cámaras, el artículo 35 de la misma estableció que "cada cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros y (deberá) resolver las dudas que ocurran sobre ellas"²⁷.

- Tanto el empadronamiento como la entrega de boletas debían quedar terminadas ocho días antes de las elecciones.

- La elección era indirecta en primer grado, con un procedimiento de autocalificación en la junta electoral secundaria con respecto de los electores primarios, por lo que se eliminaron las elecciones de provincia; se nombraba uno por cada ochenta mil habitantes para un período de dos años.

Las legislaturas de los estados regulaban el proceso electoral para su integración, lo anterior con el fin de dar vigor al federalismo. Esta autocalificación no tenía procedimiento alguno, se realizaba sobre discusiones de casos concretos, o de algún acta en lo particular²⁸.

- Para tener voto activo se requería: ser ciudadano mexicano, vecino del lugar con un año de anterioridad, tener 21 años cumplidos o 18 si era casado, tener oficio o industria honesta para subsistir. Para ser elector se requería, además de lo anterior, tener 25 años cumplidos²⁹.

²⁷ *Ibíd.*, p. 84

²⁸ cfr. García Orozco, Antonio, *op. cit.*, supra nota 9, p. 6

²⁹ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, supra nota 4, pp. 225 – 227.

Era obligatorio hacer públicos los padrones ocho días antes de las elecciones, a fin de que los ciudadanos hicieran a tiempo las reclamaciones, "por exclusión o inclusión indebidas", las cuales eran atendidas y resueltas por el mismo, hasta un día antes, y por la mesa directiva de la casilla, el día de las elecciones.

IV. LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836.

Estando en el poder Santa Anna, el Congreso constituyente promulgó una Ley Fundamental que se dividía en siete estatutos, razón por la cual recibió el nombre de Constitución de las Siete Leyes o Constitución Centralista. En ella privó el pensamiento de la corriente conservadora.

Es una Constitución centralista o unitaria, en la cual se establecieron importantes modalidades, que permitieron la transformación de un gobierno federal a uno central unitario.

A diferencia de lo dispuesto en la Constitución de 1824, en la que se reservaba la facultad de legislar y coordinar el proceso electoral a los Estados, con la Constitución Centralista de 1836, estas facultades pasaban al gobierno del centro, aún cuando los Ayuntamientos continuaban dirigiendo las elecciones. Si bien, no existía todavía un organismo electoral de jurisdicción nacional, esta legislación sentó las bases al establecer la obligatoriedad de los ciudadanos de "inscribirse en el padrón de su municipalidad"³⁰.

Supremo Poder Conservador.

Este Supremo Poder tenía atribuciones de control de las actividades de los otros tres; la elección de sus miembros (cinco) era bianual, con el único requisito de tener una renta anual de cien pesos. Cada Junta Departamental

³⁰ Ibidem., p. 230

envía una lista a la Cámara de Diputados, ésta última elige a una terna, remitiéndola a la Cámara de Senadores, que tiene la última palabra. Finalmente, quien calificaba esta elección era el Congreso General, compuesto por la Cámara de Diputados y por la de Senadores.

1. LA LEY SOBRE ELECCIONES DE DIPUTADOS AL CONGRESO GENERAL DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 1836.

Esta Ley tuvo su origen en las "Siete Leyes" centralistas en las que priva el pensamiento de la corriente conservadora. Este ordenamiento preveía la elección indirecta en tercer grado, a nivel nacional, y, con él, las juntas electorales primarias o de "compromisarios", las secundarias o de "partido", y las terciarias o "departamentales", que califican la elección de sus propios miembros y eligen por mayoría absoluta y voto secreto, a los diputados. La base de la elección era poblacional, se elegía un diputado por cada 150,000 almas, los que se renovarían cada dos años³¹.

La calificación de los electores en las segundas y terceras elecciones se basaba en el sistema de comisiones; los resultados de dichos exámenes se entregaban al día siguiente, y de presentarse controversias con la credencial de algún compromisario, se pedía al elector que abandonara el recinto, mientras dos personas hablaban en su favor y dos en contra. Una vez concluidos los alegatos, la junta resolvía en definitiva.

Cabe señalar, que esta Ley introdujo un requisito clasista o económico al derecho al sufragio, al exigir "renta anual a lo menos de cien pesos, procedente de capital fijo o mobiliario, o de trabajo personal, honesto y útil a la sociedad".

³¹ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, pp. 161 – 164.

Se distinguen tres medios de impugnación: el de reclamación por no haber recibido la boleta; el de protesta, por haber entregado la boleta ilegalmente, y el de queja, ante una junta especial, en contra de la resolución recaída a la reclamación o a la protesta.

Este sistema fue adoptado asimismo, por la Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente de 1841, las Bases Orgánicas de 1843; el Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso de 1843; la Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823 de agosto de 1846; la Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, del 3 de junio de 1847; la Convocatoria a un Congreso Extraordinario para reformar la Constitución de 1853, y, en fin, la Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente del 17 de octubre de 1855³².

En cuanto a la división territorial, ésta se hizo por departamentos, cuyo gobierno estaba a cargo de Gobernadores y Juntas Departamentales "elegidas popularmente", siendo aquellos designados por el Supremo Ejecutivo a propuesta de éstas³³.

Elecciones de Diputados.

Las elecciones de diputados propietarios y suplentes, se hacían en elección secundaria por escrutinio secreto, y en caso de empate, primero se efectuaba un segundo escrutinio entre los dos que hubieren obtenido el mayor número. Sólo en caso de nuevo empate decidía la suerte. En todo caso, del acta respectivo se sacaba testimonio para el Presidente del Consejo de Gobierno. Los originales se guardaban en el archivo respectivo. El Presidente y los Secretarios de las juntas electorales firmaban los avisos que se daban a los

³² cfr. COFIPE comentado, op.cit., supra nota 8, pp. 315 – 316.

³³ cfr. Ibídem, p. 228

electos para que les sirvieran de credencial.

La calificación de las elecciones de los diputados correspondía a la Cámara de Senadores, (desapareciendo así el sistema de autocalificación de la Cámara de Diputados), reduciéndose a determinar si en la persona elegida concurrían o no los requisitos previstos en la propia Ley y si el procedimiento de elección efectuado por la respectiva Junta Electoral estuvo ajustado a derecho o si hubo algún vicio sustancial que anulara la elección.

Elecciones de Senadores.

La Cámara de Senadores estaría integrada por 24 personas, electas a través de un procedimiento complejo, en virtud del cual, la Cámara de Diputados, el Gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegían cada uno, "a pluralidad absoluta de votos", a un número de personas igual al de senadores que habían de nombrar (24 individuos). Las tres listas eran enviadas a todas las Juntas Departamentales, mismas que las votaban y enviaban a la Cámara de Diputados el acta correspondiente, para hacer el cómputo y declaratoria³⁴.

El Senado se renovaba por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio los ocho últimos de la lista; al fin del segundo, los ocho de en medio, y desde el fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos.

Esta lista de la elección era enviada al Supremo poder Conservador para que calificara las elecciones, declarando senadores en su oportunidad a los que hubieran reunido mayoría de votos. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 12 de la segunda de las Siete Leyes Constitucionales, la cual regulaba las atribuciones del Supremo Poder Conservador, y en la fracción XI, le otorgaba la facultad de "calificar las elecciones de los senadores". La resolución emitida era definitiva. Los senadores eran electos para un período de

³⁴ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, pp. 6 – 7

sels años.

Elección del Titular del Supremo Poder Ejecutivo.

Por cuanto al Poder Ejecutivo, se determinó que el mismo recaería en un sólo individuo, denominado Presidente. Este duraría en el cargo ocho años y podía ser reelecto.

Para la elección del Presidente, se seguía un procedimiento muy complejo. El Presidente de la República (en Junta de Ministros), la Cámara de Senadores y la Suprema Corte de Justicia, elegían cada uno, una terna que remitian a la Cámara de Diputados, la que a su vez formulaba una terna de las tres que recibía y la enviaba a todas las Juntas Departamentales para su votación, verificando la elección el 15 de octubre. Hecho lo anterior, se enviaba el acta de elección en pliego cerrado y certificado a la Cámara de Diputados. El 15 de septiembre se reunían las dos cámaras, abrían los pliegos de las actas que hubieran recibido y nombraban una comisión de cinco individuos, que examinaba la documentación, hacía la regulación de votos y presentaba el dictamen respectivo. Discutido y aprobado dicho dictamen en el Congreso General reunido, se declaraba Presidente al que obtenía el mayor número de votos, y en caso de igualdad, el que designaba era la suerte, y durante la sesión se verificaban estos actos. El Congreso General calificaba la elección y declaraba presidente electo al que hubiera obtenido mayor número de votos. El Presidente duraba en su cargo ocho años y podía ser reelecto³⁵.

Elecciones de los miembros de las Juntas Departamentales.

Cada Junta Distrital se integra por siete miembros elegidos a través del mismo procedimiento seguido para la elección de Diputados.

³⁵ cfr. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., supra nota 2, p. 223.

En 1840 a propuesta del entonces Presidente Santa Anna, y por apoyo del Supremo Poder Conservador, el Congreso realizó un "proyecto de reforma" que consignaba que cada cámara calificaría la elección de sus miembros, limitándose a examinar si en los electos se daban o no los requisitos constitucionales. En agosto de 1841, una asonada encabezada por Santa Anna dio por resultado "las Bases de Tacubaya", que pusieron fin a la vigencia de las "Siete Leyes".

2. LA CONVOCATORIA PARA ELEGIR DIPUTADOS A UN CONGRESO CONSTITUYENTE, DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1841.

Santa Anna, siendo presidente provisional de la República Mexicana, dicta esta Convocatoria para elegir Diputados a un Congreso Constituyente, en el que se regresó a las Bases Electorales previstas en la Ley del 30 de Noviembre de 1836.. En ella se determina como base para la representación nacional a la población; disminuyendo la población por diputados a elegir de 150 000 habitantes a setenta mil o fracción mayor de treinta y cinco mil; siguió criterios de restricción de los derechos políticos por razones económicas. A los aspirantes a diputados les requería un ingreso de \$1,500.00 anuales. Se restableció la inviolabilidad de los diputados por las opiniones que externaran en el cumplimiento de sus funciones, disposición que ya se encontraba reglamentada en el artículo 59 de la Constitución de 1814 y que retomó este texto³⁶.

El artículo 4º de la citada Convocatoria disponía, por vez primera, para que las personas pudieran sufragar, que hubieran sido previamente

³⁶ cfr. Sánchez Bringas, Enrique, "Evaluación de las Instituciones Electorales Mexicanas: 1812 - 1921", en **La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 93

censadas por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística³⁷. Se redujo la edad de 25 a 18 años para ejercer el sufragio y se suprimieron requisitos de vecindad o residencia, así como la renta anual, únicamente se exigió el modo honesto de vivir³⁸.

El sistema de elección adoptado en esta convocatoria era indirecto en segundo grado, y la calificación de la segunda elección se hacía con base en el sistema de autocalificación por dos comisiones examinadoras, una, que examinaba las credenciales del presidente y de los secretarios, y otra, que examinaba la de los demás miembros. Se presume que la calificación de los diputados se realizó en una serie de juntas preparatorias que se efectuaron entre el 1º y el 9º de junio de 1842, al día siguiente, el Congreso se instaló formalmente.

En este Congreso, surgieron dos proyectos de Constitución, uno del 25 de agosto de 1841, que despertó controversias por ser relativo al sistema federal, otorgaba como facultad de cada cámara el calificar las elecciones de sus miembros sólo por cuanto a la concurrencia o no, en los mismos de los requisitos constitucionales (artículo 38), y el otro, de fecha 3 de noviembre del mismo año, fue polémico por aspectos religiosos, pero principalmente, propuso la creación de un Poder Electoral que no formara parte de la división tripartita de poderes prevista en el artículo 33 del proyecto, aunque, independiente de estos.

A este Poder correspondería "la calificación y revisión de todos sus actos. Cada reunión electoral resuelve las dudas que ocurran sobre las calidades de sus propios miembros y sobre la validez de las elecciones que la precedió". Este Poder Electoral se conformaba por la ciudadanía en las elecciones primera o tercera, ya que la elección era indirecta en tercer grado. Por lo que se refería a la calificación de los diputados, se siguieron las reglas del

³⁷ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, p. 165

³⁸ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 230

primer proyecto (artículos 16 y 22).

Esta Convocatoria del 10 de diciembre de 1841, solo fue observada en una ocasión y dio origen a un Congreso Constituyente que nunca fue consolidado, en razón de la pugna entre centralistas y federalistas. Santa Anna se retiró del poder y dejó en la presidencia a Nicolás Bravo.

3. LAS BASES ORGANICAS DEL 12 DE JUNIO DE 1843.

En diciembre de 1842, Bravo decide disolver el Congreso y nombrar personalmente a los 80 diputados que conformarían la Junta Nacional Legislativa, llamada así en virtud de que le otorgaron facultades legislativas para elaborar este documento. Esta Junta de Notables creó las "Bases Orgánicas", que fueron sancionadas por el Presidente Santa Anna el 12 de junio de 1843, cuando nuevamente ocupó el cargo de Presidente de la República³⁹.

Estas bases aumentaron de 21 a 25 años la edad para ejercer el sufragio, y la renta anual de 100 a 500 pesos como mínimo, procedente de capital físico, industria o trabajo honesto, para ser ciudadano y tener derecho al sufragio; se ratificó el sufragio restringido y se regresó a un complicado sistema de elección indirecta, por juntas primarias que nombraban a los electores secundarios que formaban el colegio electoral, el cual hacía la elección de diputados al Congreso y de los vocales de las Asambleas de cada departamento.

El Poder Ejecutivo era unipersonal, electo cada cinco años, por las Asambleas Departamentales con intervención del Congreso General⁴⁰. Se

³⁹ cfr. Sánchez Bríngas, Enrique, op. cit., supra nota 32, p. 75

⁴⁰ cfr. *Ibidem*, 76.

eliminó al Supremo Poder Conservador, pero se instauró un Poder Electoral. En virtud del llamado Poder Electoral (artículo 153), cada una de las juntas electorales calificaba la elección anterior, aclarando que dicho sistema electoral era indirecto en tercer grado.

La Cámara de Diputados se integraba por representantes elegidos por departamentos a razón de uno por cada setenta mil habitantes, y si un departamento no reunía esa cifra, elegía no obstante un diputado de acuerdo con la legislación de 1836. La Cámara se renovaba por tercios cada dos años.

Por lo que se refiere al tema objeto de nuestro estudio, a semejanza de las Constituciones anteriores, el artículo 68 de este ordenamiento señalaba: "Corresponde a cada una de las cámaras, sin intervención de la otra calificar las elecciones de sus individuos: resolver las dudas que ocurran sobre ellas, y todo lo que tenga relación con el desempeño de sus funciones"⁴¹.

Se modificó el sistema de elección de los senadores. La Cámara Alta se componía de 63 individuos, electos dos terceras partes por las Asambleas Departamentales, y el otro, por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Las actas de las elecciones de las Asambleas Departamentales se remitían por duplicado al Consejo de Representantes, que computaba los votos y declaraba senadores a los que obtenían el mayor número, hasta completar a los 42 que debían ser designados. Si había empate, decidía la suerte.

Cabe señalar, que 21 de los 42 senadores eran nombrados por los tres poderes centrales, que enviaban sus listas de 21 individuos cada uno a la cámara de senadores o a la diputación permanente, para efecto de que realizara el cómputo y declarara electos a los que obtuvieran mayor número de votos.

⁴¹ Tena Ramírez, Felipe, op. cit., supra nota 2, p. 416

Estas Bases tuvieron tintes de aristocracia para integrar el Poder Legislativo, sobre todo, para la Cámara de Senadores; también los diputados necesitaban una renta importante para ser electos; y aun los simples electores, ya que no había elección directa sin restricciones.

Los Gobernadores de los Departamentos eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales..

4. EL DECRETO QUE DECLARA LA FORMA Y DIAS EN QUE DEBEN VERIFICARSE LAS ELECCIONES PARA EL FUTURO CONGRESO DEL 19 DE JUNIO DE 1843.

Este decreto se remite en lo general, a la Ley de noviembre de 1836. De conformidad con este último, para el nombramiento del Presidente de la República, el 1º de Noviembre, cada Asamblea Departamental, por mayoría de votos o por decisión de la suerte en caso de empate, sufragaba para Presidente de la República y remitía el acta respectiva a la Cámara de Diputados. El 2 de enero, se reunían ambas cámaras, abrían los pliegos *regulaban los votos, calificaban las elecciones y declaraban Presidente al que reuniera la mayoría absoluta*. En caso de que esta mayoría no se reuniera, las cámaras elegían Presidente de entre los que tuvieran mayor número de votos. En caso de empate repetían la votación y de darse igual resultado, decidía la suerte.

En agosto de 1846, en plena guerra contra Estados Unidos de América, Mariano Salas derrocó al General Paredes y con un decreto del 22 de agosto que declaró vigente a la Constitución de 1824 mientras no se expliciera una nueva, se dio fin a la vigencia de las "Bases Orgánicas". Asimismo, decretó una convocatoria para elegir diputados con base en la ley de junio de 1823, a la que se le hicieron algunas reformas.

El Congreso inició sesiones en diciembre de 1846, dividiéndose en un

bando que propugnaba por la vigencia de la Constitución del 24 y en otro que pidió reformarla. Las reformas se aprobaron en mayo de 1847 con la aparición de un "Acta de Reformas", que dio origen al Juicio de Amparo. Esta Acta de 1847, reestableció la Constitución de 1824 y la República Federal.

Con motivo de la guerra con los Estados Unidos el Congreso se dispersó, y no se reuniría hasta abril de 1848, en la ciudad de Querétaro, para ratificar el Tratado de Guadalupe Hidalgo.

5. LA LEY SOBRE ELECCIONES DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DE LA NACIÓN DEL 3 DE JUNIO DE 1847.

El Congreso de referencia se reunió con base en esta Ley, que adoptaba los sistemas electorales de la ley de diciembre de 1841⁴².

El acta de reformas de 1847 reestableció la Constitución de 1824 y la República Federal, dispuso la eliminación de la vicepresidencia. De 1853 a 1855, todas las facultades del Estado, no sólo del Ejecutivo recayeron de hecho en un solo individuo, sin denominación jurídica específica, el General Antonio López de Santa Anna.

Después de diversos movimientos políticos, el 1º de marzo de 1854, se suscribe el "Plan de Ayutla", siendo elegido como Presidente el General Juan Álvarez, quien renunciaría en diciembre de ese año para ser sustituido por el General Ignacio Comonfort.

La comisión del Congreso Constituyente reunido en Querétaro en 1856 propuso en el artículo 59 del proyecto, que en lugar del sistema anterior, la elección de diputados federales fuera indirecta en primer grado y en escrutinio

⁴² cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, p. 9

secreto, en los términos de la Ley Electoral; propuesta que aceptó la Asamblea, pasando a ser el artículo 55 de la Constitución. En consecuencia, a partir de entonces, no se celebraron más elecciones que las municipales y las de distrito, es decir, las primarias y las secundarias para elegir diputados⁴³.

Este Plan daría origen a la Convocatoria para el Congreso Constituyente, el 17 de octubre de 1855, en el cual, Don Juan Alvarez reitera la idea de que las elecciones del Congreso Constituyente se ajusten a la convocatoria del 10 de diciembre de 1841, con lo que se regresa al sistema indirecto en tercer grado con juntas primarias, secundarias y de Estado, estas últimas no eran sino las juntas departamentales que en virtud de este ordenamiento se denominan Juntas de Estado, toda vez que la Revolución de Ayutla pugna por reestablecer el régimen federal. Se debería elegir un diputado por cada cincuenta mil habitantes o por porción mayor de veinticinco mil; entre las bases de instalación del Congreso se establecía que sus presuntos diputados calificarían sus elecciones, por lo que el sistema de calificación era autónomo, y como en los anteriores ordenamientos se formaron comisiones revisoras previamente.

El Estatuto Provisional de la República Mexicana.

Designado Juan Alvarez como interino convocó al Congreso Constituyente, el cual se instaló formalmente el 18 de febrero de 1856, designando presidente sustituto a Ignacio Comonfort, quien el 15 de mayo del mismo año expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana que introdujo las siguientes reformas:

- estableció el sufragio universal desde los 18 años;
- la obligación de inscribirse en el padrón de la municipalidad;
- votar en las elecciones y desempeñar los cargos de elección

⁴³ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 8, p. 316.

popular, excluyéndose a los eclesiásticos seculares de la participación electoral⁴⁴.

Las juntas calificadoras de este Congreso Constituyente, actuaron los primeros días de febrero, y para el día 18 de ese mes, se inauguró el congreso, que tuvo como resultado a la Constitución del 5 de febrero de 1857, promulgada el 11 de marzo de ese mismo año.

Esta Constitución atendiendo al sistema bicameral adoptado por la República, retornó al principio de que cada Cámara calificaría las elecciones de sus propios miembros, práctica que repetirían ordenamientos ulteriores, según se acredita en el texto de las disposiciones correspondientes de los siguientes documentos constitucionales: Proyecto de Reformas Constitucionales de 1840, Proyecto de Constitución de la República de 1840, Voto particular de la minoría de ese mismo año, Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de noviembre de 1842 a las Bases Orgánicas de 1843.

V. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

Como resultado de la Revolución de Ayutla, el 5 de febrero de 1857 fue sancionada y jurada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Participaron en la asamblea constituyendo tres partidos políticos: el conservador, el moderado y el liberal. De este último destacan distinguidas figuras del Congreso como Ponciano Arriaga, Valentín Gómez Farías, Francisco Zarco, Ignacio L. Vallarta, León Guzmán, Guillermo Prieto, Melchor Ocampo e Ignacio Ramírez⁴⁵.

⁴⁴ cfr. Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., supra nota 32, p. 76.

⁴⁵ O. Fabasa, Emilio y Caballero, Gloria, "Antecedentes Históricos de la Constitución de 1917", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente de 1993, México, LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados, p. 21

Su texto introdujo cambios significativos en la vida política del país:

- el sistema de elección indirecta en primer grado, para integrar los Poderes Legislativo (de una sola Cámara), Ejecutivo y Judicial de la Federación;
- se establece un sistema unicameral y por tanto la desaparición del senado;
- se consideran en sus artículos 8º y 9º los derechos de petición y de asociación política;
- el sufragio se considera universal e igualitario (aunque no vote la mujer), y el escrutinio secreto,
- retorno al principio de que cada Cámara calificara las elecciones de sus miembros
- Se conservaron los procedimientos electorales de las juntas primarias o municipales, así como de las secundarias o distritales, no así de las terciarias que fueron suprimidas. En las juntas electorales municipales el voto era semipúblico, y en las distritales, secreto. Los antiguos electores de provincia, departamento o estado, dejaron de nombrar a los representantes ante los organismos parlamentarios.
- Los ciudadanos de las juntas electorales primarias o municipales, empezaron a ejercer el voto semisecreto – ya no públicamente –, para nombrar a los electores de distrito.
- A su vez, los electores distritales elegían por escrutinio secreto, a mayoría absoluta de votos, con segunda vuelta a mayoría relativa y con intervención de la suerte en caso de empate, a los diputados, y a partir de

1874, a los senadores; y mas tarde, elegirían por voto indirecto y secreto al Presidente de la República, al de la Corte Suprema de Justicia y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia.

- se incluye como prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones y ser votado para todos los cargos de elección popular,

- la calidad de ciudadano se adquiere a los 18 años, pero para ejercer un cargo de elección se exige tener 25 años cumplidos, ser mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio que lo postule y no ser eclesiástico⁴⁶.

- Si un individuo era electo para diputado por dos o más distritos, preferiría la representación por el de la vecindad; si no era vecino de ninguno, por el de nacimiento, y si no era vecino ni natural de los distritos que lo hubieren nombrado, la suerte decidiría cual debía representar, cubriendo los suplentes la representación de los distritos que resultaran vacantes.

- esta Ley dispuso que el Supremo Poder y la Federación se dividirían para su desempeño en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- el Poder Legislativo se depositó en el Congreso de la Unión integrado exclusivamente por diputados electos de manera indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, quien calificaba estas elecciones era, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 60, el Congreso mismo, así también resolvía las dudas que ocurrieran sobre las mismas⁴⁷.

Este artículo se reformó en 1874 para modificar la primera parte que

⁴⁶ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 233

⁴⁷ cfr. Tena Ramírez, Felipe, op.cit., supra nota 2, pp. 614 – 616.

decía "El Congreso..." por "cada cámara...", debido a que en 1857 el Poder Legislativo era unicameral, y en 1874, bajo la Presidencia de Lerdo de Tejada, el Congreso volvió a ser bicameral.

En virtud del sistema de elección indirecta, los electores se autocalificaban formando previamente dos comisiones, una de cinco miembros que revisaría todas las credenciales, y otra de tres que revisaría las credenciales de los miembros de la primera comisión, del Presidente y de los Secretarios. Las resoluciones de dicha junta era "inapelables" (artículo 30).

Este ordenamiento dispuso que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo estuviera a cargo de un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se requería la edad mínima de 35 años cumplidos, y era electo cada cuatro años por el pueblo a través de los ciudadanos electores, por el sistema de elección indirecta en primer grado y escrutinio secreto. El Presidente era electo, no por legislaturas locales – como en 1824, ni por Asambleas Departamentales – como las leyes fundamentales de 1836 y 1843, sino por el pueblo, organizado en colegios electorales.

La Ley Orgánica Electoral de 1857.

Esta Ley reglamentaria disponía que los electores de distrito se reunirían el segundo domingo de julio para elegir diputados, y el día siguiente, para elegir al Presidente de la República, así como al de la Suprema Corte de Justicia. Estas elecciones se realizaban de igual manera que las de diputados. Este sistema se mantuvo sin cambios, desde la presidencia del Licenciado Benito Juárez (en la que fue presidido por Ignacio Comonfort, hasta la de don Francisco I. Madero (en la que fue ilegalmente sucedido por el General Victoriano Huerta).

En términos de esta Ley, los electores de distrito se reunían el segundo domingo de julio para elegir a los diputados, y el día siguiente, al Presidente de la

República, así como al de la Suprema Corte de Justicia. La Ley divide al país en "distritos electorales numerados", suprimiendo definitivamente los municipios y partidos como circunscripciones geográficas electorales, práctica que se ha conservado hasta nuestros días⁴⁸.

Esta ley tiene las particularidades siguientes:

- el voto se convierte en secreto, toda vez que el elector escribe en el reverso de la boleta el nombre del candidato por el que vota y deposita el documento en la urna

- Fue la primera en consignar causales de nulidad de una elección, que no de una votación (individual), las que podía solicitar todo ciudadano, probando la infracción expresada (artículo 55), aduciendo: falta de requisitos legales en el elegido por estar comprendido en alguna restricción marcada por la ley; por haber mediado cohecho o soborno, error o fraude en el cómputo de votos; que en su nombramiento hubiera intervenido violencia de la fuerza armada; por falta de mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales secundarias, o por haberse suscitado violencia durante el nombramiento⁴⁹.

- Esta instancia se presentaba por escrito antes del día en que se resolvían los expedientes y credenciales respectivos, y el denunciante se contraía a determinar y probar la infracción expresada en la ley. Después de ese día no se admitía recurso alguno y se tenía por legitimado todo lo hecho⁵⁰.

⁴⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 233

⁴⁹ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 8, p. 479.

⁵⁰ cfr. *Ibidem*.

- Concluída la votación, los resultados se vacían en las listas de escrutinio, declarando electo a quien hubiese obtenido la mayoría simple de los votos;
- Los expedientes de elección integrados por las boletas, las listas de escrutinio y copias de las actas son enviadas a las Juntas de Distrito;
- Las Juntas de Distrito se integran con los electores primarios quienes a través de dos comisiones califican su propia elección y más tarde, por mayoría absoluta de votos y en escrutinio secreto, eligen a los diputados, remitiendo copia del acta al Congreso y al Gobierno del Estado.
- La elección de diputados se hacía en primer grado, por mayoría absoluta de votos y por escrutinio secreto.
- Los Ayuntamientos se dividen por secciones y por cada sección se elige a un elector; reunidos los electores en la cabeza de distrito eligen a los diputados.
- La elección del Presidente de la República se hacía al día siguiente de aquél en que los electores elegían diputados. Las juntas departamentales desaparecieron al igual que la cámara de senadores.

A partir de esta ley se dividió la república en distritos electorales, con base en la organización federal de los estados, territorios y el Distrito Federal. La coordinación del proceso electoral estaba supeditada a los gobiernos de los estados y de las autoridades municipales; no existían organismos electorales de carácter federal.

La Constitución Federal de 1857 estuvo vigente hasta la promulgación de la actual Constitución de 1917, sin embargo, cabe señalar que durante ese

período se aprobaron y publicaron distintas leyes electorales, en todas ellas se preservó el principio de autocalificación de las elecciones, es el caso de: la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857; la Ley Electoral de Ayuntamientos del 1º de noviembre de 1856; la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911; la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916 e inclusive la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

En el contexto histórico, los conservadores valiéndose de las deudas económicas del gobierno mexicano con algunos países extranjeros, "piden ayuda a Francia", país que tras una derrota en 1862, al año siguiente logra que Benito Juárez abandone la capital, a la que regresaría hasta el 15 de julio de 1857⁵¹.

Una Junta de Gobierno con carácter provisional deposita el Gobierno en una Regencia, órgano que decreta como forma de gobierno la de una monarquía con emperador católico. Maximiliano de Habsburgo arriba a México el 28 de mayo de 1864.

1. LA LEY ELECTORAL DE AYUNTAMIENTOS DEL 1º DE NOVIEMBRE DE 1865.

Fue expedida por Maximiliano durante la intervención francesa y regulaba las elecciones de los concejales de los Ayuntamientos. No se regía por la Constitución de 1857. La autocalificación se preveía en su artículo 30, donde se indicaba que los electos reunidos en junta, podían enviar al Presidente de la junta, proposiciones por escrito para investigar sobre la elección de alguno de ellos, y este podía pedir al aludido abandonar el recinto mientras los demás procedían a votar con un sistema basado en bolas blancas y negras; con tres cuartas partes de bolas negras se condenaba.

⁵¹ Cobarrubias, Ricardo. Los 67 Gobernantes del México Independiente, México, Partido Revolucionario Institucional, 1968, p. 20

2. LA CONVOCATORIA PARA LA ELECCION DE LOS SUPREMOS PODERES FEDERALES DEL 14 DE AGOSTO DE 1867.

En ella se justificaba que el Presidente hubiera prorrogado sus funciones por la guerra, pero que una vez que la República fuera restaurada, el pueblo elegiría libremente a sus gobernantes. Esta convocatoria, en su artículo cuarto, convocaba al pueblo para que, al elegir a sus gobernantes, autorizaran al Congreso a reformar la Constitución, sin seguir el procedimiento de reformas contenido en el mismo (artículo 127). Entre las reformas propuestas destacan, la vuelta al bicameralismo y la facultad de veto del Ejecutivo, propuestas que fueron incorporadas al texto constitucional en 1874, bajo la Presidencia de Lerdo de Tejada⁵².

3. EL DECRETO SOBRE LA ELECCION DE SENADORES DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1874.

Fue expedido por el Congreso a consecuencia de la reforma a la Constitución de 1857, de noviembre de ese mismo año, toda vez que esta reforma de 1874 restauró a la Cámara de Senadores, y a la ley respectiva, para reglamentar la elección indirecta en primer grado de senadores, además otorgó la facultad de que dicha cámara calificará la elección de sus propios miembros.

Este ordenamiento que dispuso que el Congreso de la Unión se depositara nuevamente en dos cámaras, confirió a los colegios electorales de cada distrito la facultad de realizar la elección de senadores, concluida que fuera la de diputados⁵³.

Estos colegios o juntas electorales distritales debían votar un senador

⁵² cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 235.

⁵³ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, p. 202

propietario y un suplente, que representarían a cada estado, haciéndose la votación por escrutinio secreto, de la misma manera que la de diputados. Una vez terminada la votación el presidente de la junta declaraba el número de votos obtenido por cada candidato y extendía un acta por duplicado, suscrita por todos los miembros del colegio electoral. De las actas, una se remitía al gobierno del estado para su inmediata publicación, y la otra, con las cédulas de votación y las listas de escrutinio, a la legislatura local, para que esta practicara la computación que le correspondía. Este procedimiento fue retomado por las leyes electorales de 1901 y 1911.

Es importante subrayar, que en virtud de esta reforma, el senado se integraba con dos senadores por cada estado, y dos por el Distrito Federal, electos, ya no por instituciones nacionales o locales, sino por los propios electores, por el sistema de elección indirecta en primer grado. La legislatura de cada estado declaraba electo al que hubiera obtenido la mayoría absoluta de votos emitidos y, excepcionalmente elegía entre los que obtuvieran mayoría relativa. La cámara alta se renovaba por mitad cada dos años.

La vigencia de esta ley se extendió incluso después de la caída del Imperio en 1867, y fue reformada en 1869, 1871 y 1872, e inclusive sirvió para el Plan de Tuxtepec, para elegir a los miembros del Congreso, Magistrados de la Corte y Presidente de la República.

La reforma electoral del 8 de mayo de 1871, modificó la Ley Orgánica Electoral de 1857, en ella se establecía que el Congreso de la Unión al lanzar la convocatoria para la elección de diputados fijaría el número que correspondería a cada estado, territorio y el distrito federal (artículo 53 constitucional). Asimismo estableció que en caso de que los candidatos a la Presidencia de la República o para las magistraturas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no alcanzaran mayoría de votos de los electores, el Congreso constituido en colegio electoral, elegía por mayoría absoluta de los diputados presentes, a uno de los

dos candidatos que hubiese obtenido mayoría relativa, Presidente de la República y de la Suprema Corte de Justicia. Cabe señalar, que en 1882 se derogó la disposición que regulaba la elección del Presidente de la Corte por voto público.

En otro orden de ideas, a partir de 1900 se suscitan en el país descontentos de la población y divisiones en reylistas y científicos al interior del grupo, y surgen grupos adversarios al régimen porfiriano, como "el club antirreleccionista". En 1904 el período presidencial aumentó a seis años y se reestableció la presidencia. En 1906 se da a conocer el "Programa y manifiesto del Partido Liberal" con propuestas de cambio social .

A manera de resumen se aprecia que durante el Porfiriato la legislación electoral fue mínima. Las reformas constitucionales del 5 de mayo de 1878 abrieron camino a la reelección relativa. El Decreto que reforma a la Ley de Elecciones del 12 de febrero de 1857, otorgó a magistrados la facultad de elegir al Presidente y Vicepresidente de la Suprema Corte de Justicia, por mayoría absoluta de votos; la reforma constitucional del 20 de diciembre de 1890, estableció la reelección indefinida.

4. LA LEY ELECTORAL DEL 18 DE DICIEMBRE DE 1901.

Fue expedida por el Presidente Porfirio Díaz, para abrogar a la de 1857, en este nuevo ordenamiento se establecía un sistema electoral indirecto de primer grado y un sistema de calificación de los electores de distrito similar al de la Ley de 1857.

Este ordenamiento regula la elección al señalar que "cada colegio electoral nombrará el día señalado, un diputado propietario y un suplente y elegirá en seguida un senador propietario y un suplente, unos y otros con los

requisitos que exige la Constitución Federal"⁵⁴.

Aun cuando ya no forme parte de la legislación del siglo pasado queremos subrayar, la importancia que tuvieron las reformas, adiciones y supresiones de 6 de mayo de 1904, las que establecieron como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de erigirse en colegio electoral para conocer de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia y Senadores. En el artículo 48 de este ordenamiento se dispuso: "El Presidente y el Vicepresidente entrarán a ejercer sus funciones el primero de diciembre y durarán en su cargo seis años"⁵⁵.

En 1909 Francisco I. Madero publicó su libro "La Sucesión Presidencial", en el cual reclama una apertura democrática en la vicepresidencia, aunque con continuidad en la presidencia. En congruencia con estas ideas, inicia su campaña electoral, siendo apresado en la ciudad de Monterrey, de la que es llevado a San Luis Potosí, de donde escapa a la ciudad de San Antonio Texas, en donde expide el Plan de San Luis. En febrero de 1911, Ciudad Juárez es tomado por los revolucionarios, por lo que el Gobierno inicia negociaciones, que culminan con la renuncia de Porfirio Díaz el 25 de mayo de ese mismo año. León Díaz de la Barra es nombrado Presidente Interino, y más tarde, Madero y Pino Suárez resultarían electos en noviembre de 1911.

5. LA LEY ELECTORAL DEL 19 DE DICIEMBRE DE 1911.

Entre sus disposiciones mas relevantes destacan las siguientes:

- Estableció el voto secreto desde la elección primaria,

⁵⁴ *Ibidem.*, pp. 210 - 211.

⁵⁵ *cfr. Tena Ramírez, Felipe, op. cit., supra nota 2, pp. 714 - 716*

- por primera vez se regula la constitución y funcionamiento de los partidos políticos en su texto legal, considerándolos como sujetos de derecho;
- reglamentó a los partidos políticos al señalar de manera muy breve los requisitos para su constitución y funcionamiento. Para que un partido político participara en un proceso electoral se requería que se constituyera en una asamblea de cien ciudadanos por lo menos; que se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; que se eligiera una junta que representara al partido; que se protocolizara la asamblea ante notario y que tuviera publicaciones periódicas⁵⁶.
- La elección continúa siendo indirecta en primer grado;
- Cada dos años, los gobernadores de los estados y las primeras autoridades políticas del Distrito y Territorios, realizan la división territorial en distritos y Colegios Municipales Sufragáneos;
- Se elige por cada 500 habitantes un elector. Los Colegios Municipales Sufragáneos se integran por los electores de un distrito, aún y cuando este comprendiera a varios municipios;
- El Colegio Municipal Sufragáneo, a través de dos comisiones, califica la elección de sus miembros, estando facultado para decidir la validez o nulidad de la elección. Ocho días después, se vuelve a reunir el Colegio para elegir a los Diputados, declarando electo al triunfador.
- Los Senadores son declarados electos por las legislaturas de los estados.
- Las cédulas o boletas electorales de cada partido para cada elección, son elaboradas por ellos mismos, de acuerdo con el modelo aprobado por

⁵⁶ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 241.

la Secretaría de Gobernación, en los que se incluye el nombre del candidato a elector, el nombre del partido político, acompañado de un círculo de color distintivo.

- Los requisitos para ser elector eran figurar entre los ciudadanos votantes empadronados en la sección, saber leer y escribir, no tener mando militar ni ejercer funciones jurisdiccionales o de policía en el distrito electoral respectivo y no ser ministro o sacerdote de algún culto.

- e introdujo los recursos en contra de actos relacionados con la exactitud del padrón electoral, para la rectificación de errores en los nombres de los votantes, limitación del derecho al voto o inclusión de personas que hubieran sido omitidas, distinguiendo entre la nulidad de una votación y la de la elección, esta última solo se daba cuando la misma afectaba la pluralidad de votos obtenida por algún diputado, senador o ministro de la Suprema Corte, o por el Presidente o Vicepresidente de la República, de no darse esta situación, sólo se considerarían causas de nulidad de la votación⁵⁷. Al respecto, la junta electoral resolvía la procedencia del recurso, que se podía recurrir ante el juez, el cual resolvía en definitiva con base en las pruebas en una audiencia sumaria.

La nulidad de las elecciones secundarias podía ser reclamada por cualquier ciudadano, y a partir de 1912, la de las primarias, siempre que estas se hubieran efectuado en el distrito electoral en el que estuviere empadronado. También los partidos políticos podían ejercer este derecho a través de sus militantes. La cámara de diputados resolvía los casos de nulidad al hacer el cómputo de los votos y discutir las credenciales de los diputados al Congreso de la Unión, siempre y cuando mediara protesta previa por escrito en el acto mismo de la elección ante el colegio electoral sufragáneo, y si no se había querido aceptar allí dicha protesta, que constara en el acta notarial levantada el mismo

⁵⁷ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 8, p. 487

día en el protocolo del notario. Esta reclamación, debía presentarse también ante la Cámara de Diputados o ante la Comisión Permanente con anterioridad al día en que hubiere de votarse la credencial respectiva.

Correspondía a los partidos políticos en las elecciones primarias, entregar las cédulas de votación a cada votante y nombrar representantes en cada una de las casillas de votación, con el fin de presentar reclamaciones por escrito en caso de que se presentara una suplantación de votantes, errores en el escrutinio, presencia de gente armada o incapacidad para votar, por errores imputables a las autoridades encargadas de llevar el padrón. En síntesis, para cualquier tipo de violación que se pudiera presentar durante la elección.

Las fases jerárquicas de la elección eran: "Sección, Colegio Municipal Sufragáneo y Distrito Federal"⁵⁸.

Cada dos años se dividía al país en distritos electorales y en colegios municipales sufragáneos. Un distrito comprendía 60,000 personas o fracción superior a 20,000. La división distrital la realizaban los gobernadores de los estados y las autoridades políticas del distrito y territorios. Los Presidentes de los Ayuntamientos, a su vez, dividían a los municipios en secciones de 500 a 2000 habitantes, por cada 500 habitantes se elegía un elector. Para las elecciones de diputados, los partidos tenían que entregar al presidente de cada colegio electoral, cédulas para la elección⁵⁹.

Los Colegios Electorales Sufragáneos estaban constituidos por los municipios en que se dividía el distrito, salvo aquellos que por su población no lograban cinco electores. Los municipios que se encontraban en este caso, se reunían con el municipio más próximo a fin de formar el Colegio Electoral

⁵⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 238

⁵⁹ cfr. Sánchez Bríngas, Enrique, op. cit., supra nota 32, p. 81

Sufragáneo⁶⁰.

En los Colegios Municipales Sufragáneos, se realizaba la calificación de los electores con el procedimiento de comisiones, y de presentarse problemas con algún elector, dos personas hablaban a su favor y dos en contra. Este Colegio Electoral podía declarar la nulidad de la elección por amenaza o fuerza ejercida sobre la mesa directiva de casilla, suplantación de votos o error en la persona insubsanable.

El colegio electoral consideraría estas causales con base en actas notariales o ante el juez, presumiéndose como válida la elección a menos que esta afectara la pluralidad de los votos. Si el juez la declaraba nula por virtud de sentencia, el colegio electoral lo haría también.

Una vez reunido el colegio electoral, este procedía a elegir Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente, y, finalmente, a los Ministros de la Corte, por lo tanto, los Colegios Electorales Sufragáneos eran los que calificaban las elecciones.

La Cámara de Diputados al discutir las credenciales de sus miembros, resolvería sobre las reclamaciones de nulidad, siempre que éstas se hubieran protestado por escrito, en el acto de la elección y que hubieran sido presentadas ante la propia Cámara hasta antes del día en que se discutirían las credenciales.

Este mismo método se seguía en la elección de Senadores, que eran posteriormente declarados electos por las legislaturas locales, Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, Presidente y Vicepresidente de la República. Para las elecciones en los colegios electorales, también los partidos tenían que elaborar

⁶⁰ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, p. 9

sus propias cédulas⁶¹.

Es importante subrayar que esta ley fue de gran importancia porque permitió la intervención del Poder Judicial en la materia electoral, y para garantizar la efectividad del sufragio, creó una Junta Revisora del Padrón Electoral, con un complejo mecanismo de integración.

6. EL DECRETO QUE REFORMA LA LEY ELECTORAL DE 1911 DEL 22 DE MAYO DE 1912.

En virtud de este decreto se permitió por primera vez en nuestra historia electoral la elección directa y secreta, para la elección de los miembros del Congreso (diputados y senadores), aún cuando las elecciones del Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Suprema Corte, permanecen indirectas, y con un sistema de cómputo de votos organizado alrededor de colegios electorales sufragáneos. Esta reforma significó un gran avance en la materia con la introducción del voto directo para elegir a diputados y senadores y la adopción de un nuevo sistema, consistente en la creación de una junta para computar las elecciones de diputados de distrito.

Se conservó el mecanismo de otorgar al votante tres tipos de cédula: para diputados, senadores y electores. Una vez efectuado el cómputo de la votación para electores, se procedía a la de diputados y senadores de cuya acta se remitía copia y expediente de la elección, al Presidente del Ayuntamiento del lugar designado cabecera del distrito electoral. Una nueva junta integrada con la Junta Revisora del padrón electoral, mas cuatro miembros designados al azar, entre los 10 ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos y residentes del lugar, realizaba el cómputo distrital. El resultado del cómputo se enviaba a las cámaras para la calificación de las elecciones. A estas juntas podían acudir representantes de partido.

⁶¹ cfr. *ibidem.*, p. 10

En el contexto político, el 18 de febrero de 1913 Francisco I. Madero y Pino Suárez son desconocidos como autoridades y obligados a renunciar, pasando la Presidencia de la República al Lic. Lascuráin, quien la entregó al General Victoriano Huerta. Don Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, desconoció a Huerta, y se levantó en armas, redactándose el 26 de marzo de 1913 el Plan de Guadalupe.

7. LA LEY ELECTORAL PARA LA FORMACION DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DEL 20 DE SEPTIEMBRE DE 1916.

Las innovaciones de la Ley de 1911 a la que se hizo referencia, fueron recogidas e instrumentadas para la elección de diputados en la Ley antes citada, sustituyendo a los colegios electorales sufragáneos por juntas computadoras. En virtud de la misma, cada municipio fue dividido en secciones, ante las cuales se empadronaban los votantes. Se concedía un recurso para reclamar la inexactitud del padrón, y si la resolución fuese adversa, la autoridad municipal remitiría el expediente al juez para que este resolviera en un término de 24 horas sin formalidad alguna en el procedimiento (artículo 7). Los presidentes de casilla se reunían para el escrutinio formando una "junta computadora de votos", en ella hacían el cómputo general de la votación. La junta computadora debería abstenerse de calificar los vicios que encontrara, limitándose a hacerlo constar en el acta respectiva. Hecho el cómputo se declararía electo al que obtuviera la mayoría simple; se enviaba una copia del acta al gobernador, y otra, junto con los expedientes electorales, al personal designado al efecto en la Cámara de Diputados, para que el Congreso Constituyente hiciera la calificación correspondiente⁶². Las autoridades municipales eran las encargadas de imprimir las boletas (artículo 14). Por lo que se refiere a la elección para Presidente, esta seguiría siendo indirecta.

⁶² Ibidem., p. 243

El artículo cuarto del Plan reformado proponía una reforma a la Constitución de 1857, y para tal fin se expidió la Ley Electoral de 20 de septiembre de 1916, a la que ya se hizo referencia.

El Congreso Constituyente de 1916 – 1917, se encargó de realizar la calificación de sus miembros, y realizó esta tarea del 21 de noviembre de 1916 al 25 de enero de 1917.

VI. LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1917.

Esta Constitución *significó un notable adelanto en nuestra vida democrática, en tanto que sentó las bases mas avanzadas para el régimen electoral*⁶³.

Entre las innovaciones mas importantes de esta ley se encuentran:

- El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos;
- Se estableció como prerrogativa del ciudadano, el votar y ser votado en las elecciones;
- Se señaló como una obligación de los ciudadanos, desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados;
- Se consideró un deber del ciudadano, ocupar los cargos concejiles del municipio en que resida, así como las funciones

⁶³ Moya Palencia, Mario, *La Reforma Electoral*, Ediciones Plataforma, México, 1964,

electorales;

- Se adoptó el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y el Presidente de la República;
- y se fijó el período constitucional de cuatro años para el presidente de la República, así como la no reelección definitiva;
- Los diputados serían electos como representantes de la Nación cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Se elegirían un propietario y un suplente por cada sesenta mil habitantes o fracción mayor de veinte mil, considerando el censo general de cada estado y territorio;
- La Cámara de Senadores se componía de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente cada cuatro años, renovados por mitad cada dos años. Correspondía a la Legislatura de cada Estado declarar electo al que obtuviera la mayoría de los votos emitidos; este sistema estuvo vigente muchos años, y sufrió variaciones en lo referente a la duración de sus funciones, que en 1933 se amplió de cuatro a seis años; en 1990, el sistema de renovación se volvió a hacer por mitad, cada tres años y en 1993 volvió a ser de seis años, además del incremento de dos a cuatro senadores por estado y el Distrito Federal conformado por un Senador por minoría y tres de mayoría relativa.

Para finalizar este apartado, es importante señalar que esta Constitución incorpora las ideas políticas de la Revolución Mexicana: no reelección, universalidad del sufragio, elección directa y libre participación política⁶⁴.

⁶⁴ cfr. Sánchez Bríngas, Enrique, "Contencioso Electoral", op. cit., supra nota 32, p.

1. LA LEY ELECTORAL DEL 6 DE FEBRERO DE 1917.

En cumplimiento al artículo segundo transitorio de la Constitución de 1917, el Constituyente expidió esta Ley, la cual fue promulgada por Carranza y tenía como fin elegir al Presidente, Senadores y Diputados, los que deberían estar instalados para el primero de mayo siguiente.

En este ordenamiento legal, se sancionó jurídicamente la elección por voto directo y secreto, no sólo de los representantes del Poder Legislativo, sino también del Presidente de la República. Concluido el cómputo de los expedientes electorales relativos a la elección de diputados y senadores, las juntas computadoras debían de proceder a verificar el cómputo de los votos emitidos en la elección de Presidente de la República, la cual se hacía de igual forma que para la elección de aquellos. Al término del acto, los presidentes de las juntas declaraban que personas habían obtenido votos y el número correspondiente a cada uno de ellos, levantando el acta respectiva. A partir de esta Constitución, todas las leyes electorales han ordenado que lo relativo a la elección de diputados sea aplicable para la del Presidente de la República, excepto porque en este último sigue el procedimiento de heterocalificación de su elección, la que realiza la Cámara de Diputados.

En cuanto a la calificación de las elecciones, dispuso en su artículo 60, que cada cámara, erigida en colegio electoral, calificaría sus respectivas elecciones y resolvería las dudas que hubiese sobre ellas, para tales efectos se designaban dos comisiones dictaminadoras.

La calificación del Presidente de la República la hacía la Cámara de Diputados, la cual declaraba electo al que hubiera obtenido la mayoría de votos. Por lo tanto, la mayoría absoluta únicamente persiste en la elección presidencial⁶⁵.

⁶⁵ cfr. *Ibidem.*, p. 73

Esta nueva ley disponía que las juntas preparatorias serían las encargadas de revisar, a partir del 6 de abril las credenciales de los electos. Sus dictámenes fueron presentados el día 8 con proposiciones concretas de "validez o nulidad de cada elección", siendo las causales de nulidad iguales a las consignadas en la ley anterior.

2. LEY PARA LA ELECCION DE LOS PODERES FEDERALES DEL 2 DE JULIO DE 1918.

En ella, se desarrollaron los avances democráticos y electorales de la Revolución⁶⁶:

- se definió a los electores y a los elegibles, se crearon los consejos de listas, las listas permanentes de electores,
- surge la credencial de elector, se reorganizaron las juntas computadoras y se incorporó un capítulo de disposiciones penales.
- el padrón electoral se reorganizó a través de consejos estatales, distritales y municipales, prescribiéndose de carácter permanente y revisable cada dos años.
- se concedía el voto a todos los varones de 18 años si eran casados y de 21 si eran solteros, que estuvieran en ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad.
- Para ser electo diputado o senador, la ley requería: ciudadanía mexicana por nacimiento o vecino del territorio de la elección y tener como mínimo 25 y 35 años respectivamente, el día de los comicios.

⁶⁶ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 8, p. 22

- Para la elección presidencial se seguía igual procedimiento que para la elección de diputados, excepto que sería la propia Cámara de Diputados la que conocería del dictamen de elección, y luego de hacer el escrutinio hacía la declaración de los resultados.

- Los errores en el padrón eran recurribles ante el consejo distrital, el cual confirmaba o revocaba la resolución, y de ser adversa a los intereses del promovente, este consejo enviaba de oficio el expediente al juez, quien debería de resolver en el acto. Si la resolución del juez era negativa, ésta se podía recurrir ante el Tribunal Superior correspondiente.

- Todo ciudadano mexicano, vecino de un distrito electoral, tenía derecho a reclamar, ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección de Diputados al Congreso de la Unión verificada en su distrito. Igualmente, todo ciudadano mexicano, vecino de un estado o del Distrito Federal, tenía derecho a reclamar, ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de Senadores al Congreso de la Unión, verificada en su estado o distrito, o de los votos allí emitidos para dicha elección. Finalmente, todo ciudadano mexicano, tenía derecho a reclamar, ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección del Presidente de la República o de los votos emitidos en su estado, en el Distrito Federal o en el territorio en que estuviera empadronado. "La acción podía ejercitarse en tanto que la elección para la cual iba dirigida no hubiere sido calificada de una manera definitiva e inatacable por la Cámara correspondiente"⁶⁷.

- Las causales de nulidad eran iguales a las reguladas por la ley anterior, en el se establecían sanciones a la indolencia o culpa en la revisión; compilación o duplicación de las listas electorales; la inscripción o desaparición indebida y faltantes de nombres de electores en las mismas

⁶⁷ COFIPE comentado, op. cit., supra nota 8, p. 480

listas; que el electo fuera incapaz, y cuando por medio de cohecho, violencia, presión o soborno, se hubiera obtenido la mayoría de votos.

- La coacción de autoridades públicas o patrones y la abstención de votar se sancionaba con la pérdida de los derechos políticos por un año o penas mayores en caso de reincidencia. Con respecto a la autoridad competente para realizarla, el artículo 92 de esta documento disponía que "La Junta computadora de votos se abstendrá de calificar los vicios que se encuentren en los expedientes electorales, limitándose a hacerlos constar en el acta respectiva para que se califiquen por quien corresponda"⁶⁸.

La Ley de 1918 distinguía entre nulidad de la elección y, de la votación. La nulidad de la elección arriba citada, no afectaba a toda la elección, sino sólo a los votos que estuvieren viciados, excepto cuando tuviera por causa la incapacidad del electo o cuando por medio de cohecho, soborno, presión o violencia se hubiera obtenido la mayoría de votos, en cuyo caso dicha elección se declararía nula respecto de los candidatos que en estas condiciones hubieran resultado electos (artículo 105)⁶⁹.

Por cuanto a los recursos, este cuerpo normativo contempló los siguientes⁷⁰:

Reclamación (artículo 68), se interponía ante la Junta Computadora, que debía consignar a la autoridad judicial competente las constancias relativas;

⁶⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 4, p. 246; García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, p. 11

⁶⁹ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 9, p. 233

⁷⁰ cfr. Sánchez Bringas, Enrique, "Contencioso Electoral", op. cit., supra nota 32, p.

Queja (artículo 29), procedía cuando no se le extendía la credencial de elector al ciudadano y era resuelto por el Consejo Municipal:

Protesta (artículo 68), se combatían las violaciones a la Ley Electoral y podían interponerlos representantes de los partidos políticos o los candidatos independientes:

Nullidad, se tramitaba por las causas previstas expresamente por la ley, y podía interponerla cualquier ciudadano para combatir las elecciones de Presidente de la República, Diputados y Senadores. En los dos primeros supuestos, se promovía ante la Cámara de Diputados y en la última, conocía y resolvía la Cámara de Senadores, siempre y cuando la Cámara correspondiente no hubiera realizado previamente a su interposición la calificación definitiva de las elecciones.

La Ley de 1918 reguló las elecciones federales por cerca de treinta años, y sólo sufrió cinco breves reformas: el 2 de julio de 1918, el 24 de diciembre de 1921, el 24 de noviembre de 1931, el 19 de enero de 1942, y el 4 de enero de 1943.

A partir de la Constitución de 1917 se distinguen dos etapas en materia electoral. En la primera se expiden cinco leyes – 1918, 1946, 1951, 1973 y 1977, y en la segunda, tres códigos electorales, – 1987, 1990, 1993 y sus reformas de 1994, los cuales en razón de lo extenso de su aportación y de la trascendencia de su aportación, serán analizados en el capítulo siguiente.

Antes de finalizar este apartado se estima importante apuntar, como un dato histórico de gran relevancia, que los Congresos Constituyentes han sido de una sola Cámara, entre ellos, los de 1824, 1857 y 1917.

CAPITULO III

EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS: EPOCA CONTEMPORANEA

**EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES MEXICANAS:
EPOCA CONTEMPORANEA**

"El Gobierno no es una razón, tampoco es elocuencia, es fuerza. Opera como el fuego; es un sirviente peligroso y un amo temible; en ningún momento se debe permitir que manos irresponsables lo controlen"

GEORGE WASHINGTON

I. LA LEY ELECTORAL DE 1946

Esta Ley fue promulgada por el General Manuel Avila Camacho el 7 de enero de 1946 y generó cambios muy importantes en la legislación electoral mexicana. Por primera vez en la historia política de nuestro país, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral, quedó bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, dado que con anterioridad esta función recaía principalmente en los organismos electorales controlados por las autoridades municipales y locales. En lo sucesivo las autoridades locales quedarían en calidad de auxiliares de las autoridades electorales federales¹.

Asimismo, en virtud de esta ley fueron creadas la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las comisiones locales electorales, los comités distritales electorales y el Consejo del Padrón Electoral.

La vigilancia del proceso electoral se atribuyó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, "concebida como un instrumento formado por los Poderes Públicos y los ciudadanos para vigilar la preparación y el desarrollo del proceso electoral en la elección de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de

¹ cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) comentado, Edición de la Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 37

la Unión².

Esta Comisión se integraba por dos comisionados del Ejecutivo, uno de ellos era el secretario de Gobernación, encargado de presidirla, y el otro, un miembro del gabinete; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y dos representantes de los partidos políticos que hubieran obtenido la mayor votación, con las atribuciones y facultades inherentes a la misma (artículo 7°).

Las atribuciones más importantes de esta Comisión eran³: expedir el reglamento para su funcionamiento; colaborar con el Consejo del Padrón Electoral en su organización; cuidar la oportuna instalación de organismos jerárquicamente inferiores; registrar las constancias de mayoría en la elección de diputados; investigar hechos relativos al proceso electoral denunciados por los partidos políticos; designar a los integrantes de los organismos locales electorales; entregar puntualmente las listas de electores y hacer la división de la República en distritos electorales.

Las comisiones locales, encargadas de la supervisión y vigilancia del proceso electoral en su circunscripción, se integraban por tres ciudadanos residentes de la localidad y por dos comisionados de los partidos políticos, nombrados por éstos, y si no había acuerdo, la propia Comisión Federal los designaba⁴.

Los comités electorales distritales, se integraban de igual forma que las

² cfr. *Ibidem.*, pp. 23 -24.

³ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Electoral**. Editorial Porrúa, México, 1981, p. 249

⁴ cfr. García Orozco, Antonio. **Legislación Electoral Mexicana 1812 - 1988**. Tercera edición, Adeo- editores, México, 1989, p. 243.

comisiones locales con tres miembros designados por la comisión y dos por los partidos, quienes realizaban la misma función pero a diferente nivel, como hasta la fecha, excepto por lo que se refiere al cómputo de los votos. Estos comités, reunidos con los partidos políticos, nombraban a los integrantes de las mesas directivas de la casilla (artículo 15).

En materia de partidos políticos algunos autores consideran que la Ley significó un notable avance en su reglamentación jurídica, y que consignó "un verdadero régimen de partidos políticos nacional"⁵, no obstante ser todavía incipiente por la presencia de los partidos políticos. Se puede decir que hasta 1988 hay una presencia real de los partidos, pues antes el Partido Revolucionario Institucional obtuvo siempre mayoría calificada en la integración de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, la Ley introdujo un concepto jurídico de partido político y con base en esta definición se obtuvo su naturaleza jurídica; delimitó sus funciones primordiales estableciendo la figura de la coalición y señalando las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

Esta figura de la coalición en el citado proceso de 1988 permitió una gran presencia a la oposición con las ventajas en la obtención de escaños que ello significó. Lo criticable fue que se unieran partidos con posiciones antagónicas, por lo tanto, la Ley debe prever que quienes se coaligen tengan ideologías o principios concurrentes.

El artículo 22 de la citada Ley señalaba que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívico, para fines electorales y de orientación política.

⁵ López Moreno, Javier. **La Reforma Política en México**. Editorial Centro de Documentación Política, A.C., México, 1979, p. 64

De conformidad con el citado precepto, sólo se reconocerían con este carácter los partidos nacionales, con lo cual el legislador pretendía "terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo alrededor de hombres, y no de ideas, como consecuencia de conflictos episódicos y no de una decisión colectiva y con finalidades de permanencia"⁶.

Por cuanto a la constitución de los partidos políticos la Ley Electoral requería⁷: contar con un número no menor de treinta mil asociados en la República, siempre que las dos terceras partes de las entidades federales se organicen legalmente con no menos de mil ciudadanos cada una; normar su actuación pública conforme a la Constitución y el respeto de las instituciones nacionales; no aceptar pactos con organizaciones internacionales o partidos políticos extranjeros; contar con una denominación propia, sin alusiones raciales o religiosas; y actuar por medios pacíficos de acuerdo con un programa político definido para resolver los problemas nacionales.

Algunos autores consideran que con estos requisitos se buscaba "controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera"⁸, en lo personal se difiere de ello y se considera en cambio, que el legislador se proponía lograr que los partidos políticos fueran entidades más organizadas, con una estructura interna definida y una división de trabajo que hiciera más eficientes a estas agrupaciones políticas.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *cfr.* García Orozco, Antonio, *op. cit.*, supra nota 4, p. 244

⁸ Paolo Bollo, Francisco José, "Legislación Electoral y Proceso Político 1917 - 1982" en **Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas**, Segunda edición, Siglo XXI Editores, México, 1989, p. 146.

Por otra parte es importante señalar que esta Ley separó al Registro de Electores del poder local y municipal, y lo colocó bajo la responsabilidad del Consejo del Padrón Electoral, organismo de carácter técnico, federal y dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Este organismo estaba presidido por el Director General de Estadística, auxiliado por el Director General de Correos y el Director General de Población⁹, como entidad responsable de realizar la división territorial, elaborar y depurar el padrón¹⁰.

Al centralizar esta función era posible realizar una supervisión mas puntual del padrón, evitando en lo posible deficiencias o duplicidades; ello sin perjuicio de que para el desarrollo de procesos locales se podrían celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados, a fin de integrar el listado correspondiente.

El cómputo y escrutinio electoral lo realizaban las Juntas Computadoras, integradas por los presidentes de casilla de cada distrito electoral, dos secretarios y dos escrutadores provisionales de entre los presidentes, quienes mediante escrutinio secreto elegían la mesa directiva compuesta de 10 ciudadanos, un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores¹¹.

La responsabilidad del Gobierno Federal en los comicios, que inicialmente se comentó, se hizo extensiva para efectos de la calificación de las

⁹ cfr. *Ibidem*.

¹⁰ cfr. *Reforma Política*, T. 10, México, Comisión Federal Electoral, 1982, p. 5

¹¹ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 4, p. 249

elecciones de diputados y senadores por los Colegios Electorales del Congreso de la Unión; la del Presidente de la República por la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, así como el ejercicio de la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran violación al voto público¹² (artículo 113).

Cabe señalar, que en 1949 se reformó la Ley y se quitó a las Cámaras la facultad de pedir a la Suprema Corte de Justicia la investigación sobre una posible violación del voto, y se estableció que ante un caso semejante, se turnaría el expediente a la Procuraduría General de la República.

En el capítulo X de esta Ley, artículos 110 a 118, se hacía referencia al sistema de calificación de elecciones, enfatizando, "que en ningún caso dejará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de resolver sobre la calificación, cómputo y declaratoria en la elección del Presidente de la República, antes de la fecha en que deba de inaugurarse la nueva administración", y ambas cámaras "deberán asimismo, hacer la calificación, cómputo y declaratoria correspondiente a las elecciones para senadores y diputados con anterioridad a la fecha en que deban inaugurar su primer período de sesiones, por lo menos, respecto al número suficiente de senadores y diputados para reunir el quórum reglamentario respectivo"¹³.

Esta prioridad porque quedara constituida la Cámara de Diputados se justifica con el hecho de que tenía que estar lista para realizar la calificación presidencial.

Este cuerpo normativo estableció ordenadamente las causas de

¹² cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, pp. 34 – 35.

¹³ García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 4, p. 250

nulidad, empezando por el voto del elector, de la votación de casilla, y de la elección. Reprodujo lo dispuesto en la Ley de 1918 por cuanto al derecho de todo ciudadano mexicano para reclamar ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección del Diputado de su domicilio o del Presidente de la República, o ante la Cámara de Senadores la del Senador de su estado, pero por primera vez, otorgó este derecho directamente a los partidos políticos, y ya no a través de los ciudadanos que militaban en sus filas. Este recurso de nulidad estaba también condicionado en tanto la elección contra la cual iba dirigido no hubiese sido aún calificada por la Cámara correspondiente.

Contempló como causas de nulidad de una elección, al igual que la Ley de 1918, que el electo fuera incapaz, y que la mayoría de votos se hubiere obtenido por medio de cohecho, soborno, presión o violencia, y agregó, el que se hubieran cometido graves irregularidades en la preparación y desarrollo de toda la elección, y por error sobre la persona elegida, en cuyo caso lo enmendaría la Cámara respectiva del Congreso de la Unión al calificar la elección.

Esta disposición se reprodujo en los mismos términos en la Ley Electoral Federal de 1951, y con algunas variantes, como la omisión de las causas de nulidad del voto del elector, en la Ley Federal Electoral de 1973 ¹⁴.

Por cuanto a los recursos que contemplaba la Ley, aparecen cinco en los términos siguientes ¹⁵:

¹⁴ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1. p. 481

¹⁵ cfr. Sánchez Bringas, Enrique, "Contencioso Electoral" en **La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano**, Editorial Porrúa, México, 1987, pp. 247 - 248.

Reclamación, procedía cuando no se recibían las credenciales de elector y se interponía ante el Comité Electoral Distrital. No requería de ninguna formalidad especial;

Protesta, no fue regulada su tramitación;

Revisión, conocían las Comisiones Locales Electorales y procedía contra los actos de los Comités Distritales;

Nulidad, como anteriormente se citó, se reguló en forma similar al de la Ley de 1918, pero se adicionaron algunas causas de nulidad y "Previsión"¹⁶.

Es importante subrayar que esta Ley reiteró lo dispuesto por la Constitución de 1918, al señalar que todo lo previsto para la elección de diputados sería aplicable a la elección de Presidente de la República, excepto la declaración, que se haría por la Cámara de Diputados después de hecho e escrutinio general de toda la República. A diferencia de lo anterior, la Ley de 1951 omitió toda referencia al respecto.

II. EL DECRETO DE REFORMAS DEL 21 DE FEBRERO DE 1949

En virtud de este decreto, y por lo que se refiere a nuestro tema de estudio, este ordenamiento introdujo un término expreso para realizar la calificación de la elección de Presidente de la República, en el que se precisa que "en ningún caso dejará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de resolver sobre la calificación, cómputo y declaratoria de la elección de Presidente de la República dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que

¹⁶ Ibidem., p. 248

se inicie el período ordinario de sesiones de las Cámaras Federales¹⁷.

Lo anterior, con el propósito evidente de eliminar la posibilidad de que no fuera proclamado el candidato ganador Presidente de la República en la fecha prevista por la Constitución.

I

III. LA LEY ELECTORAL FEDERAL DE 1951

Fue promulgada el 4 de diciembre de 1951, durante el período presidencial del Lic. Miguel Alemán. Introdujo importantes disposiciones en lo que respecta a la efectividad del sufragio, base del régimen representativo, democrático y federal; así como a la responsabilidad compartida para la vigilancia del proceso electoral del Estado, de los partidos políticos y de los ciudadanos, pero fue poco lo que modificó de fondo del proceso electoral, y de la calificación de elecciones, toda vez que reitera el contencioso político¹⁸.

Por lo que respecta a la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, las elecciones ordinarias para diputados se celebrarían cada tres años y las de senadores y presidente de la República, cada seis, el primer domingo de julio del año respectivo.

Para las elecciones extraordinarias, se estaría a lo dispuesto en la Ley y en la convocatoria respectiva, en caso de que se hubiera declarado la nulidad de elecciones por parte del Colegio Electoral. La Comisión se reservaba la facultad de modificar los plazos, debiendo avisar con toda oportunidad su acuerdo.

Esta Ley reprodujo lo dispuesto por la Ley Electoral de 1946, respecto a

¹⁷ García Orozco, Antonio, op.cit., supra nota 4, p. 261

¹⁸ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 3, pp. 251 – 254.

la intervención de los Poderes Federales en la vigilancia del proceso electoral, para los efectos de la calificación de elecciones de los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

La intervención de los Poderes Federales se realizaba a través de los siguientes organismos: la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, las Mesas Directivas de Casilla y el Registro Nacional de Electores (artículo 8º).

Cabe señalar, que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral se consolidó con el nombre de Comisión Federal Electoral, por mandato de esta Ley. Esta última Comisión, se renovaría cada tres años y su residencia sería en la Ciudad de México. Se integraba a través de comisionados: uno del Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien presidiría dicha Comisión, dos del Legislativo, un senador y un diputado, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, y tres de los partidos políticos nacionales, para regular la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral federal.

Al igual que en la Ley de 1946, las autoridades federales, locales y municipales actuaban como auxiliares de la Comisión Federal Electoral. Para su funcionamiento se requería un quórum legal de cuatro miembros, entre ellos un comisionado de cada uno de los poderes Legislativo y Ejecutivo. En caso de ausencia se citaba nuevamente y la sesión podía celebrarse con la asistencia de cuatro miembros cualesquiera. Las resoluciones se deberían tomar por mayoría de votos y en caso de empate el presidente tenía voto de calidad (artículo 14).

A nivel local existían las comisiones locales electorales, en cada una de las capitales de las entidades federativas, a las que correspondía dirigir el proceso electoral dentro de la entidad, y los comités distritales electorales, en la

cabecera del Distrito Electoral, cuyo funcionamiento interno era semejante al de la comisión local, y que hacía la división del Distrito en secciones electorales, con un máximo de 1.200 y un mínimo de 100 electores, excepto en distritos electorales, cuyo número sería menor.

También designaban a los ciudadanos para las mesas directivas de las casillas electorales; atendían las reclamaciones de los partidos políticos; hacían el cómputo en su respectiva circunscripción; expedían constancias a diputados que obtuvieran la mayoría de votos; remitían a la Comisión Federal Electoral las actas y un informe del proceso electoral; los expedientes de la elección de senadores los enviaba a la comisión local y los de la elección correspondiente a diputados y Presidente de la República se enviaban a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión¹⁹.

Los artículos 126 a 134 del capítulo X de la Ley regulaban la calificación de las elecciones. Atribuían a cada Colegio Electoral la facultad de calificar la elección de sus propios miembros y sus resoluciones eran definitivas e inatacables. La calificación debería realizarse con anterioridad a la fecha en que inauguraran su primer período ordinario de sesiones, por lo menos con el número de diputados y senadores indispensables para reunir el quórum reglamentario

La calificación, cómputo y declaratoria en la elección de Presidente de la República correspondía a la Cámara de Diputados, la que debería hacerla dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que iniciara el período ordinario de sesiones en las Cámaras federales. Cabe señalar, que se contemplaba la participación del Procurador General de la Nación a instancia de la Cámara competente, para averiguar denuncias de violación del voto²⁰.

¹⁹ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 4, p. 263.

²⁰ cfr. Ilibem., p. 272

En esta Ley se sustituyeron las Juntas computadoras sujetas a los poderes municipales y locales, por las comisiones locales y los comités distritales electorales, dependientes de la Comisión. Se creó el Registro Nacional de Electores que sustituiría al Consejo del Padrón Electoral y que se define "como una Institución de servicio público con funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro en los Estados, de expedir las credenciales de electores y de proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral"²¹.

Este Registro depende de la Comisión Federal Electoral en su organización, funcionamiento, y para el nombramiento de su Director General, aunque se estableció con autonomía administrativa.

En el capítulo de garantías y recursos contemplaba a los siguientes²²:

Inconformidad, que sin ser propiamente un recurso porque no se resolvía en forma jurisdiccional, era promovido por los partidos políticos contra la integración de los Comités Distritales y las Comisiones Locales Electorales. La Comisión Federal Electoral conocía de esta impugnación y procedía a emitir la resolución respectiva (artículo 12, fracción X);

Reclamación, permitía resolver reclamaciones de los Comités Distritales ante las comisiones locales (artículo 18, fracción VIII); y se utilizaba para incluir en el padrón electoral a los electores omitidos (artículo 2º, fracción V y 76), y en contra de la negativa de registro de candidatos para las elecciones de Presidente de la República, Senador y Diputado federal y se debía promover ante el órgano electoral que la dictó, que podía ser la Comisión Federal Electoral, comisiones locales y comités distritales (artículo 68).

Nullidad, se reguló de la misma manera que en legislaciones anteriores.

²¹ Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 3, p. 254

²² cfr. Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., supra nota 15, p. 248

En este recurso la Procuraduría General de la República era la competente para llevar a cabo las averiguaciones relacionadas con hechos que impidieran violaciones al voto público (artículos 135 y 136).

Las reformas mas importantes de esta Ley se dieron en materia de partidos políticos. *Las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tenga determinado tiraje, que será certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tienen los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y a las causas de cancelación del registro*²³

El 7 de enero de 1954 fueron reformados veintiocho artículos de la Ley, pero ninguno de ellos relativo a la calificación de elecciones, posteriormente, la Ley Electoral de 1951 sería reformada y adicionada mediante decreto del 28 de diciembre de 1963, para adecuarla a las reformas constitucionales de los artículos 54 y 63, para crear los diputados de partido. Cabe señalar que, merced a una adición al artículo 115 Constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer gozaba del derecho al voto activo y pasivo pero sólo a nivel municipal, situación que se subsanó con la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953 publicada en el Diario Oficial de la Federación, en virtud de la cual se reformaron los artículos 34 y 115 fracción VI, de la Constitución que otorgaron el pleno derecho al voto activo y pasivo a la mujer, que permitió la plenitud de sus derechos políticos.

²³ Andrea Sánchez, Francisco José de, en *Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas: Epoca Contemporánea*, op. cit., supra nota 15, p. 94.

IV. LEY DE REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY ELECTORAL FEDERAL DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1963.

El 22 de junio de 1963 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 Constitucionales, en virtud de las cuales se crearon los diputados de partido. Es importante subrayar que la Cámara de Diputados desde sus orígenes se integró según el principio de mayoría relativa, lo que vedaba de hecho los espacios políticos institucionales para las minorías.

Con la reforma al sistema representativo se complementó el sistema de mayoría relativa con los llamados "Diputados de Partido" para abrir espacios a las minorías en la Representación Nacional". A partir de 1963 se configura un sistema de representación plural en el que empiezan a adquirir verdadera importancia los partidos de oposición, aún con sus limitaciones.

La representación de los diputados de partido se atribuye a los partidos, porque los candidatos representan más a estos que a los electores, y aunque no se les denomine así, "siguen siendo diputados de partido, porque son los partidos los que otorgan las prioridades para la selección de candidatos."²⁴

Para la asignación de diputados de partido, en términos del artículo 54 Constitucional, los partidos políticos nacionales deberían acreditar el dos y medio por ciento de la votación total en el país y tenían derecho a acreditar de sus candidatos a cinco diputados y a uno más, hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.

Pero si obtenían mayoría en 20 o más distritos electorales, no se les reconocían diputados de partido, pero sí triunfan en menor número, siempre que

²⁴ Paolo Bollo, Francisco, op. cit., supra nota 8, p. 157

logre el dos y medio por ciento señalado, tenían derecho a que se acreditaran hasta 20 diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje; estos se acreditaban por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país.

Como hasta nuestros días, se reconocía a los diputados de mayoría y a los de partido la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

El propósito de esta reforma era otorgar estabilidad política al país, por lo que se afirma que "La filosofía que animó la creación de los diputados de partido fue desalentar a la oposición, facilitarle su ingreso a la discusión en la Cámara de Diputados, dar cauce legítimo a las partidos minoritarios y preservar el sistema de gobierno mexicano"²⁵.

Con respecto a la Calificación de Elecciones, los artículos 127 y 134 de este ordenamiento, señalaban que correspondía a la Cámara de Diputados calificar la elección de sus miembros, primeramente se resolvería sobre los electores que hubieran obtenido mayoría de votos en su distrito, para posteriormente hacer el cómputo total de votos emitidos en la República para conocer de la elección de los diputados de partido. Las declaraciones correspondientes a las elecciones de Senadores y diputados por mayoría, deberían hacerse antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer período ordinario de sesiones y las relativas a diputados de partido, a más tardar el día 30 del mismo mes²⁶.

El 22 de diciembre de 1969 se publicó en el Diario Oficial de la

²⁵ López Moreno, Javier, op. cit., supra nota 5, p. 70

²⁶ cfr. García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 4, pp. 277 – 278.

Federación, la enmienda constitucional al artículo 34, que redujo la edad de 21 a 18 años para que los mexicanos no casados gozaran plenamente de la ciudadanía. Como consecuencia de esta reforma, el 29 de enero de 1970, se publicaron las reformas a varios artículos de la Ley Electoral de 1951, con el fin de que la plenitud de los derechos políticos se alcanzara a los 18 años²⁷.

Asimismo, en virtud de esta reforma se estableció el registro mediante fórmula para los candidatos a diputados y senadores, quedando integrada dicha fórmula por un candidato propietario y un suplente; los partidos políticos podían sustituirlos libremente dentro del plazo de registro de candidatos, pero pasado el plazo deberían solicitarlo ante la Comisión Federal Electoral.

V. LA LEY FEDERAL ELECTORAL DE 1973.

Esta Ley fue expedida el 5 de enero de 1973, durante el sexenio del Licenciado Luis Echeverría Álvarez. Reprodujo la tesis de que la responsabilidad de la función electoral recaía "en todos los ciudadanos, los partidos políticos que estos integran y el Estado, como forma de organización política de la Nación"²⁸, pero no hizo referencia a la intervención de los Poderes de la Federación en la vigilancia del proceso electoral, para los efectos de la calificación de elecciones, disposiciones y omisiones que reprodujo la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977 sin modificación alguna.

Instrumentó las reformas constitucionales del 4 de febrero de 1972, a los artículos 55 fracción II y 58 de la misma, en virtud de las cuales se redujo el porcentaje de la votación total en el país que pasó a ser del uno y medio por ciento para que un partido político tuviera derecho a que se le acreditaran

²⁷ cfr. Reforma Política, op. cit., supra nota 10, p. 9

²⁸ COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, p. 35

diputados y se le amplió el tope máximo a 25 de ellos; se disminuyó la edad de 25 a 21 años para ser diputado, y de 35 a 30 años para los senadores, y se concedió el voto a los varones y mujeres de 18 años de edad, independientemente de su estado civil.

Esta reforma representó también un avance significativo en nuestro régimen democrático, al favorecer la participación de las minorías en la representación nacional, así como un sistema político plural.

Con respecto a la elección del Ejecutivo Federal, la Ley dispuso que fuera electo "por votación directa y mayoritaria relativa, en toda la República"²⁹, lo que reprodujo en los mismo términos la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977.

Igualmente, la Cámara de Senadores "se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos por votación directa y mayoritaria relativa en sus respectivas entidades"³⁰.

En relación con la geografía electoral, introdujo la división seccional, entendida como la demarcación territorial electoral en que se dividen los distritos para la recepción del sufragio y con base en la cual se formulan las listas de electores; cada sección comprendía un máximo de 3000 electores y un mínimo de 100 y tantas casillas como determinara el Comité Distrital³¹.

Esta Ley reguló ampliamente lo relativo a los partidos políticos en veinticuatro artículos, en los cuales precisó su concepto y fundamentos.

²⁹ *Ibidem.*, p. 63

³⁰ Berlín Valenzuela, Francisco, *op. cit.*, supra nota 3, p. 255.

³¹ *cfr.* Reforma Política, *op. cit.*, supra nota 10, p. 10

constitución y registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral.

Estableció la autonomía administrativa del Registro Nacional de Electores, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de actualizar la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral, expedir las credenciales permanentes de elector así como dar a los partidos las listas nominales de electores y la facultad de elaborar las estadísticas electorales.

La Ley definía al voto como universal, directo y secreto para todos los cargos de elección popular, convirtiéndolo simultáneamente en un derecho y una obligación ciudadana. El elector era el ciudadano inscrito en el Padrón Electoral y que no incurriera en impedimento legal. Por cuanto al ejercicio pasivo del voto, refrendaba los requisitos constitucionales de la edad: 21 años para Diputados, 30 años para Senador de la República y 35 para Presidente de la República.

Una de las reformas que provocó grandes controversias era la contemplada en el artículo 16 de la LFOPPE, la cual disponía que los diputados de las legislaturas locales no podían ser elegibles para cargos de diputado federal y Senador durante el período de su encargo; los Presidentes de los Ayuntamientos, salvo que se separaran definitivamente de sus funciones seis meses antes de la elección. Igualmente los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales, salvo que se retiraran de su función con noventa días de antelación a la fecha de las elecciones³².

Esta disposición limitativa para los diputados locales fue modificada, dado que la misma resultaba discriminatoria y hasta anticonstitucional, dado

³² cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 3, p. 255

que significaba una restricción a los derechos ciudadanos previstos en la Carta Magna.

En el capítulo sexto, del título quinto de la Ley, se reglamentaba el procedimiento a que debían sujetarse la Cámara de Diputados y la de Senadores para la calificación de las elecciones y la declaratoria correspondiente, tanto en el caso de diputados y senadores como para Presidente de la República, en cuyo caso, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, calificaría y haría el cómputo total de votos emitidos en todo el país.

En esta Ley se precisa por primera vez, el término Colegio Electoral, en el artículo 168 al señalar que "La Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral, calificará y hará el cómputo total de votos emitidos en todo el país en las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al ciudadano que hubiese obtenido mayoría de votos. La declaratoria deberá emitirse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se inicie el período ordinario de sesiones en las Cámaras Federales. Esta resolución es definitiva e inatacable"³³.

Al igual que las leyes electorales anteriores la Ley de 1973 continúa preservando el sistema de la calificación electoral como facultad exclusiva de cada Cámara, y la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones, e indicaba que las declaratorias de Diputados y Senadores deberían hacerse en su totalidad antes del 15 de septiembre del año correspondiente al primer período ordinario de sesiones y las relativas a Diputados de partido, a más tardar el día 30 del mismo mes pero no fija los términos para realizarla, lo que sí ocurre con la calificación presidencial arriba citada³⁴.

³³ García Orozco, Antonio, op. cit., supra nota 4, p. 294

³⁴ cfr. Ibídem., p. 294

Por lo que se refiere a la reclamación de nulidad de votos, en el caso de elecciones para diputados y Presidente de la República, ésta se debía hacer ante la Cámara de Diputados y en el caso de elecciones para senadores, ante la Cámara de Senadores.

En esta Ley se suprimió el recurso de protesta que contemplaban leyes anteriores; pero permitió recurrir ante el superior jerárquico de los órganos electorales los actos violatorios producidos por estos (artículos 49, 58, 67, 96, 101, 112, 145, 158, 164, 172 y 173)³⁵.

VI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977.

Fue proyectada por el entonces Presidente de México, Lic. José López Portillo en 1977 y comprendió una serie de reformas constitucionales en materia electoral, que originaron se le llamara "La Reforma Política", porque abarcó diecisiete artículos constitucionales y la aparición de una ley conocida como Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

Jorge Carpizo ha señalado "que el sistema político mexicano ha sido pragmático y ha respondido con medidas concretas a las crisis que se le han presentado. Así, ante el conflicto obrero – ferrocarrilero de 1958 – 1959, diseño el desarrollo estabilizador que duró casi diez años; ante el movimiento estudiantil de 1968, diseño una estrategia populista, basada en un exagerado gasto público, y ante la crisis económica – política de 1976, estructuró un proceso democratizador al que el mismo dio el nombre de reforma política"³⁶.

³⁵ cfr. Sánchez Bringas, Enrique, op. cit., supra nota 15, p. 249

³⁶ Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en Estudios Constitucionales, **La Gran Enciclopedia Mexicana**, México, UNAM, 1983, p. 344

Es posible afirmar que las innovaciones más importantes de esta reforma fueron:

A) Elevación a rango constitucional a los Partidos Políticos (artículo 41);

B) Combinación del sistema de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados (400), lo que fortaleció a los partidos minoritarios, permitiéndoles acceder más fácilmente al Congreso. Amplió a cien el número de diputados que podían ser electos bajo este principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales (artículos 52, 53, 54 y 55 fracción III);

C) Elevación a rango constitucional al Colegio Electoral, órgano encargado de la calificación de elecciones e introdujo una conformación multipartidista en la integración y funcionamiento del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (artículo 60), integrado por los 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y por 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuvieren la votación más alta;

D) El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integraría con los presuntos Senadores que obtuvieren declaratoria de Senador electo de la Legislatura de la entidad federativa correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal;

E) Ampliación de las facultades de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación al permítrisele intervenir directamente en materia electoral (artículos 60 y 97), aunque sus efectos son eminentemente declarativos, porque la instancia final de decisión corresponde al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

En virtud de la reforma al artículo 97 Constitucional, nuevamente se facultó a la Suprema Corte a que practicara de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, únicamente cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión y los resultados de dicha investigación se deberían hacer llegar oportunamente a los órganos competentes del Poder Legislativo, es decir a los Colegios Electorales respectivos.

La reforma de 1977 representó un notable avance al incorporar a las minorías políticas al trabajo de calificación electoral, porque la integración plural permitió una mayor imparcialidad que se veía reflejada en la calificación de las credenciales respectiva. En la misma forma se estima que la presencia de los diputados plurinominales, elegidos en listas regionales en las cinco circunscripciones en que se dividió el país era un indicativo positivo y un logro, en virtud de que "la presencia de las minorías en los trabajos de calificación garantiza una democratización del proceso y por otra parte, permite una mayor discusión y examen de todos y cada uno de los expedientes que sean sujetos a calificación"³⁷.

Además con un Colegio Electoral reducido se dió mayor agilidad y calidad a los debates en los procesos de calificación de la elección de diputados, evitando sesiones interminables y tortuosas con la participación de 400 miembros del Colegio, como se haría en 1986.

³⁷ Rodríguez Lozano, Amador, "Artículo 60" en **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, comentada, México, UNAM, 1985, pp. 146 - 147.

La calificación comicial de los miembros de la Cámara de Senadores, no tuvo modificación alguna.

Es de subrayarse que esta reforma, a diferencia de lo dispuesto en las leyes electorales anteriores, no precisó que las decisiones del Colegio Electoral de ambas Cámaras fueran definitivas e inatacables en primera instancia, lo anterior, en virtud de que se adicionaron varios párrafos que en resumen, le otorgaban a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer sobre las violaciones cometidas durante el proceso electoral o en la calificación misma, a través de un recurso de reclamación en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Sin embargo este recurso no era definitivo pues una vez que la Corte hubiera desahogado el recurso de reclamación y emitido su fallo, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados tendría que emitir otra resolución, y esta última, sí tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Sin embargo, esta intervención dejaba en un plano vulnerable a la Corte, toda vez que sus decisiones carecían de coercibilidad y podían ser modificadas por el Poder Legislativo, además, se propiciaba de alguna forma un enfrentamiento entre los Poderes del Estado y se involucraba a los integrantes del Poder Judicial en acciones partidistas que fácilmente generaban dudas en la objetividad de las resoluciones jurisdiccionales. Asimismo, el desatender la opinión de la Corte hubiera evidenciado (no se dió ningún supuesto en la práctica) carencia de eficacia en sus resoluciones y el rechazo al órgano encargado de impartir la justicia en el país, y en consecuencia dudar de la veracidad de dicho sistema.

El Doctor Jorge Carpizo considera que con este recurso, la Suprema Corte hubiera podido llegar a perder lo de "Suprema", esto siempre que uno de

los Colegios Electorales respectivos hubiera decidido no tomar en cuenta su opinión, además hubiera provocado un enfrentamiento inútil entre los Poderes Legislativo y Judicial federal³⁸.

En los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985, regidos todos por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la Suprema Corte resolvió los recursos de reclamación interpuestos por el PAN, PPS y por el entonces PCM, desechándolos por falta de forma, es decir, en ningún caso entró a discutir el fondo del recurso, con lo que evitó cualquier enfrentamiento por sus resoluciones con el Poder Legislativo.

1. LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DE 1977 (LFOPPE).

Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977 y estuvo vigente hasta 1986. Definió por primera vez el proceso electoral **lato sensu**, como "El conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizan los organismos político-electorales, los partidos políticos y los ciudadanos"³⁹.

En este ordenamiento se encomendó a la Comisión Federal Electoral para que en enero del año de la elección, estableciera el número y el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales en las que serían votadas las listas regionales de candidatos a Diputados, así como el número de Diputados de Representación Proporcional que se elegirían en cada una de ellas, disposición que reprodujo el Código Federal Electoral de 1987 en los mismos términos, excepto lo relativo al número de circunscripciones que se dio por

³⁸ cfr. Carpizo, Jorge, op. cit., supra nota 35, p. 377

³⁹ COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, pp. 321 - 322.

hecho.

En la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), no se contempla el capítulo que sobre calificación de elecciones venían regulando las legislaciones electorales anteriores, toda vez que la calificación electoral aparece como una fase independiente, reglamentada en la Constitución Política y en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

La LOPPE, se distinguió por su precisión, técnica jurídica y apertura al cambio y porque dio un cauce a la oposición manifiesta en los partidos políticos. Reprodujo la mayor parte de las causales de nulidad de una elección contempladas en leyes anteriores, pero en el caso de violaciones a procesos electorales, sólo aceptó aquellas en las que las violaciones hubieran sido determinantes de su resultado, e incorporó dos más: que hubiera existido violencia generalizada en un distrito electoral uninominal, o que no se hubieran instalado las casillas, y por lo tanto la votación no hubiera sido recabada. Estas causales se aplicaban tanto a las elecciones para Diputados, como a Senadores y al Presidente de la República.

También era causa de nulidad de una elección por representación proporcional, el que la suma de todas las actas del cómputo distrital no coincidiera con el total del acta del cómputo circunscripcional, y que este hecho hubiera sido determinante en el resultado de la votación.

En el caso de que un candidato a diputado hubiera obtenido constancia de mayoría relativa o de representación proporcional, sin reunir los requisitos de elegibilidad, el Colegio Electoral, además de declarar la nulidad de los votos emitidos en su favor, tendría la facultad de declarar diputado al candidato con votación más cercana al que había obtenido la constancia de mayoría. Este ordenamiento jurídico se reformó en 1982, para aclarar que esta

facultad la ejercería el Colegio Electoral de referencia únicamente respecto a diputados de mayoría relativa.

Esta Ley tiene el mérito de haber sistematizado el contencioso electoral, al regular los siguientes recursos⁴⁰:

Aclaración.— se interpone durante el proceso electoral, en contra del Registro Nacional de Electores, para corregir las listas de electores respecto a personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas;

Inconformidad.— también procede durante el proceso electoral, en contra de las resoluciones del recurso de aclaración y contra actos del Registro Nacional de Electores;

Protesta.— se interpone en contra de las violaciones a la LFOPE, que afecten los resultados de los escrutinios de una casilla, resolviendo sobre el particular el Comité Distrital;

Revocación.— procede en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y comisiones estatales electorales, así como de los Comités Distritales;

Revisión.— procede cuando la inconformidad, protesta o revocación no son tramitadas, o no son resueltas dentro de los términos previstos en la Ley, o cuando las resoluciones contravienen algún artículo de la LFOPE;

Queja.— procede en contra de los resultados del acta de cómputo distrital de elecciones de diputados y en contra de la constancia de mayoría expedida por el propio comité distrital. Es interpuesto ante el Comité Distrital y

⁴⁰ cfr. Sánchez Bríngas, Enrique, op.cit., supra nota 15, p. 249

resuelto por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, a fin de que se declare la nulidad de una elección; pero deberían agotarse previamente los recursos que establece la Ley en todas las instancias en tiempo y forma;

Reclamación.- se interpone ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sobre la calificación de la elección de sus propios miembros, a fin de declarar si son o no fundados los conceptos de violación alegados, o si se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral (artículo 235).

Para interponer este último recurso también se deberían agotar previamente los recursos de Ley por lo que el recurrente acompañaba a su escrito de reclamación, las constancias de que había interpuesto los recursos previos, en tiempo. La Corte apreciaría los hechos "tal y como aparezcan probados", indicando si están o no fundados. Si la Corte consideraba que se habían dado violaciones sustanciales, lo haría del conocimiento de la Cámara de Diputados, la que emitiría una nueva resolución, definitiva e inatacable (artículo 241).

Los recursos de protesta, revocación, revisión y queja se interponían durante el proceso electoral, y a partir de esta Ley fueron promovidos por los partidos políticos, no por los ciudadanos, contra los resultados de la votación o de una elección, ante las casillas y comités distritales, es decir, ante los mismos órganos electorales responsables de los actos reclamados, no ante las Cámaras de Diputados y Senadores, y dentro de las 72 y 24 horas siguientes respectivamente, pero antes de que fuera calificada por la Cámara respectiva. El recurso de protesta lo resolvía el Comité Distrital y el de queja, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados⁴¹.

⁴¹ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, pp. 481 - 482.

VII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986.

Se realizó durante el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid, y respondió a una necesidad de vigorizar el pluripartidismo mexicano, abatir el abstencionismo y fortalecer a las Cámaras.

En virtud de los foros de consulta realizados para reformar la legislación electoral "se creó un instrumento político de gobierno, producto de una voluntad política de gobernantes y gobernados, capaz de confrontar permanentemente tesis y propuestas, y sistematizarlas a fin de alcanzar un mayor consenso en la toma de decisiones y en la aplicación de nuevas soluciones"⁴².

El resultado de las consultas fue la reforma constitucional a los artículos 52, 53, párrafo segundo, 54 párrafo primero, fracciones II, III Y IV, 56 ⁴³, 60, 77 fracción IV, por lo que se refiere al Poder Legislativo Federal y a los artículos 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 párrafo primero, fracción III y 127 de la Carta Magna, para crear la Asamblea de Representantes del Distrito Federal⁴⁴.

Las reformas a la integración del Poder Legislativo, no difirieron del

⁴² Rodríguez Lozano, Amador. "La Consulta Popular como instrumento de Gobierno". **La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano**, op. cit., supra nota 15, p. 24

⁴³ Esta reforma implicó la modificación del artículo 18 transitorio de la Constitución.

⁴⁴ Cabe señalar que el primer grupo de reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de diciembre de 1986, mientras que las relativas a la Asamblea de Representantes se publicaron en el mismo documento pero de fecha 10 de agosto de 1987.

sistema establecido en 1977; mantuvieron el sistema de autocalificación de las Cámaras y la integración mixta en la Cámara de Diputados, pero introdujeron a la Asamblea de Representantes, con predominante mayoritario.

La Ley reprodujo la tesis de que la preparación, desarrollo y vigilancia de proceso electoral es una función de orden público que corresponde al gobierno federal, pero son corresponsables de esta función los ciudadanos y los partidos políticos, al participar en la integración de los organismos electorales.

Las aportaciones mas importantes de esta reforma fueron las siguientes:

A) Se constituyeron cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país: se aumentaron en 100 el número de diputados de representación proporcional, por lo que la integración de la Cámara quedó formada por 500 diputados, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional (artículos 52, 53 y 54), lo anterior para ampliar el acceso a los espacios parlamentarios a los partidos políticos minoritarios en la Cámara de Diputados;

B) Se restablece la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años (artículo 77), con lo que se regresó al sistema original de la Constitución de 1917;

C) Se permite a cada Cámara sin intervención de la otra expedir la convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes (artículos 77);

D) Se mantuvo el principio de autocalificación de cada Cámara, pero se modifica la integración de los Colegios Electorales al establecer que la integrarán todos los presuntos diputados, es decir, los 500 (tanto los 300 de

mayoría relativa como los 200 de representación proporcional), así como también todos los senadores, que suman 64 (tanto los 32 electos como los 32 que continúen en ejercicio de su cargo):

F) Se crea por primera vez en México, un Tribunal de lo Contencioso Electoral para dirimir los asuntos contenciosos en la materia y se estableció un procedimiento contencioso de estricto derecho:

G) Se deroga el recurso de reclamación que le otorgaba competencia a la Suprema Corte para conocer de asuntos electorales, respetando su carácter de tribunal constitucional.

H) Todo este marco reformador se completó con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, órgano de integración similar a la Cámara de Diputados, con 40 representantes de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, que respondió a un reclamo de la ciudadanía de la capital del país, para contar con órganos de representación popular propios.

Las bases de integración de la Asamblea se regulan por el artículo 73 fracción VI, el cual dispuso que los representantes de la misma serían electos cada 3 años, y que deberían reunir los mismos requisitos que el artículo 55 establece para los diputados federales. Es importante subrayar que se otorgaron facultades a la Asamblea para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno y para expedir, sin intervención de ningún otro, el Reglamento para su Gobierno Interior y para iniciar ante el Congreso de la Unión, leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal.

En virtud de las reformas la organización, desarrollo y vigilancia del contencioso electoral de la elección de los Representantes para el Distrito Federal se asimiló al proceso federal y a sus reformas a los artículos 54, 55, 59, 60,

61, 62 y 64 de la Carta Magna.

Es de señalarse que con la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, funcionaron en nuestro texto constitucional y en la práctica, cuatro Colegios Electorales para la calificación de las elecciones:

- a) Colegio Electoral para la calificación de las elecciones de Diputados;
- b) Colegio Electoral para la calificación de las elecciones de Senadores;
- c) La Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de la República y
- d) Colegio Electoral para la calificación de las elecciones de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

Sin embargo, la experiencia pasada en materia de calificación de elecciones, demostró la inoperatividad del Colegio Electoral integrado por todos los presuntos representantes, pues el tiempo era muy reducido para la calificación de tantos miembros, lo que generó un gran caos.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral fue electo por unanimidad por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en la que participaron representantes de diversas corrientes políticas, de ahí que no se discuta la imparcialidad del órgano jurisdiccional, por lo que no pueden ponerse en entredicho que se hayan desechado la mayoría de los recursos por falta de pruebas, esto último sólo pone en evidencia el subdesarrollo político de algunos partidos que desconocían el proceso jurídico que implicaba.

Para organizar las elecciones de las instituciones democráticas

conforme a las reformas del país, se promulgó el 12 de febrero de 1987 el Código Federal Electoral.

1. EL CODIGO FEDERAL ELECTORAL DE FEBRERO DE 1987.

El artículo 9º añadió a las restricciones para ser diputado federal, no ser Diputado de la Legislatura Local, salvo que se separara de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se tratara; no ser Presidente Municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separaran del cargo seis meses antes de la elección, no ser miembro de la Comisión Federal Electoral, ni de las Comisiones Locales, ni de los Comités Distritales Electorales, salvo que se separaran de sus funciones seis meses antes y a partir de la reforma de 1988, tres meses antes de la fecha de la elección de que se tratara⁴⁵.

Para el caso de los gobernadores de los Estados la restricción es total, porque no podrán ser electos en sus entidades durante el período de su encargo, aún cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Este Código reguló el proceso electoral en orden cronológico y consecuente, desde el inicio hasta la remisión de los paquetes electorales a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados y el registro de constancias de mayoría a los candidatos triunfantes, así como la asignación de los diputados de representación proporcional.

Estableció que la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos sería directa y "por el principio de mayoría relativa en toda la República", disposición que también reprodujo el Código Federal de Instituciones

⁴⁵ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, p. 55

y Procedimientos Electorales de 1990.

El Código Electoral de 1987 declaró que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones a Diputados y Senadores del Congreso de la Unión era una función de orden público que correspondía al Gobierno Federal, y agregó que eran corresponsables de esta función los ciudadanos y los partidos políticos al participar en la integración de los organismos electorales federales⁴⁶.

Asimismo ordenó, que la Ley estableciera los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanaran, e instituyera un tribunal que tuviera la competencia que determinara la Ley. "Las resoluciones del Tribunal debían ser obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serían la última instancia en la calificación de las elecciones, resoluciones que tendrían el carácter de definitivas e inatacables"⁴⁷.

El Colegio Electoral que calificó la elección de 1988 fue excesivamente grande en número, lo que demeritó su adecuado funcionamiento y el desahogo oportuno de las cuestiones jurídicas, políticas o técnicas de que conoció. Por ello, se buscó una fórmula conciliatoria entre un número reducido de miembros y la representatividad que debe existir en el Colegio. De esta forma quedó bajo la responsabilidad de los partidos políticos determinar entre presuntos diputados quienes deben participar en el mismo⁴⁸.

⁴⁶ *Ibidem.*, p. 160

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 453

⁴⁸ cfr. Franco González, Fernando, "La Reforma Electoral" en **La Transformación del Estado Mexicano**, Editorial Diana, México, 1989, p. 38

La reforma constitucional de 1986 no modificó el artículo 97 Constitucional, por lo que dejó subsistente la competencia de la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la violación del voto público, pero sólo cuando a su juicio pudlra ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Los cambios mas importantes producto de esta normatividad fueron:

- A) Derogación del procedlmiento para la obtención del registro por un partido político condicionado a la votación;
- B) Modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales;
- C) Cambio de fecha de la jornada electoral de domingo a miércoles, declarándolo día no laborable;
- D) Modificación de los procedimientos de cómputo, acortando considerablemente los períodos entre el día de la elección y el de la publicación de los resultados; (este ha sido uno de los problemas principales en la falta de credibilidad de las elecciones.
- E) Uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional;
- F) Ampliación de las garantías de los partidos políticos y candidatos durante todas las etapas del proceso electoral;
- G) Ampliación de las prerrogativas de los partidos y el establecimiento de un sistema de financiamiento público para

sus actividades.

El Código Federal Electoral distinguió, como los ordenamientos jurídicos anteriores, la nulidad de una votación de la de una elección, señalando que la votación es la que se emite en una casilla y la elección, la que se realiza en un distrito electoral.

En relación con lo anterior, señaló tres causas de nulidad de una elección (dos de ellas creadas por la LFOPPE):

- a) Que hubiera existido violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;
- b) Que se hubieran cometido violaciones sustanciales en la jornada de la elección, que fueran determinantes en el resultado de la elección;
- c) Que los motivos de nulidad de la votación recibida en una casilla se declararan existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral.

En este Código se suprimió la facultad concedida por la LFOPPE de 1977, al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de declarar electo al que siguiera en votación al que había obtenido constancias de mayoría sin reunir los requisitos legales de elegibilidad, porque la Constitución en 1982 determinó que lo que procede en este supuesto es la convocatoria a elecciones extraordinarias, no la sustitución de la elección⁴⁹.

Este Código sustituyó también, al igual que la LFOPPE de 1977, el recurso de nulidad interpuesto directamente ante las Cámaras de Diputados y Senadores, por el de queja, tanto para impugnar los resultados de una votación

⁴⁹ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, p. 489

como los de una elección, la que solo podía ser Interpuesta por los partidos políticos.

El Comité Distrital debía turnar el recurso interpuesto por el partido político al Tribunal de lo Contencioso Electoral para que este al resolverlo, confirmara o revocara el acto impugnado. Pero finalmente, la facultad de declarar la nulidad de una votación o de una elección quedaba reservada constitucionalmente a los Colegios Electorales del Congreso de la Unión⁵⁰.

Los recursos eran resueltos por mayoría simple de los integrantes de esta Sala, en el orden en que fueran listadas. Los recursos referidos a elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa o por los que se impugnara un cómputo de circunscripción plurinominal deberían ser resueltos a más tardar el 19 de agosto del mismo año; los demás recursos serían resueltos a más tardar 3 días antes de que se instalaran las Cámaras del Congreso de la Unión.

VIII. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990.

Esta reforma fue producto de una de las elecciones federales mas competitivas de la historia política del país, las de julio de 1988, que llevaron a la Presidencia de la República al Lic. Carlos Salinas de Gortari, en la cual, tanto la oposición como el partido mayoritario convinieron en modificar importantes prácticas electorales. De hecho serán las elecciones de 1988 las más reñidas y que mayor incertidumbre política han provocado, lo que las ha convertido en las más observadas de la historia.

El 17 de octubre de 1989 se aprobó en lo general, sólo con los votos del PRI y del PAN, la reforma constitucional a siete artículos, cuyo decreto se publicó

⁵⁰ cfr. *ibídem.*, p. 482

en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, esta primera reforma constitucional del sexenio, fue la relativa a la reforma política que involucró los artículos siguientes: 5º, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª y derogó los artículos transitorios 17, 18 y 19 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las modificaciones mas relevantes fueron:

A) Se eleva a rango constitucional la profesionalización en la prestación del servicio público electoral, disponiéndose una retribución para el mismo (artículo 5º);

B) Se establece como prerrogativa de los ciudadanos el asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país (artículo 35);

C) Se crea el Registro Nacional Ciudadano , como órgano distinto a los padrones electorales, que expediría el documento para acreditar la ciudadanía mexicana, denominado Cédula de Identidad Ciudadana, que permite identificar debidamente a cada elector (artículo 36);

D) Se define una nueva integración de los organismos electorales cuyas sesiones serán públicas. Al órgano rector lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propio, reglido por principios como la certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo en su función estatal. Se prevé una nueva integración del Tribunal Electoral, el cual ampliará su competencia y atribuciones mediante la ley secundaria, así como la creación de un nuevo sistema de recursos (artículo 41);

E) Se dispone que el Instituto Federal Electoral contará con órganos de dirección ejecutivos y técnicos, entre los que destaca su órgano superior integrado por Consejeros y Consejeros Magistrados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, como depositarios de la función electoral, (los que deberán gozar de estabilidad en el desempeño de sus funciones y acreditar capacidad, honorabilidad e imparcialidad), así como por representantes de los partidos políticos; y los ciudadanos formarán las mesas directivas de casilla;

F) Se decretan los mecanismos necesarios para que exista una mayor proporcionalidad entre el número de los votos que obtenga un partido político y las curules que le son asignadas, así al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Adicionalmente, se asignarán dos diputados por representación proporcional a la mayoría absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 70%, en la forma que determine la Ley;

G) Preserva por otra parte, el principio de gobernabilidad de la cámara al garantizar una mayoría absoluta de la misma, a aquél partido que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional (artículo 54); también se afirma el principio de representatividad garantizando un mínimo de curules a los partidos minoritarios;

H) Introduce algunas variantes a la integración y funcionamiento

de los Colegios Electorales, que regresó al sistema de 1977, con 100 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 (artículo 60);

I) El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará tanto con los 32 presuntos senadores que obtuvieron la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los 32 senadores de la anterior legislatura que continúen en el ejercicio de su encargo (artículo 60);

J) Regula específicamente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, definiendo su conformación y la integración de su respectivo Colegio Electoral (artículo 73 fracción VI);

K) Se ratifica el sistema de renovación de la Cámara Alta, disponiéndose su renovación por mitad, cada tres años (artículo 56);

L) El Tribunal funcionará en Pleno y en Salas, lo que permitirá una justicia oportuna y segura, haciendo efectivo el principio de inmediatez;

M) Se dispone que las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por una mayoría calificada, 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 este sea contrario a derecho (artículo 60);

N) Se respeta que la última instancia para la calificación de la selecciones recaiga en los Colegios Electorales y que las resoluciones de los mismos sean definitivas e inatacables;

O) Se modifican las reglas para la asignación de los 200 diputados de representación proporcional; los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; se exige el 1.5% de la votación nacional emitida para la asignación de curules por este principio; y se establece que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados mediante ambos principios;

P) Conforme a lo anterior, todo partido político independientemente de las constancias de mayoría que obtenga, participará en igualdad de condiciones en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos recibidos en la circunscripción respectiva. De esta manera el sistema mixto funcionará con plena autenticidad y con todas sus consecuencias.

Cabe señalar, que este último párrafo consagra la llamada "cláusula de gobernabilidad", en virtud de la cual, al partido político que alcance el mayor número de constancias de mayoría en los distritos uninominales y por lo menos el 35% de la votación nacional, se le otorgan los lugares en la Cámara suficientes para que obtenga la mayoría absoluta. Lo anterior, permite al

partido relativamente mayoritario obtener el control de la mayoría absoluta de la Cámara y para dar estabilidad a su posición mayoritaria, se le otorgan dos diputados adicionales por cada punto porcentual en que su votación haya rebasado el 35%; para asegurar una participación importante de la oposición se impide que ningún partido rebase el 70% de los miembros de la Cámara de Diputados.

En virtud de la citada reforma se modifican las bases para impugnar las constancias en el Colegio Electoral. Esta se apoya en la presunción de que si no se impugna la elección ante el Tribunal Federal Electoral no hay razón para hacerlo en el Colegio Electoral, excepto que se pueda demostrar algún hecho posterior al momento en que se hizo la impugnación y que afecte la validez de la elección; y para que se modifique la resolución del Tribunal respecto de algún recurso es preciso el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Colegio, es decir se requiere mayoría calificada, además, la resolución debe basarse en violaciones de procedimiento cometidas por el Tribunal, respecto de la admisión y valoración de pruebas, o por violaciones jurídicas en la motivación del fallo del Tribunal; o que el fallo fuere contrario a derecho⁵¹.

Por último, en el artículo 73 fracción VI, Base Tercera, se establecen las condiciones específicas para la asignación de los 26 representantes a la Asamblea que se eligen por representación proporcional, además de los 40 electos por mayoría relativa, los que en forma conjunta suman los 66 Asambleístas que la componen.

El Colegio Electoral para calificar la elección de los representantes de la Asamblea quedó integrado en los mismos términos del artículo 60

⁵¹ cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, "Reformas Constitucionales en Materia Electoral" en **Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional**, Primera edición, Editorial Porrúa y Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1992, p.44

Constitucional, con los presuntos representantes que obtuvieron constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso.

En este cuerpo colegiado para tener derecho a curules por representación proporcional, los partidos políticos deberían registrar candidatos para la elección de mayoría relativa, en los 40 distritos uninominales y obtener el 1.5% de la votación emitida en esta entidad federativa.

Para la garantía de pluralismo en la Asamblea, se prevé que ningún partido pueda rebasar más de 43 asientos en este cuerpo colegiado, es decir, no puede rebasar el 65%, y también opera la cláusula de gobernabilidad porque se otorgan al partido los representantes suficientes para lograr la mayoría absoluta de la Asamblea, la cual se forma por 34 Asambleístas⁵².

1. EL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES (COFIPE).

Por lo que se refiere a la legislación secundaria, el COFIPE fue expedido el 15 de agosto de 1990, y en el se establecieron las disposiciones que deberían observar todos los sujetos y órganos que participaran en la próxima contienda electoral.

De estas reformas surge el Código de 1990, en el cual se redefine, al igual que la LFOPPE de 1977, al proceso electoral como "El conjunto de actos ordenados por la Constitución y este mismo Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, para renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de

⁵² cfr. *Ibidem.*, p. 46

la Unión⁵³.

Sin embargo, el COFIPE omitió la corresponsabilidad tripartita del Estado, los partidos políticos y los ciudadanos a que hicieron referencia los ordenamientos precedentes, y en su lugar refirió que la organización de las elecciones es una función del Estado que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y se cumple y perfecciona, con la participación de los ciudadanos y los partidos políticos nacionales. En lo sucesivo la responsabilidad de organizar las elecciones recae en un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que es una autoridad electoral federal⁵⁴.

En este ordenamiento el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, es el Instituto Federal Electoral, formado por órganos centrales, locales y distritales. Son órganos centrales el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General; estatales, las delegaciones de las entidades federativas, y distritales, los distritos electorales uninominales. Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales⁵⁵.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral estaría integrado con un consejero del Poder Ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, quien funge como Presidente; cuatro consejeros del Poder Legislativo: dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y otro de la minoría de cada Cámara, y, en

⁵³ COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, p. 322

⁵⁴ cfr. Ibidem., p. 36

⁵⁵ cfr. Ibidem., p. 161

principio, seis consejeros magistrados (figura de reciente creación), nombrados por la Cámara de Diputados por mayoría especial o en su caso, por insaculación a propuesta del Presidente de la República, que van a durar en su cargo ocho años, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 84 del COFIPE.

Es importante subrayar que todas las leyes electorales del presente siglo, sin excepción, omitieron la posibilidad de que un mismo individuo fuese electo por distintos distritos, o que resultase electo simultáneamente diputado y senador, al igual que lo relativo al orden de las preferencias.

En el COFIPE se suprime también la posibilidad teórica de ser electo en diversos cargos de elección popular, toda vez que se niega expresamente la concesión del registro a un mismo individuo como candidato a Diputado, Senador o Presidente de la República, en el mismo proceso electoral, por lo que no existe la posibilidad de que la ley o los organismo electorales decidan la representación que deba preferirse⁵⁶.

Las leyes electorales de 1918, 1946 y 1987 contemplaron un requisito más para los Diputados y Senadores, que hasta 1989 sería una obligación constitucional del ciudadano (artículo 36 fracción I): Tener la calidad de elector, es decir, estar inscrito en los padrones electorales y por lo tanto, tener credencial para ejercer el sufragio.

Del análisis a los ocho libros que integran el COFIPE, y por lo que se refiere a nuestra materia, el libro primero titulado "De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión", alude a los Colegios Electorales en su artículo 3º, en el cual les otorga competencia para aplicar las normas de este Código en la calificación de las elecciones de diputados y senadores. Sin embargo, la facultad de determinar la elegibilidad y la conformidad a la ley de las

⁵⁶ cfr. Ibídem., p. 57

constancias de mayoría o de asignación proporcional, a fin de declarar la validez de la elección de sus miembros corresponde respectivamente a cada una de la Cámaras y la Asamblea Representativa.

Como anteriormente se señaló, las resoluciones del Tribunal Electoral eran obligatorias y sólo podían ser modificadas o revocadas mediante el voto de las dos terceras partes de los votos presentes, cuando de su revisión dedujeran que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de las pruebas y en la motivación del fallo, o cuando este sea contrario a derecho. Esto último fue una grave deficiencia del COFIPE, porque otorgó a los integrantes de las Cámaras la facultad de juzgar aspectos jurídicos por encima del Tribunal, como si fuera más calificada la opinión de los primeros, lo que dejaba muy mal parado al Tribunal.

El COFIPE continua atribuyendo la calificación de la elección del Presidente de la República al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero además de esta función, dicho Colegio realiza otras importantes funciones. En el caso de que se presente la nulidad de elecciones ordinarias de Diputados y Senadores, el Colegio Electoral de la cámara respectiva debe emitir la convocatoria para elecciones extraordinarias dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su clausura. De presentarse vacantes de Diputados o Senadores electos por el principio de mayoría relativa, cada una de las Cámaras, sin intervención de la otra, procede conforme a lo dispuesto por el artículo 77 fracción IV de la Constitución, según el cual debe expedirse la convocatoria para elecciones extraordinarias a fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

Resulta muy difícil pensar en la posibilidad de que exista una nulidad de elecciones presidencial, porque si bien, pueden ser nulos los votos de una o varias casillas de una sección, de un distrito, de una entidad federativa o incluso

de una circunscripción plurinominal, resulta casi imposible pensar que sean nulos los resultados de toda la República. En todo caso, corresponde únicamente a la Cámara de Diputados calificar la elección del Presidente de la República en los términos del artículo 74, fracción I Constitucional, erigida en Colegio Electoral.

De presentarse la falta absoluta del Presidente de la República a que alude el artículo 84 de la Carta Magna, en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso está en sesiones se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo por lo menos las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino. El mismo Congreso expedirá dentro de los diez días siguientes al de la designación del Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el período respectivo, debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la señalada para la verificación de la elección, un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho⁵⁷.

Si el Congreso no se encuentra en sesiones, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará a elecciones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al Presidente interino y expida la Convocatoria a elecciones presidenciales en términos del párrafo anterior.

Si la falta del Presidente ocurre en los cuatro últimos años del período respectivo, y el Congreso de la Unión está en sesiones, designará al Presidente sustituto que deba concluir el período; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente Provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que haga la elección del Presidente sustituto.

En el supuesto del artículo 85 de la Constitución, de que al comenzar

⁵⁷ cfr. *Ibidem.*, p. 87

un período constitucional no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará, sin embargo, el Presidente cuyo período haya concluido y se encargará del Poder Ejecutivo en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con carácter provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose después conforme a lo expuesto.

En otro orden de ideas, en virtud de la adición al artículo 41 Constitucional, se dispuso que la Ley estableciera un sistema de medios de impugnación de los que conozca el organismo público federal electoral (el Instituto Federal Electoral) y un Tribunal Autónomo, que debe ser el órgano jurisdiccional en materia electoral (Tribunal Federal Electoral).

Contra las resoluciones de este Tribunal no procede juicio ni recurso alguno, con excepción de aquellos que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, los que pueden ser revisados y en su caso modificados, por los Colegios Electorales, en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I Constitucionales.

En los dos años previos al proceso electoral los ciudadanos y los partidos políticos podían promover los siguientes medios de impugnación⁵⁸:

- a) El recurso de aclaración en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto; cuyas resoluciones recaídas a este recurso eran definitivas e inatacables;
- b) El recurso de revisión con el que los partidos políticos impugnaban los actos o resoluciones de los Consejos, las Juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto, que resolverían las Juntas Ejecutivas del mismo, por ser el órgano jerárquicamente

⁵⁸ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, p. 87

inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida; y

c) El recurso de apelación, que los partidos políticos podían interponer en contra de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, que resolvería la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

En términos de lo dispuesto por el artículo 295 del COFIPE antes citado, para garantizar la legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales, los afectados podían hacer valer durante el proceso electoral, los siguientes recursos:

a) Recurso de revisión para objetar los actos o resoluciones de los órganos electorales, que resolvería el Consejo del Instituto jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida;

b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección, para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto, que resolvería la Sala Competente del Tribunal Federal Electoral;

c) Recurso de inconformidad, para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, o la nulidad de la votación en un circunscripción plurinominal que resolvería

la Sala competente del Tribunal Federal Electoral.

Asimismo se pretendió que esta reforma garantizara a los ciudadanos y a los partidos el respeto al sufragio, y que hiciera el juego electoral mas limpio y transparente.

Para regular lo relativo a la Asamblea de Representantes se añadió un libro noveno al COFIPE, donde se atribuyó nuevamente a sus integrantes la facultad de realizar la autocalificación de sus elecciones.

El COFIPE retomó de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, lo relativo al ámbito y número de circunscripciones plurinominales, así como el de Diputados de representación proporcional, pero adicionó señalando que el Consejo General del Instituto Federal Electoral determinaría también la demarcación territorial de los 300 distritos electorales, como resultante de dividir la población total del país entre dichos distritos.

En este ordenamiento, aparece delimitada la competencia de las instituciones participantes vinculadas a procesos electorales, en razón de la materia⁵⁹:

- 1) La Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso de elecciones de alguno de los poderes de la Unión;
- 2) Los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores para calificar la elegibilidad y conformidad a la ley, de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, así como para declarar, cuando proceda, la validez de la elección

⁵⁹ cfr. COFIPE comentado, op. cit., supra nota 1, pp. 455 - 456

de sus miembros;

3) La Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley le señala respecto a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

4) El Tribunal Federal Electoral, para resolver los recursos de apelación e inconformidad, cuyas resoluciones dictadas después de la jornada electoral, en las elecciones de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y de Presidente de la República, pueden ser revisadas por los Colegios Electorales y, en su caso, modificadas o revocadas por éstos, por mayoría especial.

El COFIPE tiene la particularidad de haber introducido dos conceptos en el Derecho Electoral Mexicano derivados de la reforma al artículo 54 constitucional, en el que se distingue entre la votación emitida y la votación nacional emitida, o también denominada votación nacional.

Por votación emitida se refiere al total de los votos depositados en las urnas. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 54 Constitucional, todo partido político que alcance por lo menos el 1.5% 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. Se llama votación nacional emitida (o votación nacional), la que resulte después de deducir de la votación emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no han obtenido el 1.5%, y los votos nulos⁶⁰.

Por su parte, el artículo 16 del COFIPE incorpora a la legislación

⁶⁰ cfr. *Ibidem.*, p. 68

electoral el concepto de votación efectiva, que es aquella que se obtiene después de deducir de la votación nacional emitida, los votos del partido político mayoritario al que primeramente se le asignaron curules. Esta votación se toma como base para distribuir los diputados de representación proporcional a los partidos minoritarios, según la fórmula de primera proporcionalidad, contempladas en los artículos 17 y 18 del COFIPE⁶¹.

El COFIPE de 1990 reitera la diferencia de la nulidad de la votación y la de la elección. La nulidad de la primera es aquella emitida en una casilla, y la de una elección puede ser la de un distrito electoral uninominal, para la fórmula de Diputados de mayoría relativa; la de una entidad federativa, para la de Senadores, y la de una circunscripción plurinominal, para las listas de diputados de representación proporcional y se especifica que los efectos de una nulidad decretada por el Tribunal Federal Electoral sólo se circunscriben a la votación o la elección para la que expresamente se haya hecho valer el recurso correspondiente⁶².

Este Código hace una separación entre la nulidad de la elección de Diputados y la de Senadores, y con respecto a la primera, agrega que es necesario que dichas causas ocurran en por lo menos, un 20% de las casillas, o que no se instalen estas en el 20% de las secciones electorales y por lo tanto, que la votación no se hubiere recibido en ellas⁶³.

⁶¹ cfr. *Ibidem.*, pp. 82 – 83.

⁶² cfr. *Ibidem.*, p. 483

⁶³ cfr. *Ibidem.*, p. 489

I.X LA REFORMA AL ARTICULO 130 CONSTITUCIONAL DE 1992.

En virtud de esta reforma se crea un nuevo esquema de relaciones Estado - Iglesia que implicó reformas sustanciales a los artículos 3º, 5º, 24 , 27 y 130 de nuestra Carta Magna.

Con anterioridad a esta reforma no se reconocía a las iglesias personalidad jurídica alguna y los ministros de cultos carecían totalmente de derechos políticos y parcialmente de algunos derechos civiles⁶⁴ . En consecuencia, y respetando en lo posible los principios que en materia religiosa se aceptaron por el Constituyente de 1917, se promovió una nueva situación jurídica de las iglesias acorde con la realidad, que se puede resumir en los términos siguientes:

a) Se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias:

b) Se les otorga capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones de su Ley Reglamentaria;

c) Se concede a los ministros de culto el derecho a votar (voto activo), pero no a ser votados (voto pasivo). Para gozar de este último beneficio se requiere que hayan dejado de ser ministros, con cinco años de anticipación, si aspiran a puestos de elección popular, y tres años, para poder desempeñar cargos públicos superiores⁶⁵ ;

d) Se prohíbe a los ministros de culto realizar actividades políticas de cualquier género;

⁶⁴ cfr. Rabasa Emilio y Gloria Caballero: Mexicano esta es tu Constitución, comentada. 8a. edición, México, 1993, p. 345.

⁶⁵ Artículo 14 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público publicada en el Diario Oficial de la Federación del 15 de julio de 1992.

e) Se mantienen los principios fundamentales como la sujeción de las iglesias al Estado de Derecho y la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas.

X. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.

El 3 de septiembre de 1993, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución en materia electoral, mismos que a continuación se señalan: 41, 54, 56, 60, 63, 65, 66, 74 y 100.

En virtud de esta reforma política electoral, se introdujeron modificaciones de gran relevancia, mismas que por su trascendencia a continuación se analizan:

1º En virtud de la reforma al artículo 41 Constitucional, se establecen las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales;

2º Se establece un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral (artículo 41);

3º Se dispone que la interposición de recursos electorales no producirá efectos suspensivos del acto o resolución impugnado (artículo 41).

4º Se otorgan mayores concesiones al Tribunal de la materia, y se le reconoce el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en

materia electoral, para la calificación de impugnaciones que se den en las elecciones de diputados y senadores (artículo 41).

5º Y lo más importante es que se concluye la etapa de la autocalificación del Poder Legislativo a cargo de los Colegios Electorales en las Cámaras de Diputados y Senadores (artículo 60), sustituyéndose por el sistema de heterocalificación o contencioso jurisdiccional.

6º Disponiéndose en su lugar, para cada proceso electoral, que será un tribunal dotado de plena jurisdicción el que tenga la última palabra para calificar en forma definitiva e inatacable la validez de la elección de los integrantes del Poder Legislativo en caso de impugnación, para ello se establece la integración de una Sala de Segunda Instancia en el Tribunal Federal Electoral, al que se encomienda la calificación final; y que posteriormente se analizará.

7º Se faculta a los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral para calificar la elegibilidad y declarar la validez de la elección de los diputados de mayoría (Consejo Distrital), de representación proporcional (Consejo General) y Senadores (Consejo Local).

8º Se otorga competencia al Tribunal Incluso para conocer de las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales (artículo 41).

9º Se elimina la cláusula de gobernabilidad y con ello que el partido que obtuviera el 35% del voto recibiría el 51 por ciento de

representación en la Cámara de Diputados en forma automática, ahora se optó por una mezcla de ambos sistemas, con una representación proporcional al número de sufragios obtenidos (artículo 54).

10º Se modificó la integración del Senado, ampliando el número de escaños a 4 Senadores miembros por cada estado y el Distrito Federal y con una apertura a la representación de las minorías superando un sistema que únicamente permitía elegir a través del voto mayoritario; ahora la primera minoría tendrá automáticamente un Senador también, mientras que los otros tres Senadores se elegirán a través del sufragio mayoritario (artículo 56); el Senador de minoría se asignará al ciudadano que encabece la lista del partido político que por sí mismo haya ocupado el segundo lugar en el número de votos en la entidad de que se trate.

11º Para la integración de las mesas de casilla se realiza un doble sorteo entre los ciudadanos empadronados;

12º Se estableció un tope de la contribución y en las fuentes de financiamiento particulares o privadas para los partidos políticos; un límite en lo que se puede aportar y gastar en las campañas para la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados, regulando un acceso equitativo a los medios de comunicación masiva (artículo 41);

13º El proceso electoral se realiza en cuatro etapas: 1) Preparación de comicios; 2) Jornada electoral; 3) resultados electorales y declaración de validez y 4) Calificación de la

elección presidencial;

14^º Se reconoce la figura del observador electoral, como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos.

15^º Se flexibilizan algunos requisitos que debe satisfacer todo aspirante a acceder a la Presidencia de la República, como es eliminar el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, a partir de 1999, siempre y cuando haya residido en el país por un mínimo de 20 años y uno de sus padres sea también mexicano.⁶⁶

16^º Y por último, se dota al Tribunal Federal Electoral de cuerpos de magistrados y jueces instructores que responderán sólo al mandato de la ley (artículo 41).

En virtud de las reformas se dispuso, la integración, para cada proceso electoral, de una Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral con la participación de miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal, quien la presidirá, electos los primeros para cada proceso por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De no alcanzarse esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanza dicha votación, la Cámara, o en sus recesos la Comisión Permanente, los elegirá de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. Sus fallos serán definitivos e inatacables.

Es importante destacar que la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al proponer a miembros de la judicatura federal para

⁶⁶ - Publicado en el Decreto por el que se reforma la fracción I del Art. 82 Constitucional. DOF., 1º de julio de 1994.

integrar esta Sala de Segunda Instancia, se realiza con el fin de asegurar un equilibrio en el funcionamiento del Tribunal, necesario para la relevancia de la misión que se realiza, al ser los tres Poderes de la Unión los que garantizan su debida integración. Debe señalarse que el desempeño de esta Sala se dará únicamente durante el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia. Sin embargo, no se considera que esta elección - evaluación de los magistrados a cargo de la Cámara de Diputados constituya una práctica muy afortunada, porque donde se ha visto que ministros de la Suprema Corte pasen por una elección para integrar una Segunda Sala de un Tribunal, por lo tanto, se considera que sería conveniente pensar en alguna otra alternativa para la designación de los mismos o simplemente que se elijan por azar y que no puedan ser impugnados, lo anterior considerando el carácter temporal de su función lo que illmita la formación de compromisos políticos, además de verificar que las propuestas no tengan vinculación partidista activa desde determinado período y en razón de ello invitarlos a participar.

En otro orden de ideas, una de las reformas Constitucionales más importantes fue la del artículo 54 que eliminó la llamada "cláusula de gobernabilidad", pero mantuvo la representación proporcional, al reiterar la elección de los 200 diputados bajo este principio, requiriendo a los partidos políticos participar con doscientos candidatos de mayoría relativa y alcanzar el 1.5% del total de la votación emitida y con base en esta última, le serán asignados el número de diputados de lista regional, para lo cual se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas, es decir, se hará en proporción directa al porcentaje de la votación nacional emitida, adicionalmente a las constancias de mayoría que hubiesen obtenido los candidatos de un partido.

Los diputados de representación proporcional serán asignados conforme a los porcentajes propios de sufragios válidos que hubieren obtenido respecto de la votación nacional, sin que en principio tal asignación se use para

completar los resultados globales de los triunfos de mayoría simple o uninominales. Se propone que cuando un partido no llegue a superar el 60% del total de los votos, que equivale a las tres quintas partes del cuerpo cameral, o también el número total de los distritos de elección uninominal que hay en todo el territorio nacional, sus curules en la Cámara no podrán rebasar el número de 300 obtenidos por el uso de ambos principios. Esta reforma es con el fin de evitar que ningún partido político tenga una representación desmesurada a su fuerza electoral y ninguno pueda por sí solo, aprobar una reforma constitucional.

No obstante, ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios – equivalente al 63% del total de la Cámara – o sea 35 diputados menos; es decir, se le asignará el número de diputados por ambos principios que iguale a su porcentaje recibido, sin exceder del límite antes señalado. El fin es evitar inequidad en la distribución de curules y que un sólo partido político pueda lograr la mayoría calificada para reformar la Constitución.

Asimismo, ningún partido político que haya obtenido 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con mas de 300 diputados por ambos principios, y las diputaciones de representación proporcional que resten serán adjudicadas a los partidos políticos, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de éstos últimos.

De esta manera se reservan por lo menos 185 curules para ser asignados conforme al principio de representación proporcional que equivalen al 37% de la Cámara de Diputados.

Al respecto se debe subrayar que en los transitorios cuarto y quinto del Decreto de Reformas a los artículo 65 y 66 Constitucionales, se dispuso que los diputados que se elijan a la LVI Legislatura del Congreso de la Unión, durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 1997.

En virtud de la reforma al Senado, el 25% de esta Cámara irá a los partidos políticos minoritarios antes de que haya elecciones, en razón del número fijo de curules que serán asignados a los partidos políticos que obtengan la primera minoría. Por lo tanto, los partidos que quieran participar de esta elección, deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

Es importante señalar que en el capítulo primero de esta tesis se destacó que el sistema electoral mexicano es mixto, porque combina los principios de mayoría relativa con el de representación proporcional, por lo que se presume que ningún voto se desperdicia, todo voto vale y tiene en el sistema mixto su máxima expresión.

Sin embargo, en las reformas de 1993 encontramos una contradicción porque en una elección sólo se distingue entre mayorías y minorías, no entre minorías entre sí, porque democráticamente es tan válido el voto de la primera, como el de la segunda o la tercera minoría, con excepción de los mínimos que define nuestra Constitución para obtener representatividad, por lo tanto, se considera que al distinguirse entre la primera minoría y las demás minorías, se vulnera el voto minoritario, y se divide lo que por definición es igual, por lo tanto, no existe un soporte democrático, doctrinal o constitucional para distinguir entre las minorías.

Al respecto, se ha argumentado también el uso de este sistema, porque cualquier otro modelo de representación de minorías como el proporcional, atentaría contra la equidad entre los integrantes del Pacto Federal, sin embargo esto no justifica una integración irregular como la realizada en el nuevo Senado plural.

Adicionalmente, se considera que el senador de primera minoría no representa a ninguna entidad, porque no tuvo respaldo mayoritario, sólo

representa una fuerza política o entidad de Interés público llamado partido político, por lo que no encarna a una entidad en el Pacto Federal.

La representación paritaria de los estados es inatacable, pero con los senadores de minoría se introducen representaciones distintas a la de los estados, es decir, los partidos políticos, por lo tanto, no debe darse lugar sólo a la primera minoría sino a todas las minorías de acuerdo a un esquema proporcional, constitucionalmente definido.

Aunado a lo anterior, se considera que con la apertura parcial del Senado se prefigura y fomenta un sistema político bipartidista por ser el PRI y el PAN las fuerzas políticas dominantes, en las que apenas tienen espacio las demás corrientes políticas.

En consecuencia se considera que el mecanismo propuesto no es el ideal, hubiera sido preferible un sistema de representación proporcional para dos de los candidatos que ingresarían al Senado, por la vía de listas nacionales, porque la nueva integración del Senado no corresponde a la pluralidad que exige el país.

Las reformas constitucionales, con el propósito de adecuarse a las disposiciones vigente, establecen una nueva composición del órgano senatorial, para tales efecto, el artículo 56 Constitucional reformado, dispone que la Cámara de Senadores se renovará en su totalidad, en elección directa, cada seis años. Por cuanto a los senadores que se elijan a las LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión, durarán en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000. Los Senadores que se elijan en 1997, durarán en sus funciones del 1º de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000, es decir, tres años.

Actualmente, la Cámara de Senadores la constituyen 64 senadores, de los cuales 32 concluyen su período de ejercicio en 1997, por lo tanto en la próxima elección federal sólo se elegirán 96 senadores más, tres por cada entidad federativa y tres por el Distrito Federal, dos electos por el principio de mayoría relativa y el tercero electo por la primera minoría, en una sola lista de candidatos que se comprenda en dos fórmulas, con sus respectivos propietarios y suplentes; en consecuencia, en 1997 se deberá elegir el cuarto representante de cada entidad federativa y del Distrito Federal, mediante una sola fórmula que se sujetará al principio de mayoría relativa, para que a partir de la LVIII Legislatura en el año 2000, se renueve totalmente la Cámara de Senadores en esa propia elección.

La nueva integración implica el aumento de 64 a 128 miembros, de los cuales, en cada entidad federativa deberán ser electos por el principio de mayoría relativa 96 senadores y 32 por la primera minoría; al efecto, los partidos políticos deberán presentar fórmulas de candidatos, siendo el primero de la lista del partido que obtenga la primera minoría, quien ingrese al Senado de la República por esta vía.

La reforma al artículo 63 Constitucional, igualó los requisitos de concurrencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, pues a partir de esta reforma se exige para ambas, la asistencia de más de la mitad del total de sus miembros, disposición que ya existía para los diputados, no así para los senadores, que era de las dos terceras partes de sus miembros, lo anterior en razón del incremento en la integración del Senado.

Después de la experiencia del Colegio Electoral de 1991, se reafirmó la propuesta de la eliminación del proceso de autocalificación, por lo tanto, el artículo 60 de nuestra Carta Magna, también fue reformado en 1993, y con ello se puso fin al sistema de autocalificación de elecciones de diputados y

senadores, que había predominado hasta nuestros días, con excepción de la Constitución de 1836, a que hicimos referencia en el capítulo segundo. La presente reforma introdujo el sistema contencioso jurisdiccional, con las ventajas que el mismo conlleva.

El hecho de que el aspecto controversial en materia electoral pase a órganos especializados y tenga un carácter eminentemente jurídico, va a obligar a que éstos órganos se apeguen estrictamente a la Ley y actúen con responsabilidad.

Asimismo, las resoluciones de estas Salas sólo podrán ser revisadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso de reconsideración que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados, por los que se pueda modificar el resultado de la elección.

Es importante subrayar que el decreto de reformas de 1993, ratifica para la Cámara de Diputados la constitución de un sólo **Colegio Electoral**, a que alude el artículo 74 fracción I, y que se refiere a la facultad exclusiva de este órgano para erigirse en Colegio Electoral y calificar la elección de **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**. Esta disposición ya existía, pero con una redacción diferente, únicamente se le agregó la disposición de que las resoluciones de este Colegio son definitivas e inatacables.

La heterocalificación es positiva porque se encuentra inserta en un proceso electoral sano, que elimina la negociación antes existente que tan nociva había resultado para la credibilidad del sistema electoral mexicano, por lo que resulta adecuada su extensión en la integración de los órganos electorales.

Por otra parte, y por lo que se refiere a los artículos 65 y 66 de la Constitución, éstos fueron reformados con el propósito de fijar dos períodos de sesiones ordinarias, el primero a partir del 1º de septiembre de cada año, y el segundo, a partir del 15 de marzo, anualmente. Por cuanto a su duración, el citado artículo 66 complementa esta disposición señalando, que el primer período no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, "excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año". Por cuanto al segundo período, se dispone que no se prolongue más del 30 de abril del mismo año. Es de destacarse, que el primer período al que se alude, iniciará el 15 de marzo de 1995, de conformidad con lo dispuesto en el transitorio tercero de este decreto, toda vez que el primer período ordinario de noviembre y diciembre de 1993 y los períodos ordinarios de 1994, se celebrarán en las fechas aprobadas por el decreto de reformas publicado el 7 de abril de 1986.

Otra propuesta que despertó notables controversias en las reformas constitucionales de 1993, fue el relativo a los requisitos para ser Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, contemplado en el artículo 82⁶⁷, en virtud del cual se pretende eliminar la disposición que exige "ser mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos", por "ser mexicano por nacimiento e hijo de padre o madre mexicano", con lo que se abrió la posibilidad de que uno de los padres pueda ser extranjero, aunque se agregó a manera de candado, "haber residido en el país los últimos veinte años".

Cabe señalar, que con esta propuesta se pretende eliminar un requisito de elegibilidad entre los ciudadanos que no se había incluido en ningún ordenamiento constitucional hasta antes de 1917, y que se espera no sea de graves consecuencias. Actualmente este proyecto permanece congelado, además de que las legislaturas locales no han expresado su opinión al respecto.

67 - *Ibidem*.

Con la ciudadanía mexicana por nacimiento de los padres del aspirante a la Presidencia, se trató de evitar que se sigueran por el Ejecutivo intereses distintos a los de nuestro país, como se suponía puede acontecer de haberse tenido antes otra nacionalidad. Al respecto, Don Felipe Tena Ramírez ya había criticado esta fracción por considerarla de un nacionalismo excesivo y no justificable, porque "nunca se ha dado el caso de que a través de un Presidente, hijo de padres extranjeros ejerza influencia en los destinos de México el país de origen de los padres"⁶⁸.

No obstante, se considera que una reforma constitucional para suprimir el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, sólo debería hacerse si existiera consenso nacional al respecto y únicamente al principio de un sexenio, con el fin de evitar cualquier especulación de que se trata de una razón personalista orientada a beneficiar a alguien en particular ⁶⁹.

Por último, el artículo 100 reformado limita el otorgamiento de las licencias que excedan de un mes, concedidas por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, o en sus recesos la Comisión Permanente, al hecho de que dichas ausencias no afecten la integración y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral y de su Segunda Sala.

Esta disposición implica que al actualizarse la designación como integrantes de la Sala de Segunda Instancia en materia electoral, gozan automáticamente de la licencia para separarse del cargo, (en caso de que el propuesto tenga la calidad de Ministro), por el tiempo que dure el

⁶⁸ Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Porrúa, México, 1972, p. 440

⁶⁹ cfr. Carpizo, Jorge. **El Presidencialismo Mexicano**. Sexta edición, Siglo XXI Editores, México, 1986, pp. 50 – 51.

funcionamiento de dicha Sala, sin que pierdan su pertenencia al más alto Tribunal de la Federación.

Los artículos transitorios necesarios para poner en vigor la reforma que se plantea, van relacionados con cada uno de los artículos constitucionales, únicamente faltaría agregar a lo anterior lo siguiente:

En el segundo transitorio, se ratifica la vigencia de los nombramientos de Magistrados del Tribunal Federal Electoral, cuyas funciones fueron autorizadas antes para ejercerlas en dos períodos federales electorales ordinarios y que se agotarán el año próximo.

El artículo 6º transitorio establece que la fracción I del artículo 82, entrará en vigor hasta el 31 de diciembre de 1999, lo anterior, para evitar que se beneficie en particular a alguien, en los comicios a celebrarse el próximo sexenio.

Finalmente, el séptimo transitorio dispone que se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente decreto.

1. EL DECRETO QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSOS ARTICULOS DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

*En la perspectiva del cambio político, social y económico, cada reforma ha sido un avance obligado para una sociedad cuya modernización ha de pasar por la democratización, su reorganización se funda en la voluntad ciudadana, en la valdez de voto, en el fortalecimiento de la pluralidad y en el

enaltecimiento del principio superior de la soberanía popular⁷⁰.

Estos fueron entre otros los argumentos utilizados para llevar a cabo la reforma al máximo ordenamiento federal que regula las elecciones del país, y en virtud del cual se modifican 189 artículos.

Todas estas modificaciones se pueden analizar básicamente en tres grandes temas por la naturaleza de su contenido:

A. CONDICIONES EQUITATIVAS PARA LA COMPETENCIA ELECTORAL.

Con el propósito de evitar la disparidad de recursos y con ello la desproporción de las campañas políticas, se prevén importantes medidas en materia de: régimen del financiamiento de los partidos políticos; topes a los gastos de las campañas políticas, y acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación.

Con respecto al régimen de financiamiento de los partidos políticos, se crea una franja que contribuirá al desarrollo de los partidos políticos consistente en el equivalente al 5% del financiamiento público otorgado por actividad electoral, el cual se distribuirá anualmente por partes iguales entre los partidos que hubieren obtenido entre el 1.5% y el 5% de la votación emitida, así como entre los que hubieren conservado su registro a pesar de no obtener el mínimo de votación requerido y los de nuevo registro (artículo 49 inciso e), párrafo nueve).

⁷⁰ Iniciativa con proyecto de Decreto que reforman, adicionan y derogan diversos artículos del COFIPE 1993, presentadas por los diputados, Patricia Ruiz Anchondo; Pablo Emilio Madero; grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática; del Partido Acción Nacional; y del Partido Revolucionario Institucional.

Por otra parte, se crean diversas modalidades de financiamiento que no es público, distinguiendo entre el financiamiento de los partidos por su millfancla, el financiamiento de sus simpatizantes, el autofinanciamiento, y el financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Sin embargo, se prohíbe que dependencias y entidades gubernamentales, extranjeras, de carácter religioso, así como personas que vivan en el extranjero, realicen aportaciones a los partidos políticos. Igualmente, se prohíbe a los partidos políticos solicitar créditos a la banca de desarrollo; tener ingresos derivados de juegos, rifas y sorteos, o ser socios o dueños de empresas de carácter mercantil, y se precisa que las aportaciones que se realicen a los partidos políticos no serán deducibles de impuestos (artículo 49).

Se fijan límites anuales a las aportaciones que realice una persona física o moral, a las primeras el equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año correspondiente, en tanto que para las segundas este límite anual es equivalente al 5% de dicho monto.

Para vigilar el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, se crea una Comisión de Consejeros que designará el Consejo General del Instituto Federal Electoral, y se nombra como Secretario Técnico al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de dicho Instituto, y al interior de los partidos se crea un órgano interno responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los respectivos partidos políticos, así como de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña ante la Comisión de Consejeros del citado Instituto (artículo 49, párrafo octavo y 49 –B; 27, párrafo primero, fracción IV. 49 – A);

En la campaña para diputado, cada distrito tendrá un tope diferente de acuerdo con el número de electores de la demarcación territorial, así como

diversos factores de ajuste bajo, medio y alto según variables geográficas, demográficas y de área geográfica salarial.

Por lo que hace a la campaña para senador, cada entidad federativa fijará los topes en proporción a los gastos de campaña de la totalidad de los distritos en que se divida la respectiva entidad.

Los gastos a que se aplicarán los topes son los relativos a propaganda, los operativos de la campaña y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Para finalizar este apartado, se regula el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación, función que se encomienda a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a solicitud de la Dirección General del Instituto Federal Electoral, para gestionar ante los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto nacionales como de las entidades federativas, los tiempos disponibles para la compra de dicho tiempo por los partidos políticos, en el entendido de que las tarifas a los mismos no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial.

B. PERFECCIONAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

En concordancia con la reforma Constitucional que eliminó la llamada "cláusula de gobernabilidad" para la integración de la Cámara de Diputados, a la que se hizo referencia en el inciso VII de este capítulo, se adecúan las fórmulas de asignación de las curules de representación proporcional de la Cámara de Diputados, estableciéndose que la fórmula que operará será la de porcentaje puro mediante cociente de unidad y resto mayor (artículos 12 a 18).

En complemento a la nueva estructura de la Cámara de Senadores, que introduce el acceso de la representación minoritaria, se regula la nueva integración de tres senadores de mayoría y uno de primera minoría a elegir mediante fórmulas de candidatos que presenten en lista los partidos políticos (artículo 11).

Por cuanto a los requisitos de existencia de los partidos políticos se prevé que el partido con registro definitivo que no obtenga el 1.5% de la votación en dos elecciones federales ordinarias consecutivas, en lugar de sólo una como en 1989, perderá todos sus derechos y prerrogativas (artículo 22 y 35).

Para las coaliciones se prevé que éstas deberán acreditar representantes ante los Consejos del Instituto y las casillas, según el partido coaligado de mayor fuerza electoral, y se exige que cada coalición sostenga una plataforma electoral de acuerdo con su respectiva declaración de principios, programa de acción y estatutos a fin de acreditar su planteamiento doctrinal ante el electorado (artículos 59, 61, 62 y 63). Lo anterior para evitar que partidos con ideologías antagónicas pudieran unirse.

Se autoriza la coalición presidencial, respecto a las 5 circunscripciones plurinominales, las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales; la coalición de 10 o más fórmulas para candidatos a senadores, tendrá efecto sobre los 300 distritos uninominales y las 5 circunscripciones plurinominales; y si la coalición postula 100 o más fórmulas para candidatos a diputado, ésta tendrá efecto sobre las 5 circunscripciones plurinominales y las 32 entidades federativas.

A los partidos con registro condicionado se les adiciona la obligación de haber realizado permanentemente actividades políticas propias y en forma independiente de cualquier organización o partido político, por lo menos durante los dos años anteriores a la solicitud de registro (artículos 33 y 34).

Por último, se limita a los partidos políticos para registrar simultáneamente candidatos a diputados por mayoría y representación proporcional, así como para participar en elecciones extraordinarias si pierden su registro con anterioridad a la fecha en que se haya de celebrar la elección.

Se amplían las atribuciones del Instituto Federal Electoral, y se le confieren las siguientes atribuciones:

- Se faculta a su Consejo General para determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de la República, así como para la elección de diputados de mayoría relativa (artículo 82);
- Se atribuye también al Consejo General la facultad para efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional y hacer la declaración de validez de la elección respectiva,
- Le corresponde determinar la asignación de diputados de cada partido político y otorga las constancias correspondientes;
- Se autoriza a su Director General para establecer un mecanismo que permita la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, disponiendo para el efecto de un sistema de informática;
- Igualmente, para ordenar la realización de estudios que

permitan conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, y para conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, un vez concluido el proceso electoral (artículo 89).

– Adicionalmente, se amplían las facultades de los consejos locales y distritales, para hacer la declaración de validez de la elección y a expedir las constancias correspondientes a las fórmulas ganadoras de candidatos a Senadores y Diputados de mayoría relativa respectivamente; y se faculta a las Juntas Locales y Distritales para calcular los topes para las campañas de Senadores y Diputados (artículos 105 y 110).

Otra modificación importante de la reforma es la relativa al Padrón Electoral, en la que se amplía el plazo para la revisión de las listas nominales de electores por parte de los partidos políticos, y se precisan mecanismos y procedimientos que el Instituto Federal Electoral habrá de seguir en la depuración del mismo, y se permite al Instituto manejar con estricta confidencialidad los datos contenidos en dicho padrón, excepto en casos de juicios, recurso o procedimientos, donde el Instituto sea parte (artículos 144, 156 a 160 y 163).

Por cuanto al proceso electoral las reformas introducen las siguientes modificaciones:

– El Director General o los Vocales Ejecutivos, Locales o Distritales, harán pública la conclusión del registro de candidaturas, informando los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos

(artículo 179):

- El Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como para candidatos a Presidente de la República (artículo 183);
- Se impone la obligación a quien solicite y ordene la publicación por cualquier medio, de encuestas o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, de entregar copia del estudio completo al Director General del Instituto (artículo 190);
- Se prohíbe publicar o difundir resultados de encuestas o sondeos de opinión, respecto de preferencias electorales de los ciudadanos, durante los cinco días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas (artículo 190);
- Se crea la figura del coordinador de sección para garantizar la instalación de la casilla ante la ausencia del Presidente (artículo 213);
- Se elimina la obligación de presentar identificación adicional para poder votar (artículo 217);
- Se establece la diferencia entre votos nulos y boletas sobrantes, y se fijan los mecanismos para inutilizar estas últimas, y se precisa el concepto de voto válido (artículo 227, 229 y 230);
- Se determina que los consejos distritales adopten las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes

de las elecciones se entreguen en los plazos establecidos y se reciban en forma simultánea (artículos 238 y 243);

- Se faculta al Director General para transmitir los resultados en forma previa a los preliminares con base en el sistema de informática (artículo 89 en relación con el 243, incisos a) y b), párrafo 1).
- Para las elecciones de 1994 se cambia el orden del cómputo distrital, para empezar por la elección para Presidente de la República, y seguir con la de diputados y senadores (artículo 246).

C. LA JUSTICIA ELECTORAL

En virtud de las recientes reformas por las que se eliminó a los Colegios Electorales del Poder Legislativo, se otorgaron mayores facultades al Instituto Federal Electoral, en primera instancia, para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores de mayoría, y otorgarles las constancias respectivas a las fórmulas ganadoras; así como, para hacer la asignación de senadores de primera minoría y la declaratoria de validez y correspondiente asignación de diputados de representación proporcional. En consecuencia, se regulan los medios de impugnación que se pueden interponer ante las Salas del Tribunal Federal Electoral contra la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores (Libros Sexto y Séptimo).

Se faculta al Tribunal Federal Electoral para hacer uso de medios de apremio y se dispone que los criterios fijados por las Salas de Segunda Instancia y Central constituyen jurisprudencia (artículos 246, 266 a 268, 273, 274 y 337), aunque la ley es oscura por cuanto a la forma de fijar estos criterios, ignorándose

si se hará por tests o por número de cargo, etc.

Se mantiene la desconcentración de la administración de Justicia electoral, con una Sala Central Permanente y cuatro Salas Regionales, y se atribuye al Pleno del Tribunal la expedición de su Reglamento Interior (el cual fue reformado el jueves 9 de Junio de 1994) y la elección del Presidente del Tribunal (265 y 267).

En relación con el artículo 41 Constitucional reformado, se precisa el funcionamiento de la Sala de Segunda Instancia, indicando su fecha de instalación y conclusión de actividades (268).

Se contempla la creación de un Centro de Capacitación Judicial Electoral, encargado de organizar actividades académicas y de investigación para la difusión del derecho procesal electoral (a. 282).

Cabe señalar que el sistema contencioso electoral no varió mucho del previsto en el Código de 1990, en el se establecen los medios de Impugnación siguientes: a) Revisión y apelación, que se pueden interponer durante el intervalo de dos procesos electorales federales ordinarios, y b) Revisión, apelación, inconformidad y reconsideración, que se pueden interponer durante los procesos electorales.

Se establece el recurso de reconsideración, del cual conocerá la Sala de Segunda Instancia respecto de las resoluciones de las Salas del propio Tribunal que recaigan sobre los recursos de inconformidad, siempre y cuando los partidos políticos hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección, en los términos del tercer párrafo del artículo 60 Constitucional. Este recurso es de carácter excepcional, pues sólo procederá cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo

Justifique (artículos 295, 300, 301, 303, 310, 313, 315, 316, 318, 319, 323, 331 y 335 – A).

En lo relativo al sistema de medios de impugnación se establece lo siguiente:

- se precisan los órganos competentes para resolver recursos durante el intervalo entre dos procesos electorales federales ordinarios, como durante tales procesos (artículos 299 y 300);
- se reconoce el derecho de las organizaciones o agrupaciones políticas para recurrir ante el Tribunal, en caso de que le sea negado el registro como partidos políticos, y a los ciudadanos para impugnar los actos o resoluciones del Registro Federal de Electores que les causen perjuicio (artículo 301);
- se posibilita a los partidos políticos para ser representados mediante poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido facultado estatutariamente para ello y se señalan las reglas para el recurso de reconsideración (artículo 301);
- se precisan los plazos y términos para la interposición de los medios de impugnación (artículos 302 a 304);
- se establecen las reglas para las notificaciones de las resoluciones dictadas por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal (artículo 312);
- se permite al candidato actuar como coadyuvante del respectivo partido político (artículo 312);

- se prevé el desechamiento de recursos que se consideren frívolos (artículos 313);
- se regulan las causas de procedencia para el sobreseimiento de los recursos (artículo 314);
- se dispone que en ningún caso la interposición de los recursos suspenderá los efectos de los actos o resoluciones impugnados (artículos 316 y 317);
- se precisan los requisitos que deben satisfacer los partidos políticos cuando actúen como terceros interesados (artículo 318);

Se adiciona un Capítulo Decimoprimer para regular el derecho de los servidores del Instituto Federal Electoral para demandar la intervención de la Sala Central, a fin de que se diriman las controversias laborales que se susciten en el propio Instituto; se regula la posibilidad de que el personal del órgano jurisdiccional se incorpore ante el Pleno del Tribunal en el caso de que sea sancionado.

Por lo que se refiere a esta nueva Sala de Segunda Instancia, el artículo 268 del COFIPE reformado señala que la misma se instalará para iniciar sus funciones en la tercera semana del mes de julio del año de la elección y las concluirá a más tardar el 30 del mes de septiembre. La Sala sólo conocerá de la procedencia del recurso de reconsideración, el cual se puede interponer dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la resolución de fondo impugnada de la Sala Central o Regional; y dentro de los 48 horas siguientes, contados a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto haya realizado la asignación de diputados por el principio de representación proporcional (artículo 303).

Los partidos políticos pueden interponer este recurso para impugnar (artículo 295): resoluciones de fondo de las Salas recaídas a los recursos de inconformidad, cuando se esgrimen agravios en virtud de los cuales se pueda practicar una resolución por la que se pueda modificar el resultado de la elección; o contra la asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del Instituto.

En términos de lo dispuesto por el artículo 333, son presupuestos de este recurso: a) Que la resolución de la Sala Central o Regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad que hubiesen sido invocadas y probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; o hayan otorgado indebidamente la constancia de mayoría o validez, o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o haya anulado indebidamente una elección; b) Que el Consejo General del Instituto, haya asignado diputados por el principio de representación proporcional, sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso, hubieren dictado las Salas del Tribunal; o lo haga contraviniendo las fórmulas establecidas para ello en la Constitución y en este Código.

Las resoluciones que emita la Sala de Segunda Instancia tendrán por efecto: anular la elección, revocar la anulación de la elección; otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distintos; asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos; o corregir la asignación de diputados según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral. Las resoluciones que recaigan a los recursos de reconsideración serán definitivos e inatacables.

Los recursos serán resueltos por mayoría simple de los integrantes de esta Sala, en el orden en que sean listadas a más tardar tres días antes de que

se instalen las Cámaras del Congreso de la Unión.

XI. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

En un Estado de Derecho la legalidad es el marco de la democracia, de donde se concluye que nadie debe realizar sus objetivos por encima o al margen de la ley.

Como consecuencia del conflicto armado en el Estado de Chiapas, el viernes 27 de enero de 1994, los partidos políticos nacionales y sus candidatos a la Presidencia de la República suscribieron un compromiso por la paz, la democracia y la justicia, con el firme propósito de que la elección federal de 1994 sea imparcial, transparente, limpia, objetiva y aceptable tanto para la sociedad como para las organizaciones políticas.

Derivado de estos acuerdos básicos, los partidos políticos llegaron a los siguientes compromisos para una elección confiable: imparcialidad de las autoridades electorales, eligiendo o ratificando a ciudadanos aptos, imparciales y honestos; plena confiabilidad del padrón electoral, de las credenciales y de las listas nominales; garantías de equidad en los medios de comunicación; impedir el uso de los recursos públicos a favor de cualquier partido; revisar el sistema de financiamiento; examinar si la reciente reforma al Código Penal entrañaba restricciones a los derechos políticos fundamentales; proponer a la Procuraduría General de la República el nombramiento de un fiscal especial para perseguir delitos electorales, y previo consenso de los partidos y de considerarse necesario, convocar a un período de sesiones extraordinarias del Congreso para efectuar una nueva reforma electoral.

Para la aplicación de estas decisiones fue preciso realizar algunas

adecuaciones legales, razón por la cual el 19 de marzo la Comisión Permanente convocó al Congreso de la Unión a un período de sesiones extraordinarias cuya apertura se realizó el 22 de marzo para el análisis de la iniciativa de reformas a la legislación electoral y al artículo 41 Constitucional, así como de la iniciativa de reformas y adiciones al título Vigésimo Cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal.

Es importante señalar que esta convocatoria para efectuar la reforma electoral, fue aprobada únicamente por los Partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, es decir, tres de los seis partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados y considerados los más importantes en razón de la votación alcanzada, lo que despertó airadas protestas de los Partidos Popular Socialista, Auténtico de la Revolución Mexicana y del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y más aún del resto de los partidos minoritarios como el Partido Demócrata Mexicano, del Trabajo y Verde Ecologista de México, lo que originó la censura e inconformidad de todas las agrupaciones políticas excluidas. Para muchos esta acción fue violatoria del artículo 41 Constitucional, al descartar la participación de los partidos minoritarios, considerando que la Ley Fundamental del país establece la igualdad de derechos de las organizaciones políticas, porque todas ellas constituyen instituciones de interés público.

En concordancia con lo expresado en el compromiso partidista, la propuesta de reforma se concretó en cuatro puntos para dar transparencia a los próximos comicios: imparcialidad de los órganos electorales mediante nueva estructura, revisión del padrón electoral, visitantes extranjeros y tipificación de nuevos delitos electorales.

El 19 de abril se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas a los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimotercero del artículo 41 Constitucional, las que fueron aprobadas por 399 votos a favor, 35 en contra y una abstención⁷¹ para quedar como sigue:

Artículo 41.-

.....

.....

.....

.....

.....

.....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

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, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos 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 profesional electoral. Los órganos de vigilancia se

⁷¹ Información proporcionada por Excélsior, 24 de marzo de 1994, México, D.F., p.

integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

.....

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de 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, a propuesta del Presidente de la República.

Los Consejeros Ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente*.

.....

De lo expuesto se desprende la introducción de la figura del Consejero Ciudadano en sustitución del Consejero Magistrado, y la representación paritaria de cada uno de los partidos políticos, con lo que prácticamente la reforma delegó el peso total de las decisiones de las próximas elecciones a miembros de

la sociedad civil. Los Consejeros Ciudadanos ya no tendrán que ser necesariamente abogados, serán propuestos por las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados, – ya no por el Presidente de la República –, y serán designados por las dos terceras partes de sus integrantes presentes, lo anterior, con el objeto de que dichos nombramientos cuenten con el respaldo de los partidos políticos a través de sus grupos parlamentarios.

Se mantiene la participación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y para fortalecer la participación de ciudadanos provenientes de distintas profesiones y experiencias se suprime el requisito de poseer título profesional de abogado para aspirar a ocupar el cargo de Consejero Magistrado, y en consecuencia modificar esa denominación por la de Consejero Ciudadano.

Se crea la fiscalía especial para la investigación de delitos electorales, y se nombra como subprocurador al Dr. Ricardo Franco Guzmán.

Con la denominada "ciudadanización" de los órganos el gobierno espera contribuir de manera decisiva a dejar atrás la subcultura del fraude anticipado y la querrela en torno a las autoridades electorales, lo cual traerá como consecuencia la solución al conflicto inherente al hecho de que los partidos políticos sean juez y parte en la contienda electoral. Esto de hecho ha sido una vieja demanda de la oposición que comienza a tomar forma con la nueva composición de los órganos electorales.

Como un avance significativo en el proceso de perfeccionamiento de nuestro sistema democrático, es pertinente señalar que el primer antecedente en México, en cuanto a la participación de consejeros ciudadanos en la integración de los órganos electorales lo encontramos en el estado de San Luis Potosí, como consecuencia de la reforma a la ley electoral de noviembre de

1991 a iniciativa del entonces titular del ejecutivo estatal, Ing. Gonzalo Martínez Corbalá, mediante la cual se incorporan al Consejo Estatal Electoral, nueve consejeros ciudadanos que deben ser electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, a fin de favorecer la imparcialidad del citado órgano electoral.

Es importante subrayar, que dentro del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos seguirán contando con voz pero sin voto, lo que no implica pérdida en sus atribuciones, sino que fortalece el criterio de imparcialidad como característica que rige los trabajos del Consejo General, así como de sus demás órganos. Adicionalmente, se elimina el voto de calidad del Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, es decir, del Secretario de Gobernación, junto con el del Director y Secretario General, así como el del representante de cada uno de los nueve partidos, que no tendrán derecho a voto, sólo a voz. Es cuestionable el hecho de que no exista una representación partidista proporcional a la representatividad electoral de los partidos, sin embargo se consideró que por no tener derecho a voto ninguna influencia ejercería que fuera uno o diez representantes si no pueden votar en la sesión.

XI.1 REFORMAS AL CODIGO PENAL EN MATERIA ELECTORAL.

Por lo que respecta a la tipificación de nuevos delitos electorales, el viernes 25 de marzo de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos del título Vigésimo cuarto del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, relativos a los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

Las modificaciones introducidas protegen la libertad y el secreto del voto, el derecho de participación política, la integridad de la documentación electoral y la no utilización ilícita de recursos públicos en favor de partidos políticos y candidatos. Asimismo se establecen prohibiciones a los servidores públicos con respecto a su apoyo a partidos políticos o candidatos. (artículos 223, 402, 407 y 413 del Código Penal).

El artículo 402 contempla como penas adicionales la inhabilitación de uno a cinco años y la destitución del cargo, y los artículos 403, 405, 406, 407 y 409, aumentan los montos de las multas, agravan las penas de prisión y dejan de ser penas alternativas para pasar a ser acumuladas.

Se agregan los artículos 411, 412 y 413 en virtud de los cuales se protege la seguridad y certeza de los actos del Registro Federal de Electores; se sanciona al que dolosamente se beneficie de la utilización ilícita de recursos públicos, y por la gravedad del hecho y la peligrosidad del sujeto activo, se elimina la posibilidad del beneficio de la libertad provisional a los actores intelectuales de los delitos electorales.

Serán castigadas las conductas que tengan que ver con el desvío de fondos públicos, votaciones en "carrusel", sustracción de boletas y la entrega de dádivas a cambio de sufragios. Destaca la tipificación del artículo 404 del Código Penal que establece que: "Se impondrán de hasta 500 días multa, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención".

Para los funcionarios públicos que cometan éstos delitos, se impondrá además de la pena de la inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la destitución del cargo.

Entre los ilícitos que tendrán de 10 a 100 días de multa y prisión de seis meses a tres años, destacan votar más de una vez, obstaculizar las votaciones, escrutinio y cómputo: recoger credenciales de elector, ofrecer dádivas por votos, organizar el traslado de votantes para llevarlos a sufragar e influir en el sentido de su voto. También, introducir o sustraer de las urnas boletas electorales, así como destruirlas o alterarlas, al igual que documentos electorales, e impedir en forma violenta la instalación de una casilla.

Se aplicará multa de 100 a 200 días de salario mínimo y prisión de uno a seis años al dirigente partidista que propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

El artículo 407 impone un multa de 200 a 400 días de salario y prisión de uno a nueve años, al servidor que condicione la prestación de un servicio, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato, así como al que ofrezca vehículos, inmuebles y equipos al apoyo de un partido, por lo que no tendrá libertad provisional. Siempre y cuando exceda de la media de cinco años que para obtener la libertad condicional fija la ley.

De igual forma se establecen sanciones para quienes alteren el registro de electores y el padrón y, particularmente, se impondrá prisión de dos a nueve años a dirigentes partidistas o a organizadores de actos de campaña que aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios.

Otro punto de los compromisos suscritos por los partidos políticos fue el relativo a la auditoría del padrón electoral, al respecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó un acuerdo que modifica las bases de la licitación para la realización de la auditoría externa que en sesión anterior fue aprobada por los miembros del propio Consejo. Las modificaciones contemplan

que podrán participar personas morales mexicanas y extranjeras establecidas en el país; las empresas podrán asociarse y subcontratar con otras empresas o instituciones, y que el Consejo Técnico de especialistas será el organismo que dará el fallo y adjudicación de la licitación.

Sin embargo, aún permanecían en el tintero otras reformas importantes a la legislación electoral, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), las que se ocuparían de reafirmar el secreto del voto; la aplicación de tinta indeleble; la expedición de boletas electorales folladas, lo que constituye un avance en la legislación electoral en el mundo pues con esta medida México sienta un precedente en las medidas que garantizan la limpieza del voto; así como la incorporación de normas para asegurar a los observadores nacionales y a los visitantes extranjeros interesados en presenciar el proceso electoral las facilidades e información que requieran.

Era conveniente normar que los observadores se seleccionen de acuerdo con la capacidad que tengan para comprender las leyes electorales, el conocimiento y comprensión de las normas internacionales de derechos humanos, la experiencia en administración electoral, la experiencia práctica en política, el conocimiento del país huésped, la participación previa en misiones investigadoras, la capacidad para llevar adelante una investigación de hechos y la capacidad para informar sobre hallazgos⁷².

⁷² Para mayor información consultar las Pautas para la Observación Internacional de Elecciones, publicado en el otoño de 1984, bajo la dirección de Larry Garber, responsable del Grupo Jurídico sobre Derechos Internacionales (GJDI), con sede en Washington, encabezado por David Carliner.

XI. 2 LAS REFORMAS AL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES POLITICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE 1994.

El pasado jueves 12 de mayo fueron aprobadas por la Cámara de Diputados las reformas, adiciones y derogaciones a 25 artículos del COFIPE que garantizan 49 cambios y adiciones. La iniciativa de referencia fue aprobada en la Cámara de Diputados por 276 votos nominales a favor, contra dos votos de rechazo y 15 abstenciones provenientes de las fracciones parlamentarias del Partido Popular Socialista, Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y la mitad de la diputación del Partido de la Revolución Democrática, que votó dividida.

Posteriormente, el viernes 13 del mismo mes, el Senado de la República aprobó por unanimidad el Proyecto de Decreto, con lo que se reglamentan las reformas al artículo 41 Constitucional del pasado 23 de marzo⁷³.

Las reformas aprobadas principalmente con el voto de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, se convirtieron en la tercera reforma electoral del sexenio, que se realiza con la intención expresa de hacer más transparentes las elecciones y en consecuencia, clarificar el proceso democrático. Las dos primeras, 1989 y 1993, únicamente fueron aprobadas por el sector oficial y el Partido Acción Nacional. Como anteriormente se señaló esta reforma permite la participación de la sociedad civil en los organismos de calificación electoral y la reestructuración de los órganos electorales para garantizar su imparcialidad.

Cabe señalar que desde las reformas electorales de 1989 – 90, la organización de las elecciones federales recae en el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, ambas presididas

⁷³ Revista Proceso No. 915 de 16 de mayo de 1994, p. 20

por el Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo Federal. En virtud de las últimas reformas, este organismo sufrirá algunas modificaciones, empezando por su integración que pasará de los 21 actuales, a una de once. Entre los cambios más importantes a la legislación electoral destacan los siguientes:

- . Se introduce el principio de Independencia en el Consejo General (máximo órgano de gobierno) del Instituto Federal Electoral, cuyos miembros serán propuestos por cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados;
- . Desaparece la figura del consejero Magistrado y se suple por la de consejero ciudadano;
- . En el consejo sólo habrá once votos (artículo 74): seis de los consejeros ciudadanos, dos consejeros del Senado y dos de la Cámara de Diputados, representantes de la mayoría y la primera minoría, en cada caso; y uno del Presidente, Consejo General del Instituto Federal Electoral – el Secretario de Gobernación –, quien ya no tendrá derecho al voto de calidad (artículo 79);
- . Los consejeros de cada uno de los partidos políticos representados en el Consejo General perdieron su derecho a voto, y sólo podrán opinar.
- . Para seleccionar a los consejeros ciudadanos, que durarán en su encargo 8 años, cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos; una comisión dictaminadora podrá hacer una primera selección de hasta doce, de entre las cuales el pleno de las Cámaras de

Diputados y Senadores votarán. Para ser elegido se necesitan dos tercios de los votos, ya no se requiere ser abogado, aunque se necesita título profesional o estudios equivalentes, tener conocimientos en materia política – electoral, tener un mínimo de 30 años (antes eran 35) y no haber desempeñado un cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político con tres años de anterioridad (antes el límite era de cinco años), igual que en el caso del Director General del IFE (artículo 76):

. Se amplía el derecho de los ciudadanos mexicanos para participar como observadores de todo el proceso electoral, y no sólo el día de los comicios:

. Se atribuye al Consejo General del IFE la facultad de sentar bases y criterios para invitar, atender e informar a los "visitantes extranjeros" y se atribuyen y regulan funciones del Consejo General, de las Juntas Locales Ejecutivas y de los Consejos Distritales, entre las que destacan fijar el tope máximo de gastos que podrán erogar los partidos políticos en sus campañas a Presidente de la República, Senadores y Diputados:

. Se prevé la instalación de hasta cinco casillas especiales, cuyo número y ubicación será determinado por el Consejo Distrital, en atención a características territoriales, demográficas y geográficas:

. Se modifican las bases para la elección de los magistrados del Tribunal Federal Electoral, para adecuarse a los términos del párrafo decimoséptimo y decimonoveno del artículo 41 Constitucional, señalando que el Presidente de los Estados Unidos

Mexicanos propondrá una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los cargos de magistrados para las Salas Central y Regionales del Tribunal; de entre esos candidatos, la Cámara de Diputados elegirá a los magistrados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y las propuestas señalarán los candidatos para cada Sala (artículo 269). Por cuanto a las ausencias definitivas de los magistrados de las Salas Central y Regionales, serán cubiertas en el orden que señale la Cámara de Diputados o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión al elegir a los magistrados suplentes;

. Se prevé la integración de una Comisión de Justicia cuando se considere que hay lugar a la remoción de alguno de los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto o Magistrados del Tribunal, por incurrir en las conductas graves que señala la ley (artículo 272), a solicitud del Presidente General del Instituto, con el apoyo de cuando menos tres consejeros más, o del Presidente del Tribunal Federal Electoral;

. Por último, con el propósito de dar equidad a los derechos de los representantes populares, a los que sus partidos políticos designen candidatos para buscar otros puestos de elección popular, se elimina el requisito de solicitar licencia para separarse de las funciones de Diputado o de Senador para contender al puesto de Representante a la Asamblea del Distrito Federal, y de éstos para contender por un escaño del Congreso de la Unión (artículo 347).

Por lo que respecta a los artículos transitorios se establece que los consejeros magistrados que actualmente integran el Consejo General del IFE,

continuarán en su cargo, hasta en tanto no sean nombrados los consejeros ciudadanos que habrán de integrarse al propio Consejo General. Adicionalmente, los partidos políticos nacionales recibirán la lista nominal de electores definitiva, en cintas magnéticas, el 30 de junio, e, impresas en papel, el 21 de julio de 1994.

Es importante señalar que el carácter mixto del órgano electoral encargado de conducir el proceso electoral constituye una auténtica conquista no sólo de los partidos políticos sino de la población, de hecho, la presencia de representantes de los partidos políticos y de la ciudadanía en el Consejo General hace que las decisiones no se carguen al lado gubernamental o favorezcan a un partido. Por otra parte, quien resulte triunfador cuenta con la garantía de la limpieza e imparcialidad de los comicios.

De acuerdo al pacto de civildad suscrito por los partidos políticos, a que se hizo referencia, se autorizará la presencia de observadores nacionales, pero por vez primera se permitirá la presencia de extranjeros u organismos internacionales para testimoniar las elecciones del 21 de agosto, los que deberán sujetarse a lo establecido por las leyes mexicanas y a algunas pautas para el desempeño de sus funciones.

Es opinión personal que entre las reformas al COFIPE deberá contemplarse que la tarea que realice cualquier misión observadora esté orientada únicamente a la preparación de un informe independiente, imparcial y objetivo; precedida por una invitación oficial por parte del país a observar y la organización que auspicia el envío deberá preparar una explicación de los objetivos de la organización al despachar tal misión.

Es destacable el hecho de que hoy el sistema electoral se abre incluso en el ámbito internacional, lo que no deja muy satisfechos a gran parte de los

mexicanos que miran con recelo la intervención de extranjeros en los procesos electorales que consideran sólo corresponde a nacionales, además de las actitudes poco respetuosas al proceso electoral por parte de algunos legisladores norteamericanos, como David Bonoir y Robert Torrichelli. Aunado a lo anterior la conjunción de esfuerzos México – Estados Unidos en materia de narcotráfico ha dejado muy malas experiencias y la impresión de una actitud intransigente e intromisoria en asuntos internos del país por parte de algunas autoridades del vecino país del norte, sin embargo se espera que dichos visitantes extranjeros emitan un dictamen equilibrado que pueda ayudar a subsanar algunas fallas en el sistema electoral mexicano, las que ciertamente conocen mejor los propios nacionales.

Bajo estas premisas el Secretario de Gobernación, Dr. Jorge Carpizo McGregor solicitó formalmente la colaboración de la organización de las Naciones Unidas (ONU), con el fin de que una misión de expertos de este organismo conozca el sistema electoral mexicano, emita un informe sobre el mismo y proporcione además asistencia técnica a grupos de observadores nacionales electorales.

Para tales efectos, el Director de la Unidad de Asistencia Electoral de la ONU– Horacio Boneo – acordó iniciar un programa de colaboración con el propósito de que la ONU coadyuve proporcionando asistencia técnica a los grupos de observación nacional que la soliciten y que estarán presentes durante la jornada electoral de 1994 para *asegurar su profesionalismo, independencia e imparcialidad*⁷⁴.

Al respecto, cabe señalar que el Director General del Instituto Federal Electoral, Lic. Arturo Núñez Jiménez, aclaró que la Organización de las Naciones Unidas no hará observación electoral directa en consideración a que los

⁷⁴ Periódico El Universal de 12 de mayo de 1994, pp. 1 y 26.

comicios no ponen en riesgo la paz internacional o la seguridad regional, ni se considera que estén en riesgo la paz social y la estabilidad del país, reafirmando que el grupo de expertos sólo emitirá un reporte técnico, un diagnóstico sobre que grado de desarrollo, organización, metodología y equipo tecnológico se encuentra el sistema comicial mexicano, para posteriormente, dar asistencia técnica al respecto⁷⁵.

Para finalizar, se precisa señalar que el jueves 28 de mayo del presente año el pleno de la Cámara de Diputados, con la participación de los grupos parlamentarios del PAN, PRI del PRD y del PARM, eligió a Fernando Zertuche Muñoz, Ricardo Pozas Horcasitas, José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Angel Granados Chapa, Santiago Creel Miranda y José Woldenberg Karacousky, como los consejeros ciudadanos que participarán como integrantes del Consejo General del IFE para el proceso electoral de este año, quienes tendrán a su cargo la trascendente labor de efectuar el cómputo total de la elección de diputados de representación proporcional, hacer la declaración de validez de su elección, determinar su asignación para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, así como determinar el tope máximo de gastos de campaña que puedan erogar los partidos políticos en la elección del Presidente de la República, y determinar los valores que serán tomados en cuenta para lo conducente en la elección de diputados de mayoría relativa por los consejos distritales.

En síntesis, se considera que están dadas las condiciones para un proceso electoral limpio, transparente, aceptable y creíble para todos los mexicanos, tanto desde el ámbito legal como por las propias autoridades legales. Por otra parte, la experiencia de los debates ha propiciado un notable avance para el fortalecimiento de la cultura política y la competencia democrática en nuestro país.

⁷⁵ cfr. Periódico El Sol de México, 14 de mayo de 1994, p. 1 y 20.

Es opinión personal que los procesos democráticos deben estar abiertos a todo el mundo, pero tampoco es posible hacer depender la legalidad de los observadores extranjeros, cuando estos solo cumplen estrictamente una función, observar y nada más.

XII.- EL DECRETO QUE MODIFICA Y ADICIONA LA LEY ORGANICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.⁷⁶

El pasado jueves 14 de julio , la Cámara de Diputados aprobó por 323 votos a favor y 21 en contra del Partido de la Revolución Democrática la ley de referencia, que deroga a la anterior del mismo nombre expedida el 25 de mayo de 1979, y reformada el 28 de diciembre de 1981 y cuyas reformas más importantes se pueden resumir básicamente en las siguientes:

- I. Actualiza la integración de la Cámara de Diputados con los doscientos diputados electos mediante el principio de representación proporcional;
- II. Especifica la nueva integración de la Cámara de Senadores que se amplió de 64 a 128 legisladores, a razón de cuatro por cada entidad federativa y cuya representación ya fue analizada;
- III. Define los dos períodos de sesiones del Congreso, el primero a partir del 1º de septiembre y hasta el 15 de diciembre, y el segundo que inicia el 15 de marzo y hasta el 30 de abril. Pero que se observará hasta el 2º período ordinario de sesiones correspondiente al primer año de ejercicio de la LVI Legislatura, de acuerdo con el artículo segundo transitorio. En consecuencia el informe presidencial volverá a ocurrir el 1º de septiembre:

⁷⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de julio de 1994.

IV. Regula la participación de los legisladores federales de cada uno de los partidos políticos previo al Informe del Presidente de la República pero dispone que durante él no procederán intervenciones o interrupciones de los legisladores. Esto último, ha generado críticas de la oposición:

V. Incorpora lo dispuesto por los artículos 84 y 85 de nuestra Carta Magna al disponer, que en caso de que llegada la fecha del período presidencial no se presentase el Presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el primero de diciembre, cesará en su ejercicio el Presidente cuyo período haya concluido y ocupará el cargo de interino el ciudadano que designe el Congreso de la Unión, o en su falta, con el carácter de provisional el que designe la Comisión Permanente.

VI. Faculta al Congreso de la Unión para que estando presentes por lo menos las dos terceras partes del total de legisladores se constituya en Colegio Electoral y pueda nombrar un presidente interino de la República "en escrutinio secreto y por mayoría de votos";

VII La Ley dispone que cuando la falta del titular del Poder Ejecutivo sea por más de 30 días y en el caso de que el Congreso de la Unión no estuviere reunido, corresponde a la Comisión Permanente resolver sobre la licencia y designación del Presidente interino.

VIII. En concordancia con lo dispuesto en el COFIPE, establece que la calificación de las elecciones corresponde a los Consejos Distritales y Locales en la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores, respectivamente, la que puede ser impugnada ante el Tribunal Federal Electoral y sus fallos son definitivos e inatacables

IX. Modifica las bases de la calificación de la elección presidencial, la que si

bien, sigue correspondiendo a la Cámara de Diputados , ahora se realizará únicamente con base en los resultados consignados en las actas oficiales de cómputo distrital y en las resoluciones de las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, recaídas sobre los recursos de Inconformidad.

La nueva ley conformada por 113 artículos y diez transitorios, constituye un punto de partida para mejorar la normatividad interna del Congreso de la Unión, la cual se vio notablemente afectada en razón de la supresión de los Colegios Electorales para la calificación de la elección de los integrantes del Poder Legislativo.

Esta disposición retoma gran parte de lo dispuesto por la Ley anterior, pero adecuándose a las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994. No obstante, ha sido muy debatida la limitante para cuestionar al titular del Poder Ejecutivo durante su Informe de labores, práctica que se intentó realizar durante anteriores informes y no fue permitida. Si bien, los diputados al Congreso tienen atribución para conocer el estado que guarda la administración pública, es un exceso pedir cuentas al Presidente de la República al momento del informe cuando pueden llamar a los miembros del Gabinete para desahogar cualquier inquietud al respecto, y no ante la presencia de representantes de gobiernos extranjeros;

Otra controversia en torno a esta Ley ha sido considerar una limitante el que la calificación de la elección presidencial se realice sobre las actas oficiales de cómputo o resoluciones del Tribunal Federal Electoral, esto sin embargo no se considera inadecuado, dado que el conteo se práctica en las casillas electorales con la participación de los representantes de los partidos políticos y los ciudadanos insaculados, además en caso de discrepancia puede repetirse el conteo en los comités distritales, por ello no se justifica que el Colegio Electoral repita esta operación, lo contrario hubiera significado dudar de la honradez e

Imparcialidad de estos cuerpos colegiados y de todo el proceso electoral, lo que de darse sería competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁷⁷

XIII EL ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL⁷⁸

Para finalizar y como corolario de las reformas constitucionales de 1994, en este caso al artículo 122 fracción I, el Congreso de la Unión expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual recoge los trabajos de la Comisión Plural que para el mismo se realizó y en la que participaron diputados federales, representantes a la Asamblea y dirigentes de los diferentes partidos políticos que concurren en la Asamblea, y que consagra entre otras importantes disposiciones el nombramiento del Jefe del Distrito Federal que realizará el Presidente de la República, seleccionándolo de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal que pertenezcan al partido político que obtenga la mayoría de asientos en la Asamblea. Dicho nombramiento será sometido a la Asamblea para su ratificación en un plazo de cinco días y de no ser ratificado el Presidente formulará un segundo nombramiento, el cual también requiere ser ratificado en el mismo plazo, por el voto de la mayoría de los presentes. Si este último no se ratifica, el Senado hace el nombramiento definitivo de Jefe del Distrito Federal, pero no podrá elegir a un legislador que hubiere sido rechazado previamente para el cargo.

⁷⁷ Párrafo tercero del Artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸ Publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

CAPITULO IV

LA CALIFICACION DE ELECCIONES EN LAS LEGISLACIONES LOCALES

LA CALIFICACION DE ELECCIONES EN LAS LEGISLACIONES LOCALES

"Un político piensa en la próxima elección;
un hombre de Estado piensa en la próxima
generación"

JAMES F. CLARKE

. EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL

La entidad federativa es, desde el punto de vista geográfico, una instancia de división territorial en la que se asientan individuos, familias y pueblos con características culturales comunes que conforman una organización económica, política y social.

Gustavo Martínez Cabañas considera que desde la perspectiva jurídica "la entidad federativa es un espacio de gobierno, es decir, es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencia para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto le corresponde tenerlos medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración social"¹.

La entidad federativa conforma a la federación, consagrada en la

¹ Martínez Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal en México.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades, así como la autonomía en cuanto a su régimen interior.

En la Constitución, norma suprema fundamental y general del Estado Mexicano, se establece, con base en la voluntad y la soberanía del pueblo (artículos 39 y 40), que el gobierno mexicano es republicano, representativo, democrático y federal; determinando que la federación está compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

El artículo 115 de nuestra Carta Magna dispone que las constituciones locales deberán adoptar para su régimen interior de gobierno la forma republicana, representativa y popular teniendo como base de su división territorial al municipio libre (artículo 115 párrafo I).

Por la estructura misma del estado mexicano no se puede aceptar una doble soberanía, la de la federación y la de los estados, por ello se ha entendido esta última como una autonomía para el régimen estatal, negándosele el carácter de supremo, por ello se considera que el Congreso de la Unión para distinguir el Poder Legislativo Local del Federal, lo denomina Legislativo (artículo 116, párrafo I), Legislaturas de los Estados (artículo 116 y 122), o simplemente Legislaturas (artículo 135)².

El gobierno interior de los estados, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41 Constitucional, es una instancia de ejercicio de la soberanía popular, cuya legitimidad es determinada, en primer lugar, por la Constitución

² cfr. Arteaga Nava, Elisur en "Los Parlamentos Locales", **Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Parlamentaria**, Año 1, agosto - noviembre 1992, Nº 2, Centro de Estudios Parlamentarios. Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C., p.

General y ratificada por las Constituciones Locales, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal³.

Los gobiernos de las entidades federativas al igual que el gobierno federal dividen el ejercicio del poder público en tres funciones básicas, lo anterior de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116 de la Constitución General que señala: " El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial..."

La función legislativa local tiene por fundamento tanto a la Constitución General como a las particulares de cada entidad, y la organización y funcionamiento de este órgano se rigen por la Ley Orgánica del Poder Legislativo o su similar, y por los Reglamentos Internos de los Congreso Locales.

Al respecto dispone una tesis jurisprudencial lo siguiente:

CONGRESOS LOCALES. Sus facultades se hallan restringidas por la Constitución General de la República, entre otros puntos, por los artículos que establecen las garantías individuales, cuyos preceptos tienen obligación de observar todas las autoridades del país. T, XIII, p. 839, Amparo administrativo en revisión, Múgica, Francisco J., 1º de noviembre de 1923, mayoría de 7 votos.

En todas las Constituciones locales se respeta el principio constitucional de que una misma persona o corporación no podrá detentar la representatividad de dos o más poderes, salvo casos excepcionales que dicte el Congreso local o que marquen expresamente las mismas constituciones. El Ejecutivo o Legislativo contará con facultades extraordinarias que por su misma naturaleza correspondan a otro de los poderes.

³ Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., supra nota 1, p. 39

Cabe señalar, que nuestra Constitución General atribuye en su texto facultades y obligaciones a las legislaturas de los estados, pero poco interviene en cuanto a su estructura, la que deja en manos de los constituyentes locales.

Actualmente, todos los Congresos Locales se integran por una Cámara, la de Diputados, es decir, el Poder Legislativo de las entidades federativas se deposita en un cuerpo colegiado llamado "Congreso del Estado" o "Congreso Local", integrado por diputados electos popularmente. Por lo tanto, es un órgano unicameral.

Para algunos autores, las limitantes o inhibiciones que tiene la autonomía local al estructurar la organización de una legislatura de parte de la Constitución, consisten básicamente en respetar la cifra mínima de diputados en proporción al número de habitantes y la otra, la no reelección de los diputados⁴.

En 1933 se modificó el artículo 115 de la Constitución General que en la parte relativa dispuso: "Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes". La modificación de este precepto constitucional obligó a los Congresos Locales a introducir a nivel estatal el principio de no reelección⁵.

Por lo demás, los estados de manera autónoma estructuran la legislatura en la forma que más convenga a los intereses de la localidad, sin

⁴ cfr. Herrera y Lasso, Manuel, Estudios Constitucionales, T. II, p. 251

⁵ cfr. Arteaga Nava, Elisur, op. cit., supra nota 2, p. 39

embargo, existe uniformidad en la organización y funcionamiento de los Congresos Locales, que a veces difiere sólo por cuanto al número de sus miembros.

Todos los Congresos Locales son cuerpos colegiados en razón de la actividad legislativa que realizan y se integran por diputados electos bajo dos principios de votación: el primero, de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y, el segundo denominado principio de representación proporcional, conforme al sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal que comprende a la totalidad del territorio en cada entidad federativa. Por cada propietario se nombra un suplente, y los Diputados son renovables en su totalidad cada tres años.

Hoy en día todas las legislaturas de los estados, por el contrario de lo que sucede en Estados Unidos de Norteamérica, están integradas por una sola Cámara, a diferencia de nuestro vecino país del norte, donde la práctica común son dos Cámaras. Al respecto James Bryce señala lo siguiente:

“...Los únicos estados que han intentado no tener más que una sola cámara fueron Pensylvania, Georgia y Vermont, pero renunciaron a ello: el primero, después de una experiencia de cuatro años; el segundo, después de doce, y el tercero, al cabo de cincuenta...⁶”.

En nuestros textos constitucionales es posible observar que, durante la vigencia de la Constitución de 1824 existieron algunos congresos locales integrados por dos Cámaras, es el caso de Oaxaca que en su carta de 1825 (artículo 75), aludía a un Senado integrado por siete miembros que duraban en su encargo dos años y su renovación se hacía por mitad; lo mismo sucedía en la

⁶ Bryce, James, El Gobierno de los Estados en la República Norteamericana, La España Moderna, Madrid, s.f., p. 102

Constitución de Veracruz de 1825 (artículo 25), y en Durango, cuya Constitución de 1826 (artículo 29), preveía la existencia de un Senado integrado también por siete miembros que duraban en su encargo cuatro años y su renovación era parcial cada dos años⁷.

Pero a partir de la Constitución de 1857 los constituyentes locales a imitación del Poder Legislativo Federal, organizaron sus legislaturas con una sola cámara, y aún en 1874, con el restablecimiento del senado, las constituciones estatales no imitaron el sistema bicameral, práctica que se ha conservado hasta nuestros días, creemos que quizá debido a cuestiones económicas, o bien porque estiman que con la representación en el senado federal están debidamente protegidos sus intereses locales⁸.

En el presente siglo no se ha detectado un solo caso de sistema bicameral. Al respecto el maestro Elisur Arteaga, ha expresado que los "constituyentes locales.... aparentemente estuvieron convencidos del hecho de que tal inútil es un Congreso Local integrado por dos Cámaras, como por una, con la ventaja, en este último caso, de que se economizan fondos tan necesarios para obras más urgentes⁹.

En apoyo a lo antes señalado, el maestro don Felipe Tena Ramírez señala: "...aunque ningún texto lo prohíbe expresamente en la actualidad, cualquier tendencia a entorpecer a las entidades con una cámara más

⁷ cfr. Arteaga Nava, Elisur, op. cit., supra nota 2, p. 29

⁸ cfr. Arteaga Nava, Elisur, **Derecho Constitucional Estatal**, Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 211 - 212.

⁹ *Ibidem.*, p. 212

parecería a todas luces extravagante...¹⁰.

II. LA INTEGRACION Y LAS ATRIBUCIONES DE LOS CONGRESOS LOCALES.

En otro orden de ideas, y por lo que se refiere al número de miembros que integran la legislatura local, existen conflictos respecto al número adecuado. Don Emilio Rabasa criticó el hecho de que las legislaturas locales estuvieran integradas por escaso número de miembros, comentando¹¹:

"... el número de los miembros que componen las legislaturas es tan corto, que éstas no tiene los caracteres esenciales y útiles de un Congreso...

Es muy difícil romper las preocupaciones que origina la costumbre, y pocos habrá que no repugnen la idea de que una legislatura debe componerse por lo menos de cincuenta diputados; pero lo cierto es que siete, quince o veinte, no forman la institución especial que se llama Congreso, sino una comisión que sólo puede ser inútil o peligrosa. Creer que el cuerpo legislativo de un estado, porque éste es una república pequeña, debe ser de pocos miembros, es tan extravagante como reprochar a la naturaleza que haya dotado de una dentadura cabal a los hombres de pequeña talla. La composición del órgano gubernativo no debe proporcionarse con la importancia de la república, sino con la naturaleza de la función*.

Nuestra Carta Magna ha dispuesto que las legislaturas se renueven

¹⁰ Tena Ramírez, Felipe. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Porrúa, México, 1980, p. 136

¹¹ Rabasa, Emilio. **La Constitución y la Dictadura**. Editorial Revista de Revistas, México, 1912, p. 311 y ss.

cada tres años y en las Constituciones Locales se señalan los requisitos para ser diputado, el número de integrantes del Congreso, así como sus facultades, obligaciones y prohibiciones.

Al respecto se considera importante citar una tesis jurisprudencial sobre el particular, en la que se señala lo siguiente:

"LEGISLATURAS LOCALES: Al establecer la Constitución que deberán estar integradas, cuando menos, por 15 diputados, no se refiere al quórum que las mismas necesitan para funcionar legalmente, sino al número de representantes que a ellas deben pertenecer; de suerte que si se ha convocado para la elección de 15 diputados, y sólo han sido electos los necesarios para formar el quórum fijado por la ley, no puede tacharse de inconstitucional el funcionamiento de la legislatura".

T.VII, p. 131, Amparo administrativo en revisión, Pastor Moncada viuda de Blanco, Teodora, 5 de julio de 1920, unanimidad de 9 votos.

El Constituyente de 1917 fijó un número de diputados que podía ser aumentado a discreción de los estados, sin embargo, a raíz de la reforma del 20 de agosto de 1928 se estableció el sistema que subsiste, que es el que fija como mínimo 7, 9 y 11, en proporción al número de habitantes¹².

Por cuanto al mandato de los diputados locales, la Constitución de 1917 en sus primeros años de vigencia establecía dos años, pero a partir de la modificación hecha en 1933, como se señaló, por imitación, en todos los estados se ha aumentado a tres años. La renovación constante de los que ejercen el poder, mediante la intervención del electorado, obedece a la característica de

¹² cfr. Arteaga Nava, Ellsur, op. cit., supra nota 2, p. 33

la república, a que se aludió en el capítulo primero, como el sistema de gobierno consagrado en la Constitución mexicana en el artículo 40, el cual determina que: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república...; para hacer efectivo este principio se dispuso en los artículos 51, 56, 83 y 116 de la Constitución General de la República que los diputados, senadores, presidente de la república y gobernadores de los estados, durarán en sus encargos, los primeros tres años y los últimos seis años con la excepción de los ministros de la suprema corte de justicia, que son vitalicios.

Por cuanto a las elecciones, el artículo 115 Constitucional dispone que el régimen interior de un estado deberá ser popular, lo que implica la consulta a la ciudadanía, cuando menos, para cubrir los puestos de Gobernador, Legislaturas Locales y Ayuntamientos, que deberá ser directa, con lo que se elimina la práctica de elecciones indirectas que contemplaban leyes anteriores.

Por lo que se refiere a la integración del Poder Legislativo Local, es posible apreciar que la organización interna del Congreso se conforma por un Presidente, un Vicepresidente y uno o dos secretarios; dichos cargos son ocupados por los propios diputados y nombrados por votación de todos los miembros de la legislatura.

Las Constituciones Locales son también uniformes por cuanto a los requisitos para ser diputado local, con el propósito de garantizar niveles mínimos de capacidad para el desempeño del cargo, conocimiento general de los problemas de la comunidad, vinculación emotiva con la misma, además de la edad que es mayor a la requerida para el ejercicio de los derechos ciudadanos. En el siglo pasado se exigía una edad que fluctuaba entre los 25 años (Constitución de Coahuila y Texas de 1827, artículo 36 y Constitución de Chihuahua de 1858, artículo 39), y 24 años (Constitución de Hidalgo de 1870,

artículo 28) ¹³. En 1972, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos redujo la edad de 25 a 21 años, práctica que se ha seguido en todas las Constituciones Locales hasta nuestros días.

En el Congreso Local, para realizar el trabajo legislativo se organizan comisiones que se encargan de tareas específicas, algunas son "ordinarias" o "permanentes", y se encargan de estudiar, desarrollar y promover las iniciativas de legislación sobre áreas específicas de la vida social, política, económica y administrativa, en ellas se analizan los proyectos o iniciativas de ley, las reformas o adiciones a las leyes locales y los problemas de la población en el territorio de la entidad. Las más comunes son ¹⁴: de Gobernación, Legislativa y de Puntos Constitucionales, de Justicia, Planeación y Presupuesto, de Finanzas y Hacienda Pública, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Educación, Seguridad Pública, Agricultura y Ganadería, de Control Presupuestal y Contable, etcétera.

III. LOS COLEGIOS ELECTORALES EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES.

Retomando lo planteado en el capítulo primero de esta investigación donde se analizaron las tendencias seguidas por la teoría política respecto a la calificación de las elecciones, se concluyó en la existencia de dos sistemas: "aquellas en las que las responsabilidades del contencioso electoral las asume un órgano jurisdiccional y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección ¹⁵.

¹³ cfr. *Ibidem.*, p. 35

¹⁴ cfr. Martínez Cabañas, Gustavo, *op. cit.*, supra nota 1, p. 43.

¹⁵ López Chavarría, José Luis. **Las Elecciones Municipales y la Renovación Política Electoral**. Primera edición, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988, p. 89

Nuestro país, como se analizó en el capítulo anterior, en virtud de las reformas de 1993 a los artículos 41 y 60 Constitucionales, se ha incorporado al sistema de heterocalificación o calificación jurisdiccional, que se realiza a través de Organos y Tribunales electorales, en contraposición al sistema de calificación política que lo caracterizaba, y en virtud del cual se atribuyen estas facultades a organismos político – electorales, es decir a cuerpos colegiados de carácter legislativo. Estamos ciertos de que las facultades relativas a la autocalificación de las Cámaras serán suprimidos de los textos locales para adecuarlas a los nuevos preceptos constitucionales. Para ello habrá que esperar la reacción de los legisladores locales ante la reciente reforma, no obstante, y en tanto se introduce esta reforma en los Constituciones Locales, resulta conveniente conocer la forma en que se ha llevado a la práctica este sistema político.

Para tal efecto, es importante considerar que una de las Comisiones del Congreso Local de mayor relevancia era la Comisión instaladora, la cual estaba formada por diputados de la legislatura saliente que estuvieran por concluir el último período de sesiones; se creaba con el fin de instalar la nueva legislatura, dando posesión a los miembros del colegio electoral, quienes a su vez, califican las elecciones de los integrantes de la nueva legislatura. En el caso de que esta legislatura no se encontrara en período de sesiones ordinarias, la comisión o diputación permanente asumiría la responsabilidad y el carácter de la comisión instaladora.

Se debe recordar que hasta antes de las reformas la responsabilidad de otorgar las constancias a los presuntos diputados y vigilar la elección de los mismos correspondía en primer lugar a la Comisión Estatal Electoral, y posteriormente, por lo menos hasta antes de las citadas reformas, al Colegio Electoral integrado por presuntos miembros de la legislatura entrante encargados de darle validez a través de las respectivas calificaciones y declaratorias a las

elecciones del Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos del estado y Senadores.

Gustavo Martínez Cabañas señala que en materia electoral el Congreso Local estaba facultado para¹⁶:

- hacer el escrutinio de los votos emitidos en las elecciones de gobernador y diputados a la legislatura del estado;
- calificar dichas elecciones, declarar quienes, por haber obtenido mayoría de votos, deben desempeñar dichos cargos y resolver sobre la renuncia que presentaren los funcionarios antes señalados;
- resolver cualquier duda que ocurra sobre la validez de las elecciones populares y cualidades de los elegidos;
- dar leyes por virtud de las cuales en la Integración de las legislaturas locales se introduzcan el sistema de diputados de minoría y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos (artículo 115 fracción VIII, párrafo décimo);
- expedir Leyes Electorales (artículo 36, fracción III, IV y V), por virtud de las cuales se de ingerencia a los partidos políticos nacionales en las elecciones estatales y municipales (artículo 40, párrafo 6);
- decidir sobre las elecciones de los Ayuntamientos cuando se reclame contra ellas;
- llamar a los diputados suplentes para que concurren al Congreso, previa calificación del impedimento de los propietarios;
- hacer la declaración de Senador electo y expedir la

¹⁶ cfr. Martínez Cabañas, Gustavo, op. cit., supra nota 1, p. 44

constancia respectiva (artículo 56, párrafo segundo);

– erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de los Ejecutivos Locales¹⁷;

– nombrar al gobernador interino que convoque a elecciones o concluya el período, cuando por cualquier causa de las previstas en la Constitución local, el Poder Ejecutivo carezca de titular;

Cabe señalar que, por la función que venían realizando la comisión instaladora y el colegio electoral se les ha considerado comisiones "extraordinarias" o "especiales", en virtud de que se creaban para un fin específico, el cual, una vez cumplido, desaparecían.

El artículo 60 Constitucional que con anterioridad a la reforma de 1993, regulaba lo relativo a la calificación de las elecciones a través de los Colegios Electorales tiene preceptos correspondientes en las Constituciones de todos los estados de la República, mismas que se considera conveniente analizar para conocer la forma en que se venía practicando este sistema en los estados de la República Mexicana con el propósito de evaluar en que medida deberán modificarse dichos procedimientos para adecuarse a las nuevas reformas. En razón de lo anterior, se presenta el artículo correspondiente de los referidos textos constitucionales que a la letra señalan:

AGUASCALIENTES

Artículo 27.– "Son facultades del Congreso:

XI. Erigirse en Colegio Electoral para la calificación de las

¹⁷ Madrazo, Jorge, "Reforma Política y Legislación Electoral de las Entidades Federativas" en *Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas*. México, Siglo XXI editores, 1985, p. 326.

elecciones de Diputados por ambos principios, Gobernador y miembros de los Ayuntamientos y declarar electos a los que hayan obtenido mayoría*.

BAJA CALIFORNIA

Artículo 20.- "El Congreso calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará con los cuatro presuntos Diputados que, de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Local Electoral, hubiesen obtenido mayor número de votos y, en su caso, por un presunto Diputado de minoría que hubiese obtenido mayor número de votos, de acuerdo con la constancia que expida la Comisión Estatal Electoral".

BAJA CALIFORNIA SUR

Artículo 43.- "La Diputación Permanente del Congreso del Estado, convocará a período extraordinario de sesiones, para que en los términos de la Ley Electoral del Estado, proceda a calificar las elecciones de los diputados locales que habrán de constituir la siguiente legislatura.

Por lo que hace a las elecciones de Gobernador y Ayuntamientos, el Congreso del Estado que se instale cada tres años, habrá de constituirse en Colegio Electoral, en los términos de la Ley Electoral del Estado para su calificación y en su momento la Comisión respectiva emitirá el dictamen que corresponda*.

Esta Constitución otorgaba a la legislatura saliente la facultad de calificar a la entrante.

CAMPECHE

Artículo 36.- "El Congreso calificará las elecciones de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por los cinco presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Electoral del Estado, hubieren obtenido mayor número de votos, y por dos presuntos diputados de representación proporcional. La Ley determinará la forma de seleccionar a los miembros del Colegio".

COAHUILA DE ZARAGOZA

Artículo 44.- "Los diputados efectuarán las Juntas Preparatorias que fueren necesarias para el examen y calificación de sus respectivas elecciones..."

COLIMA

Artículo 26.- "Son facultades del Congreso:

VI.- Calificar irrevocablemente la elección de sus miembros y resolver las dudas que ocurran sobre la misma";

CHIAPAS

Artículo 19.- "El Congreso del Estado calificará las elecciones de sus miembros, a través de un Colegio Electoral, integrado por siete presuntos diputados electos por el sistema de mayoría relativa

que hayan alcanzado mayor número de votos y, en su caso, por tres presuntos diputados electos por el sistema de representación proporcional de las listas que hubiesen logrado la más alta votación. Las resoluciones del Colegio Electoral serán definitivas e inapelables. Los organismos electorales correspondientes expedirán las constancias de mayoría y las relativas a las listas que hubiesen logrado más altas votaciones".

CHIHUAHUA

Artículo 46.- "La Junta Preparatoria (integrada por los presuntos diputados electos por mayoría relativa), calificará las elecciones o credenciales de los presuntos diputados electos según el principio de mayoría relativa y acreditará a los propietarios y suplentes electos por el principio de diputados de minoría, exhortando a los ausentes a que concurran y, una vez calificada por lo menos más de la mitad de las elecciones o credenciales, se procederá a nombrar Presidente, Vicepresidente, Secretarios y Prosecretarios del Congreso; se hará por el Presidente, la declaración solemne de quedar instalado aquél, el que calificará las demás credenciales que no lo hubieren estado por la Junta Preparatoria, y empezará a funcionar en la fecha que esta Constitución señala".

DURANGO

Artículo 37.- "Las elecciones para integrar el Congreso, serán calificadas a través de un Colegio Electoral que se formará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Estatal Electoral tanto por los electos

por el principio de votación mayoritaria relativa, como los electos por el principio de representación proporcional.

...; las resoluciones del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, que será la última instancia en la calificación de las elecciones. Todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

ESTADO DE MEXICO

Artículo 45.- "La Legislatura calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por once presuntos diputados con constancias de mayoría y de cuatro presuntos diputados de representación proporcional, cuyos partidos hubieren obtenido el porcentaje más alto de votación. En ambos casos los integrantes del Colegio Electoral serán designados por sus respectivos partidos*.

GUANAJUATO

Artículo 48.- "La diputación permanente instalará al Colegio Electoral integrado por los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia de mayoría y por los presuntos diputados a quienes la Comisión Estatal Electoral les haya entregado constancia de representación proporcional. El Colegio Electoral calificará las elecciones de diputados y sus fallos serán definitivos e inatacables*.

En este supuesto, es la nueva legislatura la que se autocalifica y

la anterior solo participa a través de la diputación permanente, para instalar al Colegio Electoral, hecho lo cual, desaparece.

GUERRERO

Artículo 38.- "Constituidos en Colegio Electoral, los presuntos diputados que hubieren obtenido constancias de mayoría otorgadas por el Comité Distrital Electoral correspondiente, debidamente registradas por la Comisión Electoral, o de éstas las constancias de asignación en el caso de diputados de minoría se reunirán en la Capital del Estado, en el mes de febrero del año siguiente al de la elección, para calificar las elecciones de diputados de mayoría y asignación de los de minoría, conforme al procedimiento que al efecto se establezca en la Ley Electoral del Estado y la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento".

HIDALGO

Artículo 37.- "Después de efectuadas las elecciones que prevé esta Constitución, los ciudadanos que hayan obtenido la credencial de presunto diputado, se reunirán a efecto de erigirse en Colegio Electoral, para calificar dichas elecciones en los términos de la Ley de la materia. Las resoluciones del Colegio Electoral serán definitivas e irrevocables y ningún Poder, autoridad o funcionario podrán revisar ni poner en duda los títulos de legitimidad, de cualquier funcionario declarado electo por el propio Colegio".

JALISCO

Artículo 8.-

.....

"El Colegio Electoral del Congreso del Estado calificará la elección de sus miembros, que se integrará con todos los presuntos diputados electos, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional, que hubiesen obtenido su constancia expedida por el Consejo Electoral del Estado. El Colegio Electoral hará la declaratoria de quienes son diputados conforme a la Ley.

La diputación permanente es la facultada para instalar el Colegio Electoral".

MICHOACAN DE OCAMPO

Artículo 25.- "El Congreso del Estado calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral, que se integrará por cinco presuntos diputados que de acuerdo a las constancias de mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos y además, en su caso, hasta por dos presuntos diputados que resultaren electos en la circunscripción plurinominal que obtuviese la votación más alta.

Procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado contra las resoluciones del Colegio Electoral del Congreso.

Si el Supremo Tribunal de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en

la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicho Congreso para que emita una nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

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

MORELOS

Artículo 30.- "El Congreso del Estado calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral integrado por cuatro presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Local Electoral, hubieren obtenido mayor número de votos y por un presunto diputado que resultare electo en la circunscripción plurinominal que obtuviera la votación más alta*.

NAYARIT

Artículo 26.-

.....

Las elecciones de diputados serán calificadas por un Colegio Electoral que se integrará con todos los presuntos diputados electos por mayoría relativa y todos los presuntos diputados asignados por la representación proporcional.

NUEVO LEON

Artículo 63.- "Pertenece al Congreso:

XV.- "Computar los votos que hubieren obtenido los candidatos para los cargos de Gobernador y Diputados; hacer lo propio con

los obtenidos por los partidos políticos para los efectos del artículo 46 de esta Constitución; decidir los empates o indecisiones que resulten; resolver las dudas que se ofrezcan sobre la nulidad de las expresadas elecciones y sobre la legalidad de los electos; y calificar la verdadera imposibilidad que aleguen los elegidos para no aceptar dichos cargos*.

OAXACA

Artículo 39.- "La nueva legislatura calificará la elección de sus miembros a través del Colegio Electoral el que se integrará con los siete diputados que mayoría que hubieren obtenido la más alta votación y con tres de representación proporcional y se seguirá el procedimiento siguiente:

I. Los presuntos diputados, propietarios y suplentes, presentarán sus credenciales a la Secretaría de la Legislatura, para que sean registradas y se pase lista de ellas en la primera Junta Previa, que deberá efectuarse el día 1º de septiembre. En ésta o en una 2ª Junta Previa, se elegirá Mesa Directiva del Colegio Electoral, conforme a la fracción I del artículo 41 de esta Constitución*.

.....

.....

Artículo 41.- "Las Juntas Previas y Preparatorias se sujetarán a lo que disponga el Reglamento Interior de la Legislatura, el cual deberá comprender las bases siguientes:

V.- La calificación de la legitimidad de las credenciales será hecha por mayoría absoluta de votos de los presentes, y estas resoluciones serán definitivas*.

PUEBLA

Artículo 43.- "El Colegio Electoral lo formarán los presuntos diputados tanto de mayoría como de representación proporcional; y su funcionamiento además de lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, se regirá por las siguientes disposiciones:

VIII. "Los presuntos diputados nombrarán Presidente, Vicepresidente y Secretarios del Colegio Electoral y calificarán sus propias credenciales".

Artículo 44.- "Una vez calificadas por el Colegio Electoral las credenciales de más de la mitad de los presuntos diputados se procederá, en términos de lo que dispongan la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, a nombrar Presidente, Vicepresidente y Secretarios del Congreso y a declarar solemnemente que queda instalada la Legislatura".

QUERETARO

Artículo 39.- "La Legislatura calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por tres presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Electoral del Estado, hayan obtenido mayor número de votos y por dos presuntos diputados de representación proporcional, uno de cada partido, con el porcentaje más alto de votación. Su resolución será definitiva e inatacable".

QUINTANA ROO

Artículo 54.- "La Legislatura calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable".

SAN LUIS POTOSI

Artículo 27.- "Las elecciones de diputados serán calificadas por un Colegio Electoral compuesto por cinco presuntos diputados de mayoría y cuatro presuntos diputados de representación proporcional. La Ley determinará la forma de seleccionar a los miembros del Colegio".

SINALOA

Artículo 26.- "Cada Legislatura calificará definitiva e irrevocablemente las elecciones de sus propios miembros, a través de un Colegio Electoral que se integrará con los presuntos diputados que hubieren obtenido sus respectivas constancias de mayoría o de asignación proporcional.

La Ley Orgánica del Congreso del Estado señalará la manera de hacer dichas calificaciones".

SONORA

Artículo 64.- "El Congreso tendrá facultad:

XV.- Para erigirse en Colegio Electoral con el fin de computar y calificar las elecciones de Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos del Estado, con el objeto de resolver de oficio y en definitiva quienes hayan sido electos para los cargos respectivos y también para hacer lo propio con los resultados obtenidos por los partidos políticos para los efectos de dictaminar y asignar respectivamente, cuales candidatos deberán acreditarse como diputados de minoría y cuales regidores según el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo 115 de la Constitución Federal y los artículos 31 y 130 de esta Constitución*.

TABASCO

Artículo 20.- "La Cámara entrante, erigida en Colegio Electoral, calificará las elecciones de sus miembros resolviendo las dudas o controversias que se presenten con motivo de aquellas y sus resoluciones serán definitivas e inatacables*.

TAMAULIPAS

Artículo 28.- "Las elecciones de diputados serán calificadas por el Congreso constituido en Colegio Electoral, en los términos establecidos por el artículo 58, fracciones XXX y XXXI, de esta Constitución.

De no erigirse en Colegio Electoral el Congreso del Estado, los presuntos Diputados, cinco días antes de que deban iniciar sus funciones, se constituirán en Colegio Electoral y en Sesión Permanente procederán a la calificación de sus elecciones*.

Artículo 58.- "Son facultades del Congreso:

XXX.- Erigirse en Colegio Electoral para calificar las elecciones de Ayuntamientos, Diputados Locales, Gobernador del Estado y para declarar electos Senadores al Congreso de la Unión, en los términos del Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

TLAXCALA

Artículo 39.- "Cada Legislatura calificará las elecciones de sus miembros a través de un Colegio Electoral, que se integrará con los presuntos diputados que exhiban constancias de mayoría expedida por la autoridad competente. Sus resoluciones serán definitivas e inatacables. Las Leyes regularán la estructura y el funcionamiento del Colegio".

VERACRUZ

Artículo 50.- "La Legislatura calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral, que se integrará por los seis presuntos diputados que, de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Estatal Electoral, hubieren obtenido mayor número de votos y por un presunto diputado de cada una de las cuatro listas, de las registradas, que hayan alcanzado la votación más alta en la circunscripción plurinominal.

Las resoluciones del Colegio Electoral de la Legislatura del Estado serán definitivas e inatacables".

YUCATAN

Artículo 25.- "El Congreso califica irrevocablemente la elección de sus miembros y resuelve las dudas relativas a la misma elección".

ZACATECAS

Artículo 34.- "La Legislatura calificará la elección de sus miembros a través de un Colegio Electoral que se integrará por cuatro presuntos diputados que, de acuerdo con las constancias de mayoría que registre la Comisión Electoral de Estado, hubieren obtenido mayor número de votos, y de dos presuntos diputados que resultaren electos en la circunscripción plurinominal, con votación más alta.

Procede el recurso de reclamación ante el Supremo Tribunal de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Legislatura del Estado.

Si el más alto Tribunal del Estado considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Legislatura para que emita nueva resolución, la que tendrá el carácter de definitiva e inatacable".

Del estudio y análisis a los textos de los artículos citados de las 31 Constituciones Locales se pueden inferir las siguientes conclusiones:

- todos han incorporado el sistema contencioso político o de

autocalificación;

- cada legislatura califica las elecciones de sus miembros y los demás poderes carecen de competencia en la materia;
- las resoluciones del Colegio Electoral son inatacables, no pudiendo ser revisadas ni por el órgano que las emite;
- el Colegio Electoral principalmente se integra por diputados de mayoría, y en algunos casos también por diputados de representación proporcional;
- previo al análisis de cualquier asunto se debe constituir la Asamblea en Colegio Electoral; y
- las resoluciones que emite son con vista a las constancias y documentación expedidas por los órganos electorales locales competentes¹⁸.

IV. LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES.

Para analizar los procesos electorales municipales y sus diversas etapas, es menester considerar el contenido político del artículo 115 de nuestra Constitución, así como lo preceptuado en las Constituciones particulares de cada Estado, en las Leyes Electorales de esas entidades y en las Leyes Orgánicas Municipales.

El Doctor Carlos Quintana Roldán señala que "El proceso electoral municipal es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, encaminados a

¹⁸ cfr. Arteaga Nava, Elisur, op. cit., supra nota 2, p. 42

elegir a los integrantes de los Ayuntamientos¹⁹.

Son fases integrativas comunes en la legislación electoral local para la elección de los Ayuntamientos las siguientes²⁰:

a) "la primera etapa o de preparación de los comicios, que conlleva, a su vez, cuando menos: el registro de electores, la designación de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación necesaria para los comicios (listados, boletas de votación, documentos varios), la integración de casillas, etcétera.

b) la segunda etapa de este proceso se integra con la Jornada electoral o sea la recepción física de los sufragios y la realización de escrutinios el día de la elección;

c) finalmente, una tercera etapa del proceso electoral se constituye con los actos posteriores a la propia votación, como son el conteo o cómputo de votos, el levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría (así como las de representación proporcional), la calificación de las elecciones municipales y finalmente, la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal".

¹⁹ Quintana Roldán, Carlos en "Los Procesos Electorales Municipales", **La Reforma Municipal Mexicana**, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año I, Núm., 2 Mayo – Agosto de 1986, p. 576.

²⁰ *Ibidem.*, pp. 576 – 577.

Con respecto a esta última etapa, previa a la integración definitiva de los Ayuntamientos, las diversas Leyes y Códigos Electorales Estatales disponen que una vez concentrada la votación en la Comisión Municipal Electoral, corresponde a este órgano hacer el concentrado de los resultados de las casillas, e integrar los paquetes electorales que deberán ser remitidos a la Comisión Estatal Electoral, cuando corresponda a ésta, realizar la calificación respectiva.

La Calificación de las Elecciones Municipales se ha manejado con múltiples criterios, en los que no existe un organismo común a todos ellos, a diferencia de lo que ocurre tratándose de la calificación de Diputados y del Gobernador del Estado, donde la calificación la realiza el Congreso erigido en Colegio Electoral.

En el ámbito Municipal, la calificación electoral municipal en los 31 estados de la República, se ha realizado básicamente a través de cinco formas²¹:

I. LA CALIFICACION DE LA ELECCION DE AYUNTAMIENTOS LA REALIZA LA COMISION ESTATAL ELECTORAL.

Lo que se presenta en los estados de México y Morelos, en términos de lo dispuesto por sus leyes electorales siguientes:

ESTADO DE MEXICO

Artículo 63.- "La Comisión Estatal electoral tiene las facultades y obligaciones siguientes:

²¹ Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral - 1989, Primera Edición, México, 1989.

XXV. "Calificar la elección de miembros de los Ayuntamientos, extendiendo la constancia respectiva a los candidatos que resulten electos;..."

MORELOS

Artículo 43.- "La Comisión Electoral del Estado tiene las siguientes facultades:

XIV. Calificar la elección de los miembros de los Ayuntamientos y ordenar la publicación de su resolución en el periódico oficial del Estado".

II. LA CALIFICACION DE LA ELECCION DEL AYUNTAMIENTO ES HECHA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO

Esto que ocurre en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán, entre otros.

El artículo 16 de la Ley Electoral de **Aguascalientes** señala: "La Legislatura del Estado, al recibir los paquetes electorales relativos a la elección de Ayuntamientos y el informe rendido por la Comisión Estatal Electoral sobre ese particular, calificará las elecciones y resolverá los recursos de queja presentados, en su caso, y su resolución será definitiva e inapelable..."

En **Baja California Norte**, el artículo 188 de su Ley Electoral dispone: "El Congreso del Estado, calificará la elección de los Ayuntamientos, su resolución es definitiva e inatacable y deberá hacerla, así como la declaratoria respectiva, a más tardar el día

treinta de octubre del año de la elección”.

El mismo artículo 188, pero de la Ley Electoral de **Baja California Sur** señala: “El Congreso del Estado, erigido en Colegio Electoral conforme al artículo 64 fracción VII de la Constitución Política del Estado, calificará las elecciones de los miembros de los Ayuntamientos, declarando electos a los ciudadanos que hayan obtenido mayoría de votos”.

“Asimismo, conocerá el cómputo total de votos emitidos en el Municipio de la capital del Estado para acreditar en su caso, los regidores de representación proporcional de acuerdo a lo establecido por el artículo 135 de la Constitución Política del Estado”.

El Código Electoral del estado de **Campeche** dispone en su artículo 266.- “El Congreso del Estado erigido en Colegio Electoral estudiará los expedientes correspondientes a la elección de Ayuntamientos, Juntas y Comisarías Municipales que le haya turnado la Comisión Electoral del Estado, verificará los cómputos y calificará la elección de concejales de cada uno de los municipios del Estado vigilando se apeguen a los lineamientos del artículo 102 de la Constitución Política del Estado y las disposiciones relativas”.

“La calificación y la declaratoria respectiva deberá hacerse a

más tardar el día veinticinco de diciembre del año de la elección*.

El artículo 244 del Código Electoral del Estado de **Chiapas** enuncia: "Corresponde al Congreso del Estado calificar la validez de las elecciones de Ayuntamientos, dicha calificación y declaratoria respectiva deberá hacerlas, a más tardar el 10 de diciembre del año de la elección*.

El Código Electoral para el Estado de **Guanajuato** por su parte, regula en su artículo 248 la calificación de elecciones hecha por la legislatura del Estado, en los términos siguientes: "El Congreso del Estado, constituido en Colegio Electoral, calificará las elecciones de Ayuntamientos, la tercera semana del mes de la elección previa recepción de los paquetes electorales y de los informes de las Comisiones Municipales Electorales y de la Comisión Estatal Electoral*.

El artículo 195 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de **Hidalgo** dispone: "La Cámara de Diputados del Congreso del Estado, erigida en Colegio Electoral.... calificará las elecciones de los candidatos de mayoría y minoría de los Ayuntamientos del Estado y determinará de acuerdo con los comportamientos electorales a que partidos políticos corresponden los regidores de minoría. Su resolución es definitiva e inobjetable*.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de **Tlaxcala**, en su artículo 160 contempla una disposición análoga en los términos siguientes: "El Comité Municipal remitirá dentro de las veinticuatro horas siguientes, al Congreso del Estado, los paquetes relativos a la elección de munícipes para su calificación".

Finalmente, dentro de esta calificación de elecciones a cargo de la legislatura del Estado, se encuentra lo dispuesto por el artículo 179 de la Ley Electoral del Estado de **Yucatán**, que señala: "El Colegio Electoral al recibir los paquetes electorales relativos a la elección de Ayuntamientos y el informe rendido por la Comisión Electoral del Estado, sobre las mismas, calificará las elecciones, resolviendo los recursos de queja presentados, en su caso, y su resolución será definitiva y no admitirá recurso alguno".

III. LA CALIFICACION DE LA ELECCION LA REALIZA EL PROPIO AYUNTAMIENTO ELECTO O EL AYUNTAMIENTO EN FUNCIONES.

Es el caso de los estados de Quintana Roo, Querétaro y Michoacán.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de **Quintana Roo**, prevé en su artículo 72 este supuesto al señalar:

"Los Comités Electorales tienen las atribuciones siguientes...

*B. En las elecciones de Ayuntamiento...

IV. Remitir paquetes de la elección, al Ayuntamiento respectivo dentro de las 48 horas siguientes al término del cómputo, a fin de que la junta preparatoria esté en aptitud de proceder a la calificación correspondiente....

El Código Electoral del Estado de **Querétaro** contempla este sistema en el artículo 238 en los términos siguientes: "Para los efectos del artículo 135 de la Constitución Política Local, los Ayuntamientos en ejercicio en funciones de Colegio Electoral calificarán la elección de los Ayuntamientos electos para el período inmediato siguiente".

Por cuanto a la Ley Electoral del Estado de **Michoacán**, el artículo 171 de la misma señala: "El jueves siguiente ~~al~~ segundo domingo de diciembre del año en que hayan efectuado comicios para renovar los Ayuntamientos, el Presidente Municipal en funciones, citará a los candidatos electos que tengan constancia de mayoría relativa para los cargos de Presidente, Síndico y Regidores propietarios, para que constituidos en Colegio Electoral, califiquen las elecciones".

IV. LA CALIFICACION DE LA ELECCION LA REALIZA UN ORGANISMO ELECTORAL PROPIO DEL MUNICIPIO.

Este supuesto se presenta en el Estado de **Nuevo León**, en donde la Comisión Municipal Electoral, a más tardar dentro de los siete días siguientes al cómputo total de los votos emitidos en la elección, se convierte en un organismo calificador.

Lo anterior se encuentra previsto en los artículos 174 y 175 de su Ley Electoral. Artículo 174.- "La Comisión Municipal Electoral a más tardar dentro de los siete días siguientes al cómputo total de los votos emitidos en la elección, se convertirá en un organismo calificador".

Artículo 175. "La Comisión Municipal Electoral calificadora declarará electa a la planilla que hubiere obtenido mayoría, considerando en todo caso, los resultados del cómputo final y las resoluciones que hubiere emitido el Tribunal Electoral".

V. LA LEGISLATURA DEL ESTADO, ERIGIDA EN COLEGIO ELECTORAL, INTERVIENE PARA LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES, PERO SOLO CUANDO SE ARGUMENTEN CAUSAS DE NULIDAD..

Los Estados de la República que manejan este supuesto son Chihuahua, Morelos y Puebla, toda vez que, de no suceder esta eventualidad, la calificación la hará normalmente el órgano político-electoral correspondiente, es decir, la propia legislatura.

La Ley Electoral de Estado de **Chihuahua** dispone en su artículo 163 que "El Congreso del Estado constituido en Colegio Electoral calificará las elecciones siguientes:

"II. La de miembros de Ayuntamientos cuyo proceso o resultado haya sido reclamado de nulidad..."

Por su parte, la Ley Electoral del Estado de **Morelos** previene en su artículo 159.- "La nulidad de una elección solamente podrá ser declarada por el Colegio Electoral del Congreso del Estado; o el propio Congreso del Estado en los casos de Elecciones de Gobernador, Presidente Municipal, Síndico y Regidores....."

Por último, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado Libre y Soberano de **Puebla**, enuncia en su artículo 201 que "Dentro de los tres días siguientes a la fijación del acta a que se refiere el artículo anterior, los candidatos o sus representantes podrán reclamar la calificación de las elecciones Municipales, mediante escrito que, acompañado de las pruebas conducentes se presente ante la Junta Calificadora correspondiente, la que lo remitirá al Congreso del Estado junto con la documentación relativa a la elección, para los efectos del artículo 57 fracción XXII de la Constitución Política Local".

En resumen, es posible afirmar que cuando la Comisión Estatal Electoral califica las elecciones de los Ayuntamientos, este órgano político tiene facultades plenas para calificar y resolver sobre vicios y nulidades, y otras veces, sólo cuenta con facultades de calificación pero no para declarar nulas las elecciones, atribución que corresponde sólo al Congreso del Estado.

Sin embargo, no se considera que la calificación de elecciones por la Comisión Estatal Electoral sea el mejor sistema, toda vez que esta práctica vulnera la autonomía municipal. En el Estado de México, se ha tratado de mejorar este sistema integrando como comisionados, a dos representantes designados por la mayoría de los Ayuntamientos.

Por otra parte, el sistema de calificación por vía del propio Ayuntamiento electo, constituido en junta previa o colegio, tampoco garantiza el respeto a la voluntad ciudadana, ni la imparcialidad del órgano para juzgarlos. Como ejemplo se pueden citar los estados de Michoacán y Querétaro, que han registrado conflictos políticos en sus municipios que han afectado el orden social y el carácter democrático y limpio de las elecciones.

Estamos ciertos que mayor imparcialidad existirá en la calificación de los comicios en la medida en que esta función la realicen órganos colegiados y jurisdiccionales creados ex profeso que serán la última instancia en la materia, lo anterior en cumplimiento a las reformas a los artículos 41 y 60 Constitucional de 1993.

En lo subsecuente, y como se analizó en el capítulo anterior, la etapa de calificación de elecciones, estará a cargo del Instituto Federal Electoral en primera instancia y del Tribunal Federal Electoral, que actuará precisamente, a través de una Sala denominada de Segunda Instancia, para combatir las resoluciones emitidas por las Salas Regionales, aunque también existe la propuesta de crear en los estados Tribunales Estatales Electorales, que tendrían a su cargo la vigilancia y calificación de los procesos electorales, correspondiendo a los ciudadanos, partidos políticos y gobierno la preparación y desarrollo de los mismos, y cuya reglamentación y competencia deberán regular el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los Códigos y Leyes Electorales Locales.

CAPITULO V

EL SISTEMA DE CALIFICACION DE ELECCIONES EN EL DERECHO ELECTORAL COMPARADO

EL SISTEMA DE CALIFICACION DE ELECCIONES EN EL DERECHO ELECTORAL COMPARADO

**"Ningún hombre es demasiado bueno para
gobernar a otro sin su consentimiento"**

ABRAHAM LINCOLN

Para finalizar el estudio de los sistemas de calificación electoral se estima conveniente presentar mediante una aproximación comparativa, las funciones organizativas de las principales fases del proceso electoral en diversos países.

Para tales efectos, se inicia con el estudio de los países de América Central, pasando por los países Andinos, hasta llegar a los del Cono Sur, pero no se analizan los países en donde no se llevan a cabo elecciones democráticas competitivas (como Cuba), ni aquellos en los que el Estado carece de una soberanía política plena (Puerto Rico).

Posteriormente, se analiza el sistema seguido en los Estados Unidos de América, y por último el de algunos países de Europa, cuyos sistemas electorales han servido de modelo a nuestro país, lo anterior, sin el propósito de realizar una evaluación política de sus procesos electorales.

I. LA LEGISLACION IBEROAMERICANA

Para algunos autores el constitucionalismo iberoamericano surge para llenar el vacío producido por la crisis política de la Península Ibérica, como consecuencia de la invasión por el ejército de Napoleón que se veía influenciado por los dos modelos de constitucionalismo escrito de la época, el de

la Constitución de Filadelfia y el de los texto franceses con sus ideales de soberanía popular, republicanismo y separación de poderes¹.

En América Latina, como en todo el mundo, las elecciones se han convertido en un eficaz instrumento que permite acceder a la soberanía del pueblo, la que es asegurada con el fin de velar por su transparencia, objetividad y autenticidad de los procesos electorales, por organismos que integran la administración electoral.

Del estudio al Derecho Electoral Comparado en América Latina, es posible afirmar que, en términos generales, los principales órganos de la Administración Electoral son las Juntas o Tribunales Electorales, en sus distintos niveles (Nacional o Central, de Distrito o Circunscripción, Municipal y de Zona) y las Mesas Electorales. En la cima de esta estructura piramidal se encuentra la Junta Electoral, Central o Nacional, que suele ser un órgano permanente, integrado por miembros de la carrera judicial y juristas prestigiados (en la mayoría de los casos), aunque los partidos políticos de Iberoamérica suelen tener influencia en los mismos para proponer o designar a los miembros de estos Tribunales o Juntas Nacionales, cuyas funciones más importantes son²:

- 1) Resolver las consultas y dudas que eleven las Juntas Electorales de nivel inferior;
- 2) Atender las quejas, reclamaciones y recursos que se le presenten;

¹ cfr. Legislación Electoral de Iberoamérica, un Análisis Comparativo, T. III, Instituto Federal Electoral, México, 1991, p. 7.

² cfr. *Ibidem.*, p. 24.

- 3) Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervengan en las operaciones electorales;
- 4) Corregir y sancionar infracciones electorales que no constituyan delito.

Por lo que se refiere a las Juntas Electorales de nivel inferior, estas son regularmente órganos discontinuos, las que a diferencia de los órganos superiores están integrados no sólo por juristas profesionales, y cuya competencia se extiende al ámbito geográfico situado bajo su supervisión.

En ocasiones, los ciudadanos electos por representación popular pueden componer los órganos electorales, como sucede en Paraguay y Uruguay.

Del análisis a los sistemas electorales comparados, se observa una concentración generalizada de la justicia electoral, en los propios órganos de la Administración electoral o en Tribunales especiales cuya misión es realizar esta función, y que en la mayoría de los países constituye la última instancia de los procesos electorales.

Nuestro tema de estudio se centra en la última fase electoral, es decir, en la proclamación definitiva de los candidatos electos, una vez agotados los recursos legales, por los órganos electorales correspondientes. En los diversos sistemas de contencioso electoral, el órgano que resuelve estas reclamaciones es el órgano verificador de poderes. En el capítulo primero de esta tesis se comentó que existen dos sistemas básicos: el control por un órgano jurisdiccional o por parte de la misma Cámara elegida. La doctrina en el marco del derecho comparado se ha inclinado por la primera para asegurar la imparcialidad en la verificación de poderes, pues considera que el otro sistema conlleva el

predominio de consideraciones políticas frente a las jurídicas, justificado en la idea de soberanía de la Cámara y a un legalismo excesivo de los órganos jurisdiccionales.

"En último término, la solución adecuada depende de la tradición constitucional del país y de sus hábitos políticos"³.

A. LOS PAISES DE AMERICA CENTRAL Y MEXICO.

En América Central, para ser miembro de las distintas instituciones que configuran el órgano electoral, únicamente **México** y **Guatemala** establecen la apoliticidad de los integrantes. En nuestro país, se exige incluso no haber sido miembro activo de algún partido político por lo menos tres años antes del desempeño del cargo (artículos 76 COFIPE).

Guatemala no determina plazos pero exige que no sean asesores o mandatarios, ni hayan desempeñado cargo alguno, en cualquier organización de carácter político (artículos 124, 174 y 182 de la Ley Electoral y de los Partidos Políticos).

Los demás países de América Central, excluyen la apolitización de los miembros de cualquier institución electoral como requisito para realizar sus funciones: **El Salvador** (artículo 33, 90, 95, 98 del Código Electoral), **Nicaragua** (artículo 8 de la Ley Electoral), **Panamá** (artículos 122, 140, 149, 153 y 158 del Código Electoral) y **Costa Rica** (artículos 100 Constitucional y 43, 46 y 55 del Código Electoral).

³ Ibidem., p. 337

Por lo que se refiere a los órganos electorales superiores, en **México** estos son: el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Únicamente para la calificación presidencial. El Instituto Federal Electoral, a nivel nacional, se compone de los siguientes órganos centrales: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores; por lo que se refiere al Tribunal Federal Electoral, este es un órgano jurisdiccionalmente autónomo en materia electoral.

El Código Electoral de **Costa Rica** determina que los elementos del órgano electoral están formados por el Tribunal Supremo de Elecciones (Art. 99 Constitución y Art. 11 Código Electoral), el Registro Civil y las Juntas Electorales (Arts. 11 – 12 Código Electoral).

En los demás países, las diferentes legislaciones consideran como autoridad suprema en materia electoral, al Consejo Central de Elecciones (**El Salvador**), al Tribunal Supremo Electoral (**Guatemala**), al Tribunal Nacional de Elecciones (**Honduras**), al Consejo Supremo Electoral (**Nicaragua**), y al Tribunal Electoral (**Panamá**)⁴.

En América Latina existen órganos jurisdiccionales electorales cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y que en su integración no participan en forma alguna los partidos políticos (como en **Colombia, Guatemala y Panamá**), a diferencia de otros países que sí contemplan una representación mayoritaria de partidos políticos

⁴ cfr. Legislación Electoral de Iberoamérica, op. cit., supra nota 1, pp. 89 – 90.

(Honduras y Venezuela)⁵.

Por lo que se refiere al escrutinio definitivo, es posible distinguir dos categorías de acuerdo con los órganos competentes para efectuar el escrutinio general. En la primera se incluyen aquellos países donde el mismo órgano realiza el escrutinio de todas las elecciones, que son la mayoría: **Costa Rica** (Tribunal Supremo Electoral), **Honduras** (Tribunal Nacional de Elecciones), **Nicaragua** (Consejo Supremo Electoral) y **El Salvador** (Consejo Central de Elecciones). Se trata de los máximos órganos electorales con jurisdicción sobre todo el territorio nacional y encargados también de la resolución de impugnaciones y recursos, y de la proclamación de los candidatos electos.

Al Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras le compete conocer, en única instancia de la nulidad de las votaciones, escrutinios y declaratoria de elecciones. Las resoluciones que emita son definitivas y sólo pueden impugnarse en vía de amparo ante la Corte Suprema de Justicia, haciendo valer derechos constitucionales⁶.

En la segunda categoría se encuentran los países donde el escrutinio

⁵ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparativa" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, nº 25, Primera Edición, 1993, pp. 816 - 819.

⁶ cfr. Moncada Silva, Efraín, "Democracia, Sufragio y Sistemas Electorales en Honduras", en **Legislación Electoral Comparada**, Primera edición, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, CAPEL, Costa Rica, 1986, pp. 231 - 233.

corre a cargo de diferentes órganos según la elección, es el caso de **México** y **Panamá**. En nuestro país el escrutinio general corresponde al Instituto Federal Electoral, el cual hace la entrega de constancias de validez a través de los Consejos Distritales si se trata de las elecciones de diputados por mayoría relativa; a los Consejos Locales si se trata de la elección de senadores; al Consejo General del Instituto Federal Electoral si se trata de la elección de diputados por representación proporcional; y al pleno de la Cámara de Diputados erigido en Colegio Electoral si se trata de la elección de Presidente de la República (Art. 74 fracción I Constitución).

En todos estos países los organismos electorales superiores están reconocidos como autónomos y con competencia en todo el territorio nacional. Su origen puede ser el Poder Judicial (en **Costa Rica**, dos tercios de la Corte Suprema de Justicia aprueban el nombramiento de los miembros), el Congreso (a propuesta del Presidente en **Nicaragua** -, y de una comisión de postulación en **Guatemala**) o mixto (en **Honduras** los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones son nombrados por la Corte Suprema de Justicia y los partidos políticos; en **Panamá**, los del Tribunal Supremo Electoral son nombrados por el órgano judicial, el legislativo y el ejecutivo⁷).

En **México**, esta integración de los órganos electorales es mixta, pues el Consejo General se integra con representantes de los partidos políticos, consejeros ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por la Cámara de Diputados, y dos consejeros del Senado y dos de la Cámara de Diputados. Por su parte, los consejeros magistrados del Tribunal serán propuestos por el Presidente de la República y la Sala de Segunda Instancia se integrará con cinco miembros, uno de ellos, Presidente del Tribunal y los otros cuatro provenientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷ cfr. *Ibidem.*, p. 353

La declaratoria definitiva de elecciones y la consiguiente proclamación de los candidatos electos son efectuadas por los mismos órganos que realizaron el escrutinio general: el Tribunal Supremo Electoral (por unanimidad en el caso de elecciones a Presidente y Vicepresidente) en **Costa Rica**; el Tribunal Nacional de Elecciones (previa audiencia de los representantes de los partidos políticos y organizaciones independientes para recabar toda la información necesaria) en **Honduras**; el Tribunal Supremo Electoral en **Guatemala**, el Consejo Supremo Electoral en **Nicaragua**; y el Consejo Central de Elecciones en **El Salvador**. En este contexto, el mismo órgano, realiza el escrutinio general, resuelve los recursos presentados, declara la validez definitiva de las elecciones y proclama a los candidatos electos. El orden de estas operaciones, sin embargo, no es el mismo para todos los países.

En **Costa Rica** la declaración definitiva de las elecciones extingue la posibilidad de volver a conocer de la validez de las mismas o sobre la aptitud de los candidatos electos a no ser por causas posteriores (Art. 147 Código Electoral), y en el caso de un delito cometido por el juez que, a sabiendas, dicta una resolución injusta (–prevaricación– artículo 103) . A diferencia de este país, en **Honduras** los recursos pueden presentarse una vez realizada la proclamación, al igual que en **Guatemala**, donde el "Acuerdo de declaración final" se hace incluso estando pendientes resoluciones de las calificaciones de las Juntas Electorales Municipales. Sin embargo, estas resoluciones deberán dictarse ocho días antes de que se publique el Acuerdo, en caso contrario, se pone en conocimiento de los Tribunales de Justicia para realizar las acciones oportunas (Art. 125. j Ley Electoral). Tanto en Guatemala como en Honduras es posible el recurso extraordinario de amparo ante la Corte Suprema de Justicia en los casos determinados por la Constitución.

En **El Salvador** existe un sistema mixto, el Consejo Central de Elecciones declara, a través del acta de escrutinio general, la elección de los candidatos

que han obtenido la mayoría de votos. En el caso de que no se presenten recursos en el plazo previsto, el Consejo Central de Elecciones declara firme el resultado por decreto.

En **Panamá**, al igual que en nuestro país, la resolución de conflictos y la proclamación de los electos la realizan distintos órganos. En **Panamá** la proclamación de los candidatos electos la realizan las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales, para la elección de legisladores, y las Juntas Nacionales para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República. Esta proclamación se hace inmediatamente después del escrutinio final, aunque estén pendientes recursos de nulidad de las elecciones y proclamaciones (Art. 270 Código Electoral). Los resultados se consideran firmes una vez que el Tribunal Electoral haya fallado sobre los recursos pendientes (Art. 294 Código Electoral)⁸.

En el capítulo III de nuestro estudio se analizó que en **México**, a partir de las reformas Constitucionales de 1993, que suprimen la autocalificación del Poder Legislativo existen dos momentos en los que intervienen dos órganos distintos: Se faculta a los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral para calificar la elegibilidad y declarar la validez de la elección de los diputados de mayoría (consejo distrital), de representación proporcional (Consejo General) y Senadores (Consejo Local); y un segundo momento, por el que se dota de plena jurisdicción al Tribunal Federal Electoral, a través de su Sala de Segunda Instancia para calificar en forma definitiva e inatacable la validez de la elección de los integrantes del Poder Legislativo, en caso de impugnación. Esta Sala de Segunda Instancia se integrará con la participación de miembros de la judicatura federal.

El sistema anterior en materia de calificación de elecciones,

⁸ cfr. Nohlen, Dieter, **Sistemas Electorales del Mundo**, Trad. Ramón García Cotarelo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 575-579.

encomendado a los Colegios Electorales se distinguía del resto del América Central, por ser el único en el que los propios implicados confirmaban su elección, sistema que finalizó con la incorporación de nuestro país al sistema de heterocalificación, con las citadas reformas constitucionales de 1993.

Cabe señalar, que únicamente las legislaciones de **Costa Rica** y **Honduras** establecen la posibilidad de un sorteo entre los participantes (Art. 167 Código Electoral y Art. 199 Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, respectivamente). En **Panamá** se realizarán elecciones parciales entre la lista o candidatos empatados, abriéndose así procesos electorales parciales (Arts. 272 y 279 Código Electoral).

Por lo que se refiere al reconocimiento como Poder Estatal o Cuarto Poder, en América Central, sólo **Nicaragua** y **Costa Rica** dan a sus órganos electorales dicha categoría. El artículo 168 de la Constitución de **Nicaragua** define al Poder Electoral como responsable en exclusiva de la organización, dirección y vigilancia de las elecciones; **Costa Rica**, en el artículo 9º de su Constitución confiere similar categoría al órgano electoral, disfrutando los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones de los mismos privilegios e inmunidades que los demás miembros de los otros tres poderes; en ambos países el presupuesto de los órganos electorales depende en su mayoría de la regulación que en los presupuestos del Estado haga el Poder Ejecutivo, así como de la aprobación de éste por las Cámaras.

Las funciones que realiza el Tribunal supremo de Elecciones de **Costa Rica** son "de naturaleza jurisdiccional y administrativa en materia político-electoral, pues así como puede interpretar las normas constitucionales y legales sobre esta materia, conocer y resolver los medios de impugnación establecidos en contra de las resoluciones emitidas por el Registro Civil y las Juntas Electorales, también tienen facultades para efectuar el cómputo de

elecciones, para convocar a la realización de éstas, para nombrar a los miembros de las Juntas electorales, para investigar todo lo relacionado con las denuncias formuladas por los partidos políticos, en cuanto al procedimiento electoral y para tomar las medidas pertinentes para que todo procedimiento electoral se realice de manera imparcial y efectiva, es decir, realizando cuanta actividad sea necesaria para dar a los electores las condiciones de garantía y libertad irrestrictas necesarias para una elección espontánea, directa, universal y secreta⁹.

B. LOS PAISES ANDINOS.

Por lo que se refiere a los órganos electorales, en **Bolivia** el máximo órgano electoral y permanente en materia electoral es la Corte Nacional Electoral, su decisión es definitiva, irreversible e inapelable (artículo 24 L.E.), y para sus miembros no se exige apolitismo, sólo no estar postulado a ninguna candidatura. Los Organismos Estatales son: a) el Presidente de la República y b) el Congreso Nacional (artículo 25 L.E.); los partidos políticos nombran un Delegado en las Cortes Nacional y Departamentales, con derecho a voz (Arts. 12 a 29 L.E.)

En **Colombia**, la suprema inspección y vigilancia de la organización electoral corresponde al Consejo Nacional Electoral; no se exige apoliticidad para ser Magistrado del Organo Electoral (artículo 52 C.P.). La institución estatal es el Consejo de Estado (Art. 31 transitorio C.P.). A partir de 1994 los partidos políticos participarán mediante ternas enviadas al Consejo de Estado reflejando la Composición del Congreso Nacional (Art. 264 C.P.). La impugnación jurisdiccional de las elecciones se hace ante la Sala Contencioso Electoral del

⁹ Rosell Avitia, Mauricio, **La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral**, Tesis Profesional, Joaquín Porrúa editores, México, 1988, p. 150.

Consejo de Estado¹⁰.

En **Ecuador**, el órgano electoral es el Tribunal Supremo Electoral, es autónomo e independiente y su función es organizar, dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral (Art. 17. C.E.), y no se exige la apoliticidad de sus miembros, ni para ser elegido Vocal del Órgano Electoral (Arts. 13, 17 y 18 L.E.). Las Instituciones Estatales son: el Congreso Nacional, el Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia (Art. 109 C.P.).

En **Perú**, el Nacional de Elecciones es la autoridad suprema en materia electoral y contra sus decisiones no procede recurso alguno; ni siquiera el mismo Jurado podrá reconsiderar, revisar y modificar sus fallos (Art. 13 C.E.). Por cuanto a la apoliticidad de sus miembros se exige que no hayan sido, seis años antes, directivos de cualquier formación partidista (Art. 11 C.E.). La Institución Estatal se denomina Corte Suprema de Justicia, y no participan en forma directa los partidos políticos en su configuración (Art. 15 C.E.).

En **Venezuela**, el Consejo Supremo Electoral ejerce la suprema dirección, organización y vigilancia del proceso electoral y del Registro Electoral Permanente; sus decisiones son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia (Art. 41 L.O.S.). La Institución Estatal es el Congreso Nacional. Los partidos políticos lo integran en función del porcentaje de votos obtenidos en la Cámara de Diputados del Congreso de la República. No se exige la apoliticidad de sus miembros. La Corte Suprema de Justicia es el órgano competente para conocer del recurso de nulidad de elecciones y emitir la resolución correspondiente, que puede declarar la anulación y ordenar la celebración de nuevas elecciones (Art.

¹⁰ cfr. Hernández Becerra, Augusto, "El Régimen Colombiano", op. cit., supra nota 6, pp. 38 - 40; 71 - 75.

173 a 177)¹¹.

La declaración definitiva de las elecciones corresponde a los órganos electorales superiores. Aunque en **Bolivia**, debe aprobarla previamente el Congreso Nacional (Art. 195 Ley Electoral). La proclamación de candidatos electos a Presidente y Vicepresidente, diputados y senadores, es realizada por los máximos órganos electorales: Corte Nacional Electoral en **Bolivia**, Tribunal Supremo Electoral en **Ecuador**, Consejo Nacional Electoral en **Colombia**, Jurado Nacional de Elecciones en **Perú** y Consejo Supremo Electoral en **Venezuela**. Son excepciones a esta práctica, los diputados en **Perú** (Jurados Departamentales) y **Venezuela** (Juntas Principales).

En los países andinos, los órganos competentes para realizar el escrutinio definitivo son: En **Bolivia**, la Corte Nacional Electoral para la elección a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados (Art. 27.1 y 189 Ley Electoral); en **Ecuador**, el Tribunal Supremo Electoral para la elección de Presidente, Vicepresidente, Diputados y referéndum (Cap. V del título IV de la Ley Electoral); en **Perú**, los Jurados Distritales para el cómputo de diputados y el Jurado Nacional de Elecciones para las elecciones a Presidente, Vicepresidente, y Senadores. Este Jurado Nacional revisa las actas de escrutinio definitivo de los Jurados Distritales (Arts. 20 y 168 Decreto-Ley 14250). En **Venezuela**, los órganos que realizan el escrutinio definitivo son las Juntas Principales para la elección al Congreso y el Consejo Supremo Electoral para Presidente de la República (Arts. 46 y 139 Ley Orgánica de Sufragio). Por último, en **Colombia** realizan este escrutinio los delegados del Consejo Nacional Electoral, (elegidos exclusivamente para realizar esta función), para las elecciones a diputados, senadores y representantes y el propio Consejo Nacional Electoral para la de Presidente de la

¹¹ cfr. Bunimov-Parra, Boris, "Legislación Electoral Venezolana", op. cit., supra nota 6, pp. 345 - 346.

República (Arts. 175 y ss. Decreto-Ley 2241)¹².

En el contexto del marco constitucional ninguno de los países andinos considera a los órganos electorales como un cuarto poder del Estado.

C. LOS PAISES DEL CONO SUR. ¹³

En la **Argentina** el máximo órgano electoral es la Cámara Nacional Electoral, a la que corresponde controlar todo el proceso democrático de formación de voluntades políticas, y de formación de los partidos políticos (Art. 18 C.E.). La apolitización de los miembros de los órganos electorales está tácitamente expresada.

En **Chile** el máximo órgano electoral es el Tribunal Calificador de Elecciones, encargado de conocer el escrutinio final de las elecciones; calificar los procesos electorales y proclamar a los candidatos electos. Sus resoluciones son inapelables; no cabe contra ellas recurso alguno (Arts. 10, 11 y 12 Ley n° 18.460). Al igual que en la **Argentina**, la apoliticidad de los miembros de los órganos está tácitamente expresada.

En el caso de **Brasil**, la apoliticidad de los miembros de los órganos electorales es un requisito exigido en todas las instituciones que lo conforman. La

¹² Aragón Reyes, Manuel, "Legislación Electoral Comparada y Garantías Jurídicas del Proceso Electoral", Curso Anual Interamericano de Elecciones, en **Elecciones y Democracia en, América Latina**, Primera edición, Cuadernos de CAPEL, COSTA RICA, 1988, P. 107.

¹³ cfr. Legislación Electoral de Iberoamérica, op. cit., supra nota 1, pp. 152 - 154.

máxima autoridad es el Tribunal Superior Electoral, en la resolución de la inhabilidad de los elegidos y en la declaración de nulidad de las elecciones. Sus fallos son irrevisables por las Cámaras (Art. 22 C.E.).

En **Paraguay**, el máximo órgano electoral es la Junta Electoral Central, que tiene a su cargo la Dirección General de los actos electorales, así como la clasificación del Registro Cívico Nacional y la realización de todas las actuaciones electorales. Sus fallos son recurribles ante la Corte Suprema de Justicia (Arts. 158 y 159 C.E.). No se exige la apoliticidad de los miembros constitutivos de las distintas instituciones del órgano electoral, pues éstos son nombrados por los partidos políticos y en el caso de los órganos intermedios, son elegidos, en su lista electoral, en comicios directos.

Por último, en **Uruguay** el máximo órgano electoral es la Corte Nacional Electoral, a la que corresponde ejercer la soberanía directa en los casos de elección, iniciativa popular y referéndum e indirectamente por los poderes representativos establecidos en la Constitución (Art. 82 C.N.).

Contra las resoluciones o sentencias de los órganos electorales superiores no procede recurso alguno, con excepción de **Bolivia**, cuyo artículo 24 de la Ley Electoral permite el recurso directo de nulidad, inconstitucionalidad o inaplicabilidad ante la Corte Suprema de Justicia contra resoluciones de la Corte Nacional Electoral que atenten contra la Constitución o la Ley Electoral. Cabe señalar, que en **Venezuela** se pueden recurrir ante un órgano del Poder Judicial, (la Corte Suprema de Justicia), las decisiones del Consejo Supremo Electoral, máximo órgano electoral, sobre la nulidad de votaciones y elecciones (Art. 195 Ley Orgánica del Sufragio)¹⁴.

¹⁴ Bunimov-Parra, Boris, "Legislación Electoral Venezolana", op. cit., supra nota 6, p. 346.

Por lo que se refiere a los escrutinios definitivos en el Cono Sur, en **Uruguay y Brasil**, este escrutinio corresponde a distintos órganos electorales según la elección de que se trate.

En **Uruguay** la Corte Electoral efectúa el escrutinio definitivo de las elecciones (de Presidente, Vicepresidente y miembros de la Cámara de Senadores) en las que la circunscripción es el territorio nacional, considerando los resultados remitidos por las Juntas Electorales. Estas últimas se encargan de lo mismo en las elecciones para diputados, pero en caso de no cumplir con el plazo que establece la Corte Electoral, ésta última tomará a su cargo dicha labor.

En **Brasil** los Tribunales Regionales llevan a cabo los escrutinios definitivos para diputados y senadores, a partir de las actas recibidas por las Juntas Electorales. A su vez, remiten los resultados de los cómputos parciales de las elecciones a Presidente y Vicepresidente al Tribunal Superior Electoral, para que éste realice el escrutinio definitivo (Art. 205 Código Electoral).

En **Argentina, Paraguay y Chile** el cómputo definitivo de todos los votos lo realiza un mismo órgano para todas las elecciones: las Juntas Electorales, la Junta Electoral Central y el Tribunal Calificador de Elecciones, respectivamente.

Por cuanto a la proclamación definitiva de candidatos electos, corresponde a los mismos órganos que efectúan el escrutinio definitivo: las Juntas Electorales en **Argentina**, Las Juntas Electorales y la Corte Electoral en **Uruguay**, los Tribunales Regionales y el Tribunal Supremo Electoral en **Brasil**, la Junta Electoral Central en **Paraguay** y el Tribunal Calificador de Elecciones en **Chile**.

La calificación definitiva de elecciones corresponde también a los mismos órganos en **Chile, Argentina y Brasil**. En **Uruguay** el Senado se constituye

en juez de las elecciones presidenciales y la Corte Electoral en la de los restantes cargos electos (Art. 322 Constitución y Art. 144 Ley 7812). En **Paraguay** el Congreso Nacional califica la elección de Presidente de la República, a quien declara electo (Art. 149.11 Constitución), y cada Cámara es a su vez, juez de la elección de sus miembros (Art. 140 Constitución)¹⁵.

En ninguno de los países del Cono Sur, la Administración Electoral constituye un cuarto poder. En todos, con excepción de **Uruguay**, se define como un órgano de la Justicia Electoral.

Lo anterior nos permite concluir que únicamente en América Central (**Nicaragua y Costa Rica**), se ha dado a los órganos electorales la categoría de Cuarto Poder o Poder Estatal en razón de la supremacía e igualdad frente a los otros poderes del Estado, y **México** dista aún de otorgar tal autonomía a sus órganos electorales, los que han sido reforzados recientemente, por cuanto a su integración y funcionamiento. Estas reformas a la legislación electoral están orientadas a hacer de la materia electoral un Poder independiente, que responda a las necesidades políticas y a la voluntad popular. De suyo, **México** ha ido avanzando en su legislación y sistema electoral hasta llegar a la creación de organismos plurales para la administración de las elecciones y la calificación jurisdiccional de éstas, no obstante, se precisa configurar más la integración y atribuciones de los órganos electorales que fortalezca la confianza plena en unos comicios limpios, transparentes y creíbles.

En lo subsecuente, con la incorporación del sistema de heterocalificación, y la ampliación de facultades al Tribunal Federal Electoral, nuestro sistema electoral se acerca más a la práctica de un sistema basado en la justicia de sus órganos que en criterios políticos que tanto afectaron y

¹⁵ cfr. Legislación Electoral de Iberoamérica, op. cit., supra nota 1, pp. 391 – 392.

menoscabaron la confianza en la calificación de las Cámaras y a los que no debe darse marcha atrás, sino perfeccionar su funcionamiento.

II. LA CALIFICACION ELECTORAL EN ESTADOS UNIDOS.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1^º Sección Primera de la Constitución de los Estados Unidos de América, que establece lo relacionado con el Congreso "todos los poderes legislativos otorgados por la presente estarán investidos en un Congreso de los Estados Unidos, que consistirá en un Senado y una Cámara de Representantes".

La Cámara de Representantes (House of Representatives), se integra con 435 miembros electos cada dos años, que representan distritos con un población semejante, y pueden ser reelectos en varias ocasiones¹⁶.

El Senado se compone de cien miembros, electos dos por cada estado independientemente de su extensión territorial. Actualmente, tanto el Senado Federal en Estados Unidos como los Senadores estatales se eligen en forma directa, anteriormente se hacía en forma indirecta por conducto de las legislaturas de los estados, lo que se modificó por la decimoséptima enmienda constitucional en 1913, que estableció la elección directa.

La Constitución exige para ser representante, haber alcanzado los 25 años, tener durante siete años la condición legal de ciudadano americano y ser residente al momento de la elección; mientras que para ser Senador se requiere un mínimo de 30 años de edad, poseer la ciudadanía por lo menos durante nueve años y residir en el estado donde vaya a ser elegido.

¹⁶ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho Parlamentario**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 208 – 210.

Los senadores se eligen, para un período de seis años cuya tercera parte es renovada cada dos años. La forma de seleccionar a los Senadores y a los miembros de la Cámara de Representantes se deja, según la Constitución, al criterio de los estados individuales, por lo tanto, la forma en que un diputado o senador obtiene la designación de su partido depende de las leyes del estado.

El Senado constituye el cuerpo más prestigiado e influyente, por su origen electoral, su prolongado período, sus facultades constitucionales en política exterior, por ser una tribuna para el debate nacional y el liderazgo y por ser una institución de la que han surgido muchos Presidentes. Por su parte, la Cámara de Representantes se ha orientado más al servicio personalizado a los electores y a dar respuesta a los intereses políticos locales.

El Congreso no está dotado de poder soberano, pues solo cuenta con los poderes otorgados por la Constitución, es decir, es un poder derivado al que se han fijado los límites de su autoridad legislativa.

La elección presidencial es indirecta, y se realiza a través del Colegio Electoral. El sistema de elecciones del jefe del Ejecutivo no es una elección popular, pues al otorgar su voto los ciudadanos a un candidato presidencial, lo hacen en realidad a los electores vinculados con ese candidato¹⁷.

Esto se denomina democracia representativa, es decir, es un sistema de gobierno en el cual los ciudadanos comunes no intervienen directamente en la toma de decisiones políticas, sino que eligen a funcionarios (normalmente mediante elecciones) para que las tomen por ellos.

¹⁷ cfr. Watson A., Richard, **La Democracia Americana, Logros y Perspectivas**, Editorial Limusa, México, 1989, p. 254.

Técnicamente, la elección del Presidente es de 2º Grado: el pueblo de cada Estado vota por un Colegio Electoral compuesto de tantos electores como Senadores y Representantes tiene el Estado en el Congreso General, más tres por el Distrito de Columbia (538 en total), y estos electores votan por el Presidente y Vicepresidente. En la práctica, el partido que obtiene la mayoría en cada Estado gana todos los electores respectivos, los que están obligados a votar por el candidato previamente escogido.

Las críticas al Colegio Electoral señalan que viola el principio de igualdad política, porque no todos los votos personales cuentan igual; en realidad, la influencia de cada uno en la elección depende de la situación política del estado, y con el sistema de candidatura general se otorgan todos los votos electorales de un estado, al candidato que obtiene mayoría de votos populares.

Sin embargo, el Colegio Electoral ha funcionado bien en el pasado, y sus ventajas son que obliga a los candidatos a realizar campañas por todo el país, tiende a ampliar las mayorías y la legitimidad del ganador, además de que casi no ha generado grandes disputas¹⁸.

Por otra parte, el sistema del Colegio Electoral impone dos requisitos a los candidatos a la presidencia:

*Que el triunfador obtenga un votación popular suficiente que le permita gobernar (aunque no se trate necesariamente de una mayoría absoluta) y que dicha votación popular esté lo suficientemente bien distribuida

¹⁸ cfr. Feeney, Floyd, "Elecciones Presidenciales y Congresionales: la Constitución y la Comisión Federal de Elecciones" en **Derecho Constitucional Comparado México – Estados Unidos**, UNAM, T. I., México, 1990. Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, Núm. 24, pp. 340-341.

a lo largo del país, para que el interesado pueda gobernar sin problemas¹⁹.

No obstante, a pesar de las críticas al sistema, la mayoría de los autores coinciden en afirmar que el Colegio Electoral contribuye a la estabilidad política de la Nación al estimular el sistema bipartidista²⁰.

Con respecto al Poder Legislativo de este país es importante subrayar que, las cincuenta entidades federativas, con la excepción de Nebraska que tiene una sola Cámara, tienen Legislaturas con dos Cámaras separadas²¹.

El sistema electoral Norteamericano ha conservado su sistema bipartidista por las razones siguientes²²:

- 1) Para ganar la presidencia de Estados Unidos un candidato debe obtener una mayoría de los votos electorales, lo cual significa que debe contar con una gran proporción del voto popular. Los terceros partidos no alcanzan ese éxito y no se mantienen en el poder.
- 2) Los candidatos de los partidos principales tienen derecho al

¹⁹ Feeney Floyd, "El Marco Constitucional del Sistema Representativo en los Estados Unidos de América: Principios Básicos y Nuevos Temas", en **Estudios Parlamentarios**. Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año 1, Agosto - Noviembre de 1992, N° 2, Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., P. 119.

²⁰ cfr. *Ibidem.*, p. 132

²¹ *Ibidem.*, p. 12

²² cfr. *Ibidem.*, pp. 207 - 209.

financiamiento total de su campaña general, mientras partidos menores reciben un financiamiento parcial o a veces ninguna ayuda.

3) Los patrones partidistas tradicionales y el proceso de socialización política que transmiten de una generación a otra, se combinan para perpetuar el sistema de dos partidos.

4) El apoyo al gobierno y la oposición al mismo tienden a polarizarse en torno a estos dos grupos, por lo tanto, los ciudadanos descontentos con la situación actual prestan apoyo a los candidatos del otro partido principal.

Las designaciones se han democratizado progresivamente a medida que la selección de candidatos ha pasado legalmente del partido en el gobierno a la organización del partido y finalmente al partido en el electorado. El proceso difiere dependiendo del cargo.

Existen métodos de designación de funcionarios, capaces de permitir que el público participe más activamente en el proceso, tales son las elecciones primarias directas.

Las elecciones primarias directas permiten que los electores decidan quien será postulado para un cargo público. A diferencia del sistema de convención mediante el cual los votantes deciden indirectamente quien será postulado escogiendo delegados que son los que realmente toman la decisión. En las elecciones primarias los electores son los que seleccionan a los candidatos. Existen tres tipos de elecciones primarias²³:

²³ Watson A., Richard, op. cit., supra nota 17, pp. 645 – 646.

"Las elecciones primarias abiertas son aquellas en las cuales un elector puede decidirse a participar en las elecciones primarias de un partido político cualquiera, independientemente de su propia afiliación".

"Las elecciones primarias amplias son un derecho que le permite al elector participar en las elecciones primarias de ambos partidos y votar en favor de funcionarios diferentes".

"Las elecciones primarias cerradas, son aquellas en las cuales sólo pueden participar las personas afiliadas a un partido político. La prueba de afiliación consiste en hacer una declaración al registrarse para votar, asegurando que antes se ha apoyado a candidatos del partido o que así se hará en el futuro".

Las elecciones primarias directas son un producto de este siglo, se llevan a cabo en los 50 estados en el caso de algunas, si no es que de todas las designaciones.

Por lo que se refiere a la integración de sus órganos legislativos, la mayoría de los estados designan a diputados y senadores mediante elecciones primarias directas, la mayoría son "cerradas", puesto que en ellas participan sólo los electores afiliados a un partido. Tanto los miembros de la Cámara de Representantes como los del Senado pertenecen a las dos grandes organizaciones políticas del país: el Partido Republicano y el Partido Demócrata, éstos últimos han controlado al Senado en los últimos 40 años, por plazos más largos que los republicanos.

La mayor parte de los estados permiten que los partidos en el Parlamento escojan candidatos al Congreso, aunque algunos otorgan ese

derecho a militantes del partido recurriendo a convenciones estatales para designar candidatos a senadores o a diputados. Otros recurren a una combinación de organizaciones partidistas y partidos en el Parlamento para designar candidatos. En algunos estados el apoyo oficial de los candidatos por parte del Comité Central del estado o de la Convención Estatal del partido, es anterior a las elecciones primarias, en otros, por el contrario, "se recurre a la Convención para elegir un candidato en caso de que el que obtenga mayoría de votos en las elecciones primarias no reciba la proporción requerida (35%)"²⁴.

Los candidatos a senadores han salido por lo general de dos fuentes importantes: los gobernadores de los estados y los miembros de la Cámara de Representantes. Los legisladores de los estados constituyen una tercera fuente, no tan frecuente, de aspirantes a senadores. El Poder Ejecutivo se ha convertido también en un campo para reclutar senadores.

En cuanto a los miembros de la Cámara, estos proceden normalmente de las Legislaturas de los Estados y de los puestos administrativos del condado o de las ciudades. En las designaciones de candidatos al Congreso no se involucran, normalmente, líderes nacionales, por considerarlos asuntos estatales o locales, a menos que dichas elecciones tengan lugar en áreas donde el otro partido controla el escaño o donde el titular de su propio partido no está buscando la reelección, aunque la mayoría de las intervenciones del partido nacional se dan en contiendas por el Senado más que por la Cámara, "porque la consideran de mayor importancia política"²⁵.

Las elecciones primarias en particular son importantes porque alrededor de las tres cuartas partes de los delegados a las convenciones

²⁴ *Ibidem.*

²⁵ *Ibidem.*, p. 254.

nacionales son elegidos en dichas elecciones.

La Convención Nacional es necesaria para los candidatos presidenciales porque la auténtica designación tiene lugar en la Convención y porque esta les ofrece a los candidatos la posibilidad de mejorar sus probabilidades de ganar las elecciones generales.

La Convención se ha convertido en un cuerpo que legitima la decisión tomada por los delegados reunidos para designar oficialmente a un candidato. Por lo que se refiere a la selección del candidato a la vicepresidencia, esta constituye la decisión final de la Convención. Si bien teóricamente los delegados hacen la elección, por costumbre política se permite que los candidatos presidenciales elijan a su compañero. De hecho, el vicepresidente es el primer nombramiento que hace el candidato presidencial ganador.

Para atemperar la inconformidad con esta práctica, se ha recurrido a la celebración de elecciones presidenciales primarias, que son un sistema según el cual los ciudadanos eligen a los delegados de su estado para que los representen en la convención nacional donde se designa al candidato a la presidencia.

Todo candidato presidencial pretende obtener una mayoría de los votos en la convención nacional del partido para poder ser postulado por la presidencia. Para ello se toma en cuenta el tamaño de la delegación de un estado en el Congreso o su población, así como sus actividades de apoyo a los candidatos del partido en años recientes. A los republicanos les interesa votar por el candidato presidencial, así como por los gobernadores, senadores y candidatos a la Cámara de Representantes, pero no consideran, por lo general, la cantidad de votos populares en favor de esos funcionarios. A diferencia de ellos, los demócratas le dan más importancia a la votación de elecciones

presidenciales recientes, pero también se interesan por el número total de votos populares emitidos a favor de sus candidatos²⁶.

La designación de senadores y miembros de la Cámara de Representantes se deja al criterio de los estados individuales. La forma en que un diputado o senador obtiene la designación de su partido depende por lo tanto de las leyes del Estado; además con el sistema de "candidatura general", todos los votos electorales de un estado son para el candidato que obtiene una mayoría de votos populares.

Los candidatos al Congreso, a diferencia de los aspirantes a la Presidencia, no están sujetos a reglas complejas del Colegio Electoral que disponen cómo determinar y contar tipos especiales de votos. No requieren de una mayoría de votos, ni tienen que hacer frente a procedimientos de contingencia en caso de que no obtengan cierta proporción de los votos. Solo necesitan ganar una pluralidad de los votos populares. Además, los aspirantes al Senado, así como los candidatos a la Cámara en los estados que tienen un solo representante, tienen un distrito electoral fácil de definir: la población de todo el estado. Los miembros de la Cámara de Representantes serán repartidos entre los estados de acuerdo con su población, con base en el censo poblacional que deberá realizarse cada diez años (435 miembros), elegidos para un período de dos años.

La tendencia que ha prevalecido para el sistema contencioso electoral americano, ha sido considerarlo contencioso político, aunque más bien se trata de un sistema contencioso mixto, pues aún cuando la Sección 5ª del artículo I de la Constitución establece que "cada Cámara del Congreso será el único juez de las elecciones, los escrutinios de los mismos y la capacidad de sus propios miembros y la mayoría constituirá el quórum para deliberar". En realidad,

²⁶ cfr. *Ibidem.*, p. 231.

la facultad de juzgar, en última instancia, las elecciones de sus miembros corresponde a las Cámaras del Congreso, por lo que se debe tener presente, que conforme a lo dispuesto en la Sección 4ª del mismo artículo "los tiempos, lugares y formas de celebrar elecciones para senadores y representantes serán regulados en cada Estado por la respectiva Asamblea Legislativa; pero el Congreso puede en cualquier momento y a través de una Ley regular o alterar tales disposiciones, excepto lo relativo a los lugares para elegir senadores", por lo que como resultado de esta disposición y de subsecuentes decisiones judiciales la mayoría de las legislaciones estatales que regulan las elecciones federales prevén diversos recursos jurisdiccionales ante los tribunales locales²⁷.

La competencia de las Cámaras para juzgar las elecciones de sus miembros se concreta en dos aspectos: a) controversias sobre las calidades y elegibilidad de los candidatos, y b) las impugnaciones al proceso electoral.

A pesar de que se ha instado a los Tribunales para resolver controversias sobre elegibilidad, éstos se han negado a actuar, por considerar que las resoluciones de tales disputas son de jurisdicción exclusiva de las Cámaras Legislativas. "No obstante, los Tribunales han demostrado que están dispuestos a actuar cuando el Congreso busca su autoridad para resolver contiendas con otros propósitos²⁸.

La Cámara de Representantes formalizó un procedimiento en la Ley Sobre Impugnación de Elecciones Federales de 1969, mediante el cual la Cámara puede celebrar audiencias públicas, requerir expedientes de documentos, citar testigos bajo pena de desacato y tomar testimonios.

²⁷ Orozco Henríquez, J. Jesús, "Sistemas de Justicia Electoral desde una perspectiva comparativa", op. cit., supra nota 5, p. 821.

²⁸ Ibidem., p. 823

Las disputas se remiten a una comisión, ya sea la del Reglamento del Senado o de la Administración de la Cámara. Si las alegaciones son específicas y pueden afectar los resultados, la Comisión maneja el asunto y lo somete a la aprobación del pleno de la Cámara. Esta tiene el poder de certificar el triunfo de cualquier candidato, requerir un recuento del voto u ordenar la celebración de una elección nueva. El Congreso, por lo general, no anula los resultados certificados por un estado a menos que exista prueba irrefutable de error o fraude.

III. LA CALIFICACION ELECTORAL EN ALEMANIA.

Este país reviste características especiales derivadas de la fusión de los dos estados alemanes, la República Federal y la República Democrática que se llevó a cabo el 3 de octubre de 1990.

Actualmente la República Federal de Alemania desarrolla su actividad parlamentaria mediante dos Cámaras: el **Bundestag**, que es una asamblea parlamentaria de diputados electos por el pueblo y el **Bundesrat**, que es la Cámara representante de los 16 Länder (estados federados), la cual contribuye a las tareas legislativas y administrativas del Estado²⁹.

El Parlamento Federal Alemán (**Bundestag**), se eligió por primera vez, a raíz de la unificación el 2 de diciembre de 1990, en elecciones libres, directas, iguales, generales y secretas, y quedó integrada por 662 representantes. Su período es de 4 años y sus miembros son electos por un método electoral mixto que comprende la elección por el sistema de mayoría y por el sistema de representación proporcional.

²⁹ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 16, p. 220 – 222.

Los diputados del **Bundestag** son representantes de toda la Nación, por lo que no reciben mandato imperativo de sus electores ni de su partido, de manera que no pierden la calidad de representantes en caso de ser expulsados de este último.

El **Bundestag** ejerce la potestad legislativa del Estado, elige al canciller federal, controla la acción gubernamental y constituye la representación política del pueblo alemán.

El Consejo Federal (**Bundesrat**), es considerado como la Cámara de representación territorial con función típicamente federativa, a través de la cual participan los estados federados (Länder) en el proceso legislativo y en la administración de la Federación. La integran 68 representantes de los gobiernos de estos estados, los que pueden revocar a los integrantes de éste órgano, y poseen un número determinado de votos en escala de 3 a 6, de acuerdo con el número de habitantes que tiene cada uno de los estados que los nombra, sumando un total de 68 votos.

El Jefe de Estado es el Presidente Federal, elegido por la Convención Federal o **Bundesversammlung**, para un término de cinco años. La autoridad ejecutiva la ejerce el Gobierno Federal, presidido por el canciller, quien es elegido por mayoría absoluta de la Asamblea Federal o **Bundestag**, Cámara Baja y principal órgano legislativo. La Cámara Alta es el Consejo Federal o **Bundesrat**, compuesto por los representantes de los estados.

En el ámbito electoral, Alemania es un país con elecciones competitivas y libres desde 1949, en el que los resultados electorales en cuanto a su legitimidad no son cuestionados. Considerando que la administración electoral en este país es supuestamente imparcial y eficaz, "la calificación electoral tiene las mismas características, por ello su menor importancia, dado

que tiene que resolver problemas de irregularidad en la última fase del proceso electoral, que cuando se presentan (si es el caso), no son de una dimensión que cuestione el acto electoral, por lo tanto tienen un rol de menor importancia³⁰.

La filosofía sociopolítica detrás del procedimiento de calificación electoral es el siguiente: "debe protegerse el acto electoral como un acto de primer orden constitucional y político –estadual frente a cualquier abuso del procedimiento de calificación electoral por parte de terceros³¹.

La calificación o verificación de las elecciones en Alemania se realiza por el propio Parlamento, posterior a su elección, es decir, no existe ninguna instancia independiente del poder político que califique las elecciones. Las decisiones sobre recursos y reclamos electorales son tomadas por el pleno de la dieta federal.

En Alemania la calificación electoral es un ámbito de los menos atendidos por las ciencias sociales, "este hecho refleja un poco la menor importancia que se le da en las democracias occidentales en comparación con otros aspectos o ámbitos del proceso electoral, como por ejemplo, las cuestiones que tienen que ver con el sistema electoral propiamente. Esto refleja el grado de perfeccionamiento y controversias que existen respecto a los diferentes ámbitos

³⁰ Nohlen, Dieter, Profesor Titular de la Universidad Heidelberg en Alemania y del Instituto de Ciencias Políticas, Sección Estudios sobre América Latina, durante el coloquio "Los Sistemas de Calificación Electoral", celebrada en el marco del Septuagésimo Quinto Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 3 de abril de 1992, en el Auditorio Diego Rivera de la Ciudad de México, p. 1.

³¹ Nohlen, Dieter, op. cit., supra nota 8, pp. 272 – 280.

de la materia electoral³².

Las funciones de la comisión de calificación de elecciones del Parlamento (Dieta Federal), para conocer de recursos y reclamaciones electorales, son exclusivamente preparatorias de la resolución del Parlamento en cuanto al pleno y no decisorias. Las decisiones de la dieta federal son sólo reclamables ante la Corte Constitucional Federal, cuyas decisiones son definitivas. Este sistema de calificación electoral parlamentario con un consecutivo procedimiento ante la Corte Constitucional se viene dando desde la Constitución de 1871, y sigue procedimientos distintos respecto de otros mecanismos de defensa de la legalidad.

El máximo órgano de la soberanía popular es el **Bundertap**, que realiza la calificación electoral del Parlamento.

El procedimiento de calificación se realiza en dos etapas, ante el parlamento y el reclamo ante la Corte Constitucional Federal, y tiene como objetivo la protección del derecho electoral objetivo, es decir, de la validez y garantía de la composición legal del Parlamento. La calificación o verificación de la elección a cargo del **Bundestag** (Parlamento, Art. 41 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949), puede ser recurrida ante el Tribunal Constitucional Federal. Quien califica la elección del Parlamento y decide sobre la adquisición o pérdida de la calidad de miembro del mismo, es el Parlamento mediante el examen que realice una de sus comisiones – Comisión de Validación de las Elecciones – encargado de preparar el dictamen que someterá al pleno; esta Comisión se integra por siete miembros electos y por miembros consejeros de todos los grupos Parlamentarios no representados por los anteriores.

³² Nohlen, Dieter, coloquio "Los Sistemas de Calificación Electoral", op. cit., supra nota 30, p. 1

Las decisiones que se tomen sobre la elección del Parlamento y la admisibilidad del título de sus integrantes corresponde a los recién electos integrantes del Parlamento, ya que cada legislatura es electa para un período de cuatro años y sus miembros terminan al entrar en funciones el nuevo Parlamento – el cual debe reunirse 30 días después de la elección³³.

Se trata no tanto de la protección de los derechos del elector, diputados, candidatos al **Bundertap** y delegados de los partidos que puedan ser lesionados por las decisiones tomadas por los órganos electorales, sino de la validez de la última elección, es decir, la composición legal del Parlamento últimamente elegido. Sólo las irregularidades que atañen directamente a la composición del Parlamento en forma objetiva, y que afecten en el resultado electoral, pueden legitimar o provocar intervenciones de diversa índole por parte de las instancias de calificación electoral en el proceso electoral. Para ello es necesario que se compruebe que la irregularidad afectó el resultado electoral concreto, y por lo tanto la adjudicación de escaños.

En Alemania resulta de menor importancia dañar los derechos de individuos frente a la necesidad de garantizar la efectividad del derecho electoral en su conjunto, de acuerdo con los valores democráticos del nuevo orden establecido.

El efecto que tenga una irregularidad sobre la composición del Parlamento, es el criterio máximo para juzgar sobre el recurso o reclamo electoral. El reclamo puede ser fundado por las pruebas de irregularidad que lo acompañan, pero el reclamo carece de efecto sobre la composición de la Dieta Federal en la medida que sean fundamentados los recursos electorales. Dicho recurso debe señalar las irregularidades concretas de la impugnación

³³ cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús. "Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparativa", op. cit., supra nota 5, pp. 820 – 821.

debidamente sustanciadas.

Actualmente, la calificación electoral por parte del **Bundertap** sólo se realiza cuando se interpone por algún individuo o grupo de individuos un recurso electoral. Dicho recurso debe señalar irregularidades concretas para permitir el examen de un dictamen electoral calificadorio, porque la revisión sólo se refiere a los hechos denunciados, los fundamentos de derecho y la petición.

El reclamo ante la Corte Constitucional es lícito sólo cuando haya un dictamen previo del Parlamento, que puede referirse a la decisión máxima o al procedimiento del **Bundertap** y debe presentarse dentro de los 30 días siguientes a la reclamación del Parlamento.

La calificación electoral por parte del Parlamento es condición *sine qua non*, de un reclamo ante la Corte Constitucional Federal, y la sentencia de la Corte sólo puede tomar en cuenta el dictamen del **Bundertap** y los hechos y fundamentos expuestos en el acta de decisión.

La revisión judicial del fallo se restringe al contenido y procedimiento de la decisión Parlamentaria, porque la Corte no puede basar su resolución en nuevos hechos y razones que no fueron objeto de la decisión del Parlamento.

Contra las resoluciones del Parlamento para garantizar la discrepancia de la ciudadanía con una decisión del Parlamento que justifique el reclamo ante la Corte Constitucional Federal procede a instancia de parte agravada (por los grupos parlamentarios, grupos de diputados, siempre que no sean menores del 10% del total de Diputados, y personas con derecho a voto, si su reclamo está apoyado por 100 firmas de ciudadanos), el recurso de Queja ante el segundo Senado – llamado Sala de "Derecho Estatal" – de la Corte Constitucional Federal, integrada por dieciséis miembros (ocho por cada

Senado), electos por el Parlamento Federal y el Consejo Federal. Lo anterior lo regula la Ley sobre la Verificación de Elecciones, de 12 de marzo de 1951, y la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal del 3 de febrero de 1971 ³⁴.

En consecuencia, el sistema de calificación electoral Alemán, depende de la confiabilidad del acto electoral, y la confiabilidad de las elecciones a su vez, depende de un sinnúmero de factores de cultura política, instituciones políticas y experiencias históricas.

"La calificación electoral tiene que defender el acto electoral en dos frentes (Irregularidades comprobadas y supuestos e infundadas irregularidades). Mas allá de impedir intentos de deslegitimación, tiene que impedir que se obstaculice a través del derecho a recurso electoral, el normal funcionamiento del Parlamento, esta última función parece actualmente la prioritaria en Alemania"³⁵.

Por último, es importante subrayar otra de las funciones que realiza el Tribunal Constitucional Federal, relativa a conocer aspectos de inconstitucionalidad por actos del Poder Público que afecten los derechos de voto activo o pasivo y la inconstitucionalidad de los partidos políticos que afecten a la República, a instancia del **Bundestag** (Parlamento), del **Bundesrat** (Consejo Federal), del Gobierno Federal y, si el partido se limita a cierto territorio, a instancia del correspondiente gobierno local.

³⁴ cfr. *Ibidem*.

³⁵ Nohlen, Dieter, "Los Sistemas de Calificación Electoral". *op. cit.*, supra nota 30, p. 7.

IV. EL SISTEMA ELECTORAL DE ESPAÑA.

La soberanía nacional reside en el pueblo español y la forma política del Estado es la Monarquía Parlamentaria. El rey, previa consulta con los representantes de los grupos políticos, propone un candidato a la Jefatura de Gobierno o Presidencia del Consejo de Ministros; dicho candidato debe obtener el voto de la mayoría absoluta del Congreso, y ejerce funciones por un período de cuatro años asistido por el Consejo del Reino. Las Cortes Generales (Parlamento), son renovados en su integridad cada cuatro años por sufragio universal libre, igual, directo y secreto³⁶.

Las Cortes Generales son "la institución parlamentaria, concebida como órgano representativo del pueblo español, al que corresponde la supremacía jurídico-política del Estado"³⁷.

Están compuestos por dos Cámaras: la Baja (Congreso de los Diputados) con 350 diputados, elegidos por sufragio universal secreto, y la alta (Senado) compuesta por 208 Senadores elegidos por sufragio universal, más 49 representantes regionales³⁸.

En cuando al Senado, a cada provincia se le asignan cuatro escaños, pero a cada comunidad autónoma le es asignado otro por cada millón de habitantes, con lo que no se adopta el principio de igualdad entre los entes

³⁶ cfr. Nohlen, Dieter, op. cit., supra nota 8, pp. 509 – 518.

³⁷ Santaolalla, Fernando. **Derecho Parlamentario Español**, Madrid, España – Calpe, 1990, p. 62.

³⁸ Almanaque Mundial 1994, Diccionario Geográfico, Editorial América, p. 162.

territoriales "propio del federalismo clásico"³⁹.

Los Senadores comunitarios, a diferencia de los provinciales, que lo son por voto directo, se eligen por la Asamblea Legislativa, y no por sufragio ciudadano y según pautas de representación proporcional, con lo que se acentúa su carácter de procuradores de las comunidades. Los Senadores duran en su cargo cuatro años al igual que los diputados⁴⁰.

Por lo que se refiere a nuestro estudio, la Ley Orgánica Electoral Española en su artículo 8º dispone que la Administración tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

Las Juntas electorales tienen atribuida competencia para resolver quejas, reclamaciones y recursos, ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales y corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral, si no constituyen un delito. También pueden imponer multas. Los acuerdos de las juntas electorales inferiores, son recurribles en alzada ante la junta electoral superior.

Los recursos administrativos se sustancian ante los propios órganos electorales responsables de la dirección, administración y vigilancia del proceso electoral, cuando éstos no tienen naturaleza jurisdiccional, como en Francia y México, sino administrativa, y posteriormente las resoluciones de estos órganos se

³⁹ Ruiz Massieu, José Francisco, *El Proceso Democrático de México*, Primera Edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 210.

⁴⁰ cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los Sistemas de Justicia Electoral desde una perspectiva comparativa", op. cit., supra nota 5, p. 813.

pueden impugnar ante la jurisdicción constitucional (Tribunal Constitucional en España).

La administración electoral está integrada por la Junta Electoral Central, que es un órgano permanente y está compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados por el Consejo General del Poder Judicial, mediante insaculación, y por cinco vocales catedráticos de derecho, designados por el Congreso de los Diputados a propuesta de los partidos o agrupaciones de electores con representación Parlamentaria. El Presidente y Vicepresidente se elegirán por la propia Junta, entre los vocales magistrados. El Secretario de la Junta es el Secretario General del Congreso de los Diputados⁴¹.

Las Juntas Electorales Provinciales están compuestas por tres vocales magistrados designados mediante insaculación por el Consejo General del Poder Judicial y por dos vocales nombrados por la Junta Electoral Central, a propuesta de los partidos y agrupaciones que presenten candidaturas.

Las Juntas Electorales de zona están compuestas por tres vocales jueces de primera instancia designados mediante insaculación por el Tribunal Superior de Justicia de cada territorio y por dos vocales designados por la Junta Electoral provincial, a propuesta conjunta de los partidos y agrupaciones que presentan candidaturas. El Presidente es elegido por los vocales jueces de la Junta.

Por lo que se refiere al contencioso electoral, es posible recurrir cualquier decisión o acto del procedimiento electoral ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por lo que hace a los actos de inscripción en el censo y contra los actos de proclamación de candidatos, los recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa tienen un procedimiento de urgencia y

⁴¹ cfr. *Ibidem.*, p. 798.

contra sus sentencias cabe, en estos supuestos, incluso el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional⁴².

El recurso denominado contencioso electoral, contemplado por el artículo 109 de la Ley de Régimen Electoral General, tiene por objeto sólo los acuerdos de las Juntas electorales sobre proclamación de electos. Se sustancia ante las salas de lo contencioso administrativo de los tribunales superiores de justicia de cada región (antes audiencias territoriales) tiene carácter de urgente y en la sentencia se declara la validez o nulidad de la elección. No cabe recurso alguno contra dicha sentencia, ni ordinario ni extraordinario, salvo el de aclaración y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. "Puede decirse que la regulación española sobre la materia es sumamente garantizadora de la efectividad y transparencia del proceso electoral y, por lo mismo, de la base instrumental en que se asienta una democracia representativa"⁴³.

Los candidatos proclamados o no proclamados, los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción y los partidos políticos, asociaciones, federaciones y coaliciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción, están legitimados para interponer este recurso o para oponerse a los que se interpongan.

En contraste con el sistema de autocalificación electoral de México y otros países, en España se ha trasladado esta función jurisdiccional a los tribunales judiciales por considerar que la asumen de manera más idónea y la

⁴² cfr. *Ibidem.*, p. 819.

⁴³ Elecciones y Democracia en América Latina. Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones. Ediciones Capel. Primera edición, Capel, Costa Rica, 1988, p. 124.

llevan a cabo con mayor objetividad e imparcialidad, como señala el artículo 60, fracción 2 de su Constitución "La validez de las actas y credenciales de los miembros de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial en los términos que establezca la ley electoral".

V. EL SISTEMA ELECTORAL FRANCÉS.

El Presidente de la República Francesa se elige por sufragio directo para un período de siete años. Su autoridad está parcialmente limitada por la existencia del Consejo Constitucional, que supervisa las elecciones, comprueba la constitucionalidad de las leyes orgánicas y debe ser consultado por el Presidente cuando intente aplicar sus poderes de emergencia.

Es un sistema bicameral en el cual, el Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras: la Asamblea Nacional de Diputados (l'Assemblée Nationale), de elección popular (Integrada por 577 miembros elegidos cada cinco años a partir de los comicios de 1986), y del Senado (Sénat), (compuesto por 319 miembros, 296 por la metrópoli, 13 por los departamentos de ultramar y 10 por los ciudadanos residentes en el extranjero), elegidos por sufragio indirecto para un término de 9 años (un tercio renovable cada tres años)⁴⁴.

La estructura interna del Senado es similar a la de la Asamblea, se requiere tener 35 años y la duración del mandato es de nueve años; forman parte de ella personas de posición destacada menos activos políticamente que los diputados que integran la Cámara Baja⁴⁵.

⁴⁴ cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los Sistemas de Justicia Electoral desde una Perspectiva Comparativa", op. cit., supra nota 5, pp. 813 – 815.

⁴⁵ cfr. Berlín Valenzuela, Francisco, op. cit., supra nota 16, pp. 211 – 214.

En Francia los recursos electorales pueden interponerse ante dos tipos de jurisdicciones: unos ante la jurisdicción ordinaria (Contencioso Administrativo) y después las resoluciones de estos órganos se impugnan ante la jurisdicción constitucional, el Consejo Constitucional Francés⁴⁶.

A partir de 1958 se modificó en Francia el sistema de verificación de poderes a cargo de la Asamblea Política y se confirió al Congreso Constitucional. "Sus abusos entrañaron su descrédito"⁴⁷.

El 28 de septiembre de 1958, la Constitución de la Quinta República Francesa, estableció la existencia del Consejo Constitucional. Este órgano tiene a su cargo velar por la regularidad de la elección del Presidente de la República, así como del Referéndum; examinar las reclamaciones, proclamar los resultados del escrutinio y resolver las impugnaciones sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores⁴⁸. Se integra por 9 miembros, cuyo mandato dura 9 años, renovándose por tercios cada tres años. Sus miembros son designados por el Presidente de la República, por el Presidente de la Asamblea Nacional y tres por el Presidente del Senado; son miembros vitalicios del mismo los ex-presidentes de Francia.

El procedimiento y las atribuciones que tiene el Consejo Constitucional

⁴⁶ cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los Sistemas de Justicia Electoral...", op. cit., supra nota 5, p. 297.

⁴⁷ *Ibidem.*, p. 813.

⁴⁸ cfr. Favoreau, Louis, "Inventario Provisional para considerar las restricciones constitucionales de la reforma al modo de elecciones de los diputados de la Asamblea Nacional" en **Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo**, op. cit., supra nota 5, pp. 273 - 277.

en la elección del Presidente de la República por sufragio universal es el siguiente: antes de la proclamación, si el Consejo constata la existencia de irregularidades, será el encargado de apreciar si en razón de la naturaleza y gravedad de estas irregularidades, hay lugar a mantener dichas operaciones o a pronunciar su anulación total de tener que invalidar un candidato ya proclamado. Las decisiones del Consejo son inapelables.

El procedimiento de impugnación de las elecciones para designar a los integrantes de la Asamblea Nacional y el Senado, se sitúa después de la proclamación del candidato electo a la Asamblea Nacional, misma que debe ser comunicada por el ministro del interior y el ministro encargado de los territorios del ultramar. La impugnación ante el Consejo Constitucional procede durante los diez días siguientes a la proclamación de los resultados. Este derecho lo pueden ejercer los electores y candidatos que hayan participado. El Consejo puede rechazar, por resolución motivada, las demandas notoriamente inadmisibles o de cuyos agravios se desprenda que no pueden tener una influencia sobre los resultados de la elección. La decisión debe ser notificada a la Asamblea Nacional. El candidato impugnado podrá iniciar funciones en el Parlamento, debido a que la demanda no tiene efecto suspensivo.

Si la demanda es admitida, se le notifica al Diputado cuya elección ha sido impugnada, y en su caso, al suplente. En el caso de que el Consejo Constitucional considere favorable una demanda, deberá notificar a la Asamblea Nacional la anulación de la elección impugnada, la modificación de la proclamación y/o la proclamación del candidato que fue regularmente electo según sea el caso. Respecto a la elección de senadores, aunque el procedimiento de elección es indirecto, toda vez que se realiza a través de un Colegio Electoral integrado por los Diputados, los Consejeros regionales electos en cada Departamento, los Consejeros Generales, los Delegados de Consejos Municipales o los suplentes de dichos Delegados, y se aplican las mismas reglas

que para los Diputados.

Le corresponde al Consejo Constitucional el conocimiento y resolución de las impugnaciones sobre los resultados en la elección de Presidente de la República, de Diputados y Senadores⁴⁹.

En el caso de la revisión del padrón electoral, el representante del Estado en el Departamento, puede acudir ante el Tribunal Administrativo si considera que no se cumplieron las formalidades previstas por la ley, por parte de la comisión encargada de revisar el padrón electoral, o bien, en lo que se refiere a los electores interesados, éstos pueden impugnar ante el Tribunal de Instancia las resoluciones de la citada comisión. Asimismo, puede denunciarse el fallo de este Tribunal, ante la Corte de Casación, que resolverá en definitiva.

En cuanto a las candidaturas para Diputados y Senadores, el representante del Estado en el Departamento, puede impugnar ante el Tribunal Administrativo las candidaturas que no reúnan los requisitos legales correspondientes. El Consejo Constitucional resolverá en caso de que la determinación de dicho Tribunal sea impugnada.

Un análisis comparado entre los países europeos y nuestro país, permite identificar analogías y diferencias entre los mismos. Por una parte, España, Francia y Alemania se han inclinado por sistemas parlamentarios, mientras que México ha seguido un régimen presidencialista.

Los cuatro sistemas constitucionales se inclinan por el bicameralismo, aunque es en México donde realmente la Cámara de Senadores responde a la tesis federal, lo que se manifiesta en la soberanía de que gozan los estados federados en la potestad de darse su Constitución y en la participación en los

⁴⁹ cfr. Nohlen, Dieter, op. cit., supra nota 8, pp. 280 – 287.

órganos federales (el Senado).

Otra característica importante de las democracias europeas es que han incorporado en mayor grado el principio de representación proporcional, mientras en México si bien participan las mayorías, es predominante el sistema de mayoría relativa a una vuelta.

En síntesis, la democracia mexicana se enfoca más al perfeccionamiento de las instituciones constitucionales y al goce de las libertades públicas.

CONCLUSIONES GENERALES

- 1.- En toda sociedad que se precie de ser desarrollada, existe la aspiración de convertirse en un Estado de Derecho, y que como tal se encuentre subordinado a un orden jurídico aprobado por los órganos competentes en la materia, que limiten su Poder, en el ámbito interno, por las Garantías Individuales y en el externo, por la División de Poderes, que en la praxis se traduce en una coordinación de funciones para realizar los fines del Estado. Entre los principios rectores de todo Estado de Derecho se encuentra el de la distribución del Poder, el respeto a los Derechos del Hombre y a la supremacía jurídica en que se traduce la voluntad soberana o también llamado principio de legalidad. Los derechos políticos forman parte de los llamados derechos del hombre que se manifiestan en el ejercicio de la democracia y la libertad individual.
- 2.- Las elecciones son en todo Estado democrático, la única vía pacífica de transmisión del Poder, de continuidad y estabilidad de los gobiernos, toda vez que permiten acceder en forma natural y periódica a los partidos políticos, a los cargos públicos, mediante el voto popular. De suyo, la democracia se basa en la representación que otorgan los gobernados a los gobernantes, la cual se formaliza a través de la emisión del sufragio de la ciudadanía.
- 3.- Las elecciones son el mecanismo por excelencia para la participación ciudadana. Por medio de ellas se integran tanto el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como consecuencia de la voluntad política de los ciudadanos, en la que se manifiestan los intereses de toda la comunidad.

- 4.- La participación ciudadana en las elecciones se realiza a través del sufragio, medio del que disponen para elegir a los integrantes de los órganos de gobierno, que se encargarán de la administración del Estado. A través del sufragio se expresa la voluntad soberana del pueblo. En México el voto es universal, libre, secreto y directo; universal, porque tienen derecho a ejercerlo, de inicio, todos los ciudadanos que componen el electorado; libre, porque el elector no está sujeto a intimidación o presión alguna; secreto en razón de que la Ley garantiza la libre expresión de la voluntad del elector, y directo dado que el ciudadano elige por sí mismo, sin intermediarios, a sus representantes, por medio de los cuales expresa su voluntad soberana, de manera tal que el voto se constituye simultáneamente como un derecho y un deber ciudadano. Las formas de elección varían en función de los aspectos económico, político, social y cultural de un pueblo.
- 5.- La forma de República representativa, democrática y popular de nuestro país, contempla la celebración periódica de elecciones para renovar los cargos de elección popular en los tres niveles de poder que integran a la Nación Mexicana: Federación, Estados y Municipios, a los que son inherentes los cargos de Presidente de la República, Gobernadores, Senadores, Diputados, Presidentes Municipales y miembros del Ayuntamiento, así como los Asambleístas en el Distrito Federal.
- 6.- Para alcanzar el poder los ciudadanos se organizan en Partidos Políticos. Los partidos se basan en la necesidad de representación que tienen los ciudadanos. Por lo tanto, estos deben responder a las demandas y planteamientos de la sociedad, pues son los instrumentos más idóneos para expresar sus preferencias y alcanzar la democracia. En consecuencia, su organización, plataforma y objetivos deben estar

normados jurídicamente, considerando su impacto en la vida política de un Estado.

7.- México es una República representativa, democrática y federal. Por forma republicana se entiende a la designación del Jefe del Estado, la que se realiza a través de una elección celebrada periódicamente. El carácter representativo está dado por el gobierno indirecto a cargo de representantes designados por el pueblo mediante elecciones. La soberanía del pueblo es inalienable, porque es un poder originario que no depende de otros, que no se puede dividir, renunciar o delegar y que no pierde valor con el transcurso del tiempo. Nuestro país es además una organización federal, porque se conforma por entidades autónomas en su régimen interior que acordaron unirse a través de un pacto federal, y someterse a la misma Constitución. Finalmente, el Estado es democrático, porque todos los ciudadanos participan en su creación, conforman su gobierno y eligen libremente a sus representantes, de forma tal que el pueblo es a la vez gobernante y gobernado.

8.- Un sistema electoral es el mecanismo previsto por la Ley para la elección de los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo a nivel Federal, Estatal y Municipal, en el caso de los Ayuntamientos así como en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Existen dos formas de representación electoral: el de mayoría relativa y el de representación proporcional o plurinominal, con las ventajas y desventajas inherentes a cada uno de ellos. En México, se ha adoptado un sistema combinado, para la elección del Poder Legislativo, aunque con predominante mayoritario, dado que desde hace tiempo ha operado la representación proporcional. Cabe señalar que, para los cargos ejecutivos, opera únicamente el sistema de mayoría relativa: Presidente de la República, Gobernador de

Estado, Presidente Municipal es decir, es declarado electo el candidato que obtiene el mayor número de votos, en una determinada circunscripción electoral. Este sistema se justifica en razón de la unipersonalidad del titular y de la función que realiza, lo que no ocurre para la integración de los órganos legislativos, toda vez que en la Cámara de Diputados, federal y local, y la de Senadores, en esta última a partir de las reformas de 1993 que introducen la figura del Senador de primera minoría, así como en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y en los Ayuntamientos, se ha introducido el sistema de representación proporcional, combinado con el de mayoría relativa, con una predominante de este último. Algunos autores en nuestro país, han denominado a este sistema "mixto", porque pretende obtener las ventajas de cada sistema al eliminar desventajas y estimular la participación de los grupos minoritarios, pero sin llegar a una fragmentación que impida la toma de decisiones. En el sistema de representación proporcional, se distribuyen a cada partido, un número determinado de cargos en forma proporcional al de sufragios emitidos en su favor, siempre que alcance un porcentaje determinado de votación nacional, con lo que permite la participación de las distintas corrientes políticas e ideológicas en la integración de los órganos de representación popular.

- 9.- Los sistemas de calificación de elecciones se resumen básicamente en dos: el contencioso político o autocalificación, y el contencioso jurisdiccional, o heterocalificación. El primero, hace de la Asamblea elegida, el juez de las elecciones de sus propios miembros, mientras que el segundo, a través de un Tribunal u órgano creado ad-hoc, ejerce las atribuciones normales de un juez al calificar los comicios.

- 10.- La autocalificación se ha considerado un sistema parcial y eminentemente político, porque privilegia criterios partidistas y negociaciones ajenas a consideraciones de derecho, basadas en la fuerza numérica de los partidos políticos. Adicionalmente, se considera que su práctica favorece la violación de principios fundamentales del derecho, como son la garantía de legalidad y de audiencia. Todos estos factores incidieron para la eliminación de este sistema en la integración del Poder Legislativo, pero se conservó el sistema de heterocalificación para la calificación de la elección del Poder Ejecutivo.
- 11.- En el orden de los antecedentes del sistema de autocalificación o contencioso político en México, es de señalarse que este ha sido el predominante en la historia electoral de nuestro país, con excepción del período en que rigieron las "Siete Leyes", en el que se utilizó, por única vez, la heterocalificación de elecciones, que sería retomada a partir de las reformas constitucionales de 1993.
- 12.- El primer antecedente de este sistema autocalificativo se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812, cuyos artículos 112 a 116 enunciaban las formas a seguir para realizar la calificación de la elección de los diputados a Cortes. Operaba un sistema electoral con voto indirecto en tercer grado, mediante un esquema jerarquizado de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Se elegía al diputado por mayoría absoluta y en el caso de no reunirse dicha mayoría, a doble vuelta. Es de subrayarse que esta ha sido la única Constitución que reguló ampliamente procedimientos electorales.
- 13.- La Constitución de Apatzingán, que careció de vigencia práctica, incorporó los ideales de la Ilustración Francesa, en particular de Rousseau y Montesquieu, al consagrar el postulado total de que la

soberanía reside en el pueblo, y es por naturaleza imprescriptible, inenajenable e indivisible, e introdujo la tesis de la división de poderes. Estableció el sufragio universal para la elección de diputados, sin distinción de clases, y el sistema siguió siendo similar al de 1812, teniendo el Supremo Congreso facultades para reconocer y calificar los documentos que presentaran los diputados elegidos por las provincias, y no admitir recurso alguno en los procedimientos de calificación regulados.

- 14.- La Constitución de 1824 creó al Estado Mexicano, instituyó el concepto de Federación y a la República representativa como forma de Gobierno e incorporó la División de Poderes, estableciendo el cargo de Vicepresidente, y dividió el Legislativo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Continuó con la práctica de que cada Cámara calificara las elecciones de sus miembros, pero además, la de diputados también sancionaba la del Presidente y del Vicepresidente, y sus resoluciones eran inatacables.
- 15.- La Constitución centralista de 1836 estableció importantes modalidades que permitieron la transformación de un gobierno federal a uno central unitario. Creó además de los poderes tradicionales, al Supremo Poder Conservador, dotándolo con facultades de control de las actividades de los otros poderes. La Cámara de Senadores calificaba la elección de diputados y su resolución no era objeto de impugnación. Los senadores eran electos por las Juntas Departamentales y su calificación correspondía al Supremo Poder Conservador, cuyas decisiones eran inatacables. La elección de los cinco miembros del Supremo Poder Conservador no era objeto de calificación.

- 16.- Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, volvieron a un Ejecutivo unipersonal, y eliminaron el Supremo Poder Conservador, pero se instauró un Poder Electoral. La Cámara de Diputados se integraba por representantes elegidos por Departamentos y los Senadores se elegían por tercios, de los cuales dos terceras partes eran electos por las Asambleas Departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte. Las elecciones eran calificadas por cada Cámara y las Asambleas Departamentales elegían al Presidente, cuya elección era calificada por la Cámara de Diputados.
- 17.- La Constitución Federal de 1857 introdujo el sistema de elección indirecta en primer grado, para integrar el Poder Legislativo, compuesto únicamente de la Cámara de Diputados, así como el sufragio universal y el escrutinio secreto, pero suprimió la Vicepresidencia. La calificación de las elecciones de Diputados se atribuyó a la propia Cámara, sin posibilidades de impugnar sus resoluciones.
- 18.- La Constitución Federal de 1917 incorporó los ideales de sufragio universal; la prerrogativa ciudadana de votar y ser votado; adoptó el sistema de elección directa para los diputados, senadores y Presidente de la República; la no reelección; el voto directo, secreto y universal y otorgó a cada Cámara la facultad de calificar las elecciones de sus miembros y a la de diputados también la elección Presidencial.

- 19.- En el proceso por hacer cada vez más eficiente el sistema electoral mexicano, han regido durante el lapso comprendido entre 1901 y 1993, un total de 9 leyes (1901, 1911, 1916, 1917, 1918, 1946, 1951, 1973, 1977) y 3 Códigos (1987, 1990, 1993), para reglamentar los procesos electorales y las organizaciones políticas.
- 20.- Las mas importantes reformas políticas del presente siglo son sin duda el derecho de voto otorgado a la mujer en 1953; el principio político de elegir Diputados de Partido en 1963, que sería el primer antecedente para dar oportunidad a las minorías en los órganos legislativos; el otorgamiento del derecho a voto a la edad de 18 años que trajo por consecuencia reducir en 1973 la edad para ser electo diputado y senador de 25 y 35 años, a 21 y 30 años, con el propósito de que participara la mayoría de los habitantes del país que continúan siendo en gran parte jóvenes.
- 21.- El primer antecedente de la intervención del Poder Judicial en materia electoral, se dio con la Ley de 1911, que permitía impugnar ante un juez, irregularidades del padrón electoral, y lo más importante, declarar nula una elección calificada por el Colegio Electoral Municipal Sufragáneo (sobre la mesa Directiva de Casilla), esta práctica se eliminó con la Ley Electoral de 1918. Asimismo, fue la primera Ley que reguló la elección directa del Poder Legislativo.
- 22.- Bajo la vigencia de la Constitución de 1917, la Corte emitió un criterio jurisprudencial orientado a limitar su intervención en asuntos políticos, estableciendo la improcedencia del juicio de amparo, como lo dispone actualmente la ley de la materia. No obstante, se concedió a la Corte por reforma Constitucional de 1977, la facultad de Investigar de oficio los hechos que constituyan violaciones del voto público. Precisamente, una de las Leyes Electorales que mayor controversia

provocó fue la de 1977, que otorgó competencia al Poder Judicial Federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para una nueva participación en la materia electoral, mediante el "recurso de reclamación", que no era sino una opinión jurídica calificada sobre el particular. Este recurso ya superado, pudo significar un enfrentamiento entre poderes, con el consiguiente desprestigio, incredulidad y desconfianza para la Suprema Corte, a los que afortunadamente no se llegó toda vez que en los recursos presentados nunca entró a conocer del fondo del asunto.

23.- Después de la celebración de una de las elecciones más controvertidas de la historia electoral mexicana, las de 1988, a reserva de las de 1994, se define una nueva integración para los organismos electorales que convirtió al Instituto Federal Electoral en el órgano rector de los mismos, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y en cuyo Consejo General participan representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y a partir de las reformas de 1994, representantes de la sociedad civil. No obstante, aún existe controversia respecto al nombramiento del titular del Instituto, es decir, el Secretario de Gobernación, quien es designado por el Presidente de la República, lo que ha provocado importantes críticas de los partidos de oposición que juzgan parcial dicha intervención. En consecuencia, resulta oportuno considerar la viabilidad de que la propia Cámara de Diputados a propuesta de los Partidos Políticos elija al Presidente del Consejo, o se proponga de entre los propuestos para Consejeros Ciudadanos, considerando que a raíz de las últimas reformas a la Legislación Electoral dicho Presidente perdió su voto de calidad.

24.- En virtud de las reformas Constitucionales de 1993 a los artículos 41 y 60, se atribuye al Instituto Federal Electoral la facultad para declarar la

validez de las elecciones de Diputados de mayoría (Consejo Distrital), de representación proporcional (Consejo General) y Senadores (Consejo Local), en cada uno de los distritos uninominales y circunscripciones plurinominales, de las entidades federativas; asimismo, se dispone que la impugnación de los mismos podrá hacerse ante el Tribunal Federal Electoral, las que podrán ser revisados por la Sala de Segunda Instancia, creada al efecto y cuyos fallos serán definitivos e inatacables.

- 25.- Con la cuarta reforma electoral en lo que va del sexenio se arribará a los comicios del próximo 21 de agosto. Inicialmente, las reformas se venían realizando en forma sexenal, y más tarde cada tres años, con motivo de cada elección. Sin embargo, durante la presente administración se han dado tres paquetes de reformas, incluidas reformas a la Constitución General a la que deberá sumarse la de 1994. La reforma de 1989, que fue la primera, se realizó con motivo de las elecciones de mediados de sexenio, las de 1991 y las tres últimas se hicieron a raíz de los próximos comicios. De estas sólo una se dio antes de iniciarse el proceso electoral y las dos últimas se dan en pleno proceso electoral. Esta situación obliga a reflexionar acerca de la razón por la cual se están dando reformas en plazos tan cortos, lo que lleva a pensar que o son insuficientes desde su expedición o devienen inaplicables en muy corto plazo. La primera hipótesis es la más aceptable, como lo demuestra el hecho de que antes de una elección se esté promoviendo la modificación del marco electoral, toda vez que está distanciado de una realidad política que rechaza prácticas antidemocráticas. En consecuencia se precisa de reformas políticas y electorales de fondo que permitan la práctica de elecciones claras. De suyo, la mayoría de las leyes electorales de los países verdaderamente democráticos cuentan con disposiciones muy breves y compactas a diferencia de la legislación electoral mexicana.

26.- Una de las reformas Constitucionales mas importantes de 1993 fue la efectuada al artículo 54 Constitucional, en virtud de la cual, si bien se conservó la integración de la Cámara de Diputados por 500 representantes que existe desde 1986, con 300 electos por mayoría relativa y 200 por representación proporcional, se modificaron las reglas para la distribución de estos últimos, en los términos siguientes:

Se eliminó la llamada "cláusula de gobernabilidad".

Se dispuso para la asignación conforme al principio de representación proporcional que los partidos políticos participen con candidatos a Diputados por mayoría relativa por lo menos en doscientos distritos uninominales y que alcancen el 1.5% de la votación emitida.

Se establece un límite para los partidos políticos, los que no podrán contar con más de 315 diputados por ambos principios, lo anterior, para evitar un representación desmesurada a su fuerza electoral que permita a un partido por sí mismo, lograr la mayoría calificada para reformar la Constitución.

Asimismo, ningún partido que haya obtenido 60% o menos de la citada votación nacional emitida, podrá contar con mas de 300 diputados por ambos principios, y las diputaciones de representación proporcional que resten serán adjudicadas a los partidos políticos en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. El fin es evitar inequidad en la distribución de curules y que un sólo partido político pueda alcanzar la mayoría calificada para reformar la Constitución.

- 27.- Estamos ciertos que la introducción del sistema de heterocalificación de elecciones permitirá al Tribunal Federal Electoral convertirse en una verdadera instancia decisoría, dado que las resoluciones definitivas deberán estar fundadas en consideraciones de derecho y no en negociaciones, sujetas al predominio de la fuerza política de los partidos, que rebajan la voluntad popular a una burda negociación política.
- 28.- La supresión del sistema contencioso político en México, en la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, constituye un gran avance en la impartición de justicia en materia electoral, la que había caído en un descrédito tal, donde las cámaras imponían criterios en razón de su mayoría, que obligó a la introducción del sistema de heterocalificación, en el que si bien sigue siendo el Poder Legislativo el que realiza la calificación electoral del titular del Poder Ejecutivo correspondiente, se elimina la práctica viciosa que hacía juez y parte de las elecciones a los congresistas.
- 29.- Nuestra Carta Magna sólo prevé dos supuestos para la instalación de un Colegio Electoral. El primero lo consagra en el artículo 74 fracción I, donde se faculta exclusivamente a la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar en forma definitiva e inatacable la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la Ley; o bien, para actuar como cuerpo colegiado con facultades para nombrar en caso de falta absoluta del Presidente de la República, al interino o sustituto, de conformidad al texto constitucional (artículos 73 fracción VI y 84.) preceptos que fueron incorporados mediante una reforma al Título Primero (Arts. 10 y 11), de la nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

- 30.- Al atribuir la calificación de elecciones a un Tribunal creado ex profeso para el Poder Legislativo, se preserva el principio de separación de poderes, evitando todo enfrentamiento que pueda poner en entredicho a alguno de estos órganos. Otra ventaja de atribuir al Tribunal Federal Electoral la facultad de convertirse en la última instancia en la calificación de elecciones, es que con ello se eliminó la posibilidad que existía de modificar las resoluciones de este órgano por los Colegios Electorales, los que obviamente dejaron de existir, (sólo para la calificación de elecciones del Poder Legislativo), al ser superados por un Tribunal con total autonomía.
- 31.- En 1993, se otorga nuevamente participación a la Suprema Corte de Justicia en materia electoral, al proponer a miembros de la judicatura federal para integrar la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, con el fin de asegurar un mayor nivel en la integración y funcionamiento del mismo. El desempeño de esta Sala se dará únicamente durante el tiempo necesario para resolver los asuntos de su competencia y posteriormente desaparecerá. Sin embargo, su designación se somete a la aprobación por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados y en consecuencia a la fuerza numérica de los partidos políticos, práctica que se considera poco afortunada.
- 32.- Ampliar la participación de la Suprema Corte de Justicia al proponer a miembros de la judicatura federal para integrar la Sala de Segunda Instancia contribuirá a asegurar un equilibrio en el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral, necesario en consideración a la trascendencia de su misión. Sin embargo al evaluar a los magistrados, que integrarán esta Sala, los miembros de la Cámara de Diputados ponen en riesgo la autoridad de la Corte, pues el rechazo a una propuesta lo es también a la Corte, por lo tanto, deben considerarse

alternativas para esta designación, cuidando básicamente que los propuestos no tengan vinculación partidista activa desde determinado período, eliminado cualquier otro criterio de selección.

33.- La creencia de que los conflictos de carácter político no son encuadrables en la función jurisdiccional, es falsa, porque éstos no tienen un contenido jurídico diferente al de otras controversias. Adicionalmente, se considera que con el virtual fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral, el juzgador al conocer con precisión su competencia y facultades, tendrá una participación más imparcial al no estar en juego su nombramiento, además de que los magistrados de la Segunda Sala serán renovados en cada elección, lo que elimina casi cualquier posibilidad de vínculo político con los electos, y en el ámbito procesal, la impugnación de las elecciones ante la Sala de Segunda Instancia del Tribunal se realizará en un plazo mayor, lo que permitirá un análisis más jurídico, más detallado de los recursos tramitados, así como de las pruebas aportadas. En consecuencia, los partidos políticos y demás legitimados, podrán preparar con más tiempo los documentos en que fundamenten sus pretensiones.

34.- La nueva configuración de la Cámara de Senadores, vio incrementarse su número de miembros de 64 a 128, 4 electos en cada Estado y el Distrito Federal, de los que tres serán electos por el principio de mayoría relativa y uno designado a la primera minoría, que se otorgará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Al respecto, para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. Con esta reforma se regresó al principio de renovar esta Cámara en su totalidad, en elección directa, cada seis años.

- 35.- En razón de la nueva integración del Senado, fue necesario igualar los requisitos de concurrencia de las Cámaras de Diputados y Senadores, para la integración del quórum, por lo que en lo sucesivo las Cámaras para sesionar deberán contar con la asistencia de más de la mitad del total de sus miembros.
- 36.- No se justifica otorgar la Senaduría por representación proporcional al partido que obtenga la primera minoría, toda vez que la ley no distingue entre minorías, por lo que resulta tan válido el voto de la primera, como el de la segunda o tercera, y al distinguirse entre éstas se vulnera el voto minoritario, dividiendo lo que por definición es igual. Resulta preferible un sistema de representación proporcional para dos de los candidatos que ingresarían al Senado por la vía de listas nacionales, o un esquema proporcional constitucionalmente definido.
- 37.- Por lo que se refiere al Distrito Federal, en virtud de la reforma de octubre de 1993, deja de considerársele un Departamento y la Ciudad de México se declara formalmente, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Su órgano con funciones reglamentarias, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, creada en 1987, continúa integrada por 40 representantes de mayoría relativa y 26 de representación proporcional, electos cada tres años, conserva la denominada cláusula de gobernabilidad, que permite al partido mayoritario tener un control de la Asamblea, pero en lo relativo a la organización de las elecciones, declaración de validez de las mismas, otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea, se sujeta a las reformas a los artículos 41 y 60 Constitucional que atribuyen esta función al Instituto Federal Electoral a través de sus órganos correspondientes, y las impugnaciones de las mismas a la Sala de Segunda Instancia, de reciente creación.

38.- La nueva configuración del Consejo General del Instituto Federal Electoral (órgano superior de dirección) integrada por 11 consejeros con derecho a voto, seis consejeros ciudadanos en sustitución de los consejeros magistrados que desaparecen; cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos del Senado y dos de la Cámara de Diputados representantes de la mayoría y la primera minoría en cada caso y uno del Presidente (Secretario de Gobernación), quien perdió su voto de calidad, constituye uno de los méritos mayores de las reformas constitucionales y legales de 1994. Esta denominada ciudadanía de los órganos electorales en virtud de la cual los partidos políticos, pierden el derecho a voto participando sólo con derecho a voz, cediendo la toma de decisiones a miembros de la sociedad civil, espera contribuir en forma decisiva a dejar atrás la vieja querrela en torno a la parcialidad de las autoridades electorales y el reclamo de ser juez y parte de la misma.

39.- El acuerdo suscrito por los partidos políticos el 27 de enero de 1994, se tradujo en reformas legales importantes como la auditoría al padrón electoral con mecanismos de corrección, la previsión y sanción de delitos electorales en el Código Penal, la creación de una Fiscalía Especial para delitos electorales, así como el uso de boletas foliadas para las elecciones, y el derecho de los ciudadanos mexicanos para participar como observadores de todo el proceso electoral, no sólo el día de las elecciones y la apertura a los visitantes internacionales el día de los comicios resumen los esfuerzos realizados en la presente administración por tener las elecciones más legítimas de la historia política del país. En síntesis, están dadas las condiciones para un proceso electoral limpio y transparente, aceptable y creíble por todos los mexicanos. No obstante, los acuerdos entre los partidos y las reformas a la legislación electoral no bastarán para realizar unas elecciones confiables, si los partidos políticos no demuestran

fehacientemente que están dispuestos a cumplir con sus compromisos y competir limpia y pacíficamente por el poder, respetando la ley y cumpliendo sus tratos.

- 40.- En el marco del Derecho Comparado interno, se observa que todas las entidades federativas incorporaron el sistema de autocalificación o contencioso político en sus textos constitucionales, y que únicamente varía la integración de sus Colegios Electorales. Consideramos que estos textos legales deberán ser reformados y adecuados a los nuevos artículos 41 y 60 de la Constitución. Deberán ser en todo caso Tribunales Locales Electorales quienes realicen la calificación de las elecciones municipales, con el inconveniente del elevado número de municipios en algunos estados, lo que dilataría su pronta evaluación.
- 41.- En el marco del Derecho Electoral Comparado, en el ámbito internacional destaca una inclinación por otorgar la calificación de los comicios a órganos electorales creados exclusivamente para realizar esta función, así como a tribunales ordinarios o especializados, pues este sistema de judicatura salvaguarda mejor los derechos fundamentales de carácter político de los individuos y genera mayor confianza en el electorado, por lo que ha perdido vigencia el sistema contencioso político, sobre la base de que el sistema contencioso jurisdiccional es menos vulnerable a las presiones del gobierno constituido, al integrarse por miembros cuyo perfil profesional garantiza mayor imparcialidad en la toma de decisiones.
- 42.- Por otra parte, este Tribunal, si bien es un órgano que tiene autonomía, dista aún de ser un auténtico Cuarto Poder como en Costa Rica o Nicaragua, encargado de organizar y vigilar todo el proceso electoral federal y lo que ello implica, como el financiamiento público a los partidos, el registro de candidatos, la resolución de los medios de

impugnación, el padrón electoral, la organización de los organismos electorales, la capacitación electoral, etc., y finalmente la calificación de los comicios.

43.- En los órganos jurisdiccionales autónomos competentes en materia electoral, cuya creación ha proliferado en América Latina, inclusive en sistemas que han constituido una rama especializada dentro del Poder Judicial, existe la tendencia de atribuirles un carácter permanente en vez de transitorio, toda vez que sus miembros son elegidos para un determinado período y no para atender comicios específicos, lo que ha contribuido a la profesionalización del servidor público, principalmente de quien realiza funciones jurisdiccionales, con lo que se elimina la improvisación y sus consecuencias en materia tan vulnerable como es la electoral.

44.- El sistema electoral de Estados Unidos guarda notables semejanzas por cuanto a la composición del Poder Legislativo, dividido en dos Cámaras, una de Representantes y otra de Senadores, sólo que en nuestro país esta última Cámara únicamente existe a nivel federal. La elección del titular del Poder Ejecutivo difiere notablemente entre ambos países, toda vez que en México es directa y en primer grado, mientras en Estados Unidos es indirecta, para lo cual se forman los Colegios Electorales. El Sistema Contencioso Electoral Norteamericano se considera contencioso político, aunque más bien se trata de un sistema contencioso mixto, en el que si bien cada Cámara del Congreso es juez de las elecciones, los Tribunales pueden actuar cuando el Congreso busca su autoridad para resolver contiendas. Además, en tanto país del Common Law se mantienen fieles al Sistema Justicialista, por lo que los jueces ordinarios se constituyen en Tribunales de las Elecciones para conocer de toda impugnación que se presente al procedimiento electoral.

- 45.— El sistema de calificación electoral en Alemania se enfoca más a la defensa de las elecciones que de los individuos en su conjunto. La calificación o verificación de elecciones se realiza por el propio Parlamento, posterior a su elección, sin que exista ninguna otra instancia política independiente del poder político que participe en el proceso. Las decisiones sobre recursos y reclamos las toma el pleno de la Dieta Federal, desde dentro del Parlamento, a través de la Comisión de Calificación de elecciones, cuyas funciones son preparatorias de la resolución del Parlamento en cuanto al pleno y no decisorias. Las decisiones de la Dieta Federal son exclusivamente reclamables ante la Corte Constitucional Federal, cuya decisiones son definitivas.
- 46.— España ha trasladado esta función jurisdiccional a los Tribunales por considerar que la asumen en forma mas adecuada y la llevan a cabo con mayor objetividad e imparcialidad. Para el contencioso electoral en España se puede recurrir a la jurisdicción administrativa la que puede conocer de cualquier decisión o acto del procedimiento electoral, y en la sentencia se declara la validez o nulidad de la elección y no cabe recurso alguno contra la misma, salvo el de aclaración y sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.
- 47.— En Francia, el Consejo Constitucional es el órgano encargado de velar por la regularidad de la elección presidencial, así como de los diputados y senadores, examinar las reclamaciones, proclamar los resultados del escrutinio y resolver las impugnaciones que se presenten. Este Consejo Constitucional, con base en la experiencia del Consejo de Estado, es el que resuelve los conflictos político-electorales.

- 48.- Las democracias europeas han incorporado en mayor medida el principio de representación proporcional, mientras que en México es predominante el sistema de mayoría relativa a una vuelta. No obstante, todas tienen en común órganos que supervisen la elegibilidad de los representantes. Si bien, Alemania, Francia y Estados Unidos continúan atribuyendo la facultad de autocalificarse a los propios elegidos, con excepción de España que se ha inclinado por el sistema de heterocalificación, la tendencia moderna es confiarla a órganos jurisdiccionales, los que por no estar en juego su designación actúan con mayores criterios de imparcialidad y justicia ajenos de interés partidista.

PROPUESTAS

- 1.- Los partidos políticos deben participar en las instituciones que norman el proceso electoral. Si bien en la integración de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral participan miembros del Poder Judicial, es aún incipiente la participación plural en los demás órganos electorales, con la actual configuración del Consejo General del Instituto Federal Electoral que integró a seis consejeros ciudadanos, situación que se beneficiaría con un mayor equilibrio de los grupos y corrientes políticas, aunque estableciendo normas que garanticen el respeto a los postulados ideológicos y a la toma de decisiones, a fin de no llegar a un caos que impida avances en la normatividad electoral, pues la experiencia ha sido negativa cuando no existen límites a la participación plural.

- 2.- Debe modificarse el sistema propuesto para la integración de la Cámara de Senadores, toda vez que en una elección sólo se distingue entre mayorías y minorías, y no entre minorías, pues tan válido es el voto de la primera, como el de la segunda y la tercera minoría, siempre que los mismos satisfagan los mínimos que establece nuestra Constitución para obtener representatividad. En consecuencia se considera que distinguir entre la primera minoría y las demás vulnera el voto minoritario, dado que de no existe una justificación para tal distinción. Además, el senador de primera minoría no representa a ninguna entidad, porque no tuvo respaldo mayoritario, únicamente representa a un partido político, y en el caso de nuestro país al ser tres las fuerzas políticas más relevantes se fomentaría un sistema tripartidista. Por lo tanto, se estima conveniente introducir la representación proporcional en la Cámara de Senadores, sin que el número de integrantes se incremente sustancialmente, pues ya de por sí resulta oneroso para el pueblo de México sostener económicamente a tantos legisladores. Resulta preferible que dos de los candidatos que ingresen al Senado lo hagan por el sistema de representación proporcional, por la vía de listas nacionales.
- 3.- A pesar de que se puso fin a la práctica viciosa de la autocalificación electoral, todavía está pendiente de permitirse una participación más activa en la toma de resoluciones de los órganos electorales centrales, pues sigue existiendo un control oficial que impide la incorporación de propuestas de los partidos políticos en la resolución de los conflictos electorales, experiencia que debiera aprovecharse en beneficio del perfeccionamiento de la democracia.
- 4.- Las reformas constitucionales que eliminan la práctica de la autocalificación en la Cámara de Diputados, deberán incorporarse a

las Constituciones Locales, pero sería conveniente unificar el sistema de calificación de elecciones a nivel municipal, el cual se ha venido realizando de diversas maneras que distan mucho de ser imparciales. Si bien, cada entidad federativa debe darse las leyes que se adecúen a sus necesidades, definitivamente, contar con un sistema unificado dará mayor credibilidad a esta última instancia de los comicios. Adicionalmente, se estima necesario crear Tribunales Locales Electorales, con competencia para conocer este tipo de asuntos.

- 5.- El sistema electoral mexicano es perfectible. La transparencia e imparcialidad de las elecciones debe manifestarse desde el levantamiento del padrón hasta la calificación final de las elecciones, por lo tanto, resultaría inadecuado pensar en dar marcha atrás en el esquema de la heterocalificación, por el contrario, el debate y la propuesta de este sistema está apenas en sus primeras etapas.
- 6.- Es conveniente ampliar la responsabilidad de los ciudadanos y los partidos políticos en la administración de las elecciones. Si bien la participación del gobierno da mayor certeza y confiabilidad al proceso electoral. Asimismo, es también oportuno además de necesario que los procesos electorales continúen organizados por el Estado, pero esto deberá enriquecerse con la concurrencia de los partidos políticos y la propia ciudadanía.
- 7.- Se deben establecer con claridad las reglas con las que las Organizaciones no Gubernamentales (ONG'S), los observadores nacionales y extranjeros deban participar a lo largo del proceso electoral. Las ONG'S deberán acreditarse previamente, así como expresar qué y a quién representan, cual es su trayectoria para estar seguros de que la agrupación es seria y responsable para garantizar un comportamiento honesto y objetivo, considerando que cualquier

Individuo puede ostentarse como representante de una ONG'S y con esa autoacreditación, cuestionar y calificar decisiones de nuestra vida interna como país. Además es conveniente precisar una metodología de observación, la que deberá difundirse ampliamente entre la ciudadanía. Se considera que fijar un número mínimo de normas no limita la acción de las ONG'S debidamente acreditadas y sí establece un poco de orden en esta actividad y límites cuando tales organizaciones pretendan extralimitarse con un criterio intervencionista. Finalmente, debe quedar muy claro que los mecanismos de calificación de elecciones están plenamente definidos en la ley electoral vigente, y los visitantes u observadores que asistan a este proceso no constituirán - ni a título individual ni de grupo - una instancia de calificación electoral.

9.- La Legislación Electoral actual contiene un importante avance en la formación de las instituciones y los procedimientos electorales en nuestro país, pero aún falta consolidar al Instituto Federal Electoral para perfilarlo hacia un destino de cuarto poder, que no estaría por encima de los otros, ni sometido a ellos, sino tal vez, sujeto a contrapesos y balances con respecto a los demás. Esto último, además de una mayor autonomía a los organismos electorales contribuiría a dotarlos de imparcialidad, y representatividad, lo que se traduciría en procesos electorales más confiables, transparentes y legítimos, y sin duda alguna, a una democracia más avanzada.

10.- Considerando lo controvertidas que serán las elecciones de 1994, resulte conveniente evaluar la posibilidad de que la elección presidencial más que estar sujeta al principio de mayoría relativa para obtener el triunfo, se exija una mayoría calificada, porque de resultar ganador con un porcentaje menor del 50%, no estaría representando verdaderamente a la Nación. En consecuencia, podría establecerse

una segunda vuelta entre los dos candidatos que hubieren obtenido la más alta votación y otorgarla entonces sí al candidato que obtenga el mayor número de votos.

- 11.- Para el eficaz cumplimiento de estos propósitos se requiere, promover el respeto al voto, a fin de cerrar el paso a todas las formas de violencia, en un palabra, el fortalecimiento de la democracia, lo cual podría iniciarse promoviendo un acuerdo entre las dirigencias políticas nacionales que permita vigilar la actuación imparcial de los organismos electorales y la legitimidad y la transparencia de los comicios federales de agosto de 1994.
- 12.- Están dadas las condiciones para fortalecer el Poder Legislativo, por lo que es necesario realizar consultas públicas que permitan formular iniciativas de reforma a la Constitución General de la República, que respondan a las necesidades e inquietudes políticas de la sociedad.
- 13.- Por último, es tiempo de fortalecer los derechos ciudadanos introduciendo en nuestra Carta Magna figuras jurídicas como el Referéndum, el Plebiscito y la Iniciativa Popular, las cuales daría a nuestro sistema jurídico un perfil pleno de Nación democrática.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS CONSULTADAS

- Acosta Romero, Miguel.** "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal", en Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Informe de actividades. Proceso electoral 1987 - 1988, Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, México. 1988
- . "Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en México", en Cuadernos de CAPEL, N° 29, San José de Costa Rica, 1989.
- Alcalá Zamora, Niceto.** "Premisas para determinar la índole de las llamada jurisdicción voluntaria" en Estudios de Teoría General e Historia del Proceso. T.I., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1974.
- Cuestiones de Terminología Procesal. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1972.
- Alcántara Sáenz, Manuel.** El Sistema Político de América Latina. Vol. II. Tecnos, España, 1990.
- Alvarez, Norma y Magaloni, Beatriz.** Reforma del Sistema Político Mexicano: Condición para la Modernización. Editorial Diana, México, 1990.
- Alvarez Conde, Enrique.** El Régimen Político Español. Tecnos, España. 1985.

Análisis Político. El Presidencialismo Mexicano, vol. 5, núm. 25, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1976.

Andrade Sánchez, Eduardo. "Reformas Constitucionales en materia electoral" en Reformas Constitucionales y Modernidad Nacional, Primera edición, Editorial Porrúa y Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C., México, 1992.

. com., "El Sistema Representativo Mexicano", en Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LII Legislatura, Doctrina Constitucional. Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de sus constituciones), 3² edición, tomo I, Miguel Angel Porrúa, Librero editor, México, D.F., 1985.

Andrea Sánchez, José Francisco de, "La Teoría de los Partidos Políticos", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año 3, Núm. 8, México, 1988.

. "Evolución de las Instituciones Electorales Mexicanas: Epoca Contemporánea" en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1977.

.Diccionario de Derecho Parlamentario. Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI Fundación Mexicana, A.C., Primera Edición, México, 1993.

Aragón Reyes, Manuel.

"Legislación Electoral Comparada y Garantías Jurídicas del Proceso Electoral", Curso Anual Interamericano de Elecciones en Elecciones y Democracia en América Latina. Primera edición, Cuadernos de CAPEL, Costa Rica, 1988.

Arteaga Nava, Elisur.

Derecho Constitucional Estatal. Editorial Porrúa, México, 1988.

."Los Parlamentos Locales", en Estudios Parlamentarios, Revista de Política y Parlamentaria, Año 1, agosto - noviembre 1992, N° 2, Centro de Estudios Parlamentarios, Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C.

Arreola Ayala, Alvaro.

Elecciones Municipales. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1980.

Aziz Nassif, Alberto.

"El Colegio Electoral en 1991" en Sánchez Gutiérrez, Arturo, Comp. Las Elecciones de Salinas, un balance crítico a 1991. Primera edición, Plaza y Valdez Editores, México, 1992.

Barquín Alvarez, Manuel.

"Una Reforma de la Legislación Electoral" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Serie B, Estudios Comparativos, Núm. 25, Primera Edición, UNAM, 1993.

La Reforma Electoral de 1986 - 1987 en México Retrospectiva y Análisis, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Cuadernos de CAPEL, Núm. 22, San José, 1987.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1979.

Derecho Electoral. Editorial Porrúa, México, 1981.

Teoría y Praxis Político Electoral. Primera edición, Editorial Porrúa, México, 1983.

Bidart Campos, Germán. Derecho Político. Editorial Aguilar, Buenos Aires, 1979. Legitimidad de los Procesos Electorales, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Cuadernos de CAPEL, Núm. 7, San José, 1986.

Bleisa, Rafael. Derecho Constitucional. Editorial De Palma, Buenos Aires, 1954.

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Introducción al Derecho Constitucional Comparado, México, Fondo de Cultura Económica, 1975.

Derecho Constitucional. Trad. del italiano por Pablo Lucas Verdú, 3º ed., Editorial Tecnos, serie de Ciencia Política, Madrid, 1987.

- Blondel, Jean. "Política",** Enciclopedia de las Instituciones Políticas, editada por Vernan Begdanor, Madrid, Alianza Editorial, 1991.
- Bobbio, Norberto.** El Futuro de la Democracia, Trad. del italiano por José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Bonifaz Alfonso, Leticia.** El Problema de la eficacia en el Derecho. Porrúa, México, 1993.
- Bosch García, Carlos.** La Técnica de Investigación Documental. 12A. Ed., México, Trillas, 1990.
- Bryce, James.** El Gobierno de los Estados en la República Norteamericana. La España Moderna, Madrid, s.f.
- Burdeau, Georges.** Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Sexta edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984.
- Burgoa Orihuela, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, Sexta edición, 1985, México, D. F.
- Dialéctica sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral "TRICOEL", México, 1988.

Bunimov – Parra, Boris.

"Legislación Electoral Venezolana" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, Núm. 25, Primera edición, UNAM, 1993.

Calamandrei, Piero.

Instituciones de Derecho Procesal Civil. I y II, Ediciones Jurídicas Europa América, Trad. S. Sentís Melendo, Buenos Aires, 1973.

Cámara de Diputados I Legislatura. Colegio Electoral, "Calificación del dictamen de la gran comisión acerca de las elecciones para Presidente de la República" en Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, Diario de los Debates, Año 1, período ordinario, Tomo I, Núm. 17, México D.F., 9 de septiembre de 1976.

LI Legislatura. Diario de los Debates, Año 1, Tomo I, Núm. 21, México D.F., 9 de septiembre de 1982.

Carballo Balvanera, Luis.

"El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral,

Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, número 25, Primera edición, UNAM, 1993.

Camelutti, Francesco.

Sistema de Derecho Procesal Civil. T.I., Editorial UTEHA, Trad. Alcalá Zamora y Santiago Melendo, Argentina, 1944.

Carreras, Francesc de y Valles, Josep M. Las Elecciones.

Editorial Blume,

1977.

Carpizo, Jorge.

Derecho Constitucional en las Humanidades en el Siglo XXI. T. I, El Derecho, UNAM, México, 1975.

Estudios Constitucionales. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

"La Reforma Política Mexicana de 1977" en Estudios Constitucionales, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.

"El Sistema Representativo en México " en Estudios Constitucionales, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.

"La Estructura de Gobierno en la Constitución Mexicana de 1824", en Estudios Constitucionales, La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.

La Constitución Mexicana de 1917. Editorial Porrúa, México, 1983.

"La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en Estudios Constitucionales. La Gran Enciclopedia Mexicana, México, 1983.

El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI Editores, Sexta edición, 1986.

Carrancá y Rivas, Raúl,

"Los Derechos Políticos del Pueblo Mexicano como garantías constitucionales del gobernado", en Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso Electoral 1987 - 1988, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Chang Motta, Roberto,

"Los Sistemas Electorales" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tribunal Federal Electoral. Instituto Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, Número 25, Primera edición, UNAM, 1993.

Comisión Federal Electoral. Reforma Política T. III. Reformas a la Constitución, México, 1978.

Córdoba Arnaldo, et. al.,

Ciencia Política, Democracia y Elecciones. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1989.

- Cosío Villegas, Daniel.** El Sistema Político Mexicano. México, Joaquín Mortiz, 1972.
- Cotteret, Jean Marie y Emerle, Claude.** Los Sistemas Electorales. Editorial Oikos Tau, Barcelona, 1973.
- Cueva, Mario de la.** La idea de la Soberanía. UNAM, México.
- Teoría de la Constitución. México, Porrúa, 1982.
- Dana Montano, Salvador.** "La Justicia Electoral" en Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Núms. 45 - 46, Año X. Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional de Litoral.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del H. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos Año II, Noviembre de 1986, T. I., Núm. 28, T. II., Núm. 43, Período Ordinario.
- Año I, Octubre de 1989, Núms. 9 y 10, Período Extraordinario.
- Duverger, Maurice.** Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Sexta edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984.
- Los Partidos Políticos. Decimoprimer edición, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1984.

Elecciones y Democracia en América Latina. Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones. Ediciones CAPEL. Primera edición. CAPEL, Costa Rica, 1988.

Elías Mussi, Edmundo,

"Instancias en la calificación de las elecciones" en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal 1989, Año I, Vol. 1, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989.*

Favoreau, Louis,

"Inventario provisional para considerar las restricciones constitucionales de la reforma al modo de elecciones de los diputados de la Asamblea Nacional", en *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, Núm. 25, Primera edición, UNAM, 1993.*

Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado. *Manual Electoral. Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, México D.F., 1987.*

Feeney, Floyd,

"Elecciones Presidenciales y Congresionales: la Constitución y la Comisión Federal de Elecciones", en *Derecho Constitucional Comparado México - Estados Unidos, T. I., México, 1990, Serie B: Estudios Comparativos, b) Estudios especiales, Núm. 24*

."El Marco Constitucional del Sistema Representativo de los Estados Unidos de América: Principios Básicos y Nuevos Temas" en Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario. Año 1. Agosto - Noviembre de 1992, N° 2, Centro de Estudios Parlamentarios Cambio XXI, Fundación Mexicana A.C.

Fernández del Campo, Luis, comp. El Reacomodo del Poder. Editorial Diana, México, 1991.

Finer, S. E. (compilador). Política de Adversarios y Reforma Electoral, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

Fix Zamudio, Héctor. Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos. Editorial UNAM, México, 1980.

Franco González Salas, Fernando. "El Tribunal de lo Contencioso Electoral, su función y su futuro", Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso Electoral 1987 - 1988, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Franco, Rolando. Los Sistemas Electorales y su impacto político. Primera edición, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica, 1987.

Gamas Torruco, José. Regímenes Parlamentarios de Gobierno. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976.

- García Alvarez, Juan Pablo.** "México en las Córtes de Cádiz" en los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, T. I.. Editorial Porrúa, México, 1978.
- García Maynes, Eduardo.** Introducción al Estudios del Derecho, México, Porrúa, 1985.
- García Orozco, Antonio.** Legislación Electoral Mexicana 1812 – 1988. Tercera edición, Adeo Editores, México, 1989.
- García Pelayo, Manuel.** El Estado Social y sus Implicaciones. Cuadernos de Humanidades, Núm. 1, UNAM.
- Gómez Lara, Cipriano.** Teoría General del Proceso. Séptima edición, UNAM, México, 1987.
- González Casanova, Pablo.** La Democracia en México. Editorial Serie Popular Era, Primera edición, 1981.
- González Graf, Jaime.** Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1985.
- González Oropeza, Manuel.** "Sistema Federal" en Congreso de la Unión, Cámara de Diputados LII Legislatura, Doctrina Constitucional, Derechos del Pueblo Mexicano (México a través de

- sus Constituciones), 3ª edición, T. I, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México, 1985.
- . La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983.
- González Pérez, Jesús.** Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. Editorial Civitas, Madrid, 1978.
- .Administración Pública y Libertad. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1971.
- González Rodríguez, Miguel A.,** "Calificación de Elección: El Contencioso Político". Revista Pensamiento Político, Vol. XII, Número 52, México D.F., Agosto de 1973.
- González Uribe, Héctor.** Teoría Política. Quinta edición. Editorial Porrúa, México, 1984.
- González Vega de la, Rene.** Derecho Penal Electoral. México, Segunda edición, Editorial Porrúa, 1991.
- Hauriou, André.** Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Ariel, Barcelona, España, 1971.
- Hauriou, Maurice.** Principios de Derecho Público y Constitucional. Editorial Reus, Madrid.
- Hamilton, Madison y Jay.** El Federalista. Traducción de Gustavo Velasco. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

- Heller, Herman.** Teoría del Estado. Quinta edición, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1983.
- Hermet, Guy.** "Las Elecciones en los regímenes autoritarios: bosquejo de un marco de análisis" ¿ Para qué sirven las elecciones?, editorial Fondo de Cultura Económica, Primera edición en español, México, 1982.
- Hernández Becerra, Augusto.** "El régimen electoral colombiano" en Legislación Electoral Comparada. Primera edición, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, CAPEL, Costa Rica, 1986.
- Herrera y Lasso, Manuel.** Estudios Constitucionales. T. II.
- Izaga, Luis.** Elementos de Derecho Político. T. I., Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1951.
- Kaplan, Marcos.** Estado y Sociedad. U.N.A.M., México, 1983.
- Kelsen, Hans.** Teoría General del Derecho y del Estado. UNAM, México, 1983.
- Lara Sáenz, Leoncio.** Procesos de Investigación Jurídica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991.

- Leal Juan Felipe, et. al.** Las Elecciones Federales de 1988 en México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM, México, 1988.
- Legislación Electoral de Iberoamérica, un Análisis Comparativo. T. III, Instituto Federal Electoral, México, 1991.
- Lions , Monique.** El Poder Legislativo en América Latina. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, 1974.
- Lowenstein, Karl.** Teoría de la Constitución. Editorial Ariel, Barcelona 1976.
- López Chavarría, José Luis.** Las Elecciones Municipales y la Renovación Política Electoral. Premio de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. Talleres Gráficos de la Nación.
- López Moreno, Javier.** La Reforma Política en México. Editorial Centro de Documentación Política A.C., México, 1979.
- . Elecciones de Ayer y de Mañana. Costa - Amic Editores, México, 1987.
- López Villafañe, Víctor.** La Formación del Sistema Político Mexicano. Siglo XXI. México, 1986.
- Los Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional.

Tomo VIII, Cámara de Diputados, México, MCMLXXXV.

Mackenzie, W.J.M.,

Elecciones Libres. Segunda edición. Editorial Tecnos S.A., Madrid, España, 1962.

Madrazo Cuellar, Jorge.

"Reforma Política y Legislación Electoral de las Entidades Federativas" en Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas. México, Siglo XXI Editores, 1985.

."Un Panorama Legislativo de la Reforma Electoral en los Estados de la República Mexicana". Anuario Jurídico No. IX, Editorial UNAM, México, 1982.

."Bicamaral", Diccionario Jurídico Mexicano. México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.

Madrid Hurtado, Miguel de la. Estudios de Derecho Constitucional. México, Porrúa. 2ª edición, 1980.

Manzanella, Andrea.

El Parlamento. México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LI Legislatura, 1987.

Maquiavelo, Nicolás.

El Príncipe. Madrid, Revista de Occidente, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1955.

Martínez Bález, Antonio.

"Derecho Legislativo o Parlamentario", Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa, 1987.

- Martínez Cabañas, Gustavo.** La Administración Estatal y Municipal. Segunda edición. INAP, México, 1972.
- Martínez Nateras, Arturo.** El Sistema Electoral Mexicano. Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa, México, 1979.
- Martínez Serna de la, Juan Antonio.** Derecho Constitucional Mexicano. México, Editorial Porrúa, 1983.
- Mirkine Guerzevich, Boris.** Modernas Tendencias del Derecho Constitucional. Editorial Reus, Madrid, 1934.
- Moctezuma Barragán, Javier.** José María Iglesias y la Justicia Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. edición, México, 1994.
- Molinar Horcasitas, Juan.** El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo, y Democracia en México. Editorial Cal y Arena, México, 1991.
- Moncada Silva, Efraín.** "Democracia, Sufragio y Sistemas Electorales en Honduras", en Legislación Electoral Comparada. Primera edición, Centro de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. CAPEL, Costa Rica, 1986.
- Montero Aroca, Juan.** Introducción al Derecho Procesal. Editorial Tecnos, Madrid, 1976.

- Montero Zendejas, Daniel.** Derecho Político Mexicano. México, editorial Trillas, 1991.
- Montes de Oca, M.A.** Lecciones de Derecho Constitucional. T. II, Buenos Aires.
- Monstesquieu, Charles Barón de Secondant.** "Del Espíritu de las Leyes". 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1980.
- Moreno Díaz, Daniel.** Diccionario de Política. Editorial Porrúa, México, 1980.
- .Derecho Constitucional Mexicano. Séptima edición, Editorial Pax - México, México, 1983.
- Moya Palencia, Mario.** La Reforma Electoral. Ediciones Plataforma, México, 1964.
- ."El Proceso de Contitucionalización del Derecho Electoral", en Revista Mexicana de Justicia, N° 16. Vol. III, enero - febrero de 1982, México.
- Natale, Claudio.** Derecho Político. Segunda edición, editorial De Palma, Buenos Aires, Argentina, 1979.
- Nohlen, Dieter.** Sistemas Electorales del Mundo. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- .Sistemas Electorales y Partidos Políticos. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.

Núñez Jiménez, Arturo.

El Nuevo Sistema Electoral Mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1991.

Orozco Henríquez, J. Jesús.

El Derecho Constitucional Consuetudinario. Primera edición, editorial UNAM, México, 1983.

."Sistemas de Justicia Electoral desde una perspectiva comparativa" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional del Derecho Electoral. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tribunal Federal Electoral. Instituto Federal Electoral. I.I.J. - UNAM, Serie B, Estudios Comparativos, Núm. 25, Primera edición, UNAM, 1993.

Ossorio y Florit, Manuel.

"Bicameral", Enciclopedia Jurídica Omeba, T. II, Buenos Aires, Bibliográfica, Omeba, 1982.

Paoli Bolio, Francisco.

"Legislación Electoral y Proceso Político" en las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas. Segunda edición, Siglo XXI editores, México, 1989.

Patiño Camarena, Javier.

Análisis de la Reforma Política. Editorial UNAM, México, 1980.

.Análisis de la Reforma Política. Primera reimpresión, UNAM, México, 1981.



. "Calificación de Elecciones y Colegio Electoral" en el Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II, Editorial UNAM, México, 1983.

. "Estado de Derecho y Calificación de Elecciones" en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo...

Peralta Burelo, Francisco. La Nueva Reforma Electoral de la Constitución 1977 - 1987. Editorial Porrúa, México, 1989.

Quintana Roldán, Carlos. "Los Procesos Electorales Municipales" en La Reforma Municipal Mexicana. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 1, Núm. 2, Mayo - Agosto de 1986.

Quintero, César. El Constitucionalismo en las Postrimerías del Siglo XX, T. III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1988.

Quiroga Lavié, Humberto. Derecho Constitucional Latinoamericano. México, UNAM, 1991.

Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Editorial Revista de Revistas, México, 1912.

.y Gloria, Caballero. Mexicano: esta es tu Constitución. México, Miguel A. Porrúa y H. Cámara de Diputados, 1993.

- Ramírez Fonseca, Francisco.** Manual de Derecho Constitucional. Sexta edición, México, Editorial Pac, 1990.
- Recasens Siches, Luis** Tratado General de Sociología. México, Editorial Porrúa, 1977.
- Reforma Política** T. 10, México, Comisión Federal Electoral, 1982.
- Reyes Heróles, Jesús.** Discursos Políticos, 2ª edición ampliada, Tomos I y II, Partido Revolucionario Institucional, Secretaría de Capacitación Política, México, 1985.
- Romero Vargas Yturbide, Ignacio.** La Cámara de Senadores de la República Mexicana. México, Senado de la República, 1967.
- Rodríguez Lozano, Amador.** "Artículo 60" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, México, UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985.
- . "El Sistema Electoral Mexicano" en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año III, Núm. 8, México D.F., mayo – agosto 1988.
- Rouqulé, Alain.** "El Análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias" en ¿Para qué sirven las elecciones?. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

- Rousseau, Jean Jacques.** El Contrato Social. Editorial Sarpe, Madrid, 1983.
- Ruiz de Chávez, Arturo.** "El Poder Legislativo Mexicano en el Proceso Electoral" en Procuraduría General de la República, Obra Jurídica Mexicana. Tomo III, México, 1985.
- Ruiz Massieu, José Francisco.** Nuevo Derecho Constitucional. Primera edición, editorial Porrúa, México, 1983.
- . El Proceso Democrático de México. Primera edición, editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.
- .Cuestiones de Derecho Político (México – España), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- Rosell A., Mauricio.** La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral. Editorial Porrúa, México, 1988.
- Sánchez Bringas, Enrique.** "Evaluación de las Instituciones Electorales Mexicanas: 1812 – 1921", y "Contencioso Electoral" en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1987.
- ."Naturaleza Jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral", en Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, Proceso Electoral 1987 – 1988, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

- Sánchez Gutiérrez, Arturo,** comp. Las Elecciones de Salinas, un balance crítico a 1991. Primera edición, Plaza y Valdéz editores, México, 1992.
- Sartori, Giovanni.** Elementos de la Teoría Política. Madrid, Alianza, Editorial Textos, 1992.
- Sayre, Wallace S.** La Elección Presidencial en Estados Unidos: El Colegio Electoral y el Sistema Político Norteamericano. Primera edición, editorial América, México, 1980.
- Schmitt, Carl.** Teoría de la Constitución. Editorial Nacional, México, 1966.
- Schwartz, Bernard.** Los Poderes del Gobierno. Vols. I y II, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1966.
- Secretaría de Gobernación.** Renovación Política. México, Septiembre de 1986.
- .Consulta Pública sobre Reforma Electoral, Memoria 1989. Tomos I – III, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989.
- Serra Rojas, Andrés.** Ciencia Política. México, Editorial Porrúa, 12ª edición, 1994.
- Sieyes, Emanuel.** ¿Qué es el Tercer Estado?. UNAM. Colección Nuestros Clásicos, 1983.

- Solano Yañez, Delfino.** El Derecho Electoral, el Sufragio y los Derechos Electorales. Revista Pensamiento Político. Vol. Núm 14, Junio, México, 1970.
- Tamayo y Salmorán, Rolando.** "La División de Poderes y los Tribunales" en Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1984.
- Tena Ramírez, Felipe.** Leyes Fundamentales de México 1808 - 1991. Decimosexta edición. Editorial Porrúa, México, 1991.
- .Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima edición, Editorial Porrúa, México, UNAM, 1984.
- Torre Villar, Ernesto de la.** La Constitución de Apatzingán y Los Creadores del Estado Mexicano. México, UNAM, 1978.
- Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.** Revista del Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral Federal 1989. Primera Edición, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.
- Urbani, Gullani.** "Sistema Político", Diccionario de Política de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, México, Siglo XXI, 1982.
- Valadés, Diego.** Constitución y Política. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987.

. y Marlo Ruiz Massieu. La Transformación del Estado Mexicano. Editorial Diana. México, 1989.

Valdés Abascal, Rubén, Miguel Valdés Villarreal, Salvador Rocha Díaz y otros. Técnica Legislativa. México, Editorial Porrúa, 1988.

Vicencio Tovar, Abel. "Funciones de los partidos políticos en el proceso electoral", en UNAM. Derecho Electoral Mexicano. UNAM, Serie Perfiles Jurídicos 1, México, 1982.

Watson A., Richard. La Democracia Americana. Logros y Perspectivas. Editorial Limusa. México, 1989.

Zorrilla Martínez, Pedro G., "Valor e Implicaciones del Proceso Electoral Mexicano", UNAM, Serie Perfiles Jurídicos 1, México, 1982.

PUBLICACIONES PERIODICAS

Aguilar Camín, Héctor. "Descenso del Milagro. El Sistema Político Mexicano 1940 – 1984", en Suplemento de Siempre. México D.F., 17 de octubre de 1984.

Estudios Parlamentarios. Revista de Política y Derecho Parlamentario, Núms. 1 y 2, México, Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI, A.C., 1992.

Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral 1989. Primera edición, México, 1989.

Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, Tt. I, II Y III. Instituto de Investigaciones Legislativas de la LIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. México, 1991.

Senado de la República. LIV Legislatura. Colegio Electoral, Memoria. Talleres de Herrero Hermanos, S.A., México, Noviembre de 1988.

DICCIONARIOS

Diccionario de Derecho. Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara. Decimoprimer edición. Editorial Porrúa, México, 1983.

Diccionario Electoral. Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1989.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Tomo III y IV, Editorial Porrúa, México, 1985.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1988.

Diccionario de Política. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Siglo XXI editores, México, 1982.

Diccionario de Política. Rafael Garzaro. Editorial Tecnos, Madrid, 1977.

Enciclopedia Jurídica OMEBA, TT. I al XXVI, Argentina, Bibliográfica OMEBA, 1982.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, comentado, Secretaría de Gobernación, México, 1990.

Decretos por los que se reforma,, y adiciona el COFIPE de fechas: 3 de Enero de 1991; 17 de Julio de 1992; 24 de septiembre de 1993; 23 de diciembre de 1993; 18 de mayo de 1994, y 3 de junio de 1994.

Código Federal Electoral, 2ª edición, Comisión Federal Electoral, México, 1988.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dirección General de Gobierno, Secretaría de Gobernación, México, 1990.

Constituciones Políticas de los 31 estados de la República Mexicana. Secretaría de Gobernación, México.

Decreto por el que se reforman los artículos 3º, 5º, 24, 27, 130 y se adicionó el artículo Décimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D. O. F. 28 de Enero de 1992.

Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de septiembre de 1993.

Decreto por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 Constitucional. D.O.F. 19 de Abril de 1994.

Decreto por el que se reforma la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F. 1º de julio de 1994.

Decreto que modifica y adiciona la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, D.O.F. 20 de Julio de 1994.

Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1993, presentado por los diputados Patricia Ruiz Anchondo, Pablo Emilio Madero, y los grupos Parlamentarios del PRD, PAN y PRI.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 4ª edición, Editorial Porrúa, Comisión Federal Electoral, México, 1982.

Ley Electoral del Estado de Aguascalientes 1985 .

Ley Electoral del Estado de Baja California .1979

Ley Electoral del Estado de Baja California Sur. 1979

Código Electoral del Estado de Campeche. 1987

Código Electoral del Estado de Chiapas 1988.

Ley Electoral del Estado de Chihuahua 1988.

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Coahuila 1984

Código Electoral para el Estado de Colima. 1988

Código Electoral del Estado de Durango. 1988

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México. 1978

Código Electoral para el Estado de Guanajuato
1987

Ley Electoral del Estado de Guerrero.	1986
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electores del Estado de Hidalgo	1980
Ley Electoral del Estado de Jalisco.	1987
Ley Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.	1984
Ley Electoral del Estado de Morelos.	1984
Ley Electoral del Estado de Nayarit.	1986
Ley Electoral del Estado de Nuevo León.	1987
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electores del Estado de Oaxaca.	1985
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electores del Estado Libre y Soberano de Puebla	. 1983
Código Electoral del Estado de Querétaro	1987.
Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electores del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo	1983.
Ley Electoral de San Luis Potosí	1980.

- Ley Electoral del Estado de Sinaloa 1979.
- Ley Electoral del Estado de Sonora 1987
- Código Electoral del Estado de Tabasco 1987.
- Ley Electoral para el Estado de Tamaulipas 1989.
- Ley de Organizaciones Políticas y Procesos
ElectORALES del Estado de Tlaxcala 1986.
- Código Electoral para el Estado Libre y Soberano de
Veracruz - Llave 1988.
- Ley Electoral del Estado de Yucatán. 1984
- Código Electoral del Estado de Zacatecas. 1988
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
27ª edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados
Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados, México,
1979.
- Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público,
publicada en el Diario Oficial de la Federación del
15 de julio de 1992.

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, en Diario Oficial de la Federación, tomo CDXLVIII, Núm. 9, México D.F., lunes 14 de enero de 1991.

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1993.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, México, 1989.

Vanossi, Reinaldo. Jurisprudencia Argentina, Serie Moderna, Año XXVI, Núm. 1742, Buenos Aires, 8 de Noviembre de 1963.P