

00781

22  
24.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**  
**División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho.**

**DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL.**

**TESIS**

**Que para obtener el grado de  
DOCTORA EN DERECHO.**

**presenta**

**VERÓNICA MÉNDEZ GÜIDO.**

**TUTOR: DR. DAVID M. VEGA VERA.**

**México, D.F. octubre**

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# "DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL"

## RESUMEN.

El presente estudio se basa en los principios del Derecho Constitucional y la Teoría General del Estado, porque es en ellos donde se ubica la naturaleza jurídica de los conceptos- objeto de esta tesis. En cuanto a la metodología, para la elaboración de esta tesis se utiliza el método jurídico, dialéctico, sistemático e histórico. Esta tesis está dividida en ocho capítulos:

En el primer capítulo se pretende establecer la naturaleza y el contenido de la democracia, es decir, analizar el contenido conceptual de la democracia, su evolución, los principios que la sustentan como los elementos que integran a la democracia: la legitimación de la autoridad, la representación, la restricción a la actuación de la autoridad, la división de funciones de los órganos de gobierno, la responsabilidad de los servidores públicos y la necesidad de la existencia de un orden jurídico fundamental.

En el segundo capítulo se analiza el sistema de partidos, se trata de una manera global desde su conceptualización y origen, su clasificación según la teoría, así como su marco jurídico político actual en México, y el papel que juega la oposición. Finalmente hablar del Plan Nacional de Desarrollo, tanto el de 1988-1994, por ser el primero un año en que las elecciones fueron muy discutidas y el de 1995-2000 dentro de lo que se le ha llamado la Reforma del Estado, que constituye la reforma política a ciertas instituciones del Estado.

En el capítulo tercero, se hace un estudio sobre nuestro sistema electoral analizando su composición, lo que implica la cultura política dentro de las elecciones, así como el desarrollo de la legislación electoral mexicana. Se estudian los organismos electorales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, la conveniencia de la autonomía de estos órganos, incluyendo lo que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala como la "Reforma Electoral Definitiva".

En el cuarto capítulo, abordar lo relativo a la opinión pública en el sistema democrático, la influencia de los medios de comunicación, lo que entendemos por participación ciudadana y el estudio de las instituciones jurídicas como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa y la revocación popular en México como en otros países, cambio de una democracia representativa, a una democracia participativa..

Otro tema, ya en el quinto capítulo, es el sufragio en México, sus antecedentes históricos así como su regulación constitucional, y como se lleva a cabo en nuestro país.

La democratización del Distrito Federal, haciendo un análisis jurídico-político y social del mismo, mostrando una panorámica desde su origen, situación geográfica, regulación constitucional, y su gobierno para poder determinar su naturaleza jurídica, se expone en el sexto capítulo.

Para completar la investigación es necesario analizar lo relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tema incluido en el séptimo capítulo, por ser un instrumento democratizador del Distrito Federal. Dentro del actuar legislativo del Distrito Federal y desde su creación en 1987, se han ido ampliando sus facultades.

La misma evolución que ha tenido la ciudadanía, se ha visto reflejada de algún modo en las facultades que tiene la Asamblea. En este capítulo se hace un análisis desde su creación, evolución y naturaleza jurídica.

En el último capítulo, se analiza el porqué del cambio político y jurídico del Distrito Federal, y cómo, según nuestras consideraciones, podemos llegar a realizar dichos cambios, a través de la llamada democracia participativa. También se incluye un análisis de los artículos constitucionales últimamente reformados, así como lo relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de la Ley de Participación Ciudadana en 1995

Por último, además de las conclusiones, se inserta un apartado, en el cual se expone lo que considero debiera tomarse en cuenta para llegar a reconocer y profundizar en los derechos de la ciudadanía, y alcanzar así una verdadera democracia participativa.

## **CIVIC DEMOCRACY AND PARTICIPATION IN MEXICO CITY SUMMARY**

This study is based on the principles of the Constitutional Law and on the General Theory of the State, because the juridical nature of the concepts is located there -purpose of this thesis. Regarding methodology, the juridical, dialectic, systematic and historical method is used. This thesis consists of eight chapters.

In the first chapter the nature and content of the democracy are established, in other words, the analysis of the conceptual content of democracy, its evolution, the principles on which it is based as well as the elements that integrate it: legitimation of the authority and of the government, the responsibility of the officers and the need that a fundamental juridical order exists is carried out.

In the second chapter the system of parties is analyzed and explained in a global way since its conceptualization and origin, its classification according to the theory, its current juridical-political background in Mexico and the role that the opposition plays. Finally the National Plans of Development are discussed, the one from 1988 to 1994, because it is the first year in which the elections were discussed and the one from 1995 to 2000 within what has been called the Reform of the State . that constitutes the political reform made to some Governmental Entities.

In the third chapter, a study of our Mexican electoral system is made, in this study its composition is analyzed. This involves the political culture within the elections , as well as the development of the Mexican electoral legislation. The electoral organizations such as the "Instituto Federal Electoral" (Electoral Federal Institute) and the "Tribunal Federal Electoral" (Electoral Federal Court), and the reason why it is convenient that these organizations are autonomous including what the National Plan of Development points out as the Definite Electoral Reform are studied.

In the fourth chapter, the topics regarding the public opinion on the democratic system, the influence of the mass media, what we understand by civic participation and the study of juridical institutions such as: plebiscite, referendum, popular initiative and revocation in Mexico and in other countries as well as the change from a representative democracy to a participative democracy are studied.

In the fifth chapter the topic is suffrage in Mexico, it includes its historical background, its constitutional regulation and the way it is carried out in Mexico.

The sixth chapter analyzes the democratization of Mexico city and presents a panorama that includes its origin, geographical situation, constitutional regulation and its government in order to determine its juridical nature.

Due to the fact that the Assembly of Representatives of Mexico City is an instrument of democracy, it is necessary to analyze what is related to it to complete this investigation, this is the topic of the seventh chapter. Since it was created in 1987 the powers of the Assembly have been extended within its juridical performance in Mexico City.

The evolution that the citizens have had, has also been reflected, in a certain way, in the powers that this Assembly has. In this chapter an analysis since its creation, its evolution and its juridical nature is elaborated.

In the last chapter, the reason of the juridical and political change of Mexico City and, according to our opinion, the way these changes can be achieved through what is called participative democracy are analyzed too. An analysis of the constitutional articles recently reformed is included, as well as what is related to the unconstitutional performance promoted by the members of the Assembly of Representatives of Mexico City against the Law of Civic Participation in 1995.

In addition to the conclusions, I include an exhibit where I explain, according to my opinion, the elements that should be taken into account to recognize and to go deep into the rights of the citizens and achieve a real participative democracy.

## **AGRADECIMIENTOS**

Al claustro de profesores que integran el Comité de Tutoría de Derecho Constitucional y Teoría del Estado:

**Dr. Emilio O. Rabasa, Dr. Francisco Berlín Valenzuela, Dr. Luis Molina Piñeiro , Dr. Carlos Quintana Roldán** y especialmente al **Dr. David M. Vega Vera**, por haber aceptado ser mi tutor, dirigiendo con gran acierto este trabajo de investigación.

A la **Lic. Silvia E. Rocha Torres** por su amistad y apoyo incondicional, sin el cual no hubiera podido culminar esta tesis.

**Al Honorable Sinodo.**

## **DEDICATORIAS**

A la memoria de mi padre, **Lic. Vicente Méndez Rostro**, con profundo cariño, admiración y respeto, por ser ejemplo a seguir.

A mi madre **Sra. Armida Güido Vda. de Méndez**. Por ayudarme cuando me iniciaba profesionalmente y siempre.

Á mi esposo **Gerardo Piña Legorreta**. Por el amor y la comprensión brindados durante estos 21 años.

A mis hijos. **Gerardo y María Elena** Por que siguen siendo el motivo que me impulsa a seguir adelante.

# CAPITULADO

## DEMOCRACIA Y PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISTRITO FEDERAL

	Pág.
<b>INDICE GENERAL</b>	
<b>INTRODUCCION.</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I CONTENIDO CONCEPTUAL DE DEMOCRACIA.</b>	<b>11</b>
1.1 ORIGEN POLITICO DEL CONCEPTO	11
1.2 EVOLUCION DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA.	15
1.3 .PRINCIPIOS QUE SUSTENTAN EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA.	19
1.4 ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA.	27
<b>CAPITULO II PARTIDOS POLITICOS</b>	<b>35</b>
2.1. CONCEPTUALIZACION Y ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLITICOS	35
2.2. CLASIFICACION DE LOS PARTIDOS POLITICOS	40
2.3. MARCO JURIDICO ACTUAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS	43
2.4. LA OPOSICION	54
<b>CAPITULO III SISTEMA ELECTORAL MEXICANO</b>	<b>68</b>
3.1.- CONCEPTO JURIDICO DE SISTEMA	68
3.2.- COMPOSICION DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO	69
3.3.- ELECCIONES Y CULTURA POLITICA	71
3.4.- DESARROLLO DE LA LEGISLACION ELECTORAL MEXICANA	73
EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL	85

<b>CAPITULO IV LA OPINION PUBLICA EN EL SISTEMA DEMOCRATICO</b>	<b>89</b>
4.1. OPINION PUBLICA Y MEDIOS DE COMUNICACION	89
4.2. LA PARTICIPACION CIUDADANA	98
A) PLEBISCITO	102
B) REFERENDUM .	102
C).EL REFERENDUM EN MEXICO.	106
D) INICIATIVA POPULAR.	135
E) REVOCACION POPULAR	136
<b>CAPITULO V EL SUFRAGIO.</b>	<b>143</b>
5.1    BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS.	143
5.2    EL SUFRAGIO EN MEXICO.	145
5.3    REGULACION CONSTITUCIONAL.	151
<b>CAPITULO VI LA DEMOCRATIZACION DEL DISTRITO FEDERAL.</b>	<b>161</b>
6.1.-  ORIGEN DEL DISTRITO FEDERAL.	161
A) ANTECEDENTES HISTORICOS	161
B) ANTECEDENTES POLITICOS	167
6.2.-  ORGANIZACION CONSTITUCIONAL DEL DISTRITO FEDERAL	171
6.3.-  SITUACION GEOGRAFICA  DEL DISTRITO FEDERAL	180
6.4.-  EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.	182
<b>CAPITULO VII LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL</b>	<b>190</b>
7.1. SU CREACION Y FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL	190
7.2. FACULTADES DE LA SAMBLEA:	193
7.3. INTEGRACION DE LA ASAMBLEA.	214
7.4. LA ASAMBLEA COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA	220

**CAPITULO VIII LAS REFORMAS POLITICAS DEL DISTRITO FEDERAL. 224**

**8.1. NECESIDAD. DE REFORMAR POLITICA Y ADMINISTRATIVAMENTE AL DISTRITO FEDERAL 224**

**CONCLUSIONES 261**

**PROPUESTAS. 270**

**BIBLIOGRAFIA 291**

**APENDICES**

## **INTRODUCCION.**

El tema de la democracia y el de la participación ciudadana en el Distrito Federal, son de gran trascendencia para el Estado y la sociedad mexicana, ante la complejidad del mundo político y social actual. Nuestra ciudad no escapa de los graves problemas de las grandes urbes: desempleo, contaminación, inseguridad, sobrepoblación, falta de servicios, etc. Hablar de democraciaa se ha convertido en un hecho tan común, que en muchas ocasiones no nos damos cuenta del contenido esencial de ésta.

Lo anterior ha adquirido importancia para nosotros, en razón de que lo mismo ocurre en nuestra Carta Magna. En ella se habla de planeación democrática (artículo 26) y de la democracia en la educación (artículo 3o) proporcionándonos incluso una definición que poco tiene que ver con el concepto que original y tradicionalmente hemos conocido, y que dentro del marco jurídico y político no tiene cabida, amén de que al estar así consignado en nuestro código fundamental, toda la legislación e interpretaciones que de ella emanen, incurrirán en el mismo error. Por lo que considero que corresponde a quienes nos interesa el estudio del derecho, contribuir en la búsqueda de la correcta aplicación de los principios jurídico-políticos que se sustentan en la Ley suprema.

La democracia es un concepto político con las características jurídicas que corresponden en un Estado de derecho. No es fácil sostener esta postura cuando la misma doctrina admite que es uno de los conceptos más difíciles de determinar.

Considero que la democracia es un complejo sistema político que conecta una pluralidad de actores, una multiplicidad de instituciones y reglas en un proceso permanente de competencia. Se ha dicho muchas veces que la democracia es, ante todo, proceso, método. Pero no es simplemente el camino para designar a quienes nos gobiernan. Alrededor de esto existen procesos que la sostienen. Un sofisticado tejido hecho de hombres, asociaciones, reglas, instituciones y procesos; un régimen que reconstruye las formas de ejercicio del poder, que abre un espacio para que las personas pesen en la formación de las decisiones políticas, que da herramientas a la ciudadanía para conocer y juzgar las razones del poder, un sistema que asegura el cobijo de la legalidad.

La democracia no puede despreciar el ámbito del ciudadano concreto. En la vida del ciudadano está la medida de toda democracia. De acuerdo con lo expresado por Norberto Bobbio, podríamos decir que lo importante hoy no es resolver quién es ciudadano, sino dónde se es ciudadano.<sup>1</sup> Cúales son los espacios en los que el individuo ejerce como sujeto político, en qué contexto el hombre comparte realmente un trozo del poder público..

Para interpretar a la democracia, es preciso tomar en cuenta al ciudadano. Miembro y actor dentro de la comunidad política. La democracia más que el poder del pueblo es el poder del ciudadano, de cada uno, frente a los tribunales, a su vecindario, ya como obrero, diputado, empresario, ama de casa, etc. porque las múltiples esferas de aquella, son las múltiples expresiones de la ciudadanía.

Si democracia es el ejercicio de un poder realmente compartido, éste se expresa primordialmente en el ámbito de la pequeña comunidad; es decir que la acción del ciudadano se recrea en el espacio de lo ordinario. Como advertía

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto. "El Futuro de la Democracia", México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1986, p.35.

Tocqueville, en el pluralismo asociativo está la energía de un régimen que, a diferencia del autoritarismo, no teme a sus ciudadanos.<sup>2</sup>

Democracia, como gobierno moderado, como poder esparcido, como competencia entre partidos, o imperio de la legalidad, es la idea que manejamos respecto del régimen democrático. De ahí el título de este estudio: "Democracia y Participación Ciudadana en el Distrito Federal". Asimismo, considero que tanto la naturaleza jurídica del Distrito Federal, como el concepto de democracia participativa, no han sido suficientemente estudiados por la doctrina constitucional mexicana.

La democracia representativa ha experimentado los excesos a que conduce la falta de sujeción de los representantes a la opinión de los electores, lo que da lugar a la desvinculación entre gobernantes y gobernados en detrimento de la comunicación y el consenso, que deben observarse en materias de gran trascendencia para la colectividad. Por tal motivo, se ha cuestionado la eficacia de la representación indirecta, se ha demandado la necesidad de sanear los mecanismos perturbados por el Estado interventor y se ha puesto en entredicho hasta el sentido mismo de los partidos políticos. Esta situación que vivimos hoy en día, donde movimientos emergentes auspiciados por la nueva sociedad civil, ponen en crisis algunos de los conceptos e instituciones clásicas de la democracia representativa y buscan terminar vicios e inconveniencias de la misma, crear formas de democracia semidirecta que aseguren una más amplia intervención de la ciudadanía en las decisiones fundamentales del gobierno. A esta nueva democracia se le conoce como democracia participativa.

---

<sup>2</sup> Tocqueville, Alexis De. "La Democracia en América" Barcelona, Edit. Orbis, 1985, p. 65.

Si bien la reforma política al Distrito Federal llevada a cabo durante 1993 y 1994 fue de gran importancia, ya que nadie puede negar que existe un gran consenso sobre la deficiencia de los derechos políticos de los capitalinos, su poca participación en las decisiones del gobierno y la complejidad de los problemas metropolitanos, creo que la misma aún es incompleta.

Por lo anterior, considero que un rasgo definitivo para determinar la naturaleza jurídica del Distrito Federal, es el considerarlo como un gobierno local, con todas las características de éstos, es decir, como un conjunto de órganos e instituciones de gobierno y un sin número de relaciones entre éstos y los ciudadanos.

En el marco teórico para este estudio, el Distrito Federal debe ser entendido por una parte como sede de los poderes federales y como gobierno local, en esta última perspectiva, lo importante es la organización democrática de su gobierno, las relaciones de participación y comunicación con la ciudadanía, así como la calidad de los servicios que en éste se presten.

Como lo señala Jaime Cárdenas, los distritos federales modernos, como es el caso de la Ciudad de México, no solamente son sede de los poderes federales sino zonas densamente pobladas, con grandes necesidades, de tal suerte que cualquier estudio sobre el Distrito Federal no debe ignorar lo que la teoría ha denominado como áreas metropolitanas (entes integrados por grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos existen vinculaciones económicas y sociales que necesitan planificarse y coordinarse conjuntamente en determinados servicios).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., "Reflexiones sobre la reforma política al Distrito Federal", en Actualización Jurídica, México UNAM, IJ, 1994, p25.

**De ahí que se considere en este trabajo que, independientemente de la forma de gobierno en el Distrito Federal, sus habitantes tienen la necesidad de participar más en las decisiones que les afectan.**

**A este respecto señala Emrys, que la democracia del futuro, será una democracia de ciudades, con suficientes y adecuadas instituciones para cumplir con los ideales de la democracia clásica: justicia, el libre debate de ideas, el control de los gobernantes hacia los gobernados, etc.<sup>4</sup>**

**No debemos olvidar que el Estado como conjunto de instituciones y normas, tiene su fundamento y finalidad en la sociedad civil, es decir, en los derechos y aspiraciones de la ciudadanía. De ahí que la participación ciudadana sea uno de los conceptos que integran este estudio, ya que los principios y valores constitucionales, en el caso de nuestro país se deben contextualizar con los de democracia, justicia social, Estado de derecho, etc., para ser interpretados dentro del marco jurídico y de la historia político social del Estado mexicano.**

**Es de esta idea de ciudadanía, de la que parto para poder determinar lo que debe ser la participación ciudadana, entendiendo como tal al acceso que tengan los habitantes del Distrito Federal, a figuras jurídicas como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular y la revocación popular, es decir que la ciudadanía participe pero en un sentido más amplio; ya que si bien es cierto que con la inclusión de los llamados consejos de ciudadanos, previstos en la reforma de 1993 se trató de dar cierta participación a la ciudadanía del Distrito Federal, y aún siendo una figura novedosa, no satisface plenamente la verdadera participación ciudadana. Ya que, en mi opinión estos consejos de ciudadanos son**

---

<sup>4</sup> Jones, Emrys. *Metrópolis*, edit. alianza, Madrid, 1992.

órganos de representación vecinal y no instituciones jurídicas de participación ciudadana.

El presente estudio se basa en los principios del Derecho Constitucional y la Teoría General del Estado, porque es en ellos donde se ubica la naturaleza jurídica de los conceptos- objeto de esta tesis.

Ahora bien, esta investigación de acuerdo con la clasificación que hace el Dr. Jorge Witker, está dentro de las llamadas tesis jurídicas realistas o materialistas (empíricas) en las que se señala que: " el derecho puede ser estudiado también como una ciencia social reguladora de conductas que se establece para conducir a los hombres hacia determinados fines de progreso, paz y armonía tanto individual como colectiva."<sup>5</sup> Así tenemos que la rama de la ciencia jurídica que visualiza al derecho como un fenómeno jurídico-social es la Sociología Jurídica, ciencia que persigue en general medir la eficacia de la norma jurídica respecto a la realidad social. Es en este contexto, en el que debemos mencionar a los realistas, materialistas y sociologistas del Derecho, que desde distintas ópticas ideológicas-valorativas estudian al orden normativo en medio de los factores económicos, sociales, antropológicos, psicológicos, políticos y culturales donde rige y se aplican las normas jurídicas.

En cuanto a la metodología, al estar esta tesis de grado tipificada como realista, sigue una metodología y técnica diferente a la tesis dogmática o formal.<sup>6</sup> Por tal motivo para la elaboración de esta tesis se utiliza el método jurídico, dialéctico, sistemático e histórico.

---

<sup>5</sup> Witker, Jorge. Como elaborar una tesis de grado en Derecho, México UNAM, SUA, 1992,p.87.

<sup>6</sup> Ibidem.

**El tema objeto de este estudio, tiene como fin la descripción y el análisis de las normas jurídicas y los hechos político-sociales que concurren a su nacimiento, vigencia y eficacia, considerando multidisciplinariamente a un sector de la realidad y el comportamiento de sus destinatarios: la ciudadanía, y sus aplicadores. También se sustenta que en México no se ha llegado a una verdadera democracia así como a una participación ciudadana que instituya a nivel constitucional las figuras jurídicas del plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación popular, así como el reconocimiento pleno de los derechos políticos de los habitantes del Distrito Federal.**

**Esta tesis está dividida en ocho capítulos, si bien cada uno puede dar lugar a un estudio individualizado, consideramos que los temas que la constituyen están hilvanados por las ideas de que tanto la democracia como la participación ciudadana son ya inminentes en México. Así lo demuestran las reformas constitucionales que tanto en materia electoral como para determinar la estructura jurídico-política del Distrito Federal se han llevado a cabo con el propósito de fortalecer nuestra vida e instituciones democráticas.**

**El tema a desarrollar, no es ajeno a la sociología, la política, la economía, y si la investigación se interrelaciona con estas materias, es con el afán de hacer un estudio integral, profundizando en el análisis jurídico.**

**En el primer capítulo se pretende establecer la naturaleza y el contenido de la democracia, es decir, analizar el contenido conceptual de la democracia, su evolución, los principios que la sustentan como son: el pueblo como titular de la soberanía, la soberanía popular, el pueblo pero como titular del gobierno, la libertad e igualdad. Asimismo, señalar cuáles son los elementos que integran a la democracia como: la legitimación de la autoridad, la representación, la restricción a la actuación de la autoridad, la división de funciones de los órganos de**

**gobierno, la responsabilidad de los servidores públicos y la necesidad de la existencia de un orden jurídico fundamental. Por último, señalar lo que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece dentro del rubro denominado "Desarrollo Democrático".**

**En el segundo capítulo se analiza el sistema de partidos, toda vez que la democratización significa cada día más representación efectiva de los intereses de la ciudadanía a través de los partidos políticos. Mismos que son un elemento importantísimo dentro de los sistemas democráticos , por lo que se trata de una manera global desde su conceptualización y origen, su clasificación según la teoría, así como su marco jurídico político actual en México, y el papel que juega la oposición. Finalmente hablar del Plan Nacional de Desarrollo, tanto el de 1988-1994, por ser el primero un año en que las elecciones fueron muy discutidas y el de 1995-2000 dentro de lo que se le ha llamado la Reforma del Estado, que constituye la reforma política a ciertas instituciones del Estado.**

**En el capítulo tercero, se hace un estudio sobre nuestro sistema electoral analizando su composición, lo que implica la cultura política dentro de las elecciones, así como el desarrollo de la legislación electoral mexicana. Se estudian los organismos electorales como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral, la conveniencia de la autonomía de estos órganos, incluyendo lo que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala como la "Reforma Electoral Definitiva".**

**En el cuarto capítulo, abordar lo relativo a la opinión pública en el sistema democrático, la influencia de los medios de comunicación, lo que entendemos por participación ciudadana y el estudio de las instituciones jurídicas como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa y la revocación popular en México como en**

otros países, en los cuales si se encuentran establecidas en sus Constituciones Políticas, es decir, como se puede dar el cambio de una democracia representativa, a una democracia participativa..

Otro tema, ya en el quinto capítulo, es el sufragio en México, sus antecedentes históricos así como su regulación constitucional, y como se lleva a cabo en nuestro país.

La democratización del Distrito Federal, haciendo un análisis jurídico-político y social del mismo, mostrando una panorámica desde su origen, situación geográfica, regulación constitucional, y su gobierno para poder determinar su naturaleza jurídica y entender si se necesita o no una reforma, se expone en el sexto capítulo..

Para completar la investigación es necesario analizar lo relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, tema incluido en el séptimo capítulo, por ser un instrumento democratizador del Distrito Federal. Dentro del actuar legislativo del Distrito Federal y desde su creación en 1987, se han ido ampliando sus facultades. De ser un órgano meramente representativo que sólo podía dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, ahora ya tiene facultades legislativas en las materias relativas para el Distrito Federal, esto de conformidad con lo establecido por del artículo 122 constitucional.

La misma evolución que ha tenido la ciudadanía, se ha visto reflejada de algún modo en las facultades que tiene la Asamblea. En este capítulo se hace un análisis desde su creación, evolución y naturaleza jurídica.

En el último capítulo, se analiza el porqué del cambio político y jurídico del Distrito Federal, y cómo, según nuestras consideraciones, podemos llegar a realizar dichos cambios, a través de la llamada democracia participativa. También

se incluye un análisis de los artículos constitucionales ultimamente reformados, así como lo relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de la Ley de Participación Ciudadana en 1995.

La democracia representa, como bien apuntó Bobbio, "el triunfo del gobierno de leyes sobre el gobierno de los hombres"<sup>7</sup> Es por eso que al hablar de democracia, debemos tomar en cuenta la legalidad. Empezando por nuestra Carta Magna: dejar de ver a la Constitución como un catálogo de ideales que se veneran pero no se cumplen; es necesario verla como una norma, como nuestra ley suprema que regule efectivamente el funcionamiento del poder político.

Por último, además de las conclusiones, se inserta un apartado, en el cual se expone lo que considero debiera tomarse en cuenta para llegar a reconocer y profundizar en los derechos de la ciudadanía, y alcanzar así una verdadera democracia participativa.

---

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto, op.cit. p. 40.

## **CAPITULO I**

***"Nada es más difícil que gobernar bien"***  
Diocleciano, Cayo Valerio Jovio ( 254-313).

### **CONTENIDO CONCEPTUAL DE LA DEMOCRACIA.**

#### **1.1 Origen Político del Concepto**

El origen histórico de la democracia nadie lo pone en duda, podemos elegir cualquier autor y nos encontraremos con el mismo resultado: Grecia, la antigua Atenas. Del contenido que correspondía a este término nos dan conocimiento Aristóteles, Platón, Polibio, Pericles y Tucídides, por mencionar a quienes consideramos más importantes.

Estos autores señalan que existía una forma de gobierno directa y activa en virtud de la cual el pueblo deliberaba en asambleas públicas, las decisiones o resoluciones que debían tomarse para el gobierno de la polis.

Según Tucídides, Pericles definió a la democracia como "gobierno del pueblo", que ese es su régimen y se le llama así por los derechos que reconoce a todos los ciudadanos. Todos somos iguales ante la Ley... todos exponemos libremente nuestras opiniones sobre los asuntos políticos... nuestro gobierno se llama democracia porque la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Tucídides, según cita de Carlos Fayt en Derecho Político, Argentina, Edit. de Palma, 1988. pág. 366.

Platón en su exposición del proceso degenerativo de las formas de gobierno, la ubica al final, como la consecuencia de la emancipación de las masas.

Aristóteles, parte del principio de que todo gobierno que se constituye en función del interés general es bueno y justo, pero cuando se instituye en favor de los intereses de los gobernantes, es un gobierno viciado en su mismo origen por ser la corrupción de una organización social buena, de aquí surge su clasificación de formas puras e impuras de las tres formas de gobierno practicadas en su tiempo.

Para este autor el principio y fin del sistema democrático es la libertad y ésta sólo puede existir cuando todos los ciudadanos tienen la alternativa en el mando y en la obediencia, señala a la igualdad como derecho político fundamental en un gobierno democrático que a su vez es el origen de la soberanía y supremacía de la voluntad de las mayorías, ya que hay obediencia por que todos pueden mandar

Afirma Aristóteles que en la democracia todos los ciudadanos deben ser electores y elegibles para todas las magistraturas y todos tienen el derecho a mandar alternativamente, porque siendo todos soberanos se garantiza la existencia de libertad e igualdad en la democracia.<sup>2</sup>

Asimismo, creo que es muy significativo lo que el gran pensador señala en relación con la democracia al manifestar que: "la comunidad política administrada por la clase media es la mejor... que la mayor fortuna para una ciudad consiste en que sus miembros tengan un patrimonio moderado y suficiente, ya que en donde unos poseen en demasía y otros nada, vendrá o la democracia extrema o la

---

<sup>2</sup> Aristóteles, La Política, México, Porrúa, S.A Col. "Sepan Cuantos" 1982. p. 40.

oligarquía pura, o bien aún, como reacción contra ambos excesos, la tiranía." Y resume el filósofo la experiencia griega, concluyendo que "Las democracias son más seguras y de más larga duración que las oligarquías a causa de la clase media... Mas cuando falta clase media y los pobres alcanzan un número extremado, sobreviene la adversidad y pronto se arruinan."<sup>3</sup>

Comentado lo anterior, es evidente que en su origen la democracia tuvo un carácter político.

Antes que nada, es importante tener en cuenta que de la vida del hombre en sociedad derivan hechos que en su origen se van clasificando para su estudio de acuerdo a la materia de que se ocupan. Los hechos y actos políticos son hechos sociales, pero tienen que ver específicamente con el gobierno del Estado, sin dejar de tener relación con todos los demás aspectos de la vida social.

Sánchez Agesta señala que los actos políticos están encaminados a constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden fundamental que organiza y emplea al derecho como instrumento.

Cuando un grupo humano se ha organizado y nace como sociedad surge también la necesidad de dar forma coherente a esa organización porque la colectividad, para alcanzar su bienestar, requiere de "alguien que los dirija", de alguien legitimado para alcanzar las decisiones en la búsqueda de ese bienestar o bien común.

La política es una actividad del hombre con una esencial dimensión teleológica, cuya finalidad es la realización de un orden de convivencia humana,

---

<sup>3</sup> *Ibidem.* p. 232.

que va a afectar a toda la comunidad. Es un instrumento indispensable para la realización del orden público.

Hauriou considera a la política como la acción que emprenden los ciudadanos para limitar el poder de los gobernantes, tendiendo a la confusión entre estos y los gobernados<sup>4</sup>.

Actualmente existe una tendencia muy fuerte a considerar a la democracia como una forma de vida a partir de su nacimiento en el pueblo y en el orden social engendrado por los sujetos a él; democracia, según Kelsen significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y del objeto del poder del Estado, y gobierno del pueblo para el pueblo<sup>5</sup>

Como ya vimos la democracia surge como forma de gobierno. Etimológicamente significa gobierno del pueblo, "demos" pueblo y "cratos" gobierno.

Agustín Basave señala que la democracia "es una forma de gobierno que reconoce a los hombres una igualdad esencial de oportunidades para el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y que cuenta con el pueblo para la estructuración del poder."<sup>6</sup>

A lo largo de su estudio Basave afirma que la finalidad básica de la democracia es asegurar a la persona su esfera de libertad y lo que la caracteriza es la organización representativa de la colectividad, el ejercicio restrictivo de la

---

<sup>4</sup> Hauriou, Maurice. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas, Barcelona, Ariel, 1971.

<sup>5</sup> Hans, Kelsen. Esencia y Valor de la Democracia, México, UNAM, 1971.

<sup>6</sup> Agustín Basave. Teoría de la Democracia, Fundamentos y Filosofía Democrática; México, Jus, 1976. pág.

autoridad y el derecho inalienable de la comunidad a gobernarse por sí; de aquí surge la legitimidad que es la base de esta forma de gobierno y que opera en base a la opinión pública afirmación con la que estamos totalmente de acuerdo.

Aunque la mayor parte de los autores modernos coinciden en tomar como punto de partida el origen político de la democracia, algunos de ellos exponen la evolución del concepto, ideas que comentaremos en el siguiente apartado.

## **1.2 Evolución del Concepto de Democracia**

Entre los autores que han dedicado su estudio al contenido de la democracia, nos encontramos con la opinión en el sentido de que ha sufrido un cambio conceptual a lo largo de la historia, es decir, que el significado de la palabra democracia, según Sartori es histórico. Su uso actual ha sido formado por la experiencia y refleja lo que hemos aprendido al practicarlo.<sup>7</sup>

Así tenemos que González Uribe, por ejemplo, considera que no se trata solo de una forma de gobierno, "sino que ha evolucionado a lo largo de los siglos, acabando por penetrar en las conciencias como un verdadero principio inspirador de la convivencia humana, como un estilo de vida en que se reconocieran y practicaran ciertos valores permanentes de la existencia política".<sup>8</sup>

Tras la democracia antigua que comentamos en párrafos anteriores, la doctrina ha señalado el cambio surgido durante la Edad Media, con el liberalismo: la llamada democracia moderna. Jellinek comenta que las ideas democráticas

---

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia, Madrid, Alianza Universidad, 1989, p.55.

<sup>8</sup> Héctor González Uribe. Democracia Constitucional, Anuario Jurídico N° IX, UNAM, México, 1982.

aparecen en algunos ensayos literarios de esa época, en donde se intento dar a la democracia moderna como fundamento de la monarquía y elogiar así la democracia como la mejor forma de Estado.<sup>9</sup>

Coinciden las opiniones en considerar que la democracia moderna se gestó durante el liberalismo, en los siglos XVI a XVIII, cuando se confrontó a la monarquía el principio democrático y nacen la soberanía popular y la legitimidad necesaria de la autoridad del Estado, constituyendo la forma conciliatoria entre libertad individual y la coacción social.

El último gran paso de la pretendida evolución es la democracia actual, cargándose de contenido casi totalmente social, para convertirse en una forma de vida del pueblo del Estado. Autores como Rafael Calvo señalan que la democracia liberal decae por que "su concepción política tradicional asentada durante la ilustración ha sido alterada por el sufragio universal la sociedad de masas, por que someter a los representantes populares no permite política creadora, sobre todo si los hombres del pueblo del Estado están divididos."<sup>10</sup>

A lo anterior, nosotros argumentamos que el sufragio es la mejor manera, el mejor mecanismo que tiene el pueblo de participar políticamente dentro del Estado, es la forma en que los ciudadanos contribuyen a su organización y estructuración política, vinculando a los gobernados con la toma de decisiones políticas del propio Estado; esta es una de las principales características del régimen democrático.

---

<sup>9</sup> George Jellinek, Teoría General del Estado, Argentina, Albatros, 1970.

<sup>10</sup> Rafael Calvo Serer, Las Nuevas Democracias, Madrid, Rialp, 1964.

**Por otra parte los gobernantes deben estar sujetos a determinados principios y directrices, por que de otra manera se corre el riesgo de caer en una autocracia.**

**En la vida de la sociedad actúan fuerzas de diversa índole: económica, social, cultural, jurídica, religiosa que influyen en la política y los gobiernos deben de tratar de lograr que esas fuerzas actúen en un sentido favorable a las orientaciones de los programas políticos, pues es su función crear y mantener las condiciones necesarias para que esas fuerzas desarrollen sus capacidades.**

**La política se interesa por todos los órdenes de la vida social y a su vez recibe influencia de ellos, pero siempre están subordinados al bien común del Estado, cuya atención corresponde a los órganos del gobierno, "Cuando se habla de democracia social y de otras formas correspondientes a esferas de actividad social más restringida, es fácil descubrir en la historia y en el análisis de estas formas de organización social que el hilo del pensamiento democrático aparece atado fuertemente desde sus orígenes a exigencias personales fincadas en la naturaleza sociable y libre del ser humano...(sin embargo)... la decisión o elección sobre la forma de organización económica que se adopte, es esencialmente una decisión política como lo es la elección de cual cualquier forma general de vida social... esto explica por qué la verdadera democracia es fundamentalmente política..."<sup>11</sup>**

**La democracia existe para dar forma al gobierno de un grupo social, ya que las ideas que animan y han animado siempre a los demócratas son en el sentido de reconocer la dignidad del hombre como tal y, en esa virtud, proveerle de elementos para vivir su libertad sin la restricción omnipotente de una autoridad**

---

<sup>11</sup> Rafael Preciado Hernández, "Significado actual de la Democracia" en Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, México, No. 87-88, 1972, págs. 637 a 642.

arbitraria, porque siempre se ha pretendido alcanzar un mejor nivel de vida para el pueblo (bien común, fundamento teleológico), y de aquí han surgido los derechos humanos y las garantías individuales, porque lo más importante en un gobierno democrático es la esencia misma del hombre como ser social.

Herrera y Lasso señala que con el cristianismo se rectifican y complementan los principios de libertad, igualdad y justicia para adquirir un sentido nuevo y más profundo, ya que si todos los hombres somos libres e iguales en nuestra naturaleza, "podemos y hasta debemos convirtiendo la necesidad natural en acatamiento moral obedecer al que manda; pero nunca de modo absoluto. El poder político es siempre limitado por la adecuación a su fin, que es el bien público, y cuando sobrepasa sus fronteras y desvirtúa su función, se convierte en el poder despótico del amo sobre el esclavo".<sup>12</sup>

Otra modalidad de los autores modernos es hablar de democracia en sentido amplio y en sentido estricto, siendo en sentido lato aquella que la considera una verdadera manera de convivencia no sólo política, sino integral, asimismo consideran restringida o formal la que aplica el término a una forma de gobierno impuesto por la mayoría. Su argumento es que la misma naturaleza societaria del hombre justifica su intervención en todas las formas de convivencia humana.

Existen denominadores comunes en que los autores coinciden para señalar como principios fundamentales y como elementos con respecto al término en estudio y consideramos que es en base a ellos como se puede entender, conceptuar ya que como afirma García Belaúnde, la democracia se inicia como

---

<sup>12</sup> Manuel Herrera y Lasso. Estudios de Derecho Constitucional, México. Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho, 1940, pág. 216.

modalidad política y así permanece en sustancia, y como concepto tiene una serie de supuestos sin los cuales la democracia no puede funcionar o funciona mal.<sup>13</sup>

De igual manera Sartori dice que el multicitado concepto no debe despojarse de todo significado lógico y descriptivo, por que se correría el riesgo de reducirlo a una palabra capciosa que llevaría a destruir a la democracia por medio de su propio nombre, exponiéndose a rechazar algo que no ha sido plenamente identificado o a obtener algo que no existe.<sup>14</sup>

De todo lo anterior podemos concluir, que la democracia es un concepto que pertenece a las ciencias sociales o de la cultura; es así mismo una forma de gobierno y de su ejercicio derivan consecuencias que se reflejan en todos los aspectos de la vida social sin perder el intrínseco carácter político de su nacimiento.

### **1.3 Principios que Sustentan el Concepto de Democracia.**

Estos principios podemos considerarlos también presupuestos de la democracia, pues sin ellos ésta no puede existir. Son estos principios, a su vez, de donde derivan lo que hemos llamado elementos del concepto y que expondremos en el siguiente subtema. Dichos principios son:

- a) El pueblo como titular de la soberanía.
- b) La soberanía popular.
- c) El pueblo como titular del gobierno.

---

<sup>13</sup> García Belaúnde, Domingo. Características Constitucionales para la determinación de un sistema democrático, en Anuario Jurídico, No IX, UNAM, México 1982.

<sup>14</sup> Sartori Giovanni. op. cit. p. 48.

d) Libertad.

e) Igualdad.

a) Este principio es básico de la democracia, ya que el grupo humano se organiza para cumplir sus fines como tal, y un camino para lograrlo es la democracia, siendo que ésta no se podrá desvincular nunca de la idea de gobierno del pueblo

. Basave habla de un fundamento metafísico, dice que desde que el hombre se congrega para formar un cuerpo social, le corresponde a la comunidad establecer el régimen y aplicar la potestad a una persona determinada. Esto le da el carácter de institución cuasinatural.

La democracia dice Hauriou, es el Estado de un pueblo en el cual el poder soberano reside en la universalidad de los individuos ante la ley.

Esta idea de que el pueblo es el titular de la soberanía y que en esa virtud se autodetermina y legitima el poder, nos lleva al análisis de la soberanía y del concepto de pueblo.

b) La teoría general del Estado, nos enseña que la soberanía tiene que ver, desde el punto de vista interno, con la facultad de autodeterminarse, es "el poder político supremo que decide autónomamente sobre su propia competencia en la medida de su fin". Heller ha dicho que es "la cualidad de independencia absoluta de una unidad de voluntad frente a cualquiera otra voluntad decisoria universal efectiva".<sup>15</sup> Es el ejercicio de la potestad de mando estatal.

---

<sup>15</sup> Hermann Heller. Teoría del Estado, México, F.C.E. 1982.

La potestad de mando debe de tener un titular, que es el pueblo del Estado. A partir del absolutismo, siempre se ha opuesto al gobierno de uno, el gobierno del pueblo. Así entonces, en palabras de Leibholz, "en una democracia el pueblo debe ser el superior demiurgo de quien deriva toda la autoridad política y corresponde al pueblo la potestad suprema que lo hace soberano, es decir, la instancia superior, universal y final de decisión de todas las decisiones políticas fundamentales".<sup>16</sup>

### **La Soberanía Popular en la Constitución de 1857**

A este respecto, cabe señalar que el Constituyente de 1824, retrocediendo a la ley gaditana. Hizo residir la Soberanía radical y esencialmente en la "nación."

Sin embargo los Constituyentes del 57, acertadamente, sustituyeron el concepto "nación", por el de "pueblo", ya que la nación como se sabe, incluye al gobierno, al mandatario; en cambio el pueblo, al mandante, quien, como debe ser, es el principal elemento de toda democracia.

Importante resulta lo señalado por el Dr. Emilio O Rabasa en relación a este concepto: " En primer lugar el artículo 39 fue y es el más importante de nuestras dos últimas Constituciones federales resulta ser nada menos, la base que sustenta a toda la estructura".

Así continua diciendo este autor: "Por lo que hace a los derechos humanos, la soberanía popular significó que el pueblo los instituyó, y fijó los medios para su protección (amparo), por su libre y absoluta voluntad soberana. Por lo que se refiere a toda la organización política, económica y social, implico que él -el

---

<sup>16</sup> Gerhard Leibholz. Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna, España, Inst. de Estudios Políticos, 1071, pág. 220.

pueblo- bajo su total autonomía, es el que había determinado su forma de gobierno y que, además, y ya hacia el futuro, tenía el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”<sup>17</sup>

Fue la soberanía popular y no la nacional, la aprobada por unanimidad de los 79 diputados presentes, en la sesión del 9 de septiembre de 1856. Este concepto prevaleció en el mismo artículo 39, de la Constitución de 1917, que dice: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. ..”

Otra de las aseveraciones manifestadas por este gran jurista y en la que estamos totalmente de acuerdo es cuando señala: “A mi juicio, podría desaparecer o borrarse de la Constitución todos los otros preceptos de esa ley mayor pero, subsistiendo el 39, se volvería a reconstruir - a rehacer- a toda la nación, ya que quedaría vivo el origen, el dínamo, que genera toda la organización, distribución de poderes y estructuras posteriores. Sin el 39, en cambio, se derrumbaría todo el texto constitucional.”<sup>18</sup>

En síntesis, lo que crea y sostiene al Estado en un régimen democrático es la voluntad del pueblo, por lo que como ya dijimos, éste puede ejercer en todo tiempo, el derecho, aun para alterar o modificar la forma de su gobierno.

c) Hemos dicho que la soberanía pertenece, al pueblo del Estado que no esta sujeto sino a sí mismo; pero este gobierno que pretende la democracia no es precisamente el gobierno de todos, sino el de las personas que el pueblo elija por considerarlas idóneas, en razón de que no toda la gente tiene las mismas aptitudes y capacidad. Además el gobierno de “todos” en forma material nunca se

---

<sup>17</sup> Rabasa, Emilio O. “El pensamiento político del Constituyente de 1856-1857” México, Edit Porrúa. 1991 p.p 30, 100-102.

<sup>18</sup> Ibidem. p.101.

ha dado, se hace referencia al acceso ideológico de las masas al pòder, para ello se les dota de mecanismos e instrumentos que la hagan posible dicho acceso, bien a través de ocupar cargos públicos, o bien externando su opinión por medio de los mecanismos que la ley señala.

Pueblo, dice González Uribe "es aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos. En este sentido se habla del pueblo... como la masa de ciudadanos que da vida y mantiene el régimen democrático".<sup>19</sup>

Observemos, que habla de ciudadanos y no de personas lo que significa que atiende a determinadas características, no basta el formar partè de el pueblo del estado.

La opinión de González Uribe es conforme con la tendencia de la doctrina, ya que en ella encontramos que cuando se habla de pueblo se hace referencia a su sentido político, precisamente al concepto de ciudadano. Aquí se parte del aspecto sociológico, pero se toman sólo ciertas características para señalar a quienes tienen facultad de ejercer derechos políticos.

Esto es muy razonable, por que no vale la pena que se le de intervención en los asuntos del gobierno a quien no tiene capacidad para discernir la trascendencia de ciertas decisiones, como sucedería con aquellos que la legislación civil considera incapaces, o bien cuando se trate de aquellas personas que por su forma de vivir o por la realización de conductas lesivas a la sociedad y al estado, no resulte conveniente que determinen el destino de una Nación.

Lo anterior no implica, en manera alguna que el actuar de los órganos del poder se pueda enfocar a un solo sector de la población, ya que el Estado y, en

---

<sup>19</sup> Héctor González Uribe, Teoría Política, México, Porrúa, 1993, pág 175.

**consecuencia, todos sus órganos y elementos están al servicio del pueblo, pueblo aquí sí en sentido sociológico.**

**Debemos tener muy claro que el hecho de que hablemos del gobierno del pueblo no trae consigo la consideración, y mucho menos la existencia, de decisiones unánimes; hay mayorías y minorías que garantizan el respeto a una opinión o a una posición ideológica.**

**Cuando decimos que el pueblo se gobierna a sí mismo hacemos referencia o nos vinculamos a dos conceptos muy importantes dentro de la democracia y que constituyen elementos de la misma: la legitimación del poder o de las personas que actúan como autoridad del estado, y el concepto de representación, porque es evidente que en la actualidad, debido a las dimensiones geográficas y a la sobrepoblación se hace difícil el ejercicio de la democracia directa.**

**d) La libertad es desde nuestro punto de vista, el postulado básico de la democracia, su ejercicio auténtico, porque la comunidad civil es libre por derecho natural y a ningún hombre fuera de ella, sino a sí misma en su totalidad debe estar sujeta.**

**En palabras de Francisco de Vitoria podemos afirmar que "así como el hombre es libre para decidir su propio destino, como ser moral, así también la comunidad, integrada por seres morales libres, debe poseer una análoga autonomía, es decir, así como el hombre no debe ser esclavo de nadie, así tampoco la comunidad debe ser materia pasiva de ningún poder humano diferente a ella".<sup>20</sup>**

---

<sup>20</sup> Francisco de Vitoria, citado por Raúl Ramírez Topete, Los Fundamentos de la Democracia, en Revista de la Fac. de Derecho, México, UNAM 1956, pág. 153-168.

Esta necesidad, como valor fundamental e inherente al hombre, es la que ha dado lugar a los movimientos de emancipación civiles y políticos de mayor trascendencia, a las grandes guerras y a todas las revoluciones, y tantas veces cuantas el hombre se sienta dominado y afectado en su propia dignidad, volverá a organizarse para defenderla. Incluso podemos afirmar que uno de los principios básicos de todas las organizaciones actuales es la libertad.

La libertad política es una libertad en general que debe reconocerse en favor de los gobernados en todo régimen democrático para que exista como tal, y se requiere que esa libertad este garantizada jurídicamente y perfectamente delimitada para que sea compatible con el orden social, de manera que no sea tan restringida que nos lleve a una pérdida total de ella, ni tan irrestricta que desemboque en anarquía.

Burgoa hace referencia a una libertad social, genérica, abstracta, que implica "la consecución objetiva de fines vitales del individuo y la realización práctica de medios idóneos para su obtención."<sup>21</sup>

Que tiene limitaciones en función de un principio de orden, ya que una libertad absoluta e ilimitada no es posible dentro de la sociedad sencillamente por que la destruiría.

e) Igualdad. Un gobierno democrático parte del reconocimiento de la igualdad esencial de todos los hombres y de sus oportunidades para el ejercicio de derechos civiles y políticos porque " a nadie es dado aventajarse a todos sino en circunstancias muy limitadas de lugar y de tiempo, por que a todos hay quien

---

<sup>21</sup> Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1981, pág 536.

gane o puede haber quien gane y... por mucho que valga un hombre nunca tendrá valor más alto que el de ser hombre".<sup>22</sup>

En el ámbito político la igualdad comprende el sufragio, el acceso a los cargos públicos y, en suma, la participación activa en los asuntos que tienen que ver con el ejercicio del poder.

Se pretende por supuesto que la igualdad de los hombres se de totalmente en la organización social, por que esto es consecuencia innegable e ineludible de la dignidad eminente de cada individuo; supone un mismo tratamiento por el derecho para quienes se encuentran en la situación general que el mismo prevea. Exige que se tome en cuenta a todos los capaces y que a nadie se le impida adquirir esa capacidad; no puede imponerse una igualdad absurda que atente contra el mismo grupo social.

Burgoa la llama igualdad jurídica o legal y hace referencia a la capacidad que tiene una persona para adquirir derechos y para contraer obligaciones propias de todo individuo que se encuentre en una misma situación determinada jurídicamente. Esto parte del principio de "tratar igualmente a los iguales y desigualmente a los desiguales" mismo que proyectado a la vida social genera, precisamente, la justicia social.

Para que exista realmente la democracia continúa el autor "se requiere indispensablemente que ... la igualdad política que entraña sea lo más extensa posible; es decir, que abarque a la gran mayoría del pueblo sociológico para que esta integre al pueblo político o ciudadanía que puede intervenir en el gobierno".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Antonio Machado, citado por Basave, op. cit. p.68.

<sup>23</sup> Ignacio Burgoa. op. cit. pág. 520.

#### **1.4 Elementos que integran el concepto de democracia**

Hemos dicho que de los principios que sustentan a la democracia como concepto derivan los elementos que la integran, los cuales a su vez, están íntimamente relacionados como veremos a continuación:

##### **a) Legitimación de la Autoridad.**

Sartori dice: la legitimación es la aceptación del pueblo hacia sus gobernantes. "Entendemos por legitimidad democrática la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo". Es autoridad legítima la que representa auténticamente al pueblo.

La democracia según él "pretende la vindicación del principio de que el mando injusto de los no elegidos ... fuera sustituido por el mando de los seleccionados".<sup>24</sup>

El poder depende siempre de la convalidación de los títulos en que se funda y en la identidad con la opinión del pueblo que representa, la legitimación puede ser tácita o expresa, pero consistiendo siempre en la aceptación que confirma a quienes tienen el poder.

Toda política administrativa requiere necesariamente de la opinión pública para que la apoye, como veremos más ampliamente en el capítulo IV del presente estudio, o para que en su caso se convierta en la oposición, pero una oposición sería fundada, con base en el derecho, una oposición sana que al mismo tiempo

---

<sup>24</sup> Giovanni Sartori. op. cit. p 67.

evite que pueda viciarse la política en aras del abuso, ya que la acción política se condiciona con estímulos y frenos y si el pueblo no manifiesta su opinión provoca que el gobierno se vaya degradando y se destruya la democracia.

#### **b) La Representación.**

Aquí entendemos la relación de un órgano con los miembros de un grupo que le da origen y en virtud de cuya relación representa la voluntad de esos miembros dentro del grupo.

Partiendo de los principios de igualdad y soberanía popular nos encontramos con que el pueblo no tiene fácticamente la posibilidad de ejercer en conjunto la soberanía no puede gobernarse en grupo, necesita dirigentes, representantes que por supuesto, deben ser legítimos, elegidos libremente por el pueblo mismo, con funciones y límites en su actuar definidos lo más claramente que sea posible dentro de la ley.

Para ejercer el poder del Estado el pueblo requiere de órganos dotados de atribuciones específicas, y estos a su vez necesitan de personas físicas para el desempeño de sus funciones; estos son los gobernantes, los funcionarios públicos.

#### **c) Restricción a la actuación de la autoridad.**

Esta restricción se da en función de la soberanía popular, ya que si es al pueblo a quien va a servir el gobierno y es él quien ha dotado a las personas que lo representan de las facultades de que se encuentran investidos al elegirlos

como sus representantes, es necesario un control para evitar que el pueblo sirva al gobernante y no viceversa como debe operar en la realidad.

Si no existiera este control se corre el riesgo de caer en una dictadura, en el absolutismo contra el que tanto se luchó antaño, lo que atenta completamente contra la democracia y contra la dignidad del hombre, más grave aún en la actualidad, cuando los derechos humanos han logrado penetrar en la legislación de la mayor parte de los países que forman la comunidad internacional, incluso en las mismas normas que rigen el derecho internacional.

#### **d) La División de funciones de los órganos del gobierno.**

Este principio se conoce también en la doctrina como "división o separación de poderes". Es una de las formas de control de la autoridad que existen dentro de la democracia. Tiene una finalidad técnica y una política, la primera se refiere a la especialidad de las funciones y la segunda busca que no sean las mismas autoridades las que elaboran las leyes y las que las aplican, que no se concentren en un solo órgano del Estado todas las funciones, sino que haya pesos y contrapesos.

Es pertinente aclarar que la relación que guardan los órganos es de interdependencia, no de dependencia, ya que son órganos de un solo poder, no hay una separación rígida e inflexible. Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de nuestra Carta Magna que dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el

artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgan facultades extraordinarias para legislar.”

Lo anterior obedece debido a que no obstante el principio de la división o coordinación de poderes, dentro de la actividad del Estado, existen materias o situaciones extraordinarias, y por lo cual surge un régimen excepcional

Ahora bien es un hecho reconocido que en nuestra realidad contemporánea -tanto por los que lo condenan como por los que lo toman naturalmente el predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes. es evidente.

En este sentido, resulta importante el hecho de que ciertos sectores de la doctrina, dejan a un lado el concepto rígido de la división de poderes para dar paso a la llamada “colaboración de poderes”.<sup>25</sup>

Lo anterior en el entendido de que atendiendo a las necesidades propias del Estado actual, la división de poderes no puede ser absoluta, sino que sus funciones están relacionadas entre sí, no pueden estar aisladas, ya que aun cuando los tres poderes son independientes, en cuanto a su organización, son parte de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento total e integral del Estado. Así la división de poderes se perfecciona con la colaboración de los mismos.

#### **e) La Legalidad.**

---

<sup>25</sup> A este respecto se recomienda ver a Castillo Soberanes Miguel Angel “El Principio de Supremacía Constitucional frente a la Administración Pública”, en Jurídica-Anuario del Depto de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No 24, 1995-1 p.p 168-170.

Esta restricción, tiene como finalidad, precisamente,, que dentro de un Estado de derecho impere realmente el mandato de la ley, principalmente en las relaciones de la autoridad con los gobernados y en la misma actuación de la autoridad, para que no rebase nunca los límites legales que se le han impuesto; sus funciones están enmarcadas dentro del ámbito de su competencia, para lograr la protección de los individuos.

En el caso de que la autoridad no respete este principio dentro de su actuar, el individuo cuenta con la posibilidad de solicitar, ante la autoridad que sea competente, la protección necesaria en caso de que se afecte su esfera de derechos.

#### **f) Responsabilidad de los Servidores Públicos.**

Dentro del gobierno democrático los titulares de los órganos de la autoridad deben desempeñar su cargo de acuerdo a las atribuciones de que se le ha investido, siempre con espíritu de servicio, mediante la aplicación correcta de la ley, nunca en beneficio personal.

Al considerar este deber de los servidores públicos debemos tener en cuenta todos los elementos y principios que dan vida a la democracia, ya que están íntimamente ligados, pues los titulares de los órganos del poder que ostenta originariamente el pueblo han sido instituidos por éste para su beneficio, de manera que están obligados a constreñirse a la esfera de facultades que el pueblo les otorga y no deben de transgredirlos.

#### **g) Necesidad de la existencia de un orden jurídico fundamental.**

**Es claro que la necesidad de un orden jurídico tiene que ver no solamente con la democracia, sino con cualquier organización que pretenda fundarse o constituirse como un Estado de Derecho. Hacemos referencia al orden jurídico porque en la democracia existe "necesariamente un régimen de derecho dentro del cual se estructura y funciona ".<sup>26</sup>**

**En un gobierno democrático todos los órganos deben constituirse y actuar conforme al orden jurídico existente en el Estado; esto quiere decir que el derecho nos va a señalar las atribuciones de cada órgano, sus límites y las sanciones para el caso de que actúe en contra o más allá de lo que le esta permitido.**

**Señala también los derechos y deberes de los individuos que forman el pueblo del Estado, y la forma de tutelar los primeros.**

**La constitucionalidad de los actos de autoridad es lo que les da su validez, sin que pueda alguno escapar a esa imperatividad constitucional, porque su actuar puede ser atacado y dejar de tener efectos en el mundo jurídico.**

**La importancia de este elemento radica en la necesidad de dar el marco a la legalidad, de ordenar con normas jurídicas la vida de la sociedad, y en que si los actos del poder público no se subordinan a esas normas o éstas no existen, se corre el riesgo de caer en tiranía o en anarquía, aniquilándose de una u otra manera el régimen democrático.**

**El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, establece diversas líneas de acción para consolidar nuestra vida democrática señalando:**

---

<sup>26</sup> **Ibidem, pág. 575.**

**“No existe ninguna razón histórica, cultural, estratégica ni puede consentirse ningún interés ideológico económico partidista o de grupo que impida el avance hacia un desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos ; una normalidad democrática que de certidumbre y confianza a todos los actores políticos y sea el sustento de una vida política pacífica y de una intensa participación ciudadana.**

**El Ejecutivo Federal reafirma su compromiso de contribuir al desarrollo democrático del país, mediante la sujeción estricta de sus actos a la ley , el ejercicio de la tolerancia, la procuración del diálogo con todas las fuerzas políticas, la construcción de consensos, la manifestación pública de las razones de sus actos y el trato fundado en el respeto y la civilidad”.**<sup>27</sup>

**Nosotros creemos que en México se esta viviendo un profundo proceso de transformación. La apertura política iniciada en los años setenta, ha propiciado un considerable aumento de contestación y participación de la ciudadanía.**

**Para algunos autores el régimen político camina hacia la afirmación de una democracia limitada. Para otros, la demócrattización del régimen es ya inminente. De cualquier manera, la transición a la democracia tiene lugar en un contexto incierto, y por lo tanto consideramos que la persistencia o el fin de nuestro régimen depende de la mayor o menor eficacia de sus instituciones.**

**Afirmamos lo anterior, porque la democratización en México compete tanto al entramado institucional, como al diseño constitucional, es decir que para que en nuestro país se consolide un proceso democrático de fondo, es necesario que se modifiquen, se formulen y se reformulen nuestras instituciones jurídicas**

---

<sup>27</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 44.

**fundamentales; se requiere que el poder político se organice bajo otros principios y procedimientos.**

**No basta que se señale dentro del Plan Nacional de Desarrollo, que el Ejecutivo reafirma su compromiso para contribuir al desarrollo democrático del país, ya que la realidad demuestra que el cumplimiento estricto al actual orden jurídico, no favorece la distribución del poder, sino su concentración. De tal suerte que es necesario que se de una auténtica división de poderes y de descentralización política; porque en México el régimen esta integrado por varios elementos que interactúan : el sistema electoral, el sistema de partidos, las facultades de los Poderes Legislativo y Judicial, la existencia o no de órganos de control, etc., los cuales deben ser revisados y evaluados no nada más doctrinariamente, sino en la práctica.**

**Acercar la norma a la realidad es un anhelo democrático, difícil de conseguir, pero más difícil es cambiar la realidad sin haber cambiado la norma.**

## **CAPÍTULO II PARTIDOS POLITICOS.**

***“Un político es un hombre que cree representar la opinión del pueblo, sin habérsela preguntado jamás”.***

**Clarasó Noel (1905-1985)  
escritor español.**

### **2.1 Conceptualización y Origen de los Partidos Políticos.**

Etimológicamente, partido político -de pars (parte o fracción) y polis (ciudad) significa fracción de un todo político, parte de una colectividad que interviene en la vida del Estado.

Los partidos políticos, deben su nacimiento a la democracia constitucional, porque sólo ella pudo asegurarles el mínimo de libertad de asociación y de expresión de las ideas necesarias para su existencia y desenvolvimiento. Los partidos son agrupaciones de ciudadanos cuyo fin inmediato es, el acceso al poder político y el ejercicio del mismo para establecer y defender un orden público que responda a las convicciones de los agrupados.

Esta descripción permite reconocer las características fundamentales que señala la doctrina política: son organizaciones para la conquista del poder (Karl Löwenstein y Max Weber), tratan de realizar determinados fines políticos (Jellinek y Leibholz), influyen mediante las elecciones en la formación de la voluntad estatal (Heydte), ejercen una función intermedia entre las fuerzas e ideologías sociales y las instituciones oficiales de gobierno (Merriam, Neumann).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Houbeau, Robert P. Los Partidos Políticos, Salvat Editorcs, S.A, Madrid España, 1977.

Los partidos políticos son entre otras cosas un medio de comunicación entre los ciudadanos y el poder político organizado, que tiene como fin inmediato el de controlar el gobierno mediante el triunfo de elecciones y la posesión de los cargos públicos.

Consideramos importante exponer la noción de los partidos desde un punto de vista jurídico. En este sentido aparecen como particulares asociaciones políticas compuestas por ciudadanos que se reúnen con el fin común de influir en la orientación política general del gobierno, valiéndose de una organización estable basada en un vínculo jurídico bien definido. Es decir, se exige como requisito de inscripción la de ser ciudadano, y por otra parte están reconocidos por el gobierno y reglamentados por una legislación especial.

"...el recíproco vínculo jurídico, en fin, surge con el acto constitutivo (negocio de asociación de naturaleza contractual), o bien, y más comúnmente con la presentación de la correspondiente solicitud y su aceptación después de un adecuado expediente (análogamente a lo que sucede en la llamada admisión en el derecho administrativo)<sup>2</sup>

El desarrollo de los partidos políticos ha transformado profundamente la estructura de los regímenes políticos, la sustitución de un régimen sin partidos por un régimen de partidos políticos y las consecuencias que provocó su surgimiento dentro de los diferentes sistemas políticos. Las nociones de gabinete ministerial, de confianza, de responsabilidad política, de disolución, no tienen el mismo significado en el sistema bipartidista y en el multipartidista que más adelante revisaremos.

---

<sup>2</sup> Morán Pantoja, David. "El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos", México, UNAM, III, 1975, p.11.

## **Origen de los Partidos Políticos.**

El nacimiento de los partidos políticos es un hecho típicamente moderno. Para explicar el origen de los partidos políticos se han distinguido tres tipos de teorías: a ) Teorías llamadas institucionales, por basarse en la interrelación entre los primeros parlamentos y la emergencia de los partidos, b ) Teorías de situación histórica, que buscan este origen en las crisis históricas o en las tareas que los sistemas han encarado en el momento en que los partidos se desarrollan, c ) Teorías desarrollistas, que relacionan a los partidos con amplios procesos de modernización.<sup>3</sup> Maurice Duverger, es el más representativo de los sostenedores de las teorías de tipo institucional, al afirmar que los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo y que su desarrollo "parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias", sostiene el origen electoral y parlamentario de los partidos políticos, situándolos en la creación de grupos parlamentarios, en la aparición de comités electorales y en el establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos.<sup>4</sup>

La hipótesis de Duverger supone la previa existencia de protopartidos: fracciones, clubs, comités asociaciones y sobre todo, una tradición parlamentaria a la que esos nuevos partidos van a renovar o combatir, pero este es sólo el caso de algunos países como Inglaterra de 1832, Francia de 1848 y Estados Unidos de 1830, en donde los partidos nacen en esas circunstancias porque en esos países existe un cuadro político bien diferenciado y una cultura política nacional bien asentada.

---

<sup>3</sup> La Palombara, J y Weiner M. "El origen y desarrollo de los Partidos Políticos, Princeton University, Press.p 3 y 30.

<sup>4</sup> Maurice Duverger, "Los Partidos Políticos", 4ª reimpresión Fondo de Cultura Económica, México 1975, p. 15.

Esto no sucede así en gran parte de las nuevas naciones del tercer mundo, donde los partidos aparecen al mismo tiempo que el Estado en una especie de vacío constitucional. Si bien es cierto que algunos regímenes coloniales crearon cuerpos representativos y aún establecieron un sufragio limitado, no es menos cierto que muy a menudo los movimientos nacionalistas o independistas se rehusaron a actuar en el interior de dichos sistemas parlamentarios.

Por otra parte, ha habido situaciones en que los partidos surgen en ausencia de todo régimen colonial y parlamentario, tal es el caso de muchos partidos latinoamericanos tendientes a romper el poder monopólico sobre el control gubernamental de los militares o de las oligarquías terratenientes, por lo que parece que el modelo institucionalista de Duverger puede aplicarse sólo a países que lograron su unidad nacional y experimentaron el sistema representativo antes de la cabal aparición de los partidos modernos.

En relación con las otras dos teorías, las históricas y las desarrollistas, no puede afirmarse que alguna de ellas sea la más acertada ya que se interrelacionan profundamente. Estas dos teorías, si bien aparentemente dan la impresión de estar tomando en consideración el vínculo política-estructura social en sus hipótesis explicativas, pasan por alto la unidad que se establece entre política y economía. Por ejemplo, un indicador evidente de la vinculación entre la situación histórica y el proceso de modernización, es la aparición de nuevos grupos sociales. Tales como clases empresariales o estratos profesionales especializados, como consecuencia de grandes cambios socio-económicos, lo que ha provocado que aumente el grado de autonomía política con la capacidad de estas clases sociales para participar en ella y tomar parte en las organizaciones políticas, originando el surgimiento de un partido político.

El origen de los partidos políticos no es inmediato al surgimiento de las asambleas representativas modernas, no son consecuencia de un desarrollo histórico tal que obligue a ese desenlace, ni tampoco son el resultado de un enorme proceso de modernización, sino que aparecen dentro de un momento específico en la evolución del sistema político y jurídico de un determinado país; evolución que en términos universales se origina en el siglo XIX.

En consecuencia, la certeza del origen de los partidos no la conocemos, principalmente porque no sólo fue una causa, sino la conjugación de muchísimas circunstancias. Sin embargo es importante mencionar que , los partidos pueden ser vistos por lo menos desde dos perspectivas alternativas en lo que concierne al desarrollo político.

Desde la primera perspectiva, los partidos son el resultado del proceso de desarrollo, son la culminación de los procesos de cambio social, económico y político. En este caso los partidos pueden verse como variables dependientes o como efectos de otros desarrollos.

Desde la segunda perspectiva, pueden ser una fuerza institucional independiente que afecta el desarrollo político mismo. Los partidos políticos emergen en esos sistemas donde los que tratan de ganar o mantener el poder político se ven en la necesidad de conseguir el apoyo público para ese efecto. Para que esto ocurra, es necesario dos condiciones: a ) debe haber un cambio tal en las actitudes de los individuos frente a la autoridad, que prevalezca la creencia en el derecho que aquellos tienen de influir en el ejercicio del poder político. b ) una porción importante de la élite política dominante o de una élite aspirante debe tratar de ganar el apoyo del público a fin de apoderarse o mantener el poder político.

## **2.2 Clasificación de los Partidos Políticos**

Los partidos difieren mucho de un país a otro. Esto en función del cuadro político, económico y jurídico que haya presentado. Sin embargo, en cuanto a la estructura genérica y funcionamiento, los partidos políticos han adoptado procedimientos y formas muy similares.

En cuanto su funcionamiento, casi todos los partidos establecen una red de organizaciones locales llamadas organizaciones de base, que sirve para reclutar miembros y señalarles su lugar para la lucha política hasta la convención nacional del partido, cuando se trata de partidos democráticos o la reunión del comité central, cuando son autoritarios. De importancia decisiva es también el elemento ideológico del partido que se manifiesta en su programa político o ideario y se concreta en cada campaña electoral en una plataforma de acción política inmediata.

Hay una distinción fundamental que hay que hacer de acuerdo con la organización constitucional interna de cada Estado; el régimen de pluripartidismo y el de partido único. El primero es propio de los estados democráticos y en él coexisten y entran en juego partidos de diversas ideologías y programas que se disputan el ejercicio del poder. El segundo es propio de los estados totalitarios. En el régimen pluripartidista se da todavía una segunda clasificación: la del régimen de dos partidos fundamentales (bipartidista). Como ejemplo del primer caso nos encontramos con Inglaterra y Estados Unidos, ya que aún cuando en Inglaterra aparecen oficialmente cuatro partidos; laboralista, conservador, liberal y comunista, y en los Estados Unidos además de los partidos demócrata y republicano existe el partido patriótico (creado en enero de 1966), en realidad funcionan vigorosamente y tienen importancia electoral solamente dos: el

laboralista y el conservador (británicos) y el demócrata y republicano estadounidenses. En cambio en otros países de Europa, América Latina y Asia predomina el multipartidismo. Como ejemplo encontramos a Holanda, Bélgica y México entre otros.

Otra clasificación de los partidos atiende al criterio del principio en que se basan para construirse. Hay partidos ideológicos que se apoyan en la fuerza de las ideas y partidos socio-económicos que atienden más bien a factores de este tipo.

Las clasificaciones de los partidos son numerosas, sin embargo su valor es relativo pues pierden actualidad y exactitud a medida que se alejan del momento histórico en que fueron formuladas.

García Pelayo presenta sólo a título informativo las de Bluntchli, que toma como criterio de clasificación el motivo de coincidencia con los demás y así los divide en partidos mixtos, religiosos, partidos basados en oposiciones regionales o nacionales, de estamentos o clases, constitucionales (divididos por principios de índole jurídico-política tales como monárquicos o republicanos), gubernamentales o de oposición siempre que ésta provenga de principios básicos informativos del mismo, y en partidos puros cuando no tienen ninguna otra tendencia o principio de oposición religiosa, estamental, geográfico-territorial, jurídico-constitucional o de cualquier otra índole distinta de la exclusivamente política.<sup>5</sup>

Si el criterio de clasificación de los partidos políticos es con respecto a su finalidad, podemos señalar los siguientes:

---

<sup>5</sup> García Pelayo Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", 4ª edición, Manual de la Revista de Occidente, Madrid, 1972, p.192

**Partidos puros:** cuando están sus cuadros abiertos al acceso de todos y tienden a dar satisfacción a los intereses comunes del cuerpo social.

**Impuros:** si su preocupación está puesta sólo en los intereses de distintos grupos sociales, denominándose por el grupo que mayor interés representa.

**Partido totalitario:** cuando toda la actividad de sus adherentes está subordinada a sus intereses, ya sea actividad pública o privada, del ámbito de sus derechos o sentimientos, trata de hacer servir todas sus energías vitales en beneficio del partido. Es un partido en el cual, el adherente que ha sido admitido profesa en una fe con voto de total obediencia.

"El hombre-masa, despersonalizado y diluído en la muchedumbre, que fue celoso de su autonomía siente un arrebato irracional de lo absoluto y por un proceso que excede a nuestro estudio, llega el partido único para informar desde su indumentaria y su saludo hasta su representación de vida y convicción política".<sup>6</sup>

No podemos dejar de reconocer la enorme importancia de los partidos - como sujetos activos de la política- y procurar conjugar su interferencia en la vida de los ciudadanos. Desde este punto de vista, los partidos políticos al relacionarse con los ciudadanos (ya sea individualmente o en grupos sociales), dan lugar a una serie de transformaciones en la sociedad, que pueden incluso servir para clasificar los diversos sistemas políticos.

En conclusión, los partidos políticos como hemos visto, son la institución cuya función consiste en canalizar la energía popular hacia el poder encauzando la pluralidad de opiniones, formulando una política y un programa de gobierno.

---

<sup>6</sup> Cima, José Aldo y Carballo Luis David. "Los Partidos Políticos", Anuario LX , III, UNAM, México ,p.238.

Los partidos educan al pueblo en la actividad política y para desempeñar funciones públicas, ellos forman una élite en condiciones de ejercer el poder y proponen candidatos a los cargos electivos. La importancia que tiene el partido político dentro del estado moderno es muy grande, a tal punto que la eficacia de éste depende de su buen funcionamiento.

### **2.3 Marco Jurídico Actual de los Partidos Políticos.**

**Las Reformas Constitucionales de 1990,1991, 1994 y 1996**

Todo proceso político implica necesariamente la permanente reafirmación de su legitimidad (el origen del poder político en México debe ser la voluntad popular. La democracia hace posible garantizar el respeto a esa voluntad, poniendo a su alcance mecanismos para captarla en toda su complejidad).

Las elecciones de 1988 provocaron la pérdida de legitimidad y la inconformidad contra el gobierno y contra la forma en que se toman decisiones fundamentales; dando lugar a una reforma política que buscaba en primer lugar fortalecer el Estado de derecho, pero a su vez vigorizar y reivindicar la posición que el partido mayoritario estaba perdiendo.

Así en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se señaló: "Los objetivos y el espíritu de nuestra democracia van más allá del sufragio, pero lo incluyen de manera sustancial.

El respeto al voto es condición sustancial a toda democracia. La ciudadanía ve en los comicios la concreción de derechos irrenunciables y un camino valioso para avanzar en la búsqueda de libertad y justicia.

**El ejecutivo está empeñado en perfeccionar los métodos y procedimientos de manera que se asegure la fiel expresión de la voluntad popular. Ello exige la plena transparencia de los procesos electorales, la adecuación de los mecanismos de participación, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y del sistema de partido, así como la consolidación de una cultura política fincada en la tolerancia, la responsabilidad y la solidaridad.**

**La voluntad de participación democrática de los miembros de la sociedad y de sus organizaciones políticas es la base indispensable para alcanzar una mayor y mejor democracia. Es obligación ineludible del Estado avanzar con la sociedad.**

**Habremos de adaptar los mecanismos institucionales a las nuevas realidades. El avance democrático es labor de todos, cada quien en la esfera de su responsabilidad. Sólo democráticamente se puede profundizar la democracia**

**En el perfeccionamiento de los canales para la actividad política, el Ejecutivo Federal propone a la sociedad las siguientes bases y propósitos para el avance concertado en esa democratización:**

- - Avanzar mediante el diálogo abierto en el perfeccionamiento de los procesos electorales.**
- - Asegurar el respeto irrestricto a la voluntad expresada en las elecciones. - Vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor y mejor participación de los partidos.**
- - Informar los resultados de las elecciones con una mayor oportunidad y transparencia.**
- - Garantizar la seguridad de los participantes en todos los procesos políticos.**
- - Mantener el acceso de los partidos a los medios de difusión.**

- - Respetar y apoyar el derecho a manifestarse públicamente en el marco de las leyes".<sup>7</sup>

La solución que se encontró para conformar un "sistema de mayoría con presencia activa de minorías representativas de diversos enfoques ideológicos"<sup>8</sup> fue reformar la ley; crear una nueva legislación electoral con el fin de que garantice la participación de ciudadanos y partidos; mejore los mecanismos de financiamiento para apoyarlos; asegure las condiciones propicias para la difusión de sus tesis, programas e ideología; actualice la integración de los organismos electorales; renueve el padrón electoral, es decir, depurarla y hacerla democrática.<sup>9</sup>

El primer paso de esta reforma política consistió en modificaciones y adiciones a la Constitución General de la República Mexicana: la de 6 de abril de 1990, modificó siete artículos a saber: el 5o, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI base 3a. (cabe aclarar que este artículo fue reformado por Decreto de 25 de Octubre de 1993, dando la facultad al Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes).

Esta reforma de 1990, se extiende fundamentalmente a los siguientes ámbitos materiales:

---

<sup>7</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, p.43.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> "El nuevo Código Federal Electoral debe establecer penas severas para los partidos políticos que desvíen recursos del erario público para sus campañas políticas, señalaron los partidos políticos de la revolución democrática y acción nacional al reiterar sus acusaciones de que el PRI se mantiene con subsidios que le otorga el gobierno por debajo de la mesa. PAN y PRD sostuvieron que el PRI ha hecho uso de los recursos públicos y que ello se demuestra tan sólo en Baja California Norte donde se gastaron 100 millones de pesos para la campaña de Margarito Ortega". (El Universal, marzo 14 de 1990).

- - La organización de las elecciones federales incluyendo órganos encargados y principios rectores (art. 41)

Aquí se destaca la reubicación del tema de la organización electoral del artículo 60 al 41, vinculándolo con el concepto de soberanía nacional.

En cuanto a la competencia organizativa se cambia, del gobierno federal con la sola corresponsabilidad de los partidos políticos y ciudadanos (anterior art. 60) haciéndose explícito que corresponde a los "Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación de los partidos políticos y ciudadanos según lo disponga la ley" (art.41). Esta disposición se modificó con la reforma de 1994, que veremos más adelante.

Respecto a los principios rectores, ésta reforma de 1990, estableció que las elecciones se regirán por cinco principios: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Para hacerlos jurídicamente operativos se asegura su realización jurídica de dos maneras: a) en la nueva estructura de los órganos electorales y b) como garantías electorales ofreciendo una base constitucional para la acción contenciosa electoral.

- La estructura del nuevo organismo electoral (art. 41)

La reforma reestructuró todo el aparato electoral. El sistema anterior, estaba estructurado en comisiones electorales, una federal y 32 locales. El nuevo, denominado Instituto Federal Electoral (IFE) se integra como un organismo público , profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones con órganos de dirección (el Consejo General) ejecutivos (la Dirección General y Secretaría General Ejecutiva). En cada entidad Federativa y el Distrito Federal, el

IFE cuenta con una delegación integrada por una junta local ejecutiva, el vocal ejecutivo y el consejo local.

- La elección de diputados y representantes a la Asamblea.

En cuanto a la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, así como la elección de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal según el principio mencionado y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal (respectivamente los artículos 54 y 73, fracción VI base 3a), se modificaron los requisitos para el otorgamiento de las constancias de asignación que coloca a todos los partidos contendientes en condiciones de igualdad, así la reforma buscó combinar el principio de gobernabilidad de la Cámara o en su caso de la Asamblea, con el de la distribución de curules acorde con el porcentaje de la votación lograda y el número de constancias de mayoría obtenidas.

- La calificación electoral (art.60)

Se precisa el alcance de la calificación de los colegios electorales que consiste en aplicar el principio de legalidad revisando la elegibilidad y conformación de la ley de las constancias de mayoría y de asignación proporcional. Reduce la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados de la totalidad de los presuntos diputados(quinientos) a cien para su autocalificación.

- La materia contencioso electoral (art.41)

Las innovaciones de la reforma fueron: a) la ampliación de los medios de impugnación para otorgar definitividad a cada etapa del proceso electoral; b) la

desconcentración del Tribunal Electoral que funcionará en pleno o en salas regionales; y c) la creación del Juez instructor.

#### **La reforma de 1993.**

En esta segunda reforma de 3 de septiembre de 1993, también se cambiaron siete artículos de nuestra Carta Magna: el 41, 54, 56, 60, 63, 74 fracción I y 100.

Los cambios fundamentales fueron:

- **Financiamiento de los partidos políticos ( art.41)**

Se establece todo, un nuevo conjunto de reglas de financiamiento que incluye prohibiciones, cinco tipos de modalidades (financiamiento público por militancia, por simpatizantes, por rendimientos financieros , fondos y fideicomisos y autofinanciamiento) a diferencia del régimen financiero anterior que sólo comprendía el financiamiento público, e informes a la autoridad electoral competente sobre el origen y aplicación de recursos.

**Supresión de la cláusula de gobernabilidad. (art.54)**

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por los dos principios (mayoría y representación proporcional) cuando que antes el tope era de 350.

**Lo anterior significa que para llevar a cabo una reforma constitucional, (2/3 de la Cámara= 334 diputados) necesariamente tienen que sumarse dos o más partidos.**

- **Nueva integración y quórum de la Cámara de Senadores (arts. 56 y 63)**

**Por vez primera la Cámara de Senadores estará integrada por cuatro miembros representantes de cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serán por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De esta manera cuantitativamente pasa de 64 a 128 integrantes y cualitativamente aumenta su pluralidad. También con esta reforma la renovación del cuerpo legislativo será en su totalidad cada seis años y no por mitad como sucedía anteriormente.**

**Cabe hacer notar que para la elección federal de 1997, se elegirá a la LVII Legislatura un senador por cada Estado y el Distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1o de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. (31 de agosto del año 2000) Para esta elección los partidos políticos deberán registrar una lista con una fórmula de candidatos de cada entidad federativa.**

**En lo que se refiere al quórum se reduce de 2/3 partes a mas de la mitad del número total de sus miembros.**

- **Calificación electoral (arts.60 y 74 fracción I)**

**Se suprime el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por medio de los colegios electorales de sus respectivas cámaras y con la reforma, la calificación definitiva de las elecciones de estos cargos queda sujeta**

primero al IFE si hay inconformidades a las salas del TRIFE, y por último a la Sala de Segunda Instancia del TRIFE con resoluciones definitivas e inatacables.

Subsiste la calificación electoral de la elección del Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral.

- **Materia contencioso-electoral (arts.41 y 100)**

Se recompone la competencia del TRIFE de tal suerte que sus resoluciones serán definitivas e inatacables (antes podían ser revisadas por los Colegios electorales de las Cámaras) como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral.

También se reestructura con la Sala de Segunda Instancia integrada con cuatro miembros de la Judicatura Federal electos por 2/3 partes de representantes presentes en la Cámara de Diputados a propuesta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta segunda Sala conocerá de las impugnaciones que deriven del nuevo sistema de calificación electoral. El tema relacionado con el Tribunal Federal Electoral lo trataremos más detalladamente en el siguiente capítulo de esta investigación.

#### **La reforma de 1994**

Las modificaciones sustanciales de estas reformas se refieren al ámbito material del artículo 41 constitucional, en la parte correspondiente a la

organización de las elecciones y a la nueva composición del órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, es decir, su Consejo General.

Se introduce la figura de "consejero ciudadano" en lugar del "consejero magistrado", son seis y son nombrados por los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobados por 2/3 de sus miembros. Estos consejeros concurren con voz y voto, suprimiéndose el voto de los representantes de los partidos políticos. Esta reforma también la analizamos con más detalle en el siguiente capítulo.

### **La reforma de 1996.**

Dentro de esta reforma destaca lo siguiente:

- Se reestructura el artículo 41 constitucional (ahora cuenta con IV fracciones)
- Se introduce la afiliación estrictamente individual a los partidos políticos. (fracción I, 2o párrafo)
- El Ejecutivo no tendrá ninguna injerencia en el Instituto Federal Electoral.
- Se crea la figura del Secretario Ejecutivo (fracción III, 2o párrafo)
- Se incrementa el número de consejeros del Poder Legislativo que tendrán voz pero no voto. (ocho consejeros "electorales" en lugar de ciudadanos, Fracción III)

- Se regulan los principios rectores de transparencia y equidad para el financiamiento de los partidos, para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos; se incrementa el financiamiento público para que prevalezca sobre el privado y en campañas electorales se dará un financiamiento público adicional. (fracción II)
- Se disminuye el número máximo de Diputados por ambas vías para un partido de 315 a 300 (artículo 54, Fracción IV)
- Se fija como máximo un 8% de la diferencia que pueda existir entre el porcentaje total de sus integrantes que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. (artículo 54, fracción V)
- Se introduce el principio de representación proporcional en la elección de una cuarta parte del Senado (32 senadores) empleando el sistema de listas votadas en una sola circunscripción para todo el territorio nacional (artículo 56)
- Se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial (artículo 94). La Suprema Corte de Justicia resolverá exclusivamente las acciones de inconstitucionalidad que ahora se hacen extensivas a los partidos políticos nacionales (contra leyes federales o locales) y aquellos con registro estatal (contra leyes locales)
- El Tribunal Federal Electoral (artículo 99) conocerá y resolverá sobre la constitucionalidad de los actos (no de leyes) y resoluciones controvertidos; todas las impugnaciones y en particular por actos y resoluciones que violen los derechos políticos activos y pasivos de los ciudadanos, así como su libre afiliación.

- **Adicionalmente, será ahora el TRIFE quien realizará el cómputo de la elección presidencial y formulará la declaración de validez de la elección.**

**Por otro lado, es importante señalar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en relación con el sistema de partidos.**

**“Los partidos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos; son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las sociedades complejas de nuestros días. Aun cuando en muchos casos los ciudadanos prefieren agruparse en organizaciones no partidistas para satisfacer exigencias concretas, los partidos siguen siendo las organizaciones políticas profesionales y perdurables, con capacidad para aglutinar intereses esenciales y diversos en programas globales, sometidos al dictamen ciudadano. Los partidos transforman la representación social en representación política. Por ello, los partidos políticos son las organizaciones capaces de llevar a los ciudadanos al ejercicio del poder público.”<sup>10</sup>**

**“Los partidos representan fuerzas políticas integrantes de la voluntad nacional; sus intereses y sus planteamientos legítimos deben ser reconocidos y conocidos por el Gobierno. Si la vida partidista es consustancial a la democracia, es indispensable nutrir con la participación de los partidos los avances democráticos y construir con ellos los consensos fundamentales. Por eso, este Plan propone que se intensifique la competencia equitativa, se consolide el régimen de garantías políticas se incrementen los apoyos a los**

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.49.

**partidos, se avance hacia una contienda basada en la civilidad, y apoyada en el diálogo permanente y en el acuerdo consensual entre las fuerzas políticas."<sup>11</sup>**

De lo anterior podemos decir que no se ha cumplido con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, toda vez que al haber excluido a los partidos políticos en el proceso de integración de los consejos ciudadanos, (Ley de Participación Ciudadana) en las pasadas elecciones del 12 de noviembre de 1995, se viola lo establecido en los artículos 41 y 122 fracción I inciso e).

Esto trajo como consecuencia además de la demanda de inconstitucionalidad que presentaron Asambleístas de la oposición el 3 de julio de 1995, en contra de la Ley de Participación Ciudadana, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995, la cual fue declarada improcedente y sobreseída el 31 de octubre del mismo año por considerarla materia electoral, que la ciudadanía se abstuviera de votar, porque sin la participación de los partidos políticos no es posible estructurar razonablemente la competencia política en ciudades tan complejas como la nuestra.

## **LA OPOSICIÓN.**

El sistema de partidos mexicano tiene algunos elementos que van más allá del nacimiento del partido mayoritario, e incluso de la época de los caudillos revolucionarios. Entre sus diferencias sustantivas no sólo se encuentran las que corresponden al nacimiento y evolución del partido mayoritario, sino las que distinguen de un lado a los partidos del poder y a los partidos políticos, y de otro a los partidos que se forjan para una sola elección y a los que se fundan con cierta permanencia, destinados a contender en varios y sucesivos procesos electorales

---

<sup>11</sup> Ibidem.

En lo que se refiere a los partidos políticos, la diferencia entre los que se organizan para una sola elección y los que tienen un carácter permanente es muy significativa. Los primeros no sólo surgen en torno a un candidato, sino que durante años se ligan a los grupos de poder; su proyecto consiste en participar en una elección e intentar la toma del poder. Cuando este objetivo se pierde, los partidos comienzan a decaer formando a menudo parte de una oposición institucionalizada que el mismo gobierno maneja y regula para encausar y controlar aquella parte de la oposición que no se expresa en los partidos ya institucionalizados.

En cuanto a los partidos permanentes, desde su fundación misma entrañan un cierto compromiso de aceptación de un sistema en el que están decididos a luchar incluso para cambiarlo de acuerdo con las reglas y leyes que las propias clases y grupos dominantes han impuesto. La educación política, la propaganda, el proselitismo, la afiliación, la influencia en la opinión ciudadana, la superación de fraudes y trampas electorales, mediante actos políticos y legislativos constituyen su esperanza y proyecto de lucha dentro de un proceso evolutivo y acumulativo que la mayoría de ellos acepta y que excepcionalmente combina con proyectos de lucha por el poder; por ejemplo el PAN, PPS, PRD y PARM (este último muy poco distinto en su composición, ideología y opciones electorales), tienen todas estas características, en la inteligencia de que los tres primeros al sostener una ideología y una política más distinta y definida muestran persistentes esfuerzos por transformar las condiciones electorales y los procesos democráticos en su favor. Ello no obsta para que en el terreno ideológico y político, el PAN de un lado y el PPS y PRD de otro, muestren afinidades con el PRI -y no se diga del PARM- llegando uno a sostener puntos de ideología oficial y el último a los candidatos del PRI, en especial al candidato a la presidencia de la República. El PARM por su parte no sólo dice sostener la ideología oficial, sino

que apoya a los principales candidatos oficiales reservándose algunas diferencias de estilo ideológico y algunas curules. Puede afirmarse que el sistema de partidos funciona con todas sus limitaciones y contradicciones.<sup>12</sup>

Estas consideraciones dan idea del carácter precario de los partidos políticos en las luchas sociales e ideológicas del país, ya que las relaciones entre el partido mayoritario y los sectores que permanecen fuera de él fluctúan desde la colaboración informal en otros partidos, hasta el conflicto localizado y controlable, a través de la apatía o indiferencia que desemboca en el abstencionismo.

La dinámica de las relaciones entre el Partido Revolucionario Institucional y los otros partidos políticos se ha dado siempre sobre bases distintas, dentro de estas señalaremos los rasgos más importantes: Los partidos de oposición han desempeñado un doble papel para el partido mayoritario. En primer lugar han permitido un claro desplazamiento del enemigo interno al plano exterior, es decir, con anterioridad los opositores de los candidatos oficiales surgían de sus propias filas revolucionarias, aún cuando localizaban sus apoyos en sectores que no habían sido integrados por el gobierno.<sup>13</sup> Siendo los partidos de oposición un factor de cohesión del propio partido y de garantía de un mayor triunfo electoral y en este sentido se explica porqué el gobierno a través de concesiones políticas ha fortalecido la oposición y marginado los grupos ideológicos que pueden llegar a tomar fuerza suficientemente peligrosa como para desequilibrar su política.

---

<sup>12</sup> Durante un amplio período (1911-1988) la proporción de votos que obtiene el candidato a la presidencia triunfante oscila entre el 74 y 100%. Por ejemplo en las últimas elecciones de Porfirio Díaz obtuvo el 98.93% de los votos; en las primeras de la revolución, Madero obtuvo el 99.22%; López Portillo obtuvo el 98.69% de los votos, él sumó sus votos a los del candidato oficial; el PARM hizo otro tanto y el PAN se abstuvo de presentar candidato por lo que sólo el 1.31% de los electores alcanzó a registrar sus votos por candidato no registrado. Fuente: Diario de Debates de la Cámara de Diputados.

<sup>13</sup> La candidatura de Vasconcelos en 1929 fue popular entre grupos intelectuales importantes, estudiantes y profesionales antireleccionistas. Almazán fue apoyado en 1940 por importantes sectores financieros nacionales y extranjeros, Henríquez Guzmán buscó en 1952 apoyos en grupos cercanos al partido como los círculos cardenistas y líderes agraristas.

Por otra parte, los partidos de oposición también han servido frente al PRI y al gobierno como depositarios hacia los cuales se canaliza si no la hostilidad, al menos los valores políticos e ideológicos "negativos" tales como el reaccionarismo, el conservadurismo, el idealismo desmedido. El hecho de que un solo partido aglutine en mayor medida que cualquier otro partido, a los sectores obrero y campesino, le confiere desde un punto de vista comparativo, identidad manifiesta con lo progresista.

Además los partidos de oposición han permitido presentar la imagen de la operancia de la democracia, aun cuando desempeñan el papel de grupos de presión y de interés que participan, cuando se incorporan activamente al juego político, en puestos públicos de bajo nivel y responsabilidad.

Estos partidos han manifestado en forma simultánea una dependencia ideológica y política: en el plano ideológico hay una identificación negativa y positiva; negativa en cuanto a sus principios y programas de acción que se estructuran sobre la base de una crítica contraria al partido oficial. Positiva en cuanto a que concurren en forma creciente a las banderas de la revolución mexicana y la de 1917 y al lenguaje popular para no aparecer como "antirrevolucionarios". Los partidos de oposición nacen y se conservan bajo la supervisión del gobierno y por ende del partido mayoritario.

Se ha criticado mucho al PAN como un partido de ciudadanos que vive para las elecciones. Definitivamente esa no es su única finalidad, sin embargo es evidente que el partido no representa nada para las organizaciones de trabajadores del campo y de la ciudad, muchas veces se ha sabido aprovechar del estado emocional de grupos sociales inconformes y ha aumentado sus

milantantes gracias al influjo de la iglesia. Es un partido cuya actividad no debe agotarse en la impugnación a la obra gubernamental.

"México debe ajustar su vida a los principios federales vigentes en la Constitución y superar el centralismo político y económico en que vive, que mengue la autonomía de los estados, les impone autoridades, les dosifica los ingresos y niega, con todo ello, los supuestos mismos de la federación, el gobierno municipal debe tener autonomía y recursos materiales propios, suficientes para cumplir sus fines.

En una democracia, ni en la teoría ni en la práctica debe identificarse a un estado o gobierno con un partido político, por lo que resulta inadmisibile la existencia de un partido político oficial, que mediante privilegios y con características de dependencia económica, se mantiene en México para asegurar la continuidad de un grupo en el poder"<sup>14</sup>.

Resulta incuestionable que en los últimos tiempos la oposición en México se ha fortalecido; muestra de ello fueron los resultados obtenidos en las elecciones federales de 1988, en las cuales se modificó sustancialmente el espectro partidista imperante hasta esos momentos.

A este respecto, González Pedrero señaló que el PRI ha dejado de ser el único frente aglutinador de todas las tendencias políticas. Hoy, parte de esas opciones se han radicalizado y fortalecen a otros partidos políticos. "El PRI tendrá

---

<sup>14</sup> Martínez de la Vega Francisco. "El Pluripartidismo, ausencia reiterada", en Revista Nueva Política, "el sistema mexicano", p.138.

que acostumbrarse a convivir con minorías poderosas que han ganado respaldo popular.”<sup>15</sup>

Actualmente Acción Nacional ha cobrado mucha fuerza política, al haber obtenido las Gubernaturas de varios Estados de la República (Baja California, Guanajuato, Chihuahua y Jalisco) así como Presidencias Municipales en otros, se tiene como la segunda fuerza política del país, lo que hace que las próximas elecciones federales de 1997 se anuncien muy reñidas.

### **SÍNTESIS DOCTRINARIA DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS MEXICANOS.**

Los partidos aquí estudiados son los principales en función de su antigüedad, capacidad de difusión, combatividad, institucionalidad y fuerza. Algunos de ellos tienen registro definitivo desde hace muchos años, otros es probable que lo tengan condicionado e inclusive lo hayan perdido, o hayan evolucionado para convertirse en otros, conservando únicamente su origen

Sin embargo, su importancia no deriva a nuestro juicio de su registro, sino de la trascendencia e impacto -si se le puede llamar así- que tengan en la evolución política del país. Los documentos básicos de estos partidos varían mucho, ya que mientras algunos se extienden en consideraciones teóricas, otros pasan prácticamente sobre ellas, apenas rozándolas para concentrarse a definir metas, estrategias y tácticas de lucha. Hay los que destacan su actitud ante la gestión internacional, mientras otros prefieren relativizarla. Son más los que en pocas cuartillas condensan filosofía y oferta electoral; la menor parte emplea cientos y cientos para hacer lo mismo. Resultan notables las diferencias de forma

---

<sup>15</sup> González Pedrero, Enrique. “La lección de la elección.” México, Secretaría de Información y propaganda del CEN del PRI, p. 9.

y fondo, por lo que a nuestro juicio las concesiones políticas de la izquierda y la derecha son tan opuestas como incomprensibles sus alianzas con fines pragmáticos.

**a) PRI: El Partido Revolucionario Institucional es una organización política de mexicanos comprometidos con la finalidad histórica de construir, por la vía del nacionalismo revolucionario, una sociedad libre e igualitaria caracterizada por la democracia y la justicia social, conforme a la doctrina de la Revolución Mexicana.**

El nacionalismo revolucionario mexicano constituye un principio fundamental de la doctrina política del PRI. Lo asume como la vía histórica para preservar la independencia de la nación. Al partido lo forman organizaciones de las clases mayoritarias que se agrupan en los sectores agrario, obrero y popular.

En cuanto a la ideología y sus objetivos, éstos se encuentran señalados en sus estatutos dentro de los cuales se puede observar que el partido concibe a la democracia como un sistema de vida caracterizado por la vigencia plena de la libertad y la justicia social, armónicamente conciliadas como valores fundamentales de la comunidad nacional.

El estado mexicano actual tuvo su origen en el movimiento revolucionario y se constituyó como el estado de la nación y no el de una clase minoritaria, por lo que su naturaleza deberá corresponder siempre al carácter de la constitución que le dio existencia orgánica y su propio origen popular revolucionario. El desarrollo del país se proyecta en forma optimista en la ideología del partido.

Se retrata como un proceso en que, con una intervención conciliadora del gobierno y de los factores de producción, se logrará la satisfacción de

necesidades de las clases sociales. El desarrollo aparece como el producto de un esfuerzo común que se traducirá en un bienestar económico, político y social para todos los sectores de la sociedad mexicana.

Se considera a la intervención del gobierno en la vida económica, política y cultural como una condición para mantener la estabilidad y la conciliación entre todos los sectores y clases sociales. El pueblo y el gobierno como actores de un proceso de paz y progreso aparecen como una de las imágenes más significativamente reiteradas en la ideología del partido.

El PRI conserva un mayor contenido ideológico que utópico: tiende a sobrevalorar los logros alcanzados en el desarrollo social y a negar los conflictos que éste ha traído consigo y que aún no ha resuelto. Este diagnóstico positivo y con frecuencia elogioso del pasado, presente y futuro de la revolución mexicana, se convierte en un juicio sobre su propia función en la medida en que ha mantenido su hegemonía como organismo político dirigente del desarrollo nacional.

La Revolución y su Constitución aparecen como sus antecedentes de justificación histórico-políticas, sus símbolos de expresión presente y su bandera para la futura aglutinación de fuerzas y solución de problemas. El partido se autocalifica en forma permanente como revolucionario y se conservó como tal en su denominación: en su primera etapa como Partido Nacional Revolucionario, manifiesta la inquietud de hacer de la revolución el elemento de integración y de unidad nacional; como Partido de la Revolución Mexicana expresa el propósito de vivificar el proceso revolucionario mexicano en sus rasgos populistas de origen, y, finalmente como Partido Revolucionario Institucional anuncia la etapa de estabilización para los organismos y grupos sociales emergentes del proceso armado de la revolución.

La revolución como principio de identidad se traslada al nivel de los individuos, los miembros, dirigentes, líderes y héroes del partido son calificados antes que nada como revolucionarios, esto aparece entonces como un contenido ideológico con gran poder aglutinante e integrador. Los dirigentes y miembros ordinarios del partido se presentan asimismo como revolucionarios: esta categoría sirve al mismo tiempo como punto de convergencia ideológica entre el miembro y el dirigente como mecanismo de diferenciación; los méritos revolucionarios aparecen como justificación para ocupar un lugar político y de prestigio y también para diferenciar su ideología y política frente a las fuerzas que se encuentran fuera del partido.

**b) PAN:** Dadas las circunstancias en que surge, los principios que defiende y los elementos que lo integran, al atribuirse Acción Nacional la función de formar la opinión pública, pone gran énfasis en la estructuración de una ideología y deja en segundo término la elaboración de plataformas programáticas.

Acción Nacional se propone proyectar la imagen de un partido que ha de lograr la transformación política del país, a través del juego democrático de las elecciones de los gobernantes, en el cual el voto popular tiene la mayor importancia. Sin embargo, una de las constantes más intensamente vividas por el PAN es el fracaso electoral, mismo que es atribuido por sus ideólogos a la burla de la democracia en México, al fraude electoral y al totalitarismo del Estado.

La ideología del PAN ha sido elaborada a partir de un enfoque moral de la política que se caracteriza por la defensa permanente de valores universales en identificación con los postulados doctrinales de la iglesia católica, éstos en su confrontación con la realidad política del país, han dado pie a que el partido seleccione ciertos rasgos de ella y elabore teorías políticas acerca del Estado y la

democracia, estructurando a su vez su particular concepción del papel que como partido de oposición lo ha caracterizado en el juego de partidos de la política mexicana, por lo que ha sido preocupación central del PAN la estructura de su ideología.

En sus documentos oficiales se encuentra un predominio absoluto de ella ante los postulados programáticos y los objetivos de ascenso al poder. El énfasis que Acción Nacional ha puesto en la elaboración de su ideología, se refleja patentemente en sus documentos, en los cuales los postulados ideológicos tienen un claro predominio sobre los de acción.

Los objetivos y contenidos teóricos del PAN se ven afectados por las características de su posición dentro del sistema: para el PAN la esencia del sistema de partidos es la posibilidad de una auténtica representación de los diversos sectores sociales, mayoritario y minoritarios en los órganos del poder.

Su paradigma de la vida democrática encuentra su base en el modelo europeo del juego de partidos, en el cual la coalición efectiva de fuerzas populares que cada partido logra, define su acceso al poder. El PAN endereza su crítica fundamental al sistema político mexicano y al gobierno en concreto, por no permitir esa auténtica representación al fomentar la existencia de un partido "oficial", al cual considera vergonzante del sistema de partido único; ven al partido como una dependencia del gobierno sostenida con el dinero del pueblo.

"... un instrumento de simulación que utilizan para hacer una competencia desleal, destructora de los principios democráticos, ...poniéndose un disfraz y simulando que se acepta la lucha de partidos, que se acepta someterse a las

decisiones del pueblo, cuando en realidad lo único que hace es simular y mentir".<sup>16</sup>

La concepción que tiene Acción Nacional de la oposición, es que parte de la base de la crítica fundamental al poder público y a la formación de la conciencia ciudadana, omitiendo por tanto su papel de aspiración al poder público. En esta medida el partido no requiere de un cuerpo programático que dé solución a problemas que nunca tendrían la oportunidad de enfrentar.

**c) PRD: El Partido de la Revolución Democrática** surgió en 1988 "con el fin de consolidar los avances políticos durante el proceso electoral que culminó ese año, para impedir en el futuro la recurrencia del fraude y la distorsión de la voluntad ciudadana y para lograr mediante el ejercicio del poder público, las transformaciones que hagan posible el advenimiento de una sociedad que sea conducida conforme al auténtico interés nacional.

Es un instrumento de lucha en manos de la sociedad y en especial de los trabajadores, para el planteamiento de sus problemas y la búsqueda y el logro de soluciones. El PRD afirma la vigencia de las conquistas políticas dentro de las que se encuentra la independencia y la tradición liberal; reconoce que la Revolución Mexicana es considerada como el movimiento político y social más importante de nuestra historia, en virtud de que las transformaciones que de ella se derivaron alcanzaron a todos los sectores de la población. El PRD busca como meta principal la transformación profunda del sistema político, de sus instituciones, leyes y prácticas para elevar y desarrollar su carácter de República democrática, representativa y federal.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Preciado Hernández Rafael, "La democracia en México", pág.80.

<sup>17</sup> Documentos del Primer Congreso Nacional del PRD, número uno, "Tenemos capacidad para ser mayoría en 1991", pág.24.

Dentro de la oposición, el Partido de la Revolución Democrática es un partido que nació fuerte, y esto es en función de varias razones: en primer lugar, porque su origen es consecuencia de la disolución de un partido de corriente ideológica de izquierda que tenía una cierta trascendencia dentro del sistema de partidos; en segundo lugar, porque surgió en un momento crítico para el sistema, ya que la ciudadanía buscaba alternativas, y el surgimiento de una nueva visión fue bien acogida.

Por otra parte, el PRD se encuentra compuesto de gente con diferentes formaciones ideológicas, dentro de las cuales encontramos personas con experiencia política proveniente inclusive del partido mayoritario, lo que hace que el partido desarrolle una buena capacidad para hacer coincidir las diferentes corrientes de las que se encuentra compuesto, pero siempre buscando el mismo objetivo:

"...promover la democratización de la sociedad y de las instituciones estatales, defenderemos y haremos respetar el voto ciudadano. Lucharemos por la liberación de los sindicatos y organizaciones de trabajadores, campesinos y populares de toda la burocracia...pondremos un alto a la destrucción consciente y sistemática de las instituciones y creaciones de la revolución mexicana..."<sup>18</sup>

Es importante hacer la aclaración de que los partidos políticos aquí examinados no son las únicas corrientes ideológicas existentes en nuestro país, tan sólo en el mes de enero del presente año les fue negado el registro condicionado a un número significativo de organizaciones políticas, dentro de las cuales se encontraban algunas que tienen gran fuerza política como puede ser el "Partido Ecologista", los cuales buscaban tener representación para las

---

<sup>18</sup> *Ibidem.*

elecciones de 1991 o el "Partido del Trabajo" en 1994 ya sea por sí solos o formando coaliciones entre ellos. El hecho de no revisar su doctrina en ningún momento no los hace carentes de importancia, sino al contrario, en el momento de las elecciones estas organizaciones juegan un papel importante al decidir de entre los partidos registrados, pudiendo inclinar la balanza hacia el lado del partido mayoritario o fortaleciendo a la oposición.

Estudiar el sistema de partidos en México necesariamente implica dos cosas: en primer lugar, analizar la relación que existe entre el partido mayoritario y el gobierno, tratar de descubrir el porqué del "partido oficial" y sus consecuencias, y por otra parte, el papel que juega la oposición en México, es decir, contraponer lo legal con lo extralegal: sistema multipartidista dominado por el partido oficial.

Consideramos oportuno señalar lo manifestado por el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, en su intervención dentro del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, en relación con la actuación de los partidos políticos.

"El vacío que la actuación de los partidos políticos esta produciendo en los ciudadanos de las postrimerías del siglo XX, los esta conduciendo ya a buscar otras formas alternativas para encauzar su ansia de participación política, tratando de hacerlo de una manera más directa, interviniendo en los procesos electorales independientemente y buscando caminos diferentes, para que su voz sea escuchada en la toma de decisiones de los gobernantes. Esto explica el atractivo que las formas de democracia semidirecta están ejerciendo en gran número de personas, que las sienten como una buena opción para pasar de la democracia representativa a la llamada democracia participativa, en la cual la

**elección-dimisión es complementada con la elección-participación, con lo cual se expresan mejor las nuevas tendencias del moderno derecho electoral.<sup>19</sup>**

**Efectivamente, coincidimos con lo expresado por el Dr. Berlín, sobre todo en lo importante que es que actualmente se pase de una democracia representativa a una democracia participativa, esto en virtud de la demanda de la ciudadanía de nuestro país, como ha quedado de manifiesto en los últimos acontecimientos en el Distrito Federal, en donde sus habitantes han venido participando de una manera activa (ejem: el plebiscito del 93) así como en diversos foros de consulta, siendo esto lo que provocó la reforma constitucional de 1993-94 y ahora dentro de la llamada Reforma del Estado la conclusión de la reforma política del Distrito Federal.**

---

<sup>19</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo", en el II Congreso de Derecho Electoral, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 483.

## **CAPITULO III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.**

***“Todo podría discurrir bien en el Estado si cada uno, en el Parlamento, olvidase su propio interés y mirase tan sólo el bien general”***

Selden, Juan (1548-1654)  
abogado y escritor inglés.

### **3.1 Concepto Jurídico de Sistema.**

Conjunto de instituciones, fuerzas, estructuras, relaciones, grupos y procesos, por los cuales y a través de los cuales se genera, se distribuye, se usa y se modifica el poder político en una sociedad y fase histórica determinada.<sup>1</sup>

Nuestra Constitución establece en sus disposiciones un conjunto de principios, instituciones y conceptos jurídicos que forman un cuerpo ordenado, coherente y unitario en lo concerniente a sus relaciones, efectos y finalidades .

Así en la materia electoral se demuestra la integración de dicho sistema al hacer la revisión del contenido de las disposiciones constitucionales que la rigen y observar sus vinculaciones y finalidades.

El sistema electoral en la Constitución Mexicana esta formado por varios principios fundamentales, de los que derivan instituciones, conceptos particulares y fines propios, con todo lo cual se forma un cuerpo jurídico orgánico, ordenado y coherente.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, IIJ; UNAM, Edit. Porrúa, México, 1987, T.IV.

**El presente trabajo tiene por objeto identificar cuáles son los principios rectores de la materia electoral en nuestra Carta Magna así como las instituciones y los conceptos propios y particulares que la definen integrando un sistema.**

### **3.2 Composición del Sistema Electoral.**

**El sistema electoral es una parte primordial, del régimen político de cualquier país, a través de el se acude a la voluntad pública para renovar y o ratificar a los cuadros dirigentes en los distintos órganos nacionales y regionales de elección y representación popular, asimismo, todo sistema electoral es una vía de acceso ciudadano a la elaboración de las leyes. El sistema electoral mexicano es un reflejo directo y fiel del régimen político que tenemos y se compone por el conjunto de normas jurídicas constitucionales y reglamentarias y por las prácticas observadas por el gobierno, los partidos políticos y los ciudadanos.**

**Las disposiciones constitucionales sobre la materia electoral descubren una función pública de extrema importancia para alcanzar las decisiones políticas fundamentales que se manifiestan en los artículos 39, 40, 41, y 115 de nuestra Constitución. Dichas disposiciones sintetizan magistralmente la organización política de nuestro país y sus principios rectores.**

**Así tenemos que el primero de ellos establece el principio rector de Estado contemporáneo: "... La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste..."**

**El siguiente artículo, sustenta el establecimiento mismo del Estado al disponer que: "...Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior ; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental ..."**

**El tercer precepto complementa las bases de nuestra organización política al establecer la manera como el pueblo ejerce su soberanía. La disposición reza: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y los particulares de los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.**

**Nuestra estructura política se completa con lo establecido por el primer párrafo del artículo 115 constitucional al señalar que:**

**..." 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..."**

**Así mismo nuestra Constitución establece la organización política y gubernativa del Distrito Federal, reconociéndole el carácter de parte integrante de la Federación y un gobierno ejercido a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación conforme a lo dispuesto por los artículos 42, 43 y 73 fracción VI del mismo ordenamiento, este último reformado el 25 de octubre de 1993, en el que se señala que el Congreso tiene facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y legislar en lo relativo al D.F, salvo las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.**

Por último, la materia electoral es coincidente entre las facultades legislativas de la Federación y las de los estados de la República, por ser base de la organización federal la existencia de tales facultades en los ámbitos de competencia nacional o local, respectivamente, según lo establecen los artículos 41, 115 fracción VIII, y 116 fracciones II y V de la constitución. En cuanto a la ciudadanía mexicana, nuestra Carta Magna establece la facultad expresa de legislar en estas materia al Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XV).

Es en éstos principios constitucionales, a los que hemos hecho referencia, donde se encuentran los primeros fundamentos del sistema electoral

### **3.3 Elecciones y cultura política.**

De lo expuesto en el capítulo anterior, así como de los párrafos que anteceden , podríamos decir que dentro de su actuación, tanto los partidos políticos como el gobierno deben de cumplir con varias misiones y una de ellas quizá la más importante es la de educar al pueblo en la actividad política.

Esta acción se debe de realizar no sólo en los periodos de pre-elecciones y con referencia a quienes van a participar como postulantes a cargos electivos o administrativos, sino que debe de ampliarse, como una actividad permanente y cotidiana que alcance a todos los ciudadanos no sólo a los afiliados o militantes de un partido, sino al pueblo en general. La función y acción educadora en materia política debe comprender tanto lo referente a los procesos electorales como a toda la actividad pública y administrativa.

Es función del gobierno mantener una campaña permanente educativa en relación al proceso y acto electoral, así como sobre la responsabilidad y los

**deberes de quienes desempeñan cargos públicos, para poder tener mayor participación por parte de la ciudadanía.**

**Consideramos que propiciar el ejercicio de una acción política con base moral condenando y repudiando las conductas ilegales, debe ser una preocupación constante del gobierno, independientemente del deber que tiene cada partido político de ilustrar y enseñar su doctrina, sus principios y propuestas a sus militantes o afiliados.**

**Por tal motivo, la actuación que deben de tener los partidos políticos dentro de lo que llamamos cultura política, dentro de un determinado sistema político se puede resumir en las siguientes líneas:**

**En primer lugar, se afirma la necesidad del partido político en todo Estado, cuyo objetivo es ser la vía para la expresión de la opinión pública, a la cual debe moderar, interpretar, encauzarla y darle formulación concreta. La acción del partido político debe ser dinámica, tender al perfeccionamiento de las instituciones públicas y manifestar su interés por lograr la satisfacción de los requerimientos particulares generalizados.**

**El partido político, cuya finalidad primordial, es la conquista del poder, cuando este se consigue, debe asistir a sus candidatos en toda actividad para asegurar el éxito de la obra de gobierno prometida y programada. El partido político no debe renunciar a la crítica constructiva, aun cuando los mandatarios sean de su filiación.**

**El partido político debe estar abierto y en relación y comunicación con los demás partidos políticos, pues de la interacción provienen las mejores iniciativas y proyectos. "Los partidos políticos constituyen una realidad de nuestro tiempo**

sobre el cual se articula la convivencia en las sociedades democráticas, ya que ellos son expresión de la pluralidad de intereses y opiniones que emanan del conjunto del cuerpo social".<sup>2</sup>

En este orden de ideas es comprensible que los partidos juegan un delicado y serio papel con respecto al progreso político, social moral e intelectual del país, independientemente del origen, tendencia y postulado. Nosotros creemos que este fue el motivo por el cual fracasaron las elecciones para consejeros ciudadanos en el Distrito Federal el 12 de noviembre de 1995, ya que fue un error excluir a los mismos, dejando candidaturas independientes, porque como hemos podido constatar estos son insustituibles.

Más aún, si tomamos en cuenta que el significado constitucional de las elecciones reside precisamente en la expresión del sufragio, que permite al pueblo el ejercicio de su soberanía, no como expresión retórica o abstracta, sino en la más patente realidad de la dinámica del tiempo:

- al renovar la composición de los poderes públicos,
- al investir al gobierno de representatividad en el orden federal y local y , en suma.
- al participar mediante la manifestación de su voto, en los asuntos y en las funciones públicas, esencia misma de la democracia.

En el capítulo V del presente estudio, analizamos con más detalle lo relativo al sufragio.

### **3.4 Desarrollo de la Legislación Electoral Mexicana.**

---

<sup>2</sup> Houbeau, Robert P. ob cit, p. 9.

**Haremos un breve análisis del desarrollo de la legislación electoral en México.**

**El 6 de diciembre de 1911, Francisco I Madero expidió una Ley Electoral en la que se estipularon los derechos y obligaciones de los partidos políticos, posteriormente la XXVI Legislatura estableció en 1912, por primera vez, el voto universal y directo, mismo que se elevó a rango constitucional en 1917; cabe mencionar que de 1911-1913 los partidos políticos gozaron de plena libertad para desarrollar sus actividades, sin embargo de 1913-1917, su actividad fue escasa.<sup>3</sup>**

**Así el Constituyente de Querétaro sentó las bases jurídicas de la incipiente democracia mexicana con un conjunto de leyes que además de garantizar las clásicas libertades individuales, tendía a suprimir los privilegios que engendraron durante el porfirismo, la existencia por un lado, de una cerrada oligarquía que disfrutaba de todo el poder económico y político y de otro la gran masa popular desposeída, ignorante y oprimida. Por tal motivo y bajo estas circunstancias, sería injusto pensar, que por olvido o por incomprensión de las necesidades del país los constituyentes del 17 no concibieron la estructuración de un régimen de partidos como fundamento de la democracia política.**

**Resulta importante señalar que la Ley para la Elección de Poderes Federales, promulgada por Carranza el 1º de agosto de 1918, resultó bastante avanzada para su época y en las circunstancias especiales que se expedía, se trata de una ley que tendía a conceder a los partidos políticos una participación importante en el proceso electoral. "Hay que reconocerle a Carranza el gran mérito de haberse preocupado por darle a la nación, en una épocas de rabioso e irrenunciable caudillismo, un conjunto de normas que ordenaron y reglamentaron**

---

<sup>3</sup> Ley Electoral de 19 e diciembre de 1911, con reformas de 22 de mayo de 1912.

la actividad electoral y que inspiró a convertir a los inexistentes partidos políticos en la columna vertebral de una no menos inexistente democracia política. La ley electoral de 1918, era como una acta de nacimiento expedida antes de que viniera al mundo la criatura<sup>4</sup>

Esta ley electoral de 1918, reglamentaria del artículo 54 constitucional, facilitaba el ejercicio del voto activo y pasivo, encabezaba los derechos de libre asociación política y de sufragio, vigente hasta 1946. La misma ley establecía que los candidatos no dependientes de los partidos políticos tendrían los mismos derechos conferidos a los de éstos, siempre y cuando estuvieran apoyados por 50 ciudadanos.

En 1946, se introducen restricciones confirmadas y desarrolladas en las reformas subsiguientes. Aparece por primera vez la connotación exclusiva de partidos nacionales, se trataba de evitar la constitución de movimientos electorales, tampoco se permitió la existencia de candidatos independientes, se consignaba en el acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional o afiliarse a partidos políticos extranjeros. En cuanto a la vida interna de los partidos, ésta ley disponía que el registro se debía hacer ante la Secretaría de Gobernación, la cual expedía los certificados correspondientes, se impuso como plazo mínimo para obtener el registro el de un año previo a las elecciones.

Otro de los cambios, fue la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, organismo en el que recaía la responsabilidad de vigilar el proceso electoral a nivel federal.

---

<sup>4</sup> Vicente Fuentes Díaz "Los partidos políticos en México", Tomo II (de Carranza a Ruiz Cortines), Méx, 1956. p.12.

Posteriores a ésta ley, vinieron las de 1951, 1973, 1977, con sus respectivos decretos de reformas de enero de 1954, de diciembre de 1963, de enero de 1970, diciembre de 1982, el Código Federal Electoral de 1987, para concluir con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, también con sus correspondientes reformas de enero de 1991, julio de 1992, septiembre y diciembre de 1993, mayo y junio de 1994.

A continuación analizaremos brevemente cada una de las leyes mencionadas, así como sus reformas señalando lo que consideramos de mayor importancia.

En la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, se reduce la Comisión de Vigilancia Electoral, se centraliza más la autoridad de la Comisión al desaparecer las comisiones locales electorales; así como la sustitución del Consejo del Padrón Electoral, por el Registro Nacional de Electores como organización permanente y no periódica.

Bajo la presidencia de Adolfo Ruíz Cortines, se llevaron a cabo una serie de medidas políticas tendientes a reafirmar el apoyo de la sociedad a las instituciones, dentro de estas medidas hay que mencionar la iniciativa de reforma aprobada y publicada en 1953, en la que se incorpora a la mujer como sujeto de derechos políticos, lo que implicó el crecimiento del electorado en un 50% e introdujo el voto universal, para toda la población adulta, reformándose al efecto los artículos 33 y 115 fracción IV de la Constitución- En enero de 1954 se realizó una nueva reforma a la Ley electoral que contenía una serie de precisiones sobre el financiamiento de los organismos electorales ( Registro Nacional de Electores) y a los procedimientos de la votación; pero lo más importante fue que duplicó el requisito del mínimo de miembros para el registro de partidos.

La necesidad de fortalecer el sistema de partidos en el país fue indispensable en 1963: la revolución cubana y el Movimiento de Liberación Nacional, la ausencia de representación partidaria en los conflictos de 1959, el temor de que algunos problemas campesinos desembocaran en movimientos guerrilleros provocaron la apertura y fortalecimiento de espacios de representación político-formal reformando el artículo 54 constitucional que consistió en la incorporación de diputados de partido, así como la modificación al artículo 63, en el que se establecen nuevas responsabilidades para los diputados, senadores y partidos políticos.

Estas reformas de 1963, lograron los efectos deseados: la derecha quedó impedida de boicotear las elecciones, al tiempo que se abrieron cauces democráticos que evitaron cualquier tipo de presión para reprimir toda manifestación nacionalista. La reforma también tuvo como consecuencia la desintegración del Movimiento de Liberación Nacional a raíz de que algunos de sus integrantes se acogieron a la nueva reforma, tales como el Partido Popular. El objetivo principal de esta reforma fue facilitar, la participación de los partidos minoritarios en el Congreso de la Unión, postulando un mayor número de candidatos a puestos de elección popular. Desde 1955 hasta aquel año los tres partidos de oposición que habían llegado a la cámara de diputados (PAN, PPS, PARM ) sólo obtuvieron entre todos un total de 20 curules, con esta reforma quintuplicaron su presencia obteniendo entre 1964 y 1973 100 curules.

Esta reforma debe ser observada como el primer intento serio del gobierno mexicano por canalizar la negociación tradicional del sistema político, con base en negociaciones directas con grupos de interés, hacia espacios formales de representación, amén de que la reforma incluyó una serie de elementos conocidos como prerrogativas de partidos, entre los que se encuentran la

excención de impuestos, con el fin de dar más oportunidad a las minorías políticas.<sup>5</sup>

El 29 de enero de 1970, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas a la Ley Electoral de 1951, entre las cuales se redujo la edad para ser sujeto activo de derechos políticos de 21 a 18 años cumplidos, lo que implicó que para las elecciones de 1970 se sumaran aproximadamente tres millones de jóvenes a los electores potenciales, también abarcó la ampliación del sistema de diputados de partido al rebajar el índice del 2.5% al 1.5% de la votación total para que un partido nacional pudiera estar representado en la Cámara de Diputados y se amplió a un máximo de 25 el número de diputados de un partido minoritario.

En 1973 se llevó a cabo otra reforma a la Ley Electoral, introduciendo elementos importantes dentro de la legislación insertando una serie de cambios referidos a los partidos políticos: se amplió su participación en la Comisión Federal Electoral, para que cada uno de ellos, pudiera designar un representante con voz y voto; en la integración de las mesas directivas de casilla lograron el derecho de proponer presidente, secretario y escrutadores. Además se amplió el capítulo de prerrogativas de los partidos: obteniendo el derecho a utilizar los medios de comunicación masiva, radio y televisión.<sup>6</sup>

En 1977, se modificó la Constitución en el sentido de que los partidos políticos sean considerados como " entidades de interés público " con fines específicos de: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la formación de la representación nacional y facilitar a los ciudadanos el ejercicio de los poderes públicos. Aumentando las prerrogativas se les provee

---

<sup>5</sup> Ley de reformas y adiciones a la Ley electoral Federal fue publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1963.

<sup>6</sup> Ley Federal Electoral, publicada en el DOF el 5 de enero de 1973.

de subsidios, cuyos montos dependerán del número de votos obtenidos en las últimas elecciones. Por otra parte se modifica la composición de la Cámara de Diputados fijando su número en 400 curules 300 de mayoría y 100 electos proporcionalmente.<sup>7</sup>

Estas modificaciones dieron pauta para que el 30 de diciembre de 1977 se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con esta reforma quedó explícita la necesidad de canalizar las inquietudes políticas hacia la conformación de instituciones clásicas de representación, debía ser indispensable facilitar la constitución y reconocimiento de los partidos políticos.

Miguel de la Madrid en 1986, convocó a una consulta sobre los asuntos electorales, en la que los partidos y asociaciones políticas, instituciones académicas, de investigación etc, expresaron su punto de vista. De lo expuesto en esa consulta, se reformaron los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución en 1987 se aprobó un proyecto de Código Federal Electoral, en el que se duplicó el número de curules de representación proporcional de 100 a 200, se facilitó la coalición de los partidos, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral.<sup>8</sup>

Por último el 16 de agosto de 1990, entró en vigor el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyas disposiciones son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y es reglamentario de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, la organización, función y

---

<sup>7</sup> Decreto que reforma y adiciona los artículos 60, 41, 51, 53, 55, 60, y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1977.

<sup>8</sup> Decreto que reforma los artículos 52, 53 2o párrafo, 54 1er párrafo, fracciones II, III y IV, 56, 60, 77 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el DOF el 3 de noviembre de 1986.

**prerrogativas de los partidos políticos, la función electoral de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales.**

**Este Código ha tenido las siguientes reformas: publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 3 de enero de 1991, 17 de julio de 1992, 24 de septiembre 23 de diciembre de 1993, 18 de mayo y 3 de junio de 1994.**

**Este Código, se ha reformado en más de la mitad, sobre todo en 1993, cabe mencionar que en 1992 se estableció lo relativo a la fotocredencialización de los electores para poder votar en las elecciones federales de 1994.**

**Con la publicación y reformas a éste Código, se pretendió entre otras cosas:**

**a) atemperar la representación proporcional de acuerdo a la fuerza de los partidos políticos cada partido tenía derecho a 4 representantes siempre que tuviera el 10% de la votación.**

**b) hacer que la representación del legislativo fuera más plural, con 2 representantes de cada Cámara, el primero elegido por la mayoría de la Cámara y el otro elegido por la primera minoría.**

**c) establecer la figura de los Consejeros Magistrados, que debían ser abogados.**

**Ahora bien es importante mencionar que con las reformas de 1994, en las que se estableció el acuerdo político para la paz la democracia y la civilidad, se**

propusieron varios cambios como el de la figuras de los Consejeros Magistrados por Consejeros Ciudadanos, desde 1946, es la primera vez que se logra que los partidos políticos no tengan voto. Actualmente se propone que a estos Consejeros se les llame Consejeros Electorales, para evitar confusiones con los consejeros ciudadanos que se establecen en la Ley de Participación Ciudadana de 12 de junio de 1995.

Algunas de las situaciones que motivaron éstos cambios fueron entre otras: reglas tope de campaña (financiamiento), campañas eternas, problemas con los medios de comunicación, etc., ya que el problema de las elecciones radica en la credibilidad y el de los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional es lograr la gobernabilidad. Consideramos que en equidad, dos temas deben se eje, la integración del órgano y las condiciones de competencia, ya que la participación de los ciudadanos es evidencia de alternancia en el poder.

### **La Reforma Electoral Definitiva.**

Dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno de la República propone emprender una reforma electoral definitiva.

“Es objetivo y compromiso del Gobierno de la República que los cambios en las normas y procedimientos electorales a los que lleguen los grupos parlamentarios en las Cámara del Congreso de la Unión se constituyan en el marco permanente para fortalecer y consolidar al nuevo sistema electoral mexicano que se ha venido edificando con la concurrencia y corresponsabilidad de ciudadanos, partidos y gobierno”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.51.

"Gracias a la legitimidad surgida de la voluntad ciudadana, podemos aspirar a concluir un ciclo en las reformas electorales en México. Deseamos, necesitamos y podemos llegar a una reforma electoral definitiva entendida no como la inamovilidad o ausencia de adaptaciones futuras a nuevas realidades, sino como producto del consenso edificado en la libertad y la apertura, que ponga fin a los conflictos pos-electorales que distorsionan la democracia y debilitan la vida política. Proponemos una reforma electoral que sea definitiva por terminar con las diferencias y controversias respecto de lo esencial.

Sólo el consenso construido colectivamente garantiza el respeto a lo acuerdos y a las reglas establecidas y, en consecuencia, posibilita que la contienda política ocurra en un clima de equidad y estabilidad. Corresponde principalmente a los partidos políticos ser los promotores de los cambios, darles vigencia y acatamiento, lo cual supone la renuncia explícita a la intolerancia y a la afirmación de una voluntad de respeto, entendimiento y pluralismo".<sup>10</sup>

Efectivamente, la reforma electoral no puede ni debe ser definitiva, puesto que la sociedad avanza, evoluciona y por tal motivo el derecho y las instituciones deben de avanzar al mismo ritmo que la sociedad para evitar un anquilosamiento y disfunción de las instituciones jurídicas, sobre todo en la materia electoral que en nuestro país no se ha llevado a cabo con plena transparencia, credibilidad y legitimidad, siendo una constante el fraude electoral.

Dentro de los temas a tratar en este rubro se encuentra lo relativo a:

Órganos Electorales

---

<sup>10</sup> Ibidem.

Una gran demanda para la democracia en México, es la autonomía total del órgano electoral que en nuestro país organiza y administra las elecciones federales: el Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la autonomía de los órganos electorales, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala:

“El Ejecutivo Federal manifiesta el compromiso de asumir y respetar los cambios que los partidos acuerden y las Cámaras aprueben, y sugiere, respetuosamente, que cualquier fórmula alternativa a la hoy vigente, preserve el principio de la corresponsabilidad de los poderes públicos, los partidos y los ciudadanos en la organización y el desarrollo de los procesos electorales, incluyendo la integración del máximo órgano de dirección electoral”.<sup>11</sup>

Creemos que la composición y características del IFE deben ser satisfactorias para todas las fuerzas políticas, a fin de lograr que la ciudadanía tenga confianza en los procesos electorales y sus resultados. Esa confianza puede lograrse con una composición plural del Consejo General en la cual ni el gobierno, ni ninguno de los partidos, directa o indirectamente, tengan mayoría de los integrantes en los cuerpos colectivos, y que el Director también sea ajeno a los partidos y que realice un trabajo profesional.

Cabe señalar que este ha sido uno de los temas más controvertidos dentro de la llamada Reforma del Estado. Desde 1994, cuando se firmaron los veinte compromisos por la democracia en su primer compromiso se señala: “la ciudadanización total de los organismos electorales”.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Diem. p. 52.

<sup>12</sup> Los veinte compromisos por la democracia, fueron suscritos por los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones de 1994: Cuauhtémoc Cárdenas del PRD, Diego Fernández de Cevallos del PAN, Cecilia Soto del PT, Jorge González Torres del PVEM, y Ernesto Zedillo Ponce de León del PRI.

Precisamente con la reforma federal electoral de 1993-1994, se cambio de Consejeros Magistrados que eran electos por la Cámara de Diputados formaron parte del Consejo General y tenían voz y voto igual que los representantes de los partidos políticos, a Consejeros Ciudadanos, electos por consenso de las tres fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, cuyos requisitos son ser ciudadanos honorables y sin filiación partidaria quienes tienen voz y voto

También en enero de 1995, cinco de los Consejeros Ciudadanos del Instituto Federal Electoral: Santiago Creel, Agustín Pinchetti, Ricardo Pozas, Jorge Alcocer, y Miguel Angel Granados Chapa, firmaron la agenda para una nueva reforma electoral señalando:

" La autoridad electoral deberá avanzar en su ciudadanización. Por esto, deberá constituirse un órgano electoral dotado de plena autonomía e independencia frente a los demás poderes públicos. El IFE debe ser visto como el germen de la nueva institución encargada de organizar el proceso electoral de manera absolutamente imparcial, autónoma e independiente..."<sup>13</sup>

El 16 de enero de 1996, se llevó a cabo el Seminario para la Reforma Político-Electoral en el que se proponen sesenta puntos dentro de los cuales destaca precisamente el de la autonomía e independencia del órgano electoral.

También se señala que la vinculación de los poderes del Estado con la autoridad electoral se norme a través de la legislación, para que adquiera un carácter jurídico-político.

---

<sup>13</sup> "Propuesta de Agenda para una Nueva reforma Electoral". en Este País, No.46, México, enero de 1995.

Que se aumente a siete el número de Consejeros que ahora se les denominará "Consejeros Electorales", con voz y voto; que el Consejo Gral. este formado por ellos y por los representantes de los partidos políticos sólo con voz; que la Cámara de Diputados nombre por mayoría calificada a los Consejeros Electorales a propuesta de una Comisión Pluripartidista; que el Consejo Gral. nombre a los Consejos Locales y a los Distritales a propuesta de éstos últimos.; Que el director Gral del IFE sea electo por mayoría calificada de los Consejeros Electorales a propuesta de cualquiera de ellos; que pueda ser revocado por la mayoría calificada del propio Consejo y que la ley estipule las causas de revocación; que el director general sea responsable de la administración del Instituto; que éste y los demás funcionarios y órganos ejecutivos estén subordinados al Consejo, que se elabore un nuevo Estatuto del Servicio Profesional Electoral; y por último que el IFE elabore y administre su propio presupuesto, que se incluya sin modificaciones en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que deba presentarse ante la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación.

### **Tribunal Federal Electoral.**

El Tribunal Federal Electoral es el órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

Este Tribunal tiene competencia para resolver en forma definitiva e inatacable en los términos de la Constitución y , las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 constitucional, respecto a que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán

ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral; así como que las resoluciones de las Salas , exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios, debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.

Este Tribunal expedirá su Reglamento Interior, funcionará en pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas.

Para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral quien la presidirá.

Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores los cuales serán independientes Los Magistrados del Tribunal deben satisfacer los requisitos que señala la Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Son 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 cuatro miembros de la judicatura federal que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integran la sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes.

Cabe hacer notar que en materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado. Con este sistema de medios de impugnación, se pretende dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y así mismo garantizar que los actos y resoluciones, se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, señala:

"Existen otros temas que ya forman parte de la discusión para el perfeccionamiento del sistema electoral mexicano. Ellos son entre otros, los referentes a...la forma e integración y el funcionamiento del Tribunal Federal Electoral; la tipificación adecuada de los delitos electorales y su penalización en correspondencia a los derechos y garantías individuales; el fortalecimiento de la Fiscalía Especial para delitos electorales, su composición, funciones y atribuciones...."<sup>14</sup>

Como puede observarse de lo vertido anteriormente, se hacen propuestas muy generales en relación al Tribunal Federal Electoral, no se especifica sobre su integración, nombramiento de los magistrados, etc. nosotros creemos que el Tribunal Federal Electoral sólo tendría sentido en el contexto de una evidente y clara justicia administrativa autónoma.

Sobre el particular, los integrantes del Seminario para la Reforma Político-Electoral llevada a cabo el 16 de enero de 1996, acordaron:

---

<sup>14</sup> PND, ob cit. p. 52..

Que el Tribunal Federal Electoral, funcione como un organismo jurisdiccionales pleno derecho, haciendo énfasis en que se integre al Poder Judicial de la Federación.

Que sea la Cámara de Senadores la que nombre por mayoría calificada a los magistrados del Tribunal Federal Electoral a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, la incorporación en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el nombramiento de un Agente del Ministerio Público Especializado en Asuntos Electorales, con autonomía funcional del procurador, nombrado por éste a propuesta del Consejo General y que informe de sus gestiones al propio Consejo General.

Consideramos importantes estas propuestas y estamos totalmente de acuerdo en lo tocante al nombramiento de los magistrados del Tribunal Federal Electoral, ya que es necesario que se prescindá de la intervención del Poder Ejecutivo. Además de que ello debe de ir acompañado por una importante reforma para la profesionalización de los órganos jurisdiccionales electorales.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cabe señalar que de acuerdo con las reformas publicadas en el DOF el 22 de agosto de 1996, se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial (véase cap. VIII del presente estudio)

## **CAPÍTULO IV.**

***"El pueblo es el único con quien podemos  
contar para preservar nuestra libertad"***

**Jefferson, Thomas (1743-1826)  
político estadounidense.**

## **LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL SISTEMA DEMOCRÁTICO.**

### **4.1. Opinión Pública y Medios de Comunicación.**

#### **Opinión Pública:**

"La voz del pueblo" o "La voluntad general" como en otras épocas se llamó a la expresión de intereses y creencias de los ciudadanos, hoy en día se llama: Opinión Pública, con multiplicidad de acepciones.

Existen dos significados propuestos para la Opinión Pública. Una en un sentido subjetivo y otra en un sentido objetivo. Tal distinción ha sido especialmente comentada por Robert Mischel, para el que coexisten una Opinión Popular y una Opinión Pública en estricto y objetivo sentido. La primera sólo corresponde a las aspiraciones o juicios formulados por distintas personas, mientras que la segunda es el resultado objetivado y estable en sus aspectos fundamentales, propios de una comunidad organizada que comparte principios, propósitos y reglas de procedimientos comunes, y que el mismo autor también denomina "consenso genuino"<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Mischel Robert, en Clark Carroll. Concept of the public. Southwestern Social Quarterly, p. 320.

Hay muchos autores que definen el concepto como una especie de imagen mental normativa que el pueblo mantiene por costumbre o programáticamente; unos principios asumidos, un órgano de valores sociales, la sanción social vigente o el código establecido de interpretación de la realidad. Otros la identifican como una manifestación concreta y en este sentido sólo puede reconocerse como la expresión particular y subjetiva de un determinado número de personas.

Se puede hablar de una Opinión Pública Institucional, cercana al cuerpo de valores que sustenta la propia realidad de la comunidad, y que aún siendo un código invisible sanciona favorablemente cualquier opinión particular.

"En un sentido particularista, se entiende a la opinión pública como cualquier razón expresada frente a la política pública", es decir, un hecho que pasa a ser un juicio difundido y éste llega al resto de la comunidad, que lógicamente admite muy diversos grados de legitimación, en virtud del peso político o fuerza de información del mismo hecho.

Se pueden clasificar como opiniones particulares que alcanzan el grado de "opinión pública", los siguientes casos:

Entre las variadas posibilidades de sometimiento a una Opinión Pública en sentido subjetivo u Opinión Popular, sólo la resultante mayoritaria parece reunir las garantías de convencionalismo democrático suficiente como para mantener la pretensión de que las autoridades elegidas compartan tal criterio.

También en este caso caben dos alternativas: asumir una opinión resultante de lo que tengan en común cada una de las opiniones colectivas o defendida por la mayoría, la cual la impondría al resto. Mecanismo al que no sería desproporcionado calificar de Opinión Pública Estadística.

¿Qué duda cabe que en una comunidad ideal los distintos niveles o acepciones de Opinión Pública llegarían a estar relacionados?. Es decir:

1. Opinión Pública objetiva o valores consensados comunes a toda la colectividad.
2. El pensamiento mayoritario resultante, común a las diversas opiniones populares.
3. El pensamiento público apoyado por el grupo mayoritario.
4. El pensamiento expresado por algún grupo significativo en virtud de su posición social o nivel de audiencia, guardarían una correspondencia armónica.

Pero ante la casi imposibilidad de que se produzca tal mito, la sociedad democrática, especialmente con el respeto de la Voluntad Ciudadana, ha de optar por conceder mayor relevancia a alguno de los niveles expresados.

Por ello, tiende a consagrarse la identificación de Opinión Pública en Opinión Popular, como denunciaba Mistbet. Dentro de ésta, las distintas formulaciones según la pretensión de los distintos grupos de sujetos que aspiran a representar el sentimiento mayoritario, lucharán por imponer su credibilidad ante el resto de la comunidad y las instituciones de gobierno, intentando hacerse oír con mayor intensidad y en mejores condiciones.

"Las necesidades de una sociedad real y no hipotética, precisan atenerse más a las opiniones populares expresadas ante temas concretos, ante la dificultad de disponer de una Opinión Pública como directriz estable y originaria de la convivencia, con las suficientes especificaciones prácticas como para dotar de criterio de actuación al gobierno sin someterse a las peticiones inmediatas de los

grupos, y ante la pérdida de una razón ética suficientemente clara en favor de la Opinión Pública por oposición a la Opinión Popular".<sup>2</sup>

Hay que aceptar que el último es el sentido operativo de Opinión Pública en una democracia moderna, pero en cualquier caso tampoco puede dudarse que todo lo que pudiera significar mayor congruencia entre las peticiones expresadas por grupos concretos y las bases del consenso establecido sería beneficioso para la colectividad. Ni que la mayor formación política del electorado resulta vital para evitar esos conflictos entre autoridad e ineficacia planteados a veces, cuando los centros de decisión están a merced de las presiones públicas del momento.

Al margen de los procesos y condicionantes psicosociales de formación de las opiniones, son la naturaleza del conocimiento y la información que lo posibilita. Se dan apoyos esenciales que condicionan la calidad de la intervención ciudadana en la realización de la comunidad, de acuerdo con los objetivos de responsabilidad, racionalidad, autogobierno y demás principios democráticos, a los que pueda apelar cualquier grupo de Opinión Pública.

Empieza ya a entenderse la importancia que para el proceso democrático tienen los canales de información y comunicación utilizados, y más aún de la naturaleza (detalle, exactitud, verdad, etc.), que presente la información política disponible para la generalidad de los ciudadanos, como elementos clave de una participación democrática auténtica.

La falta de educación en los sistemas democráticos por parte del pueblo, o por parte de los mismos políticos y la misma falta de experiencia, constituiría una barrera para su desarrollo; pero caemos entonces en un círculo vicioso: no es posible una democracia, porque no ha habido una experiencia; no es posible una

---

<sup>2</sup> K.V.O., Opinión Pública y Democracia. A. Knopf. New York. 1961. p.325.

experiencia si no se ensaya; al ensayar se fracasa por falta de experiencia y volvemos a caer en lo mismo. El sistema democrático no es un ente de razón que se constituye sobre ideas, es un sistema que funciona sobre la base de individuos concretos y conscientes, que tienen una personalidad y que son capaces por tanto de tomar el destino en sus manos.

Frente a una visión idealista de la democracia, hay una postura más científica y profundamente realista, es decir, no puede haber una democracia si no hay una manifestación actual, real, efectiva, operacional, claro está que en la opinión de los ciudadanos.

"No podemos hablar de una sola opinión pública, recordemos que en esta corriente hay muchas tendencias; hay muchas opiniones, cada persona tiene su historia, tiene su pasado, formación, sentimientos y concepción del mundo; en un momento dado frente a un problema reaccionará de acuerdo a estos factores que intervienen en su yo para formarse un juicio sobre el problema".<sup>3</sup>

Por lo tanto, en esta actitud dialógica del pueblo, vamos a encontrar necesariamente mayorías y minorías.

"De este modo, el fundamentar un régimen democrático sobre el poder de una mayoría es completamente riesgoso. La mayoría no es el fundamento del sistema democrático, puede ser un mecanismo de decisión. Lo interesante, lo básico del sistema democrático es que tanto minorías como mayorías, tienen su fuerza, tienen derecho a dejar oír su voz, y son elementos que el poder debe tomar en cuenta para sus decisiones. Entonces sí podríamos pensar en una auténtica democracia donde hay igualdad y libertad para todos".<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Rovigatti, Vitaliano. "Lecciones sobre la Ciencia de la Opinión Pública". Edit. Ciespal, México, p.30.

<sup>4</sup> Idem.

La opinión pública como fundamento de la democracia, desempeña el juego de opiniones en la marcha misma del juego democrático. No se debe olvidar que la democracia se funda sobre la voluntad popular. Esa voluntad popular no es sino la opinión pública que se hace cuerpo y se manifiesta en un juicio. Este juicio, dentro de los sistemas democráticos que conocemos se manifiesta a través del mecanismo electoral, en el cual la mayoría es un factor decisivo. "Es entonces, cuando el estadista y el gobernante deben tomar conciencia del poder real que tienen. Ese poder que les consagra dirigentes de una sociedad en un momento dado es el resultado de una corriente mayoritaria de opinión, pero esta opinión puede cambiar, y puede cambiar precisamente debido a ese juego de opiniones que se observa en el público".<sup>5</sup>

Es necesario tomar en cuenta el juego de opiniones, ya que es donde los partidos políticos pueden desarrollar su función, porque son los elementos canalizadores de la opinión que en cualquier momento, sin necesidad de acudir a un acto electoral concreto, puede expresar las opiniones predominantes de los grupos humanos a los que representan.

Esto supone que dentro de un partido hay canales para que todos los elementos puedan pronunciarse y de una manera ya explícita se pueda conocer la opinión del grupo y el parecer del partido.

Sin embargo, uno de los problemas que hace frágil a la democracia, es que los partidos en realidad no han actuado como canalizadores de la opinión pública, sino como instrumentos a través del cual un solo grupo expresa su parecer, más no el parecer de una corriente de opinión popular.

---

<sup>5</sup> Ibidem. p. 35.

En cualquiera de las acepciones comentadas de opinión pública, el pensamiento público de los gobernados cumple una serie de funciones en todo tipo de Estados y especialmente en las democracias actuales. Por lo que es preciso plantearse cuál es su importancia dentro del sistema político.

En una democracia es básica la función de legitimación que el fenómeno opinión pública otorga al conjunto del sistema. "A menos que las opiniones de la masa ejerzan alguna influencia en la adopción de normas políticas, hablar de democracia será pura charla", dice Laswell.<sup>6</sup>

Asimismo la idea de opinión pública entendida en la línea de institución moral, no sólo confiere legitimidad desde el punto de vista de la participación efectiva, sino también apoyo ético al sistema. Porque el sentimiento de que la minoría gobernante está supeditada al respeto de los deseos expresados mayoritariamente, aunque no exista unanimidad, dice este autor, ofrece al pueblo la garantía de que los gobernantes no podrán emprender impunemente acciones que reviertan sólo en su provecho particular. El respeto a la opinión pública significa en parte limitación al egoísmo particular.<sup>7</sup>

Como también se ha dicho, desde una postura práctica y común a toda forma de gobierno, "los que toman las decisiones tienen que interesarse por las opiniones de sus ciudadanos aunque no sea más que para contar con elementos de represión del descontento".<sup>8</sup>

En conclusión, las funciones esenciales que el concepto de Opinión Pública cumple en una democracia moderna son: Legitimación de las decisiones

---

<sup>6</sup> Laswell, Harold. Democracy through Public Opinion. Wisconsin. 1941, p. 15

<sup>7</sup> Ídem, p. 20.

<sup>8</sup> Maquiavelo. Obras Completas. Barcelona, Edit. Vergara, 1961, Cap. IX, p.148.

e información de los centros de decisión del sistema sobre el interés público subjetivado por la colectividad, contribuyendo además a una mayor cohesión social entre gobernantes y gobernados.

Asimismo, los medios de información y comunicación social utilizados, son no sólo el vehículo de consecución de una imagen de representatividad colectiva de un determinado grupo o postura política, sino también la pieza clave para que el conocimiento que los representantes de las aspiraciones comunes alcancen sobre los problemas e implicaciones comunitarios, sea lo suficientemente profundo como para influir de forma responsable en las decisiones.

El medio de comunicación en una sociedad democrática adquiere, por tanto, un doble carácter: es agente de legitimación de la representatividad popular y al mismo tiempo constituye un agente de difusión de los temas públicos, con lo que ello repercute en la toma de postura de cualquier ciudadano ante los mismos. Sin olvidar en uno y otro caso que actúa como un agente de conexión y comparación entre público en general y élite y entre opinión popular y valores sedimentados de consenso, u opinión pública en su sentido más esencial.

Por lo tanto, las opiniones populares libremente expresadas y los valores sociopolíticos de común referencia son ineludibles en un sistema democrático pluralista.

Por consiguiente, si los medios de comunicación colectivos conforman en última instancia los causes y contenidos de contraste entre opiniones populares y principios de consenso, en ellos radica que todas las opiniones populares sean calibradas en su auténtica representatividad social y que el conflicto o armonía entre la opinión popular y el consenso admitido por la comunidad sea cristalino.

Sobre el particular, cabe señalar que el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 manifiesta:

La democracia es inconcebible sin las libertades de expresión y de prensa. La Constitución General de la República comprende, además, la información como un derecho que será garantizado por el Estado.<sup>9</sup>

"Este Plan ratifica el inquebrantable compromiso del Ejecutivo Federal de respetar la libre manifestación de las ideas, la libertad de escribir y publicar sobre cualquier materia así como de no coartar de modo alguno la libertad de imprenta, cuyos límites son el respeto a la vida privada, la moral y a la paz pública. El Ejecutivo Federal considera que pretender normar las garantías sobre la libertad de expresión entraña más riesgos que beneficios, pero estará en todo momento atento a las propuestas de la sociedad y el Legislativo.<sup>10</sup>

"El Ejecutivo Federal expresa su compromiso de proponer y adoptar medidas efectivas para cumplir regular, oportuna y suficientemente con el derecho a la información económica y social, generada por el Estado, que permita a la ciudadanía el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas".<sup>11</sup>

Respecto a esto último es importante señalar que debido a los acontecimientos que se han venido dando en nuestro país el Presidente Zedillo acordó tener una reunión mensual con los medios de comunicación a fin de dar cumplimiento a lo establecido anteriormente. Sin embargo sólo hubo dos reuniones en las cuales los representantes de los medios de comunicación preguntaban al Presidente sobre las cuestiones más importantes que se habían

---

<sup>9</sup> El 6 de diciembre de 1977, se adicionó al artículo 6o Constitucional, la garantía para estar informado.

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 69.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

dado en México, ya que estas se interrumpieron considerando que se dio un paso atrás en el avance de apertura que se había dado.

#### **4.2 La Participación Ciudadana.**

No cabe duda que el marco social que envuelve a la nueva dinámica política se singulariza por la presencia de una sociedad civil demandante y participativa, reflejada, en nuevas fórmulas de manifestación como las marchas y los plantones, por un incremento en la lucha en favor de los derechos humanos y por las contribuciones de una prensa cada vez más crítica y con mayor capacidad de análisis de la situación nacional.

Detrás de todos estos eventos, forcejeos y vicisitudes se encuentra el cauce que busca México para dar una figura acabada al binomio democracia-representación coherente con los reclamos de una sociedad joven.

Por tal motivo la institución del representante popular expresa el vínculo que debe existir entre sociedad y poder, puesto que es ésta la que por medio del voto, otorga a sus propios miembros el ejercicio de las facultades de los órganos del Estado.

Cualquier fisura o rompimiento en el eje que engarza estos polos, quebranta la confianza en el poder y provoca alteraciones en el organismo social (tal vez la fractura de este binomio ha debilitado al partido en el poder, pues la errónea selección de sus candidatos, de espaldas a la comunidad, conllevó una reacción de rechazo a supuestos representantes populares).

Por eso es necesario reflexionar sobre algunas cuestiones relacionadas con la democracia moderna y, por lo tanto, con la naturaleza, el carácter y las tendencias de los sistemas abiertos de partidos, con el significado de la participación y representación ciudadana, con la función de los organismos electorales y, por último, con la orientación que deben cobrar las medidas que buscan ajustar doctrina, instituciones y procedimientos con las exigencias del cambio.

Mientras la democracia moderna privilegia los mecanismos de representación indirectos, la antigua se sustentaba en las directas, ya que respondía a los conflictos de pequeñas comunidades que hacían posible la intervención sin mediaciones de los ciudadanos en los asuntos públicos.

La democracia moderna instauró un procedimiento que pasa por el esquema diferido de la representación, esto es de la acción-dimisión. Es decir que hoy la voluntad política de los ciudadanos se expresa por medio del sufragio, acto que subroga las decisiones políticas de los electores en favor de las acciones que más tarde, el representante toma en los órganos del poder.

En sus aspectos operativos, la democracia representativa facilita a quien está investido de poder, a actuar y decidir por los demás, sin sujetarse a otras consultas, previas o ulteriores.

Sin embargo, la democracia representativa ha experimentado los excesos a que conduce la falta de sujeción de los representantes a la opinión de los electores, pues eso da lugar a la desvinculación entre gobernantes y gobernados en detrimento de la comunicación y el consenso que debe observarse en materias de gran trascendencia para la colectividad.

Desde otra perspectiva, la legitimidad originaria de la representación requiere frecuentemente de una legitimidad secundaria o derivada, que confirme y convalide el ejercicio del mandato representativo. Esto significa que la república representativa puede aceptar mecanismos complementarios de legitimación.

Entre las fórmulas adicionales, hay algunas que se ensayan cotidianamente: éstas son el dialogo con los sectores involucrados en las decisiones; la consulta respecto de la adopción de decisiones o la elaboración de iniciativas; la celebración de pactos específicos de orden económico o social; y, entre otras las encuestas deliberadas para orientar el conocimiento y la opinión popular respecto de temas importantes o debatibles.

Como ejemplo de lo anterior podríamos citar los foros y las mesas de trabajo que se establecen para solucionar algunos puntos de la llamada Reforma del Estado, antes de llegar al Congreso o la consulta popular que se llevó a cabo con motivo de la reforma política del Distrito Federal en 1993, donde participaron especialistas, intelectuales y autoridades.

Existen otros mecanismos que van más allá de la consulta o el recogimiento de la opinión pública. Se trata de verdaderas instituciones de la magnitud misma del sufragio y que implican la participación del pueblo, en cuanto ciudadanía y electorado, como son las instituciones de democracia semidirecta, que se conocen como referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

Por tal motivo, se ha cuestionado la eficacia de la representación indirecta, se ha demandado la necesidad de sanear los mecanismos perturbados por el Estado interventor y se ha puesto en entredicho hasta el sentido mismo de los partidos políticos. Esta situación que vivimos en nuestros días, donde movimientos emergentes auspiciados por la nueva sociedad civil, ponen en crisis

algunos conceptos e instituciones clásicas de la democracia representativa y buscan para terminar vicios e inconveniencias de la misma, formas de democracia semidirecta que aseguren una más amplia intervención de las mayorías en las decisiones fundamentales del gobierno. A esta nueva democracia se le conoce como democracia participativa.

La nueva democracia mexicana requiere, por un lado, un régimen abierto y competitivo de partidos que responda al carácter plural de la sociedad y que sea capaz de forjar un nuevo tipo de políticos y servidores públicos comprometidos con las demandas de los electores que los llevaron hasta los órganos del poder, y por el otro lado, adoptar mecanismos semidirectos de participación ciudadana que permitan al pueblo independientemente de la opinión y la actividad de sus representantes políticos, intervenir de un modo más directo, en la toma de decisiones fundamentales del poder estatal.

Estas instituciones son mecanismos que existen dentro de las democracias representativas; su origen se encuentra precisamente en los vicios que se presentan en aquellos sistemas, cuando no cumplen cabalmente sus funciones, o no satisfacen los requerimientos políticos del pueblo integrante del Estado. En algunas circunstancias, el cuerpo electoral necesita más participación en los procesos políticos, de aquí surge la necesidad de establecer estos mecanismos que posibilitan la participación del pueblo en la formulación de decisiones del gobierno. Son las formas democráticas del ejercicio directo del poder.

Carlos Fayt señala que las formas semidirectas de gobierno, que combinan la idea de democracia directa con la democracia representativa, sin llegar a sustituir por entero a ésta última, satisface el requerimiento de participación

directa, y estas formas semidirectas se materializan en las figuras de referéndum, plebiscito, iniciativa popular y revocación popular.<sup>12</sup>

Se trata de formas de participación, que frente a la fórmula elección- dimisión (que permite votar por representantes populares según el calendario comicial) , establezcan otras formas democráticas que permitan la elección- participación. Dentro de las principales se encuentran:

- a) El Plebiscito.
- b) El Referéndum.
- c) La Iniciativa Popular
- d) La Revocación Popular.

Así tenemos que gramaticalmente, de acuerdo con las definiciones del diccionario de la Academia, existe una evidente diferencia entre el contenido del plebiscito y el del referéndum, que muchas veces tienden a confundirse.

**Plebiscito** es la " resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos " y también consulta al voto popular para que apruebe la política de poderes excepcionales mediante la votación de las poblaciones interesadas o pertenecientes al Estado cuya aprobación se pretende.

**Referéndum.-** es "el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos, para ratificación por el pueblo de lo que votaron sus representantes".<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Fayt. Carlos. op.cit. p. 47.

<sup>13</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Talleres Gráficos. Edit. Espasa-Calpe, S.A. Madrid. 1984, p.p. 1151 y 1241.

De lo cual resulta bien clara la diferencia entre uno y otro concepto. En el plebiscito es el pueblo (cuerpo electoral) al que se le consulta sobre cuestiones eminentemente políticas, es decir, sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva; y el referéndum no es otra cosa que la ratificación o rechazo de una ley que ya ha sido aprobada por los representantes del pueblo, es decir por el Poder Legislativo.

mayor abundamiento y como bien señala Rodrigo Borja en su obra "Derecho Político y Constitucional", la diferencia entre el plebiscito y referéndum consiste precisamente en que el primero es la consulta popular referida exclusivamente a problemas de índole política, atinentes a la función ejecutiva del Estado. De aquí la diferencia entre plebiscito y referéndum. Formalmente el plebiscito es igual al referéndum pero difiere de éste por su objeto, ya que la decisión popular no recae sobre un acto legislativo sino sobre un acto ejecutivo.

Sin embargo, esta distinción no ha sido generalmente admitida por los tratadistas y las legislaciones, que en muchos casos consideran al plebiscito como sinónimo de referéndum, de acuerdo con la vieja costumbre romana.

De lo vertido anteriormente, podemos concluir que si bien el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales éstos difieren por su materia. Mientras el primero gira en torno a un acto legislativo (leyes, decretos, ordenanzas), el segundo se refiere como ya dijimos a un acto ejecutivo. Entre estas dos formas de acción política existe una evidente semejanza exterior, dada por el hecho de ser ambas una consulta al cuerpo de electores, pero también una no menos evidente diferencia material, que surge de la diversidad de su contenido. De suerte que lo

que caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia eminentemente política.

Con respecto al significado de plebiscito, Sánchez Viamonte señala que si algún derecho no enumerado nace de la soberanía del pueblo, es el de que los ciudadanos emitan su opinión sobre un problema fundamental que interesa a la comunidad política, por lo que el plebiscito, en cualquiera de sus formas, "es la más fiel expresión de la opinión y voluntad populares, si se le utiliza como consulta al pueblo sobre problemas concretos de carácter institucional y si asegura la legitimidad del acto y el respeto de la decisión"<sup>14</sup>

Para Maurice Hauriou quien establece una vinculación muy directa entre referéndum y plebiscito, afirma que "la combinación de la consulta popular se propagó en un gran número de países, bien para toda clase de leyes y se liga con las formas más diversas de régimen representativo, dibujándose cada vez más como el correctivo democrático de la oligarquía representativa, divisándose para el porvenir la solución del gobierno semirepresentativo y semidirecto como una solución satisfactoria entre el poder minoritario del gobierno representativo y el poder mayoritario del cuerpo electoral".<sup>15</sup>

### **El plebiscito de 1993.**

En México el plebiscito no tiene tradición. Sin embargo, el 21 de marzo de 1993, nueve miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, convocaron a los capitalinos a un plebiscito; el hecho fue poco común y así, mediante urnas que serían colocadas en parques, mercados, plazas y atrios, y

<sup>14</sup> Sánchez Viamonte, Carlos. "Manual de Derecho Constitucional". Buenos Aires, Edit. Kapeluz, 4a de. 1959, p. 95.

<sup>15</sup> Hauriou, Maurice. "Principios de Derecho Público y Constitucional", trad. de Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, Madrid, Edit. Reus, 1927, p. 85

vigiladas por observadores, los capitalinos que desearan, tendrían la rara oportunidad de decidir por la vía del voto, si querían o no que el Distrito Federal : a) se transformase en el estado 32 de la federación, b) contase con congreso propio; y c) pudiese elegir a sus autoridades.

El objetivo principal de la iniciativa, tomada al margen del gobierno y de los partidos, fue tratar de saber si una de las urbes más grandes y problemáticas del mundo y que carece de la capacidad de autogobernarse, podía dar el salto de una administración impuesta, a otra surgida de la participación, las elecciones y responsabilidad.

Si tomamos en cuenta que la movilización de ese electorado para opinar sobre la naturaleza del gobierno político del Distrito Federal, se hizo a pesar y en contra del gobierno, ya que no se le dio la publicidad requerida, como el acceso a la televisión, radio y prensa y sólo a través de mantas, carteles y pintas, que en su mayoría fueron destruidas, se tuvo conocimiento del mismo, éste fue un éxito ya que aún cuando 331,180 votos, es decir el equivalente a 10.09% de la que hubo en la última votación capitalina de ese momento, no es mucho, este fue un trabajo voluntario y auténticamente ciudadano, que se quiera o no dio origen a la consulta popular convocada por el entonces regente de la ciudad, en abril de ese mismo año que dieron como resultado las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

No se puede negar que esta experiencia, dejó un precedente sumamente importante, como son que puede haber procesos electorales en la ciudad más grande del orbe y tenerse los resultados preliminares a la media noche. En efecto, este plebiscito hecho por los ciudadanos , demostró, que la sociedad mexicana está en perfecta posibilidad de organizar y vigilar por sí misma sus elecciones. Ya

que un grupo de técnico como los de la Fundación Arturo Rosenblueth, pudieron dar a México su primera votación con resultado confiable.

Ahora bien, en cuanto al referéndum existe el constitucional y legislativo, el primero se da cuando el electorado participa en la función constituyente y puede tener dos manifestaciones a) decisión sobre la futura forma de Estado y b) decisión sobre un documento constitucional aprobado por una asamblea constituyente.

En el referéndum legislativo, las leyes aprobadas por el parlamento son sometidas a una votación popular, y además se pueden presentar proyectos de ley por iniciativa del electorado.

**Clasificación.-** por sus efectos el referéndum puede ser: constitutivo, modificativo, o abrogativo; por su naturaleza jurídica puede ser: obligatorio o facultativo; por su origen puede ser: popular, gubernativo o presidencial, parlamentario, estatal y regional.

Mención especial merecen el referéndum consultivo y el arbitral: el primero consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente; es el segundo es propiamente político con el objeto de resolver conflictos surgidos entre órganos del Estado para restablecer el equilibrio constitucional que tuvo un amplio desarrollo en la Constitución de Weimar.

### **El Referéndum en México.**

#### **Antecedentes.**

Por considerarlo de suma importancia para nuestro estudio, es oportuno señalar lo establecido en el Proyecto de Constitución de 1857 en lo relativo a este tema. Si bien no se instituye como tal, (es decir como referéndum) si pudiera tenerse como un antecedente del mismo, en lo establecido por el artículo 125, relativo a las reformas de la Constitución.

Así tenemos que el mismo expresaba:

### PROYECTO DE CONSTITUCION.

" En el nombre de Dios y con la autoridad del pueblo mexicano. Los representantes de los diferentes Estados que componen la República de México, llamados por el plan proclamado en Ayutla el primero de mayo de mil ochocientos cincuenta y cuatro, reformado en Acapulco el día once del mismo mes y año, y por la convocatoria expedida el siete de noviembre de mil ochocientos cincuenta y cinco para constituir a la nación bajo la forma de República democrática, representativa, popular, poniendo en ejercicio los poderes con que están investidos, cumplen con su alto encargo decretando la siguiente

#### CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA

Sobre la indestructible base de su legítima independencia, proclamada el día diez y seis de septiembre de mil ochocientos diez, y consumada el veintisiete de septiembre de mil ochocientos veintiuno.

#### TITULO OCTAVO

##### De la reforma de la constitucion

Art. 125. La presente constitucion puede ser adicionada ó reformada. Mas para que las adiciones ó reformas lleguen a ser parte de la constitucion, se requiere: que un congreso por el voto nominal de dos terceras partes de sus

miembros presentes acuerde qué artículos deben reformarse; que este acuerdo se publique en los periódicos de toda la República tres meses antes de la elección del congreso inmediato; que los electores al verificarla, manifiesten si están conformes en que se haga la reforma, en cuyo caso lo harán constar en los respectivos poderes de los diputados; que el nuevo congreso formule las reformas, y estas se someterán al voto del pueblo en la elección inmediata. Si la mayoría absoluta de los electores votare en favor de las reformas, el ejecutivo las sancionará como parte de la constitución".<sup>16</sup>

Este artículo fue propuesto para su debate en la sesión del 18 de noviembre de 1856.

"Fue sucesivamente impugnado por los Sres. Villalobos, Moreno y Zarco, quienes creyeron que era muy lento el medio que se proponía y que en él se confundían la democracia pura y el sistema representativo.

La comisión en vez de defender su artículo, pidió permiso para retirarlo, y el Congreso se lo concedió".<sup>17</sup>

En la sesión del 25 de noviembre de 1856, se continuó con el debate del citado artículo exponiendo lo siguiente:

"El art. 125 que trata la reforma de la Constitución, fué devuelto a la comisión porque se creyó que establecía inútiles moratorias, que harían casi imposible todo cambio reclamado por la opinión. El nuevo artículo, mucho más sencillo que el antiguo, establece que la reforma necesita ser votada por dos tercios del Congreso y aceptada por la mayoría de los electores, que nombren á los diputados del Congreso siguiente, al que toca decretar el resultado.

---

<sup>16</sup> Zarco, Francisco. "Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857. México, Edit. Talleres de la Ciencia Jurídica. 1898-1900. Tomo 2. p. 130.

<sup>17</sup> Zarco, Francisco, op. cit. Tomo 4, p.p. 380 y 381.

El Sr. Zarco, reconociendo que se había simplificado el sistema antes propuesto, contrarió el artículo haciendo notar que no se había salvado la objeción de que se mezclaba el sistema representativo con el de la democracia pura. De este defecto adolece todavía el artículo al someter al voto de los electores las reformas ya votadas por un congreso. Si el pueblo delega su soberanía en el legislador, á este toca dar toda clase de leyes sin recurrir al cuerpo electoral; y si la reforma a la Constitución es un punto grave en que debe evitarse toda precipitación, bien puede establecerse en que iniciada y votada una reforma por un Congreso, corresponde decretarla como ley al Congreso siguiente. Esta será garantía suficiente, y así de una manera indirecta, en las elecciones, el pueblo se ocupará de la reforma, escogiendo á los que sobre ella han de resolver.

Las reformas constitucionales pueden recaer sobre cuestiones políticas o administrativas que requieren ciertos conocimientos prácticos, y sin hacer el menor agravio al buen sentido del pueblo, puede asegurarse que serán superiores á la inteligencia de los electores. Hay también la dificultad de la computación de votos de todos los electores, y esta dificultad puede aún retardar las medidas más útiles. El principal defecto del artículo consiste en que una vez establecido el sistema representativo, se apela á la democracia pura hasta donde cabe en el sistema de la comisión.

El Sr. Mata dice que el preopinante parte de un supuesto falso, que no habiendo elección directa sino indirecta en segundo grado, y no exigiéndose para la reforma el voto de todos los ciudadanos sino de los electores, no se apela á la democracia, sino al sistema representativo en más ó menos grados, puesto que el elector es un delegado del pueblo. En los demócratas no hay inconsecuencia en ir a buscar la opinión del pueblo como fuente de acierto. Sise diera valor al argumento de que el pueblo no sabe y es ignorante, sería preciso quitarle el derecho de elegir, porque no sabrá escoger á los hombres capaces de velar por sus intereses.

Pero la comisión tiene confianza en el pueblo, y para ilustrarlo en gravísimas cuestiones tiene fe en la predicación del apostolado.

Es cierto que antes el voto de los congresos bastaba para sancionar una reforma; pero esta práctica no tiene en su abono más que la rutina.

La dificultad de computar los votos no existe, pues estos se hará del mismo modo que se computan en la elección de presidente. Cada elector dirá simplemente sí ó nó, y luego se verá en que sentido estuvo la mayoría.

El Sr. Moreno cree que el artículo establece moratorias inútiles como si pretendiéramos que nuestros pósteros aceptaran como buenas las leyes que les legamos, que acaso no convendrán a sus necesidades. Apelar al voto del pueblo es desnaturalizar el sistema representativo.

En el estado actual de nuestro pueblo hay mucho que temer de la superstición de curas ignorantes ó supersticiosos.

Hay pueblos que necesitan que á fuerza se les haga gozar de reformas útiles, que estas se introduzcan á palos. El orador recuerda á Moises y cree que se valió de la fuerza para dar sus leyes.

El Sr. Ocampo dice que no es grande el defecto del artículo en cuanto á moratorias, pues no da plazos más largos que los del antiguo sistema y sólo introduce la novedad de la apelación al voto de los electores. Si considerando la cuestión en abstracto se puede exagerar la ignorancia del pueblo, hablando de reformas constitucionales, de cuestiones políticas y administrativas, cuando se desciende á la práctica se ve que la dificultad no es tan grave como se presenta. Una vez iniciada la reforma, la explicarán la prensa y la tribuna, la imprenta sobre todo la pondrá al alcance del espíritu de los lectores, se las presentará ya digeridas, por decirlo así, para que ellos resuelvan por ejemplo si es conveniente que el primer magistrado del país sea electo por muchos ó pocos. en nces para fallar sobre las reformas, bastará lo que los franceses llaman grueso bu en sentido y nada más. Cuando el orador no sabía lo que era triángulo, ni hipotenusa, ni catetos, no comprendía cómo era que el cuadrado de la hipotenusa fuera igual al

de los catetos; pero cuando se explicó lo que esto quiere decir, le pareció casi verdad de Pero Grullo.

Así en las reformas, cuando se explique lo que ellas importan, el elector será apto para resolver, y no hay que exagerar la dificultad presentando la cuestión en abstracto.

No le toca hacer la defensa de Moisés, y se escandaliza de oír decir á un demócrata, que la libertad se ha de introducir á palos; pero lo admirable del legislador hebreo, cuya obra dura todavía, es que no fundó sus leyes en la fuerza, sino en la conciencia y la razón. Decir sólo yo sé, sólo yo mandó, y debo ser superior al pueblo porque es ignorante, no es en verdad la doctrina de la democracia.

Además, el pueblo no es necio, ¿que son sus escogidos sino hombres del pueblo? ¿ó se quiere confundir el pueblo con la plebe, distinción conocida en todas partes? Nosotros no somos más que parte del pueblo, y por muy escogidos que hayamos sido, no dejamos de ser pueblo. De un cesto de peras ó de bellotas, por más que se escoja, no puede salir más que peras ó bellotas.

Expresa en seguida la mayor confianza en el sentimiento del bien que evita errores y extravíos, y si hay quienes teman la influencia de ciertas clases, una vez que el pueblo la conciente ó la admite, nada hay que decir, puesto que la democracia se funda en la voluntad del pueblo.

El Sr. Zarco dice, que cuando asentó que se confundía el sistema representativo con la democracia pura, añadió en lo que cabe en el sistema de la comisión, y que esto prueba que no olvidó que ya está votado el mezquino arbitrio de la elección indirecta. Aunque agradece la elección del Sr. Mata, sabía muy bien que aún en la democracia pura, había algo de sistema representativo, pues el ciudadano que en las repúblicas antiguas tomaba parte en las deliberaciones del pueblo, era delegado de los privados de ese derecho, mandatario cuando menos, de las mujeres y de los niños, puesto que las asambleas daban leyes para toda la sociedad. Pero no se opone a esta confusión sólo por distinciones

abstractas, ni por gusto á la forma, ni por amor á la rutina, sino porque los deseos de la comisión sobre ser infundados, presentan graves inconvenientes. El primer resultado del artículo, será el desprestigio de los congresos en quienes el pueblo delega su soberanía para que expidan toda clase de leyes, y que sin embargo, cuando se trata de reformas a la Constitución, que á veces pueden versar sobre puntos sencillísimos, se encuentran sin mandato y tienen que ir a buscar al legislador en el cuerpo electoral, convirtiéndose en escrutadores, y desempeñando una función mecánica, poco digna en verdad del representante nacional.

Si en las reformas constitucionales se ha de apelar al voto del pueblo, no hay motivo para pasarse de este requisito en las leyes comunes que pueden ser mucho más graves y trascendentales, como el presupuesto y las contribuciones, que más que nada interesan al pueblo, y sobre todo, sería preciso someter la Constitución á la misma prueba antes de ponerla en vigor.

No sabe por qué la asamblea actual ha de creerse más sabia que las venideras, ha de tener más confianza en su mandato, y se ha de figurar que puede interpretar mejor la opinión pública y conocer con más acierto las exigencias del país. No se diga que las reformas son más importantes que la Constitución misma. Si se consultara, pues, que la constitución se sometiera al voto de los electores, esta idea pasaría ó no, pero habría lógica y consecuencia en los señores de la comisión.

No se puede acusar de falta de fe en el pueblo á los que impugnan el artículo, ni necesitan lecciones de democracia los que contra la mayoría de la comisión reclaman la elección directa, y han pedido el juicio por jurados queriendo que el pueblo sea legislador y juez. Pero adoptado el sistema representativo, conviene no desvirtuarlo á cada paso, y seguirlo en todas sus consecuencias.

Para fallar sobre ciertas cuestiones, no basta el sentimiento del bien, como dice el Sr. Ocampo, y si su señoría encontró una cosa sencillísima en la teorema de la hipotenusa y los catetos, esto sucede siempre que conocemos la verdad;

esta es la historia del huevo de Colón; pero antes de percibir la verdad, ¿habrá siempre que nos la demuestre? ¿Habrá quien en materias como el juicio por jurados, la libertad de cultos, la división del Poder Legislativo, los puntos contenciosos-administrativos, vayá á ilustrar la inteligencia de los electores? La prensa en ella funda su esperanza el Sr. Ocampo; pero la prensa difunde la verdad y el error ilustra y también extravía, y sobre todo, no puede ejercer grande influencia en un país en que la inmensa mayoría de los habitantes no sabe leer, gracias al abandono con que han visto la suerte del pueblo los que han dirigido los negocios públicos, aunque á veces suelen lisonjearlo demasiado.

Conocer que no todos los electores serán aptos para votar sobre puntos constitucionales, no es confundir al pueblo con la plebe. Este cargo no puede lanzarse á los que han tenido en el pueblo más confianza que la comisión. Dar al cuerpo electoral funciones legislativas, es nulificar el Congreso y llevar la agitación y la discordia á todo el país. Los electores dirán sí ó no, dice el Sr. Mata; pero no es justo reducirlos á máquinas de votar; tienen el mismo derecho que nosotros para discutir, para examinar la cuestión que se le someta, y cuerpos electorales discutiendo sobre la libertad de conciencia, por ejemplo, acaso no llegarían á votar.

Si no hubiera otro medio de conocer la opinión pública, la comisión tendría razón; pero en el sistema representativo, cada elección es una apelación al pueblo. Si un Congreso inicia una reforma, de la reforma se tratará en la contienda electoral, de ella se ocuparán la prensa y los candidatos, los electores desearán conocer las opiniones de aquellos que busquen sus sufragios, y el voto del Congreso siguiente será la expresión legítima de las aspiraciones de las aspiraciones del país. Si por ejemplo, de aquí á cuatro ó seis años se vuelve a suscitarse la cuestión de la libertad de cultos, y la vota un Congreso de progresistas; si el pueblo desea esa reforma, los reeligirá, los reforzará con hombres del mismo partido; pero si quiere la intolerancia, formará una Cámara de sacristanes y de

mayordomos de monjas. No habrá cuestión grave en que no sea decisivo el resultado de la lucha electoral. Para concluir, hace un resumen de sus objeciones.

El Sr. Mata declara, que en el seno de la comisión propuso, que toda la Constitución se sometiera al voto del pueblo; pero que no fué este el parecer de sus compañeros. Así pues, no le toca el cargo de inconsecuencia.

No hay que temer con el propinante que el pueblo resuelva algunas cuestiones peor que los Congresos, pues con la libertad de cultos no podría nunca hacerlo peor de lo hecho por la asamblea. no hay que temer tampoco que la prensa defienda el pro y el contra, si se desconfía de la discusión que está en la esencia del sistema representativo, sería preciso proscribir los debates parlamentarios.

Los electores dirán si ó no, como cuando los diputados son llamados á votar; pero antes la cuestión habrá sido debatida en la tribuna, en la prensa, en las conversaciones particulares, siendo imposible que la Constitución dé un reglamento de debates á la nación entera.

El orador quiere acercarse más al pueblo, conocer más directamente sus opiniones, y con esto cree ser consecuente con su deseo de establecer la elección directa, pues en este punto tampoco le tocan los reproches que se dirigen á la comisión.

No hay comparación entre las leyes comunes, aun cuando versen sobre presupuestos y contribuciones y las reformas constitucionales. Las primeras ya se sabe que no pueden salir de las reglas dadas en las constituciones, y en los impuestos se trata de cuestionar de más ó de menos que no afectan el derecho del ciudadano, ni la dignidad humana. En las segundas sí se tratara de estos derechos y de esta dignidad, y por lo mismo se reservan el fallo del pueblo.

El Sr. Aranda no duda del buen sentido del pueblo; pero encuentra algo de contradicción, en que para una reforma se exijan los dos tercios de votos del Congreso y la simple mayoría de los electores, cuando tanto el Congreso como el

cuerpo electoral, representan igual número de ciudadanos. Debe por tanto erigirse la misma proporción en los votos.

Si tratándose de una reforma fueran llamados á votar todos los ciudadanos, procurarían instruirse para decidir con conocimiento de causa; pero como se llama sólo á los electores, y nadie sabe quienes serán éstos, resultará que muchos de ellos ni siquiera habrán iodo hablar de la reforma, y así habrá tantos inconvenientes en lo que pretende el Sr. Mata, como en los casos que se figura el

Sr. Zarco, de que sea preciso entablar discusiones en el cuerpo electoral.

Encuentra por último, grandísimos inconvenientes y peligrosas complicaciones en que en el sistema representativo se unan las funciones electorales y legislativas, y cree que en el caso de que se trata los electores debían expresar en el mandato de los representantes que los facultan para votar las reformas.

El Sr. Cendejas defiende el artículo vigorosamente. En su concepto no es injusta la falta de proporción numérica, censurada por el señor preopinante, porque las más veces los dos tercios del Congreso no son más que los dos tercios del quorum, es decir, de la mitad y uno más del número total, y así realmente no hay desproporción. Presenta otras combinaciones numéricas tan poco claras que á el mismo las califica de galimatías.

Opina que las instituciones políticas para asegurar la paz deben ser tan inmutables, en cuanto esto sea compatible, con el progreso de la sociedad. Teniendo presente esta verdad, la comisión propone para las reformas prudentes moratorias que reemplazan á las que quieren los amigos del senado, entre quienes están los impugnadores del artículo; pero hay sin embargo, una notable diferencia: mientras la comisión procura acercarse al pueblo, como única fuente de poder, los amigos del senado se alejan de él, temiendo acaso su ignorancia.

No hay peligro en reunir las funciones electorales y las legislativas, puesto que el poder reside siempre en el pueblo, y que las divisiones que de el poder hacen las constituciones, son sólo el método para organizar la administración.

Si hay seguridad de que el pueblo carece de toda inteligencia, de toda capacidad, debiera quitársele el derecho a elegir, de que no hará buen uso.

Pero el pueblo por fortuna está muy lejos de ser una masa informe, que se amolda á todo, que toma la figura que quiere darle el primero que la toca. Lejos de esto, se ve con frecuencia que el pueblo no se deja extraviar ni seducir, y que sin equivocarse conoce perfectamente sus verdaderos intereses.

Si hasta ahora nuestro sistema electoral ha sido casi siempre arma de facción y de bandería, en cuyo uso se han descuidado los intereses del país, dando á las elecciones mayor importancia, haciendo depender de ellas los más graves intereses, las cuestiones más arduas, fundadamente se puede esperar que sean el remedio de los males de la Nación que reanimen el espíritu público, destruyan el indiferentismo en política, y sean vistas con grande interés por todos los hombres de buena fe. Así acabará también ese pretexto eterno de motines que proclaman reformas de la Constitución, como lo hizo el plan de Guadalajara, que produjo la dictadura de Santa-Anna. Sabiendo el pueblo que de sus votos dependen las reformas, no hará ningún caso á los que se las prometan por la vía de las asonadas y de los transtornos.

Reasume todas sus razones, dirigiendo al concluir algunos ataques á los que han defendido la institución del senado como garantía de acierto, y cree que esta garantía es mucho más aceptable si se busca en el pueblo.

Dada la hora de reglamento, se levantó la sesión, quedando pendiente el debate".<sup>18</sup>

Por último en la sesión del 28 de noviembre de 1856, se expuso::

"... Siguiendo el debate sobre el art. 125 del proyecto que trata de la reforma de la Constitución, el señor Prieto lo combatio en todas sus partes. Que se exija el voto de los dos tercios del Congreso para iniciar una reforma, es

---

<sup>18</sup> Ibidem, págs. 428 a 438.

establecer el predominio de una minoría tiránica, haciéndola omnipotente para frustrar toda reforma, es consentir en que la minoría sirva de obstáculo á todo progreso. Extraña es esta concesión de parte de los defensores de la democracia que forman la comisión. ¿por qué la minoría ha de dar la ley al pueblo? ¿por que en este punto se han falseado todos los principios democráticos? Porque la comisión se ha creído infalible, porque es una comisión Pío IX, que entiende de la democracia á su manera

Consultar el voto de los electores, ofrece gravísimos inconvenientes. Los ciudadanos no sabrán si serán ó no nombrados electores. Cuando lo sean, ignorando de qué se trata, se encontrarán obligados sin discutir, sin razonar, sin instruirse, á contestar si ó no. El señor Ocampo, que ciertamente merece el nombre de sabio, ha crecido que para dar esta respuesta bastará el sentimiento del bien; pero su señoría convendrá en que para resolver cuestiones constitucionales, se necesitan conocimientos que no han de reunir todos los electores.

No es fácil resolver, por ejemplo, con un sí ó un no la cuestión del senado, que si ha parecido importuna en esta asamblea, dividió en Francia los pareceres de hombres eminentes, póniéndose de un lado Lamartine, y del otro Odilon Barrot. Los electores, por más que diga el señor Ocampo, no tienen ciencia infusa, ni alguna inspiración extraña que les ilumine. El buen sentido y el talento por sí solos, no harán que un hombre pueda preparar una lámina para el daguerrotipo; el buen sentido y el talento no bastarán para que otro tomando un telescopio, pueda hacer cálculos astronómicos. Pero el Sr. Ocampo, refiriéndose al teorema del cuadrado de la hipotenusa y de los catetos, ha dicho que basta una sencilla explicación para comprender las verdades científicas. Esto es cierto; pero entonces en cada colegio electoral debe haber un catedrático que de explicaciones, y este maestro será un rábula, un tinterillo que si se tratara del teorema geométrico, en señalaría que la hipotenusa es una figura cuadrada ó

redonda! ¿ A donde vamos á parar con estos absurdos que se quieren derivar del sentimiento del bien? A la insurrección contra la razón y el sentido común.

Iniciada una reforma, habrá electores que la quieran más o menos amplia, más o menos restringida, que la quieran con ciertas restricciones, y ¿cómo cabe esto en el sí ó no, en el único monosílabo que les permite articular la comisión? Queremos seguir la voluntad del pueblo, se dice, queremos conocerla para que á ella se sujete el legislador; proclamamos la libertad de la discusión para la reforma, pero a nuestra pregunta sólo se ha de responder sí ó no.

Esto es una burla, es una ironía, un plagio de la libertad de imprenta de Beurmarchais. Esta no es libertad, es el atrás! de un centinela, es el grito de un pedagogo, y no hay soberanía con consigna, no hay libertad con mordaza, no hay discusión con gendarmes. Cuando la opinión pública quiera una reforma con ciertas modificaciones, no encontrará ni la fórmula para expresar su pensamiento, porque tiene un candado en la boca que sólo le deja decir sí ó no.

Si es cierto que la comisión tiene tanta confianza en el buen sentido del pueblo, razón ha habido para reprocharle que no adoptara el sufragio universal. Habría que hacer concesiones á las circunstancias; de esto no hay que escandalizarse, como nadie se admira que lleve arrugas la casaca de un jorobado; pero el reproche es fundado, cuando la comisión que huyó de la elección directa recurre á la democracia pura, y en este punto no hay nada que contestar á las objeciones expendidas en el debate. Es tanto más notable esta inconsecuencia, cuanto que la comisión consultaba que no pudiesen votar los que no saben leer y escribir.

Decía el Sr. Zarco, que si el Congreso no tiene autoridad bastante para la reforma, y debe someterla al voto del pueblo, no hay motivo para que la Constitución se escape del voto, ni para que de él se libren las leyes como las de contribuciones. A esta observación contesta el Sr. Mata con sueños é ilusiones; quiere que los pueblos sean amantes platónicos, que vean con desdén los intereses materiales, que se dejen esquilmar porque el dinero es una cosa vil, y

que piense sólo en las reformas constitucionales, como si fuera más más importante para la Nación determinar el número de magistrados de la Corte, que poner coto á los gastos públicos y arreglar el presupuesto de ingresos. El Sr. Mata, en su soberano desdén hacia las leyes de impuestos, dice que estas son cuestiones de más ó de menos. Cuestión de más ó de menos es la del te de la China; cuestión de más ó de menos en las colonias inglesas el papel sellado y el impuesto sobre el algodón, y sin embargo, ella da lugar a la aparición de los Estados Unidos en el mundo; cuestión de más ó de menos es que el pueblo coma pan, y no obstante de aquí nace la revolución francesa del siglo pasado; cuestión de más ó de menos es la muerte del jornalero, el malestar del obrero, y con todo esto se ocupa la revolución de 1848; cuestión de más ó de menos es que los buques y las mercancías del mundo pasen por ciertos mares, y así la guerra de Oriente, el grande acontecimiento de nuestra época, ha sido una bagatela! Discutir así es hacer poesía sobre los intereses más positivos del mundo, y no mirar que el siglo tiende al bienestar material, á consumir la emancipación del hombre por medio del trabajo y de la libertad.

Las dificultades creadas por la comisión cesarían si la reforma votada por un Congreso, pudiera ser decretada si la aceptaba el siguiente. Con este procedimiento sencillo no habría el riesgo de los extravíos de los colegios electorales, que ó se compondrían todos de sabios ó necesitarían bastoneros. Para desconfiar de la aptitud de todos los electores, para votar sobre cuestiones constitucionales, basta ver la poca circulación de los periódicos, la escasez de libros que traten de política, las circunstancias de que á veces no circulan ni las mismas leyes, y luego las interpretaciones que en las aldeas les dan el notario, el cura y el juez de paz. En último resultado estos sabios de mala ralea, estos Sócrates cimarrones, serían los que vendrían a decidir de las reformas. ¡ Triste esperanza para un país que necesita avanzar en la senda del progreso!

Si los electores quedan reducidos á máquinas de decir sí ó no, no es menos triste la condición del segundo Congreso que sólo tiene facultad para

contar los votos. Los representantes del pueblo, aunque en ellos se ha delegado la soberanía del pueblo, tienen que guardar silencio en muchas cuestiones, porque sus credenciales están trucas, porque hay eclipse en sus poderes, porque tienen en la Cámara una manzana vedada, la cuestión resuelta por los electores. El Congreso no es ya legislador, es la máquina que da la última manipulación química á productos ajenos.

Si no se quiere seguir el antiguo sistema, sométase la reforma al examen y al voto de las legislaturas, verdaderos representantes de los Estados, y así se seguirá el principio federal, sobre todo se rendirá un homenaje á la razón y al saber que hoy es el banco del epigrama y del sarcasmo, como si fuera posible renegar de la ciencia y de la sabiduría; como si la humanidad, anhelando sumergirse en las tinieblas de la barbarie, pudiera sublevarse contra el entendimiento, contra la más preciosa facultad que plugo conceder al Ser Supremo, para entregarse ciega al yugo del instinto salvaje y brutal (Señales de aprobación).

El Sr. Ocampo juzga desventajoso para sí tener que hablar después de la brillante improvisación del Sr. Prieto, en que tanto nos ha mostrado la facilidad de su solución y el vuelo de su fantasía; pero tiene que defender á la comisión de infundadas inculpaciones y á esto se limita toda su pretensión. Se ha dicho que la comisión se cree infalible, se le ha llamado a la comisión Pio IX, cuando no hace más que someter respetuosamente sus ideas á la decisión del Congreso y cuando confiesa que se equivoca a menudo.

El orador que en lo que á su persona atañe, lo confiesa francamente está expuesto á grandes y frecuentes equivocaciones.

Creyó la comisión que era prudente evitar reformas precipitadas y poco calculadas; pensó que la Constitución debía ser más respetada que las otras leyes, se figuró que discutida una cuestión en el Congreso, dilucidada por la prensa, formulada en un proyecto claro y preciso podría ser comprendida por todos los ciudadanos, y en esos conceptos fundó su sistema para las reformas

constitucionales. Puede haber errado, pero creyó que después de la discusión por todo el país de un punto dado, ya no tendría nada de abstracto.

El Sr. Prieto extraña que los electores tengan que decir sí ó no, y ve en esta concisión una especie de ultraje á la razón humana; sin embargo, no hay otro medio analítico para averiguar si una proposición cualquiera sea aceptada por el entendimiento de los hombres, y á este medio recurre el mismo Congreso después del debate, sin creer que degrada su razón. No hay otro arbitrio, no hay ni siquiera palabras para expresar una exclamación repentina que tenga al algo de inspiración maravillosa. No hay consigna para la inteligencia, ni para la libertad, y si el artículo contiene prevenciones reglamentarias, es sólo, para lograr orden y ahorrar tiempo.

Si el método propuesto no parece aceptable, la comisión, aprovechándose del debate, está en la mejor disposición para modificar el artículo, hasta hacer que sea tan facil reformar la Constitución como expedir una ley secundaria, si esto es lo que quiere el Congreso.

Los puntos constitucionales no son tan difíciles, si como todos los científicos salen del tecnicismo para llegar á todas las inteligencias. Cuando en la geología se dice capas de tierra en lugar de extratificaciones, los que no son geólogos entienden de que se trata. Si la palabra estelionato y otras que se usan en el foro asustan á los que no las comprenden, una vez definidas, no ofrecen dificultades ni á los más ignorantes. Por fortuna el entendimiento es tan á propósito para percibir la verdad, como los ojos para ver, y el estómago para digerir; y Dios ha hecho que la verdad esté al alcance del entendimiento de todos los hombres.

La comisión ha estado muy lejos de consultar el predominio de las minorías, cuando profesa como dogma democrático y social que la mayoría es la fuente de la verdad y de la ley.

Agradece al Sr. Prieto el inmerecido elogio que le ha dispensado; sabe muy poco, sólo tiene el sentimiento del deber, única cosa que lo hace permanecer en la asamblea.

Jamás pudo consultar que los que no saben leer ni escribir fueran excluidos de las elecciones, porque entiende que saber leer y escribir es muy poca cosa; que estas dos facultades que se adquieren no son más que medios de saber, que de nada sirven si no se estudia, y porque cree también que la tradición oral comunica grandes conocimientos como lo prueba lo difundido que estaban en la antigüedad, antes de la invención de la imprenta.

Los diputados no son máquinas cuando dicen sí ó no para expresar de una manera terminante su sentir, y la comisión creyó que no degradaba á los electores valiéndose del mismo medio para conocer su voluntad.

El Sr. Prieto ha abogado por el desarrollo de la mano, de este instrumento prodigioso sin el que la humanidad no hubiera salido de la barbarie; pero hay tres cosas que necesitan desarrollo: el corazón, la facultad de sentir, la moral, el entendimiento, la facultad de conocer la verdad, la razón, y la mano, y la industria, la actividad, el medio de hacer efectivas las conquistas de la inteligencia. Pero no es la mano lo preeminente, no vale más que la inteligencia y el sentimiento; el Sr. Prieto se equivoca al ponderar lo que llama intereses positivos; la vida del hombre no se reduce á la materia, su misión no es comer y dormir, y nadie puede negar que es positivo amar y conocer.

Es deplorable y aflige en verdad que un poeta sea el que venga á pintar como preeminentes los intereses materiales, y á igualar los intereses materiales, y á igualar los intereses de la Inglaterra en el comercio de China con la libertad y con el amor. Exagérense en buena hora los intereses materiales, ellas valdrán mucho, pero por grande que sea el positivismo de la época, siempre valdrán más que ellos la libertad y el amor al género humano (sensación).

El Sr. Moreno habló en contra del artículo y se creyó ofendido por algunas de las palabras del Sr. Ocampo en la sesión de la víspera.

El Sr. Ocampo declaró que nunca entra en su ánimo ofender ni zaherir á persona alguna, que dice con la vehemencia que siente, que nunca piensa mal de las personas que no profesan sus ideas, y que reconoce las virtudes, el patriotismo y convicciones democráticas del Sr. Moreno.

El Sr. Villalobos acusa de inconsecuente á la comisión, porque desechando el Senado y el veto para la formación de las leyes, los adopta para la reforma de la Constitución, haciéndola pasar por tres Cámaras en vez de dos, y procediendo abiertamente contra la práctica de todos los pueblos, que siempre encomiendan la formación de la ley fundamental á una sola asamblea y las leyes comunes á dos cámaras.

El artículo es declarado sin lugar á votar, y la comisión presenta otro en estos términos:

"La presente Constitución puede ser adicionada o reformada; mas pasara que las adiciones y reformas lleguen a ser parte de la Constitución, se requiere que el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus individuos, acuerde las reformas ó adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones ó reformas."

El Sr. Anaya Hermosillo contrarió el requisito de los dos tercios de votos como favorable á la opresión ejercida por una minoría.

El Sr. Guzmán replicó que este temor es ilusorio, pues en último análisis, la minoría no hace, sino que impide que se haga desde luego. Explicó después el artículo diciendo que adoptado el sistema federal siendo soberanos los Estados, y la Constitución el pacto de alianza, es natural que las reformas necesiten de su aprobación, y por esto se busca el voto de las legislaturas.

El artículo quedo aprobado por 67 votos contra 14, y se levantó la sesión."<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibidem.* págs. 457 a 465.

Como podemos observar, la defensa de Ocampo fue poco persuasiva, y se optó por el procedimiento simplificado.

Diez años más tarde al triunfo de la República, Sebastián Lerdo de Tejada propuso que las reformas constitucionales necesarias tras la derrota del Imperio fueran aprobadas por el pueblo directamente. Pero no tardó en modificar su punto de vista y, siendo ya Presidente, incorporó esas enmiendas a la Constitución mediante el procedimiento establecido.

Esa fue la triste y fugaz suerte del referéndum constitucional: murió antes de nacer.

En cambio el referéndum consultivo, apareció brevemente en nuestra Constitución, limitado al Distrito Federal. En el marco de la reforma política de 1977 la fracción VI del artículo 73 de la Constitución fue adicionada con un párrafo previsto en la base segunda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, que establece que: " Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la Ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma señale ", con lo que se otorgaron a los ciudadanos del Distrito Federal estos mecanismos democráticos del gobierno semidirecto.

La reglamentación de estas instituciones ha sido incompleta e inoperante, toda vez que nunca fue promovido ni utilizado y, en 1987, el Congreso de la Unión suprimió el referéndum. Precisamente con la instauración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Reformas publicadas en el Diario Oficial de 10 de agosto de 1987.

En 1994, se establecieron en la Constitución del Estado de Chihuahua, tres modalidades de apelación al pueblo: la iniciativa popular, el plebiscito y el referéndum.

El gobernador del estado puede solicitar al Tribunal Estatal de Elecciones que someta a plebiscito "propuestas de actos o decisiones de gobierno" considerados como trascendentes para la vida pública del estado. Se acepto igualmente una modalidad del referéndum legislativo, la que sirve para derogar leyes (que, por supuesto, no sean de carácter fiscal). Para ello se requiere que lo solicite un cinco por ciento de los ciudadanos empadronados, y que vote en tal sentido la mayoría de los chihuahuenses, en cuyo caso no se podrá legislar de nuevo en la misma materia antes de 18 meses.

También la Constitución del Estado de México en 1995, contempla las figuras del referéndum y del plebiscito, en su artículo 14 publicándose su Ley Reglamentaria el 30 de agosto de 1995 en la Gaceta Oficial del Estado de México, tomo CLX, Número 43, la cual por considerarla importante ya que contempla el referéndum constitucional y legislativo en seguida transcribimos:

**LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 14 DE LA  
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO  
LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO**

**CAPITULO PRIMERO.**

**DISPOSICIONES GENERALES.**

"Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto determinar las normas, los términos y el procedimiento a que se sujetará el referéndum, establecido en el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se entiende por referéndum el proceso mediante el cual los ciudadanos de la entidad expresan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida la Legislatura.

Artículo 3. **El referéndum será constitucional** cuando se sometan a la decisión de la ciudadanía las reformas, adiciones o ambas, a la Constitución Política del Estado y **referéndum legislativo** cuando se trate de leyes expedidas por la Legislatura.

Artículo 4. **El referéndum constitucional o el legislativo será total** cuando se someta a la decisión de la ciudadanía el texto íntegro del articulado y **parcial**, cuando comprenda una parte del mismo.

Artículo 5. **Quedan exceptuadas del referéndum las disposiciones de carácter tributario o fiscal** expedidas por la Legislatura.

Artículo 6. El Gobernador podrá someter a referéndum las reformas y adiciones a la Constitución Política del Estado Libre y de México o a las leyes que expida la Legislatura, conforme a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 7. **Los ciudadanos** de la entidad **podrán solicitar al titular del Ejecutivo** que sean **sometidas a referéndum las reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes aprobadas por la Legislatura**, en los términos del presente ordenamiento.

**Artículo 8.** La aplicación de esta ley corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría General de Gobierno.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**DEL CONSEJO ESTATAL PARA EL REFERENDUM.**

**Artículo 9.** El Consejo Estatal para el Referéndum es el organismo público encargado de preparar, desarrollar, vigilar y calificar el proceso del referéndum.

**Artículo 10.** El Consejo Estatal para el Referéndum proveerá, de acuerdo con el procedimiento previsto en esta ley, las bases para llevar a cabo un proceso de referéndum.

**Artículo 11.** El Consejo Estatal para el Referéndum se integrará, expresamente para llevar a cabo dicho proceso de consulta, de la siguiente manera:

I.- El Secretario General de Gobierno, quien lo presidirá;

II.- Cinco diputados designados por la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente;

III.- Cinco ciudadanos mexiquenses de reconocido prestigio y solvencia moral, designados por la Legislatura o la Diputación Permanente, de una propuesta del titular del Poder Ejecutivo, de al menos diez; y

IV.- Un Notario Público, insaculado de entre los miembros del Colegio de Notarios del Estado de México, quien fungirá como Secretario, con voz pero sin voto.

Cada uno de los integrantes del Consejo Estatal para el Referéndum tendrá un suplente.

Artículo 12 El Consejo Estatal para el Referéndum podrá sesionar con la mayoría de sus miembros y sus decisiones serán tomadas por mayoría de votos de los presentes. El presidente del Consejo tendrá voto de calidad.

Artículo 13. El Consejo Estatal para el Referéndum podrá celebrar convenios con los organismos federales y estatales para utilizar en los actos del referéndum documentación, materiales y demás elementos electorales que faciliten la emisión de la voluntad ciudadana.

De igual manera, podrá convenirse que en el caso de que las circunstancias lo permitan y si hubiere coincidencia entre la fecha del referéndum y los comicios federales y estatales, aquél se lleve a cabo a través de los organismos encargados de éstos.

Artículo 14. El Consejo Estatal para el Referéndum tendrá su sede en la capital del Estado.

### CAPITULO TERCERO DEL PROCEDIMIENTO.

Artículo 15. El referéndum propuesto por el Gobernador del Estado, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

I.- Dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha en que el titular del Ejecutivo haya recibido el decreto en el que se contenga la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o la ley aprobada por la Legislatura, deberá

comunicar al Secretario General de Gobierno, su decisión de someterlo a referéndum, para que se integre el Consejo Estatal;

II.- La comunicación del Ejecutivo deberá expresar los motivos y las consideraciones que estime pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía, y si ésta comprende la totalidad o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

El Consejo Estatal se integrará en un plazo no mayor de 10 días naturales a partir de la comunicación a que se refiere la fracción I de este artículo.

IV.- El Consejo Estatal convocará a la ciudadanía a la realización del referéndum dentro de los cinco días naturales siguientes a su integración. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los periódicos de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y

V.- En la convocatoria se expresará la fecha en la que se efectuará el referéndum, que será entre treinta y sesenta días después de su publicación en la Gaceta del Gobierno. En todo caso, contendrá las siguientes bases:

a).- La integración de los organismos que se establezcan al efecto y que intervendrán en la realización del referéndum;

b) La determinación del ámbito territorial en que actuarán dichos organismos;

c).- La fórmula para la ubicación de las casillas en las que los ciudadanos emitirán su decisión;

d).- La especificación del modelo de las boletas para el referéndum, así como de las actas para su escrutinio y cómputo;

e) Los mecanismos de recepción, escrutinio y cómputo de los votos; y

f) La declaración de validez de los resultados del referéndum.

**Artículo 16.** El referéndum solicitado por ciudadanos de la entidad al Gobernador, se desarrollará conforme a los siguientes términos:

I.- Dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de la publicación en la Gaceta del Gobierno del decreto que ~~contenga~~ la reforma o adición a la Constitución Política del Estado o a la ley aprobada por la Legislatura, los peticionarios comunicarán al titular del Ejecutivo la solicitud del referéndum

II.- La comunicación al Ejecutivo deberá expresar las consideraciones y los motivos que los interesados estimen pertinentes para sustentar la consulta a la ciudadanía y si ésta comprende el texto íntegro o una parte de las disposiciones aprobadas por la Legislatura;

III.- A la comunicación deberán anexarse los documentos que acrediten el respaldo de, por lo menos, el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado, debidamente identificados;

IV.- Una vez cubiertos los requisitos señalados en las fracciones anteriores, el Consejo Estatal para el Referéndum procederá a convocar a referéndum; en caso de no ser procedente, el Consejo deberá fundar y motivar su resolución y contra ésta, no procederá recurso alguno;

V.- Aprobada la solicitud por el Consejo Estatal para el Referéndum, éste procederá, dentro de los cinco días naturales siguientes, a convocar a referéndum a la ciudadanía. La convocatoria deberá ser publicada en la Gaceta del Gobierno, al menos en tres ocasiones en los diarios de mayor circulación y difundida a través de los medios masivos de comunicación en el Estado; y

VI.- En la convocatoria se indicará la fecha en la que habrá de efectuarse el referéndum y deberá contener los mismos requisitos a que se refiere la fracción V del artículo 15 de esta ley.

Artículo 17.- El referéndum será válido cuando en él haya participado cuando menos el 20 por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado.

Artículo 18. Se tendrá por aprobada la reforma, adición o ambas a la Constitución del Estado o la expedición de la ley, cuando la mayoría de los ciudadanos que hayan participado en el referéndum, se hubieran expresado en sentido afirmativo.

Artículo 19. El Consejo Estatal para el Referéndum, de conformidad con las bases de la convocatoria, procederá al cómputo final y a la declaración de validez del resultado, mismo que publicará en la Gaceta del Gobierno y que difundirá a través de los diarios de mayor circulación y de los medios masivos de comunicación del Estado.

Artículo 20. En el caso de que el resultado del referéndum sea aprobatorio, el titular del Ejecutivo procederá a la promulgación y publicación del decreto correspondiente en la Gaceta del Gobierno, para el caso de que éstas no se hayan hecho.

Artículo 21. Cuando el resultado del referéndum sea de rechazo, el titular del Ejecutivo solicitará a la Legislatura la derogación o abrogación de las disposiciones del decreto correspondiente, cuando éste haya sido promulgado y publicado, o se deje sin efecto el que le haya sido remitido.

Artículo 22. Una vez que la Legislatura derogue o abroge los decretos que sean rechazados en el referéndum respectivo o que el Ejecutivo proceda a la promulgación y publicación de aquellos que no lo hayan sido por efectos del mismo, el Consejo Estatal para el Referéndum concluirá sus funciones, sin perjuicio de que sea convocado nuevamente para otros casos.

#### TRANSITORIOS.

Primero.- Publíquese la presente ley en la Gaceta del Gobierno.

Segundo.- La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta del Gobierno."

Toluca de Lerdo., México., a 30 de agosto de 1995.

A este respecto es importante señalar que recientemente se anunció por parte del Secretario de Gobernación que por instrucciones del Presidente, se promovieran ante las Cámaras una lista de temas que sólo podrían modificarse en la Constitución mediante un "referéndum o consulta popular".

Esto nos indica lo necesario de instituir dentro de nuestra Constitución las figuras jurídicas a la que nos hemos estado refiriendo en la presente

investigación, ya que la sociedad de hace veinte años, no es la misma, ha ido evolucionando y demanda una verdadera participación.

Consideramos sin embargo que aun cuando fue muy significativo lo expuesto por el Secretario de Gobernación no se especificó con detalle la inclusión de referéndum como una institución jurídica, sino que se hizo más bien como una declaración demagógica

### **EL Empleo del concepto Consulta Popular en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Cabe señalar que nuestra Constitución, en su artículo 26 tercer párrafo emplea el concepto de "consulta popular" al manifestar que:

**Artículo 26.** "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y

evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

Como podemos observar de lo transcrito anteriormente, el contenido de este artículo es evidentemente económico, y se encuentra incluido en la parte dogmática de la Constitución; sin embargo la acepción de los términos "participación y consulta popular" introducidos en el mismo, trae como consecuencia el empleo de dichos conceptos de forma equívoca y nos puede llevar a confusiones, ya que la consulta popular de la que se habla no es sino un recogimiento de opinión de determinados sectores que muchas veces no son tomados en cuenta, y no es una verdadera participación de la ciudadanía a través de una institución jurídica como el referéndum en donde los ciudadanos intervienen respecto de una decisión tomada por sus representantes, teniendo la opción de aceptarla o rechazarla mediante sufragio universal.

Por tal motivo, consideramos que establecer un régimen mixto que adopte aparte de la elección directa, un procedimiento semidirecto de tomar decisiones como el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, requiere de una reforma constitucional, precisamente dentro del capítulo relativo a la soberanía nacional y la forma de gobierno (artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

**La Iniciativa Popular** es el derecho del cuerpo electoral para promover o presentar un proyecto de reforma constitucional, legislativa o una medida de gobierno concreta.

Es la facultad que se concede al pueblo votante o ciudadanos de un Estado para presentar iniciativas de actos legislativos o la realización de actos administrativos específicos. Este derecho del ciudadano es vinculativo, obliga a los órganos de la autoridad en los términos propuestos.

### **La Iniciativa Popular en otros Países**

En Suiza, país tradicional de la democracia directa, el artículo 12 e la Constitución Federal de 1874, modificada en 1891, establece: "Cuando una sección de la Asamblea Federal decreta la revisión de la Constitución Federal y la otra no consiste en ella, o bien cuando 50,000 ciudadanos suizos con voto piden la revisión, la cuestión de saber si la Constitución federal debe ser revisada, será sometida en uno u otro caso a la votación del pueblo suizo por sí o por no".

El artículo 90 del Cantón de Berna por su parte señala: " la petición de una revisión a la Constitución puede ser hecha...por 8,000 ciudadanos activos, n la forma que determina la Ley"; otros Cantones excepto el de Ginebra que no la contempla, la extienden también respecto de las leyes ordinarias.

La Constitución Alemana en su artículo 73, también indica: "Debe igualmente una ley ser sometida a referéndum si una décima parte de las electores presentan un proyecto de ley. La iniciativa Popular ha de basarse en un proyecto de ley íntegramente redactado...El procedimiento del referéndum y de la iniciativa popular será reglamentado por una ley del Reich".

Badem, artículo 21: "Pueden ejercer el Derecho de Iniciativa los ciudadanos en número de 80,000.

Baviera "Sólo puede ser objeto de iniciativa popular: 1º La revisión de la Constitución; 2º La aprobación y derogación de las leyes en tanto no estén excluidas de la competencia del referéndum".

Prusia. artículo 6 "Por iniciativa popular se puede demandar: a) la revisión constitucional; b) la aprobación, modificación o derogación de una ley".

También la contemplan las Constituciones de: Austria (art. 41); Estonia (art. 29); Letonia (art. 65) y Lituania (art.103).

Italia en su artículo 71, reza: "El pueblo ejerce la iniciativa de las leyes, mediante la propuesta al menos de 50,000 electores de un proyecto articulado.

Lamentablemente el derecho de iniciativa popular tampoco fue apoyado ni promovido en nuestro país ya que si bien la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en sus artículos. 53, 55, 56 y 57 establece que la iniciativa popular es un método de , derogación o modificación de ordenamientos legales y reglamentos relativos al Distrito Federal; éste sólo se tramitará si se comprueba fehacientemente que la iniciativa se encuentra apoyada por un mínimo de cien mil ciudadanos, y se turnarían a las Comisiones de la Asamblea de Representantes con las reformas aprobadas en 1993, desaparecen ese mecanismo de democracia directa.<sup>21</sup>

Ahora bien la **Revocación Popular**, es el derecho de los ciudadanos a separar de sus funciones o destituir a aquellos funcionarios electos que no han cumplido con el mandato encomendado, o no han desempeñado bien sus funciones.

Es importante señalar que estos mecanismos de democracia directa a que nos hemos estado refiriendo, son comunes en el mundo moderno, inclusive

---

<sup>21</sup> Reformas a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (1978) publicadas el 16 de diciembre de 1983. capítulo sexto, art. 53 de la citada Ley.

varios países latinoamericanos como Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, los tienen contemplados en sus Constituciones al establecer lo siguiente:

## **Argentina.**

### **Capítulo Segundo.**

#### **Nuevos Derechos y Garantías.**

**Artículo 39.** "Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa".

**Artículo 40.** "El Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática.

El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio.

El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular".<sup>22</sup>

## **Brasil.**

---

<sup>22</sup> Constitución de la Nación Argentina. Sancionada por el Congreso General Constituyente. del 22 de agosto de 1994. Edición Oficial, p.p. 10 y 11

## Capítulo IV.

### De los Derechos Políticos.

**"Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante:**

**I plebiscito;**

**II referéndum;**

**III iniciativa popular."**<sup>23</sup>

## Colombia.

### Título IV

#### De la Participación Democrática y De los Partidos Políticos.

**"Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el refrendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.**

**La ley los reglamentará".**<sup>24</sup>

## Chile

### Capítulo I

#### Bases de institucionalidad.

**Artículo 5o "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.**

**El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana."**

<sup>23</sup> Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988; trad. Antonio López Díaz y Cesar García Novoa, Brasilia, 1990, p. 17.

<sup>24</sup> Constitución Política de Colombia; publicada en la Gaceta Constitucional No. 127, 1991, p. 39.

**Artículo 18.** "Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos."<sup>25</sup>

## **Paraguay**

### **Capítulo X**

De los Derechos y de los Deberes Políticos

#### **Del referéndum**

**Artículo 121.** "El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley.

#### **De las materias que no podrán ser objeto del referéndum.**

**Artículo 122.** No podrán ser materias de referéndum:

- 1) las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales;
- 2) las expropiaciones;
- 3) la defensa nacional;
- 4) la limitación de la propiedad inmobiliaria;
- 5) las cuestiones relativas a los sistemas tributarios monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación, y
- 6) las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.

---

<sup>25</sup> Las Constituciones Latinoamericanas. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, Tomo I p. 515.

### **De la iniciativa popular**

**Artículo 123.** Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley.<sup>26</sup>

**Perú.**

#### **Capítulo III**

De los Derechos Políticos y de los Deberes.

**Artículo 31** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años.

Es facultativo después de esa edad.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

**Artículo 32.** Pueden ser sometidas a referéndum:

1. La reforma total o parcial de la Constitución;
2. La aprobación de normas con rango de ley;

---

<sup>26</sup> Ibidem. p. 1123.

3. Las ordenanzas municipales;

4. Las materias relativas al proceso de descentralización.

No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor.<sup>27</sup>

## Uruguay

### Sección IV

De la Forma de Gobierno y sus diferentes Poderes.

**"Artículo 82.** La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana.

Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución: todo conforme a las reglas expresadas en la misma.<sup>28</sup>

Como hemos podido observar, dentro de estos mecanismos de democracia directa, consideramos que los más importantes son el referéndum y la iniciativa popular, sin embargo, aún cuando los mismos son muy convenientes ya que vinculan y acercan al ciudadano con sus gobernantes, también conllevan riesgos tal como lo afirma el Dr. Jaime Cárdenas Gracia que son los de afectar la representación política y la legitimidad de las instituciones, por lo cual no deben encomendarse sólo a uno de los poderes su ejercicio o control. Por lo que es conveniente que participen varios órganos en su aplicación.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Constitución Política del Perú, 1993, Ratificada por referéndum de 31 de octubre de 1993, Edición Oficial, Editora Perú, S.A p.p. 16 y 17.

<sup>28</sup> Constitución de la República de Uruguay, publicada en el boletín del Ministerio de Relaciones Exteriores, lunes 30 de enero de 1967, No 133-34 año IV, sancionada por el plebiscito popular de 27 de noviembre de 1966.

<sup>29</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia". México. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, 1996, p. 144.

Es por eso, y dados los acontecimientos políticos y económicos que se han venido sucediendo en nuestro país de principios de 1994 a la fecha, que consideramos necesario incluir estas figuras jurídicas dentro de nuestra Carta Magna ya que nuestro país se encuentra inmerso en una profunda reforma del Estado, orientada a la adecuación y perfeccionamiento de principios, instituciones y procedimientos en las áreas políticas, económica y social por lo cual es urgente establecer los mecanismos que permitan dicha evolución.

## CAPÍTULO V

*"El derecho electoral es la misma esencia de la constitución".*

Junius (1511-1575)  
erudito inglés.

### EL SUFRAGIO

#### 5.1 BREVES ANTECEDENTES HISTORICOS.

Como desde que existe la sociedad unos mandan y otros obedecen, y en consecuencia existe el poder, la forma de transmitirlo es un viejo problema. En algunas partes se resolvió haciéndolo hereditario y en otras electivo.

Así el sufragio es el medio por el cual el pueblo procede a la elección de sus autoridades, siendo él un elemento básico de todo régimen democrático.

**Origen.** "La práctica de la elección es tan antigua como la sociedad. Desde que los hombres se agruparon en familias constituyendo tribus, pueblos y naciones; en cuanto se crearon intereses colectivos, se impuso la necesidad de establecer leyes para regirse, de legisladores para dictar aquellas leyes, y de agentes para hacerlas cumplir. La autoridad social se encarna forzosamente en un hombre, en una familia o en una casta. El más valiente el más sabio o el más rico es el que gobierna. Pero las sociedades no podrían, sin exponerse a graves peligros, quedar huérfanas de autoridades. ¿Cómo se transmitiría el poder?. Por herencia o por elección. Las tribus bárbaras elegían a sus jefes por aclamación."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Diccionario Enciclopédico Hispano Americano. Edit. Montaner y Simón. Barcelona España. 1984.

Aristóteles por su parte dice: "que para la designación de los magistrados se usa la suerte en las democracias y la elección en las oligarquías"<sup>2</sup> y Platón señala que: "la democracia surge cuando los pobres, lograda la victoria, ejecutan a una parte de los adversarios, destierran a otra parte, pero con los demás comparten en plena igualdad la administración del Estado y de los campos y dejan que la suerte determine la autoridad de entre la parte predominante".<sup>3</sup>

En Roma durante la República, por largo tiempo las elecciones fueron sinceras. Pero el día en que la fortuna de la guerra creó grandes desigualdades sociales, cuando las riquezas del Asia corrompieron las costumbres y hubo ciudadanos suficientemente ricos para comprar los sufragios a millares, el foro se convirtió en teatro con frecuencia ensangrentado de encarnizadas facciones".<sup>4</sup>

El fundamento del sufragio está basado en el derecho que asiste a todo ciudadano de ser gobernado por las autoridades por él elegidas y de no pagar más que los impuestos consentidos.

Principio este último consagrado ya por la Carta Magna, en Inglaterra, en 1215.

El día en que se reconoció que el poder no constituía el privilegio de determinada casta o de ciertas familias, es decir que los gobiernos debían ser elegidos por el pueblo, tuvo lugar la emancipación de las naciones, quedando cimentado el imperio de la razón.

**Clases de Sufragio.** El sufragio puede ser activo o pasivo. Es activo cuando el ciudadano vota en una elección, por los candidatos para ocupar determinados cargos públicos; y es pasivo cuando se es elegido.

<sup>2</sup> Aristóteles. La Política Madrid. Edit. Bruguera. 1974, p. 55.

<sup>3</sup> Platón. Las Leyes. Estudio introductorio y preámbulos a los diálogos por Francisco Larroyo. México. Edit. Porrúa, col. "Sepan Cuantos", 1982, p. 40.

<sup>4</sup> Bodino, Juan. De La República, trad. castellana. Madrid. Turin. 1590.

Asimismo, el sufragio puede ser también directo o indirecto. En el primer caso ello ocurre cuando vota por determinados candidatos para ocupar los diversos cargos públicos a cubrir, tal como sucede en nuestro país (elecciones federales, estatales y municipales). En el segundo caso, el ciudadano vota por electores, que reunidos luego en colegio electoral, sufragan por los candidatos definitivos; como ocurre en los Estados Unidos de Norte América.

Caracteres del Sufragio. El sufragio reúne tres caracteres a saber:

- a) Es un derecho pues tan sólo lo pueden ejercer los ciudadanos
- b) Es un deber, pues todos los ciudadanos en condiciones de votar están obligados a ello.
- c) Es una función pública, pues mediante el mismo, al elegir a las autoridades, se participa en forma indirecta en el gobierno.

## **5.2 EL DERECHO DEL SUFRAGIO EN MEXICO.**

Como ya vimos, es a través del derecho de voto que los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país.

De aquí que podamos afirmar lo que señalaba Mariano Otero, que en los Estados populares las leyes que establecen el derecho al voto son fundamentales y tan importantes como las que en las Monarquías establecen quien es el monarca.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Otero, Mariano. Obras: recopilación. selección. comentarios y estudio preliminar de Jesús Reyes Heróles, México. Porrúa, 1967, Vol.I p. 55.

Por tal motivo cabe señalar que nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no es producto de un estudio de gabinete; sino el resultado de una serie de luchas que se han proyectado a través del tiempo.

El sufragio nace con el movimiento de Independencia en 1810. Se expresó de facto por primera vez, en forma plebiscitaria, en Celaya el 21 de septiembre de ese año, cuando cerca de cincuenta mil hombres eligen a Miguel Hidalgo y Costilla como capitán general del ejército insurgente y primer jefe de gobierno con el título de "Protector de la Nación" y en Acámbaro, lo aclaman como Generalísimo; elección legitimada por los ayuntamientos de las ciudades y villas por donde camina.

Así se forma el primer Congreso Constituyente de la Nación en armas, que se instala en Chilpancingo en 1813, así como para nombrar a José María Morelos como generalísimo "en quien se deposita según el acta el ramo ejecutivo de la Administración pública".<sup>6</sup>

Es importante señalar que en todos los ordenamientos legales en materia electoral de la primera mitad del siglo XIX con excepción de las Reglas promulgadas en 1830, se instituyó el voto indirecto en segundo grado, hasta que, durante la Reforma, se aprobó la elección indirecta en primer grado:

En la elección indirecta de segundo grado, los ciudadanos votaban en juntas de parroquia o municipales: eran las elecciones primarias, en las cuales se elegía, por mayoría simple, con intervención de la suerte en casos de empate y por voto público, a un elector de partido o de distrito, a fin de que se trasladara ala cabecera del lugar y participara en las reuniones electorales secundarias;

---

<sup>6</sup> Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México. 1808-1985*. México, Porrúa 13ª Ed. 1985, p. 38.

éstas a su vez, elegían de entre los electores, por mayoría absoluta de votos, con segunda vuelta a mayoría relativa, intervención de la suerte en caso de empate, y voto secreto, a uno de ellos, para que éste los representara ante las juntas electorales de provincia. El nuevo elector viajaba a la capital provincial, provisto de cartas credenciales que lo acreditaban como tal, a fin de elegir en esta elección terciaria, conforme al mismo procedimiento de la elección secundaria, de entre sus iguales, al diputado que debía representar a la provincia ante el organismo parlamentario respectivo.

En 1857 se establece el voto indirecto en primer grado, sosteniendo los procedimientos electorales de las juntas primarias o municipales así como los de las secundarias o distritales, no así las terciarias que se suprimieron. Las mismas elecciones primarias se modificaron. A partir de la Ley Orgánica Electoral de 1857, reglamentaria de la Constitución Federal de ese mismo año, los electores de las juntas primarias o municipales empezaron a ejercer el voto semisecreto, no públicamente como antes para nombrar a los electores de distrito. Estos electores a su vez 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. Fueron estos mismos electores los que también por primera vez en nuestra historia comenzaron a elegir por voto indirecto y secreto al presidente de la República, al de la Corte Suprema de Justicia y a los ministros de la misma.<sup>7</sup>

También cabe señalar que durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, el grupo conservador propuso que se limitara el derecho al sufragio a aquellos que pudieran leer y escribir. El diputado Peña y Ramírez combatió la propuesta por considerar que contrariaba los principios democráticos, "ya que las

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p.p. 83-85.

clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública."<sup>8</sup>

El sistema electoral de la Reforma se mantuvo hasta la Ley Electoral de 1911, aprobada por el Congreso a iniciativa del presidente Madero, en que el voto siguió siendo indirecto en primer grado, se volvió secreto desde la elección primaria.

Dicha ley se reformó en 1912, para establecer, por primera vez en la legislación nacional, el voto directo para la elección de los diputados y senadores; quedando el indirecto para las de presidentes de la República y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los ministros de la misma.<sup>9</sup>

En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la elección directa tanto de los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como del presidente de la República. Al mismo tiempo, modificó el sistema de designación de los ministros de la Suprema Corte.

Desde entonces hasta nuestros días el sufragio es universal e igual, pues no reconoce la existencia de votos calificados.

La Constitución de 1917, disponía en el artículo 34 que: "Son ciudadanos de la República, todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los siguientes requisitos:

I Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son,  
y

---

<sup>8</sup> Zarco, Francisco. Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857. México, El Colegio de México. 1956, p.76.

<sup>9</sup> Tena Ramírez, op. cit. p. 120.

II Tener un modo honesto de vivir.”

No obstante que con apoyo en el artículo que se comenta, las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de usos y costumbres del pasado determinó que durante toda la primera mitad del presente siglo no votaran.

Así y en virtud de que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país, en el año de 1953, durante el gobierno de Ruíz Cortínez, se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad de los nacionales de ambos sexos, quedando de la siguiente forma:

**Artículo 34.** “Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan además, los siguientes requisitos:

- I Haber cumplido 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II Tener un modo honesto de vivir.”<sup>10</sup>

En torno a esta cuestión conviene señalar que si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o grupos de personas, resulta evidente que no puede negarse ese derecho a las mujeres, que tienen intereses de todo orden en lo que concierne al aspecto moral, legal o económico de la vida del país.

Otro factor que contribuyó a universalizar el sufragio en México fue la reforma que en el año de 1969, experimentó el artículo 34 constitucional, con el propósito de reducir el requisito de la edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir 18 años de edad, con independencia de su estado civil.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953.

<sup>11</sup> Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1969.

Esta reforma permitió poner fin a una situación irregular originada por el hecho de que por una parte la ley sobre la materia no reconocía derechos políticos a los menores de 21 años y por otra, diversos ordenamientos legales le conferían a los mayores de 18 años aún cuando en forma indirecta o circunstancial, ciertos derechos que les permitían participar en la vida política.

En la iniciativa de reforma presentada ante el Congreso de la Unión, se dijo en apoyo a las mismas; "Las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman - como en todo el mundo contemporáneo - ser escuchadas y contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva. El canalizar esta expresión por medios institucionales, no es sino adaptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país...."

En este orden de ideas podemos decir que el sistema político mexicano descansa sobre el principio de que, el sufragio es universal y que la voluntad ciudadana debe expresarse en forma individual, por medio del voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermediario alguno.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, además de señalar que el voto es universal, libre secreto y directo, le ha agregado otras dos características: la de ser personal e intransferible.

El voto personal se contrapone al corporativo, que es la representación política que se otorga a los grupos que participan en la economía, destinándose a cada uno de los sectores que la conforman un número de curules en los órganos parlamentarios. El voto corporativo se estableció en las leyes electorales de 1821, 1843 y 1846.

De entonces a la fecha, aún no declarado expresamente, lo que ha prevalecido en nuestra legislación electoral ha sido el voto personal.

El voto no transferible, consiste en dar a cada elector un voto en circunscripciones pluripersonales, por un sólo partido, en una sola demarcación que tiene asignada determinado número de curules; es probable que el Legislador haya decidido agregar en el Código de 1990 que el voto es personal e intransferible además de universal, libre, secreto y directo, no sólo para dar más precisión a la cosa electoral, o como consecuencia de las concesiones hechas por la mayoría parlamentaria a la oposición, en aras del consenso, sino también, aparentemente para fijar los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas relativas al voto, tanto según el sistema de mayoría relativa, cuanto igualmente del de representación proporcional.

Con base en las consideraciones antes formuladas, podemos afirmar que para que exista una verdadera participación de la ciudadanía esta debe votar por que al hacerlo el ciudadano además de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne al país, refrenda confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno.

En cambio, no votar significa menosprecio por los derechos ciudadanos y oposición al fortalecimiento democrático que procuran los actos que configuran el proceso de reforma política dentro de la reforma del Estado.

### **5.3 REGULACION CONSTITUCIONAL**

La Constitución establece el derecho de sufragio en los artículos 35 y 41, de la forma siguiente:

**"Artículo 35.** - Son prerrogativas del ciudadano:

- I.- Votar en las elecciones populares;
- II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establece la ley;
- III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;<sup>12</sup>
- IV.- Tomar las armas en el ejército o guardia nacional para defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V.- Ejercer, en toda clase de negocios, el derecho de petición".

"**Artículo 41.**- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y en los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal....

Así en el tercer párrafo del citado numeral se establece:

"...Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hará posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".<sup>13</sup>

Del estudio de estos artículos, podemos deducir lo siguiente:

**EL VOTO ES UN DERECHO.** La Constitución contempla el voto como derecho y no como deber. De acuerdo con los principios democráticos y representativos de gobierno establecidos en el artículo 40, se señala claramente

<sup>12</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.

<sup>13</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

la intención de reconocer el sufragio dentro de su justa dimensión: la de un derecho subjetivo público. Para comprobar esto basta con fijarse en la mención que hace al principio el artículo 35, antes transcrito: "Son prerrogativas del ciudadano..."

**ES UN DERECHO UNIVERSAL.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 34º de la Constitución, basta con el hecho de ser ciudadano, esto es: I ) Tener la calidad de mexicano; II ) Haber cumplido 18 años, y III ) Tener un modo honesto de vivir, para poder ser titular de este derecho sin importar razones de origen étnico o sexo.

Más adelante haremos especial referencia a la situación jurídica de los ministros de los cultos en este aspecto.

**LIBERTAD EN SU EJERCICIO.** Esta libertad comprende dos aspectos: a ) en cuanto que expresión de la voluntad política, debe externarse de manera espontánea, no estar sujeta a ninguna coacción que desvirtúe su original intención o de lo contrario, al igual que sucede con otros actos jurídicos debería considerarse como una causa de invalidez y b) el individuo debe tener una efectiva libertad de elegir a quien le parezca el más apto para representarlo en las funciones de su gobierno. Uno tiene la facultad de elegir a quien quiera, sin que esto le represente ninguna represalia.

**EJERCICIO SECRETO DE ESTE DERECHO.** Característica íntimamente ligada a la anterior. Es la forma más efectiva de garantizar la libertad en el ejercicio del voto.

Este secreto implica el uso de boletas que no están firmadas al momento de la elección, para su validez en el recuento, mismas que deben depositarse personalmente en las urnas respectivas.

### **a) El Sufragio Activo.**

De conformidad con las características propias del derecho de sufragio activo que señaláramos en el inciso anterior, la Constitución exige un mínimo de requisitos a cumplir para el adecuado ejercicio del derecho de sufragio activo.

Estos requisitos son exigencias emanadas de la naturaleza misma del derecho en cuestión. Están principalmente encaminadas a proteger el derecho de voto, así como el resultado de las elecciones. Se contemplan como medidas tendientes a alcanzar una mayor autenticidad en las elecciones, y son los siguientes:

1.- **SER CIUDADANO MEXICANO.**- Para ser ciudadano mexicano basta con tener de acuerdo al artículo 34 constitucional, la calidad de mexicano la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o naturalización -artículo 30 constitucional incisos a) y b) -, haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

2.- **INSCRIBIRSE EN LOS PADRONES ELECTORALES.**- Este es el único medio de poder saber el número de probables votantes en las grandes sociedades urbanas de hoy. Y mediante ese conocimiento se pueden evitar maniobras fraudulentas, así como el que personas de otros lugares elijan al representante de una comunidad distinta a la que les corresponde.

3.- **VOTAR EN EL DISTRITO ELECTORAL CORRESPONDIENTE.**- Gracias al padrón electoral se puede dividir a las distintas regiones del país en distritos electorales, con el fin de obtener una mejor proporcionalidad de representación, principalmente en lo que se refiere a las elecciones de los

miembros del Poder Legislativo. Además, esta es una obligación tendiente a evitar el fraude que representa el votar varias veces. Si no existiera esta limitación en el ejercicio del derecho de voto, una persona podría hacerlo, cuantas veces se lo permitiese su capacidad de transportarse.

Debido a la gravedad de esta obligación, la misma Constitución establece la sanción que recaerá en quien no la cumpla: la suspensión de derechos del ciudadano durante un año además de las sanciones que señalen otras leyes.

Vale la pena señalar que, en la lucha política, la confrontación democrática se ha desplazado esencialmente a la cuestión electoral, del sufragio. La crítica sobre la democracia, en México se concentra casi enteramente en ese punto, considerando que existen numerosas razones para que haya sido así.

Desde la década de los sesenta fue evidente la imposibilidad de continuar con un régimen que monopolizaba prácticamente el 100% de los puestos electorales: en la mejor tradición de los equilibrios que corrigen los extremos de la exclusión, el gobierno procedió, como ya vimos en capítulos anteriores a hacer varias reformas a la Ley Electoral para lograr al menos en la Cámara de Diputados, por distintas vías, una representación de las oposiciones, a fin de que se reflejara, en la distribución de los escaños, la opinión pública y política diferenciada.

En los últimos años, sobre todo después de 1988, la batalla en ascenso de las oposiciones, y algunos de sus éxitos indudables, han forzado al gobierno, al partido y a los organismos electorales a reconocer triunfos que no tenían precedentes, en la Cámara de Senadores y en los gobiernos de los Estados. Reconocimiento sin duda de la pluralidad que vive el país, efectivamente se ha

expresado una decisión o voluntad política del sistema de decidir el reconocimiento de otros triunfos.

Es claro que el estricto respeto al voto es una precondition de toda democracia posible. Así, puesto que el sufragio efectivo está en México históricamente en duda, se explica y aún se justifica que la batalla por la democracia se concentre en este tema.

Sin embargo, creemos que el sistema democrático debe contener opciones de gobierno, alternativas programática y de poder que la ciudadanía pueda tener frente a sí para poder decidir y que se exprese válidamente la voluntad general.

Consideramos elemental la posibilidad de que distintas formaciones políticas y ciudadanas, por su capacidad organizativa y programática, estén en capacidad real de formar gobierno y ejercer el poder y de que si tal es la decisión soberana de la ciudadanía, se respete escrupulosamente.

La inicial apertura democrática en el Congreso y en los Estados significa ya una práctica apreciable en esa dirección. Se trata de un proceso que se construye, que esta en marcha y que no será posible detener.

#### **b) El Sufragio Pasivo.**

De acuerdo con la forma de gobierno "...republicana, democrática y representativa..." que adopta la Constitución Federal, en su artículo 40 se considera el sufragio pasivo como un derecho.

Si el gobierno es, por mandato constitucional, de renovación periódica <sup>14</sup>. Si la soberanía reside de manera esencial y originaria en la nación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 constitucional; si el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados, según el artículo 41 del mismo ordenamiento, y si todos son iguales ante la ley tal y como lo reconoce dicha ley suprema, luego entonces todos deben tener el mismo derecho de acceder a los cargos de elección popular, si son elegidos para ese efecto por el pueblo.

Es así como es contemplado el sufragio pasivo por la Constitución. Es por ello que el artículo 35 constitucional en su fracción II, establece que es: "...una prerrogativa del ciudadano..." " II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley."

Por ello es que cuando el artículo 36 fracción IV, del mismo texto legal habla, refiriéndose al sufragio pasivo, de la obligación de los ciudadanos de desempeñar los cargos de elección popular, debe entenderse que no se refiere al derecho de sufragio pasivo, sino al desempeño del cargo de elección popular.

El sufragio pasivo es un derecho, una facultad que se puede ejercer o no, pero que una vez ejercida, y si se es elegido para desempeñar un cargo de elección popular, se tendrá la obligación de llevar a cabo dicho cargo. Al respecto, nos señala De Andrea Sánchez que: "Se debe apuntar que una de las intenciones del legislador al establecer la obligación contenida en la fracción IV (se refiere al artículo 36 constitucional) consiste en evitar la adopción -por parte de un candidato vencedor en elecciones populares- de posturas frívolas, tales

---

<sup>14</sup> Artículos 51, 56, 83 y 122 fracción III 2o párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

como la de negarse a desempeñar un cargo para el que fue electo popularmente, y para lo cual se utilizaron recursos y tiempo de la sociedad, que de no respetarse el mandato popular se verían desperdiciados".<sup>15</sup>

Ahora bien, esta obligación no debe ser entendida solamente como eso; también hay que considerar que desde el momento en que alguien ejerce su derecho de sufragio pasivo, si resulta victorioso en elecciones populares para el desempeño de un cargo, tendrá el derecho de hacerlo.

La Constitución establece los cargos de elección popular, así como los requisitos para poder ejercitar el derecho de sufragio pasivo. Estos varían según la naturaleza del cargo al que se aspire.<sup>16</sup>

Debemos señalar que este derecho para su legítimo ejercicio, requiere de la realización del aspecto activo del derecho de sufragio con todas sus condiciones de validez, como lo son: que el voto sea universal, libre, igual, secreto, que se ejercite periódicamente y de manera auténtica. Sin estas condiciones previas, no tiene sentido hablar del derecho pasivo de sufragio.

### **c) La Situación Jurídica de los Ministros de culto**

Las siete leyes constitucionales de 1836, tan proclives como fueron a la entronización de fueros y privilegios, inhabilitaron a los ministros de culto para ser candidatos a puestos de elección popular. La convicción de que el ministerio es incompatible con el desempeño de cargos de elección popular ha perdurado a lo largo de la historia constitucional.

---

<sup>15</sup> De Andrea Sánchez, Francisco José, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, UNAM-III, México, 1985, p.96.

<sup>16</sup> Artículos 55 para ser diputado, 58 para ser senador, 82 para ser Presidente de la República y 122 fracción III, 3er párrafo para ser Representante de la Asamblea del Distrito Federal.

Ahora bien, consideramos importante señalar lo dispuesto por el artículo 130, inciso d) de nuestra Carta Magna, reformado recientemente por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, en lo concerniente al tema en cuestión.

Así tenemos que el citado numeral textualmente manifiesta:

" **Art. 130.** El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo....

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieran dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados:...."

Como podemos observar de lo anteriormente vertido, tenemos que en cuanto al voto pasivo la Constitución de 1917, limita el voto pasivo por diversas razones como la edad, residencia, origen, función o cargo. Esta última limitación, es relevante para examinar el caso de los ministros de culto. Las normas fundamentales consideran que la función o cargo puede afectar el carácter de la representación que encierra el voto pasivo, en virtud de una presunción en contra de la igualdad de oportunidades para candidatos. El ministro de una confesión quedaría, en este sentido, igualmente excluido.

Esta restricción que existe en nuestras leyes, obedece a la naturaleza del ministerio y a las características de su desempeño. La influencia que pueden tener sobre los electores, quienes se consagran a tales actividades, la disparidad de fuerzas que pudiera darse entre candidatos, cuando uno de ellos fuera ministro

de algún culto, exigen que se mantenga esta limitación. Sin embargo, dado que la razón de su existencia se deriva de la función que se desempeña o de la calidad profesional que se tiene, la limitación debe entenderse no como pérdida de derechos políticos, pues esta vinculada al cargo o función como las hay otras en nuestra Constitución.

Por tanto, en la reforma se ratifica que los ministros de culto no tengan el voto pasivo. Pero se incluye también el caso de aquellas personas que hayan renunciado al ministerio del culto y que por ello puedan ser votados en las condiciones, plazos y términos que fije la ley.

Por otro lado respecto al voto activo la reforma concede a los ministros de culto el voto activo. La secularización del Estado y de la sociedad se ha consolidado.

A principios de siglo, la inexistencia de partidos permitía a la institución eclesiástica dominante y a sus ministros una influencia decisiva en la canalización del voto. Hoy, la movilización para el voto está a cargo de partidos políticos y las características del voto, universal, secreto, y libre, permiten eliminar la prohibición sin efectos negativos para la vida democrática del país.

La participación política de las iglesias a la que se opone la sensibilidad de los mexicanos no excluye este derecho político común que, como ciudadanos y en circunstancias completamente diferentes, los ministros pueden tener sin reproducir los riesgos que en el pasado motivaron su prohibición.

## **CAPITULO VI**

***"Antes de construir una ciudad, hay que formar ciudadanos"***

Danton, Georges Jaques (1759-1794)  
abogado y político francés.

### **LA DEMOCRACIA DEL DISTRITO FEDERAL.**

#### **6.1 Origen del Distrito Federal**

##### **a) Antecedentes Históricos.**

Haremos un breve análisis del origen de la ciudad de México, es decir, del nacimiento de nuestra ciudad, una descripción, aunque muy escueta, de ésta, desde sus orígenes hasta la actualidad y como se fue transformando hasta llegar a convertirse en el "asiento" de los Poderes Federales.

De estimarse la importancia de la ciudad de México, sólo por la cifra que actualmente alcanza su población alrededor de 20 millones de habitantes, o por su extensión territorial quedaría colocada entre las diez primeras del mundo. Pero estas características son las que dan a esta gran ciudad excepcional interés para su estudio, desde diversos puntos de vista: geográfico, histórico, político, étnico, sociológico, cultural y desde luego jurídico.

La ciudad de México se encuentra, geográficamente en una meseta elevada a más de 2,200 metros de altitud, en un valle plano, o casi, de enorme amplitud y circundado en tres cuartas partes por elevadísimas serranías y en vivo contraste con su latitud tropical, habiéndose asentado en él pueblos de culturas antiguas como la Teotihuacana y la Tolteca, cuyas formas de vida nos hablan aún

de restos de notables edificaciones encontradas en diversas partes. Pero no es sino hasta el siglo X de nuestra era que llegan las tribus nahuas y hasta los siglos XII, XIII y principios del XIV, que advienen los Mexicas y fundan la ciudad de México-Tenochtitlan, en un islote cuya porción corresponde a lo que hoy es la zona del Zócalo de la ciudad de México.

Sobre la fundación de la Ciudad de México, el Códice Mendocino señala que ésta se llevó a cabo entre un año *Ce técpatl*, Uno pedernal (nombre calendárico de Huitzilopochtli) y *Orme calli*, Dos casa: o sea en 1325.<sup>1</sup>

En cuanto a la etimología de la palabra México, es importante mencionar que existen setenta versiones distintas del nombre México. A continuación y por considerarlo interesante presentamos un resumen de las mismas. Así tenemos:

- 1) México, "país de los colúas" (Cortés)
- 2) de Meshi, Mesías (García, Beaumont, Martín del Castillo)
- 3) de Mecsi, ungido o Cristo (Fray Servando Teresa de Mier)
- 4) de Mexitli, ungido (Orozco y Berra)
- 5) de Mexiti, hijo de Ocite (Ixtilixóchitl)
- 6) de Mexitli, literalmente "el que mata con flecha de obsidiana" o sea "el señor de la muerte y de la guerra" (Javier Rondero)
- 7) An-óxtli-tlácatl=mexicatli (Galicia Chimalpopoca)
- 8) de Mecitli, abuela de maguey (Del Paso y Troncoso)
- 9) de Mecitli, otro nombre del dios terrestre Tlaltecuhтли (Leyenda de los Soles)
- 10) de Mecitli, liebre de maguey (Sahagún)

---

<sup>1</sup> Gutierre Tibón. "historia del nombre y de la fundación de México". Fondo de Cultura Económica, México, 3a. edición 1993. la reimpresión 1995. p. 14

11) Donde (está) la liebre magueyera (Galicia, Chimalpopoca, Silva, Rendón)

12) Lugar entre magueyes (Enrique Juan Palacios, Ángel García Conde)

13) Quite de maguey en flor (Barra y Valenzuela)

14) En la frontera del magueyal (Martínez Gracida)

15) Lugar en el ombligo de maguey (Motolinía, Torquemada)

16) Tallo central del maguey, dios-planta (Chavero)

17) Maguey cósmico: los montes son las pencas (A. M. Garibay K)

18) Meixo, en el haz del maguey (Cabrera)

19) Lugar del magueyal (Cabrera)

20) Metl, maguey, en el nombre de Mexitli y México (Teja Sabre)

21) En el infierno del maguey (Borunda)

22) Origen (divino) del magüey (Informador Anónimo)

23) Lugar de liebres (que corren) entre magueyes (Byron Mc. Afee)

24) Maguey con varios tallos (Nicolás León)

25) En la venerable piedra del maguey (Códice Mendocino, Tecineuh)

26) de Metzineuh, "el que ha desarraigado el maguey" (Clark Cooper)

27) Centro de la región pulquera (Avilés Solares)

28) Comedores de berro silvestre (Cristóbal del Castillo; Mendieta)

29) Lugar de mastuerzos (Martínez Gracida)

30) Vestidos de hojas grandes, Méxiti (Betancourt)

31) En los mezquites (Francisco J. Santamaría)

32) de mezquite, árbol lunar consagrado a Mexitli (Corona Nuñez)

33) Algo que arroja el viento (Origen de los mexicanos)

34) Tierra chica o estrecha (Claro Picaso)

35) Mexicaanoob, barbas de pluma (Martínez Paredes)

36) Manantial de la uva (Tezozómoc)

37) En el centro del manantial (Martínez Gracida)

38) Manadero (López de Gómara, Cervantes de Salazar, Motolinía)

- 39) Fuente o Manantial (Torquemada, Juan Francisco Sahagún de Arévalo)
- 40) Sumidero de Mexie (De la Serna)
- 41) Gente sepultada bajo la lava (Time)
- 42) de Mexi, araña en Otomí
- 43) Vestimenta de piel de liebre (Códice Vaticano Ríos)
- 44) Lugar de nobles (Galicia Chimalpopoca)
- 45) La hondonada gris (Informador Anónimo)
- 46) de un pueblo Mixithl (Historia de los mexicanos por sus pinturas)
- 47) Lugar del dios Mexictzin (Orozco y Berra)
- 48) de Mexihtzin, o sea Hitzilopochtli (Hans Lenz)
- 49) de Mexitle, o sea Tezcatlipoca (Motolinía)
- 50) Lugar del templo de Mexitli (Buschmann)
- 51) de Mexitli, caudillo (Tovar, Acosta, Durán, Clavijero)
- 52) Lugar habitado por Mexiti (Motolinía)
- 53) de mixiti o mexicana (Torquemada)
- 54) Lugar de Mexicatli (Azcué y Mancera)
- 55) Lugar de mexicanos (Códice Ramírez); población de los mexicas  
(Veytia)
- 56) Maguey-luna (Arreola)
- 57) El dios agorero les dijo que él era la luna (Cristóbal del Castillo)
- 58) Ciudad de la luna, Selenópolis (Diego José Abad)
- 59) Metziko, en (la tribu de) la luna (Luna Cárdenas)
- 60) Lugar de la luna, Metzco (Martínez Gracida)
- 61) En el centro de la luna (Antonio del Rincón)
- 62) Cara de la luna, Metzisco (Hans Lenz)
- 63) Vieron la luna representada en el lago (versión recogida por Clavijero)
- 64) Lugar de los hijos de la luna (Cristóbal del Castillo)
- 65) Vista de la luna (Ajofrín)
- 66) La ciudad que emerge del agua (Marc Jost)

- 67) de Metztli, la luna, o sea Eva (Dámaso Sotomayor)
- 68) Mexicus est luna (Panéگیرico de Eguiara y Eguren)
- 69) En el centro (del lago) de la luna (Alfonso Caso)
- 70) En el ombligo de la luna (Gutierre Tibón)<sup>2</sup>

Precisamente para Gutierre Tibón, quien se llevó treinta años en la investigación a cerca del origen del nombre de México, este significa "en el ombligo de la luna", ya que *metz(tli)*, luna; *xic(tli)*, ombligo y *co*: *metzshicco*, o sea México

La palabra Tenochtitlan, procede de las voces "te-nochtitlan", el primero de sus elementos quiere decir, tuna, el segundo significa nopal, y el tercero denota lugar de, por lo que la palabra completa significa: "lugar en donde hay o abundan las tunas de nopal".<sup>3</sup>

El nombre de la capital azteca Mexicco Tenochtitlan existe todavía y se usa por lo menos en veintiséis idiomas indígenas de México, Guatemala y los Estados Unidos. En cinco hablados en regiones que colindan con el mundo azteca, se traduce literal o aproximadamente el significado lunar de México: tres veces en misteco; una en otomí, pame, cuicateco y tarasco.

"Son propiamente estas correspondencias y dos del tlapaneco: centro y ombligo, las que prueban la exactitud del primero de los dos nombres esotéricos de México: ombligo de la luna. El segundo, Tenochtitlan, alusivo a la tuna dura y colorada, símbolo del corazón humano, se conserva en otomí y mazahua".<sup>4</sup>

<sup>2</sup> *Ibidem*, p.p. 139,140 y 141.

<sup>3</sup> México a Través de los Siglos Edit. Cumbres. México, Tomo Y, 1953.

<sup>4</sup> Gutierre. Tibón. op. cit. p.145.

Los Mexicas logran asentarse en este lugar, pero carentes de agua y alimentos suficientes en el islote, pronto se adueñan de todos los bordes de la laguna sometiendo a todos los pueblos en ellos establecidos y aún, extendiendo sus dominios a lejanos territorios fuera del Valle.

Así, la ciudad de México-Tenochtitlan crece en extensión con terrenos ganados a la laguna, levantándose en ella grandes edificaciones hasta convertirla en la gran ciudad que encontraron asombrados los españoles del siglo XVI.

Dos mundos radicalmente diferentes toman entonces contacto, choque violento que se produce en nuestra historia, prevaleciendo, finalmente, la cultura invasora y, en un intento de cambio total, arrasan con la ciudad existente e inician sobre sus ruinas la edificación de una nueva; nuevo idioma, nueva religión nuevo orden jurídico y social, en resumen, tres siglos de dominación dan forma y hacen de ella la primera ciudad del Continente, de ahí el profundo interés que suscita el conocimiento y estudio de esta nueva cultura.

Es así como esta ciudad se convierte en el centro difusor del cristianismo en América, es sede de las primeras casas de cultura europea, lugar de fundación de la primera imprenta, vivero de la importación de especies animales y vegetales aquí desconocidas y para la exportación de las desconocidas en el "Viejo Continente"

La dominación española finaliza en el siglo XIX, y la ciudad de México, es el centro de la nueva Nación Mexicana. y como tal, testigo y escenario principal del proceso de su evolución muchas veces violentos, hasta el momento actual.

Durante más de un siglo, la ciudad no se extendió de manera importante, aunque sí se transforma paulatinamente, sujeta a cambios políticos e influencias externas que dejaron huella en su historia.

No es sino a partir del primer cuarto de este siglo, que se inicia el explosivo desarrollo de nuestra ciudad. La ciudad de México tal como la podemos observar en estos tiempos presenta aspectos diferentes, algunos de ellos son supervivencias de las diversas etapas históricas por las que ha atravesado y, por otro lado, encontramos una ciudad moderna que se puede comparar con cualquiera otra de las grandes ciudades del mundo.

#### **b) Antecedentes Políticos.**

La forma federativa de nuestro país, se desarrolló en un proceso inverso al de su lugar de origen, es decir aún cuando el Distrito de Columbia fue el modelo sobre el cual se basaron nuestros Constituyentes para la creación de nuestro Distrito Federal, su evolución necesariamente tomó rumbos distintos.

En efecto, se ha manifestado en diversas ocasiones que la importación del federalismo fue copia y síntesis de la Constitución norteamericana

A este respecto consideramos importante señalar, lo vertido por el Dr. Emilio O. Rabasa, en su obra "historia de las Constituciones Mexicanas", al manifestar que:

"Aun cuando la importación del federalismo fue brusca y casi sin conocer la teoría en verdad, la adopción del sistema, no resultó, de ninguna manera, incongruente, ya que en definitiva se lograba todo aquello por lo que se había luchado en la independencia y que estaba latente en el Congreso: en forma

determinante suprimir el absolutismo que en ese momento se presentaba escondido dentro del republicanismos, pero también otorgar a las antiguas provincias de la Nueva España, cuya penuria había sido más por el abandono que por una dominación efectiva, los mismos principios de autosuficiencia política que se otorgaban al gobierno federal, es decir, garantizar a los Estados un gobierno republicano, representativo y popular".

Así continúa diciendo el autor.: "Muchos variados, novedosos y revolucionarios principios adoptaron los constituyentes de 1824. No es en su demérito que lo hubieran tomado de otras latitudes geográficas y de distintos sistemas políticos. Lo importante es que tuvieron de aceptar e imponer lo más adelantado de su época y terminar con todo tipo de autocracia monárquica o republicana"<sup>5</sup>

Estamos de acuerdo con el Dr. Rabasa en que la gran cuestión del Constituyente de 1824, fue la adopción del federalismo, así como de la enorme trascendencia que para nuestra historia y dentro de nuestras instituciones políticas tuvieron el Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824 y la Constitución del 3 de octubre del mismo año.; ya que con estos documentos se establece una nueva forma de gobierno.

Ahora bien, el Distrito de Columbia, se creó por que los Estados de Maryland y Virginia deciden ceder a una nueva entidad (Distrito de Columbia), para residencia de los Poderes Federales. En este sentido, en la Constitución Norteamericana se señaló, entre las facultades del Congreso Federal la de: "Legislar exclusivamente en todas las materias concernientes al distrito, que por cesión de uno o varios Estados y aceptación del Congreso, haya sido elegido para la residencia del gobierno federal. distrito cuya área no podrá exceder de

---

<sup>5</sup> Emilio O Rabasa. Historia de las Constituciones Mexicanas. México UNAM 1990 p.p 27 y 28

diez millas cuadradas" ,originalmente dicho territorio comprendía 100 millas cuadradas pero en 1846 la cesión de Virginia fue devuelta conservando el Distrito un área de cerca de 62 millas."<sup>6</sup>

En México, la adopción de nuestra entidad como asiento de los Poderes Federales, operó en sentido inverso al existir previamente el Estado unitario al organizarse política y jurídicamente, otorga y reconoce en favor de las entidades que la constituyen, una autonomía ( más no soberanía como explicaremos más adelante ), para manejar sus asuntos internos e incluso para estructurarse internamente, pero respetando las reglas bases y principios que en el ordenamiento federal se le impusiera.

A este respecto, el documento original del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824, señalaba:

" El Soberano Congreso Constituyente mexicano ha tenido a bien decretar lo siguiente

### ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION FORMA DE GOBIERNO Y RELIGION

Art1º La Nación Mexicana se compone de las provincias comprendidas en el territorio del virreinato llamado antes de Nueva España, en el que se decia capitania general de Yucatán y en el de las comandancias generales de provincias internas de Oriente y Occidente

Art. 2º La nación mexicana es libre e independiente para siempre de España y de cualquiera otra potencia, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona

Art. 3º La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más

---

<sup>6</sup> Felipe Tena Ramirez. Derecho Constitucional Mexicano. Edit Porrúa. México. 1984. pág. 305.

conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas según crea convenirle más.

Art. 4° La religión de la nación mexicana es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana. La nación la protege por leyes sabias y justas, y prohíbe el ejercicio de cualquier otra.

Art. 5° La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

Art. 6° Sus partes integrantes son Estados libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalle en esta acta y en la constitución general.

Art. 7° Los Estados de la federación son por ahora los siguientes: el de Guanajuato; el interno de Occidente, compuesto de las provincias de Sonora y Sinaloa; el interno de Oriente compuesto de las provincias de Coahuila, Nuevo León y los Tejas; el interno del Norte, compuesto de las provincias de Chihuahua, Durango y Nuevo México; el de México; el de Michoacán; el de Oajaca; el de Puebla de los Angeles; el de Querétaro; el de San Luis Potosí; el de Nuevo Santander, que se llamará de las Tamaulipas; el de Tabasco, el de Tlaxcala; el de Veracruz, el de Xalisco; el de Yucatán; el de los Zacatecas. Las Californias y el partido de Colima (sin el pueblo de Tonila, que seguirá unido a Xalisco) serán por ahora territorios de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.

Art. 8° En la constitución se podrá aumentar el número de los Estados comprendidos en el artículo anterior, y modificarlos según se conozca ser más conforme a la felicidad de los pueblos."<sup>7</sup>

Por tal motivo consideramos que cuando el artículo 40 constitucional habla de la Federación "compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo

---

<sup>7</sup> Luis Malpica de la Madrid. La Independencia de México y la Revolución Mexicana a través de sus principales documentos constitucionales, textos políticos y tratados Internacionales. (1810-1985), México, Edit. Limusa. Tomo I pp 786,787.

concerniente a su régimen interior "se está empleando el vocablo "soberanos" en una acepción que no es la propia.

Etimológicamente, "soberanía" significa lo que está por encima de todo ( de super, sobre, se formó "superanía", "soberanía", palabra que según otros deriva de "super omnia", sobre todas las cosas ) A dicha acepción etimológica debe corresponder un contenido ideológico congruente,, respetuoso de la filiación lingüística del vocablo.

Este contenido es el que hemos dado a la palabra soberanía : el poder que esta por encima de todos es precisamente el que no admite limitaciones o determinaciones jurídicas extrínsecas. A este respecto, Tena Ramírez señala que la competencia de los Estados miembros de la Federación, para gobernarse por sí mismos dentro de las limitaciones impuestas por la Constitución federal, no es soberanía; criterio con el que estamos totalmente de acuerdo.

Por lo expuesto anteriormente creemos que en este contexto, soberanía es la facultad absoluta de autodeterminarse, mediante la expedición de la ley suprema que tiene una nación, y autonomía la facultad restringida de darse su propia ley que posee cada uno de los Estados de la Federación.

## **6.2 Organización Constitucional del Distrito Federal.**

Como referencia histórica debemos recordar, que la creación del Distrito Federal tuvo su origen en la Constitución de 1824, cuyo artículo 50 en su fracción XXVIII, consignaba como facultad del Congreso General la de: "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

Se planteó la cuestión de si el asiento de los "Poderes Federales" debía ser la ciudad de Querétaro o la de México, inclinándose la Comisión por la primera, pero por intervención de Fray Servando Teresa de Mier, el Congreso decidió finalmente, mediante el Decreto del 18 de noviembre de 1824, otorgar a la ciudad de México la residencia de los "Poderes Federales", siendo su distrito el comprendido en un círculo cuyo centro sería la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas

Por considerarlo de importancia para nuestro estudio, transcribiremos el mencionado Decreto que a la letra dice:

" Decreto de 18 de Noviembre de 1824. \_

Se señala á México con el distrito que se expresa para la residencia de los supremos poderes de la federación.

1. El lugar que servirá residencia á los supremos poderes de la federación, conforme á la facultad 28 del artículo 50 de la constitución, será la ciudad de México.

2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.

3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarque y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente.

4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley.

5. Interino se arregla permanentemente el gobierno político y económico del distrito federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogado.

6. En lugar de gefe político á quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el distrito federal.

7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el distrito federal, y para su gobierno municipal, seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.

8. El congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del distrito federal todo el tiempo que el mismo congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación.

9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca á las rentas comprendidas en el distrito federal.

10. Tampoco se hará en lo respectivo á los tribunales comprendidos dentro del distrito federal, ni en la eligibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito, hasta que sean arreglados por una ley.<sup>8</sup>

Posteriormente por Decreto del 11 de abril de 1826, se concede al Distrito Federal, el derecho de acreditar la elección de diputados para su representación dentro de la Cámara respectiva.

Una vez establecido el régimen federal en los dos documentos constitucionales citados, la ciudad de México quedó comprendida dentro del territorio del Estado de México, cuyos diputados se opusieron a que la capital de la República fuese la sede de los "Poderes Federales" ya que se afectaban sus límites territoriales, sin embargo, el núcleo de dicho Distrito cedió ante la mayoría parlamentaria, expidiéndose el Decreto aludido.

Pero al sustituirse el régimen federal por el central en 1836, "Las Siete Leyes Constitucionales", incorporan al Distrito Federal, al Departamento de México, por lo que la residencia de los Poderes Federales dejó de denominarse Distrito Federal, para asumir el nombre de "Departamento de México"; en este

---

<sup>8</sup> Luis Malpica de la Madrid. op. cit. p p 796,797.

periodo, la República Mexicana fue dividida en departamentos, distritos y partidos.

Esto fue establecido específicamente en la Sexta Ley Constitucional que se denominó "División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos", la cual constaba de 31 artículos y señalaba que la República se dividiría en departamentos, éstos en distritos y los distritos en partidos. El gobierno interior de los departamentos estaba a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general y siendo nombrados por éste. Los gobernadores duraban en su encargo ocho años, pudiendo ser reelectos. Entre otros requisitos se exigía el tener una renta anual de dos mil pesos. En cada departamento había una junta departamental que, entre otras facultades, contemplaba la de iniciar leyes relativas a impuestos, educación pública, industria, comercio, administración municipal y variaciones constitucionales.

En cada cabecera de distrito había un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno central. La duración del encargo sería de cuatro años, pudiendo ser reelectos y, entre los requisitos, tener por ingresos mil pesos anuales. En las cabeceras de partido había un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador, durando dos años en el encargo y también, se podía reelegir, teniendo ingresos por quinientos pesos anuales.

Se estableció la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808. Esos ayuntamientos estaban a cargo de las cárceles, hospitales, casas de beneficencia que no fueran de fundación particular. Sus miembros también debían tener ingresos de quinientos pesos anuales.

Las Bases Orgánicas de 1843 (202 artículos y XI títulos), reiteraron la independencia de la nación y la organización en República centralista, conservaron la división territorial establecida en 1836, dejando a una ley secundaria precisar el número y los límites de los departamentos, suprimió al Supremo Poder Conservador (establecido en la Segunda Ley Constitucional) y declaró que el país profesaba y protegía la religión católica.<sup>9</sup>

Al restablecerse en el año de 1846 la Constitución de 1824, el Distrito Federal reaparece con sus características originales. El acta Constitutiva y de Reformas de 22 de mayo de 1847, estableció en su artículo 6º que: "Mientras la Ciudad de México sea Distrito Federal, tendrá voto de elecciones de Presidente y nombrará dos senadores".

Consideramos importante señalar que Don Mariano Otero en su célebre voto particular propuso: "III Que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, sancionadas el 31 de enero y 24 de octubre de 1824, forman la única Constitución Política de la República", pero añadió: "VI Que además de esos códigos de observarse la siguiente Acta de Reformas".

Así, la primera reforma debía ser en sentido de arreglar el ejercicio de los derechos del ciudadano determinados en la ley fundamental como facultad directa del gobierno federal y no de leyes secundarias.

El artículo 2º, propuesto por Otero, establecía que el derecho de ciudadanía traía consigo el de votar en elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para discutir los negocios públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional. De las tres últimas prerrogativas, no se había

---

<sup>9</sup> Felipe Tena Ramírez Leyes Fundamentales de México. 1908-1983. México. Edit. Porrúa. 1983. pp. 107 y ss.

hecho mención en ninguna de las anteriores Constituciones, no obstante su gran importancia.

También como gran novedad Otero proponía la facultad del Congreso de la Unión de declarar nulas las leyes de los Estados que implicaran una violación al pacto federal, o fueran contrarias a las leyes generales. Igualmente, en defensa de las entidades federativas el determinar, por la mayoría de estas legislaturas, si las resoluciones del Congreso General fueran o no anticonstitucionales.

Por último, la mayor aportación de Otero fue: el Amparo. En efecto, los tribunales de la federación ampararían a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos concedidos por la Constitución y las leyes constitucionales.

Con el amparo, los derechos del hombre no serían mera declaración lírica, sino garantía constitucionalmente protegida.<sup>10</sup>

En 1854, bajo la dictadura de Santa Ana, los Estados cambian nuevamente su denominación por la de Departamentos y el Distrito Federal se convierte en "Distrito de México".

Posteriormente, en el Congreso Constituyente de 1857, se propuso que el Distrito Federal es decir, la sede de los "Poderes Federales", se cambiara al Estado de Aguascalientes, siendo esto rechazado; se dejó sin embargo, la facultad a los Congresos Constitucionales de poder cambiar la residencia de los "Poderes Federales".

---

<sup>10</sup> Estas notas han sido tomadas de Emilio O. Rabasa, op. cit., pp 53, 54 y 55.

Esta Constitución, en su artículo 46 estableció: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar". Incumbía al Congreso de la Unión el decretar este traslado; por tanto, el Estado del Valle de México, se formaría del territorio que en ese momento comprendía el Distrito Federal pero dicha erección sólo tendría efectos cuando los "Poderes Federales" se trasladaran a otro lugar, por lo que mientras no se cambiara la residencia de dichos "Poderes", la ciudad de México representaría al Distrito Federal cuyo órgano legislativo, fue el propio Congreso, según se determinó en el mismo artículo 72 fracción fracción VI del proyecto que expresaba:

"Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. Esta facultad de elección popular de las autoridades que regirían a los ciudadanos del Distrito Federal, se hizo independientemente de la ubicación territorial que se señalara como residencia de los "Poderes Federales", por tanto, no se extinguiría aunque el Congreso decidiera otorgar la residencia de éstos en otro lugar que no fuera el Distrito Federal.

La facultad a la que nos hemos referido es muy importante ya que, otorgó al Distrito Federal una categoría política al establecer que la ciudadanía tenía derecho a elegir, como ya lo apuntamos, a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, así como a los Diputados del Congreso que los representarían; además este derecho se hizo extensivo en el año de 1874 al conceder a esta entidad, la elección de dos miembros para el Senado de la República.

Cabe señalar que en esta Constitución se dio el Poder Legislativo unicameral, en el artículo 51, se establecía que el mismo se depositaba en una sola asamblea de diputados y suprimiendo a la de senadores.

Sin embargo, el senado de la República se restableció, por reforma constitucional realizada al citado numeral el 13 de noviembre de 1874, durante el gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada; quedando instituido en la Constitución de 1917.

Hubiera sido de gran importancia si esta facultad establecida en el artículo 72 fracción VI de la Constitución del 57, hubiese permanecido sin reformas y lo retomara el Constituyente de 1916-17 ya que los ciudadanos del Distrito Federal tendríamos una participación directa y real para elegir no sólo al Presidente de la República, Diputados y Senadores sino a la persona que funge como gobernador del Distrito Federal, es decir a lo que era el Regente de la Ciudad o Jefe del Departamento, ahora llamado "Jefe del Distrito Federal" según las reformas realizadas a los artículos 73 fracción VI, 76 y 122 constitucionales publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1993.

Ahora bien, en 1901, la fracción VI del artículo 52 fue modificada y la organización interna del Distrito Federal quedo sometida al Congreso de la Unión.

En 1903 con la expedición de la Ley Orgánica del Distrito Federal, éste se dividió en trece municipalidades, al frente de las cuales se colocó a un "Prefecto Político" (lo que ahora es el Jefe del Distrito Federal), nombrado por el Presidente de la República, quien por conducto de la Secretaria de Gobernación ejercía las funciones administrativas de dicha entidad,

Años más tarde en 1916, Don Venustiano Carranza en el Proyecto de Constitución, presentado el 1º de diciembre de ese mismo año en Querétaro, consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación (artículo 43) y el artículo 44 de dicho proyecto señalaba: "El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, más el de los distritos de Chalco, Amecameca, de Texcoco, de Otumba, de Zumpango, de Cuautitlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México, fijando el lindero con el Estado de México, sobre los ejes orográficos de las crestas de las serranías del Monte Alto y el Monte Bajo".<sup>11</sup>

Las división en municipalidades del Distrito Federal sería gobernada por ayuntamientos de elección popular, y como máxima autoridad administrativa, trató de establecer a un gobernador con las mismas características de los gobernadores de los demás Estados, pero que dependiera directamente del Presidente de la República, (cosa que resulta imposible), a quien incumbiría la designación y nombramiento de los "comisionados" a cargo de los cuales estaría sujeta la administración de la Ciudad de México.

Como se puede observar se limita el principio de la elección de las autoridades del Distrito Federal como se había planteado en el Proyecto de 1857.

Igualmente propuso que se conservara la facultad del Congreso para cambiar la residencia de los "Poderes", sin embargo, incurrió en una omisión muy grande que fue el no prever (como lo hizo la Constitución del 57), que la traslación originaria necesariamente traería la creación del "Estado del Valle de México". Sin embargo, la omisión a la que aludimos fue subsanada por el Congreso al decidir que en el caso de que los "Poderes Federales" se trasladaran a otro lugar, se erguiría (el Distrito Federal) en el Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asignara el Congreso General.

---

<sup>11</sup> Tena Ramírez, op cit. p 775.

El Congreso Constituyente de Querétaro no aprobó la organización de las entidad federativa que había propuesto Carranza, y se introdujo una modificación a este respecto muy importante que se estableció en la fracción VI del artículo 73 del Proyecto Constitucional. En esta disposición se conservó la división del Distrito Federal en municipalidades cuyo gobierno fue encomendado a ayuntamientos de elección popular directa, pero se suprimía en relación con la de México, ya que serían designados por el Presidente de la República, dando igualmente facultad a este para nombrar y remover libremente al "gobernador" de dicha entidad y que dependería, por tanto, del Ejecutivo Federal.

Posteriormente en 1928, la fracción VI del artículo 73 de la Constitución vigente (1917), fue reformada aboliéndose el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, quedando el gobierno a cargo del Presidente de la República y quien lo ejercitaría por conducto del "órgano que determinase la Ley respectiva; dicha ley fue la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, expedida en diciembre de ese mismo año, por el que se creó un órgano complejo de gobierno al que se le denominó "Departamento del Distrito Federal" que sería encabezado por un "Jefe" que tendría como principal tarea el desempeñar las funciones gubernativas encomendadas originalmente al Presidente de la República, auxiliándose de un Consejo Consultivo que representaba a diversos sectores de la población.

Conforme a esta Ley, el Distrito Federal se dividió para efectos administrativos y de desconcentración en Delegaciones.

### **6.3 Situación Geográfica del Distrito Federal.**

La situación geográfica del Distrito Federal se encuentra establecida en el artículo 44 Constitucional, , que al respecto establece:

" Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal; sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General."<sup>12</sup>

Los antecedentes de este artículo los encontramos, como ya vimos , en las Constituciones de 1824 y de 1857.

Ahora bien, con las reformas realizadas a este artículo (1993) se establece como capital federal, a la Ciudad de México, previendo que si el gobierno cambiara de sede, el actual Distrito Federal pasaría a ser un Estado más; llamado Valle de México y no Anáhuac, como se pretendió por algunas personas.

Otro aspecto importante de la citada reforma es que queda establecido que la extensión de ese nuevo Estado no tiene que ser exactamente la misma que, por ahora, tiene el Distrito Federal.

A este respecto cabe mencionar que la traslación provisional de los "Poderes Federales" se ha efectuado en distintas ocasiones a lo largo de nuestra historia, así por ejemplo, durante la Guerra de Treş Años y durante la Intervención Francesa, los "Poderes Federales" se trasladaron a otro lugar distinto del Distrito Federal, pero este cambio no llegó a constituir un desplazamiento geográfico,

---

<sup>12</sup> Este artículo se reformo mediante Decreto publicado en el Diario Oficial e la Federación de 25 de octubre de 1993, estableciendo que la Cdad. de México es el D.F. sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos.

sino únicamente se debió a las circunstancias que operaban en esa época en nuestro territorio.

La traslación permanente del Distrito Federal, se debe realizar por medio de la expedición de una Ley del Congreso, conforme a lo establecido por la fracción V del artículo 73 Constitucional.

#### **6.4 El Gobierno del Distrito Federal**

Con motivo de la reforma constitucional de 25 de octubre de 1993, se han establecido una serie de nuevas modalidades, que nos llevan a afirmar que el Distrito Federal será otro a partir del 2 de diciembre de 1997.

Ahora bien, en cuanto a la forma de gobierno tenemos que desde el año de 1928, en que se suprime el régimen municipal en el Distrito Federal, éste queda a cargo del Jefe del Departamento Central, nombrado por el Presidente de la República, estableciéndose las Delegaciones del Departamento Central, quedando a cargo de los delegados del mismo Departamento.

Posteriormente en 1934, se expide la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo, en la que el Distrito Federal queda como parte de la Administración Pública Federal.

En 1941, se expide la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la que se ratificó que era facultad del Congreso legislar todo lo relativo al Distrito Federal, y que el Presidente tendría a su cargo el gobierno de la entidad lo ejercería por conducto de un Jefe del Departamento del Distrito Federal que el

designaría, auxiliándose en sus funciones por un Consejo Consultivo, Delegados y Subdelegados.

Esa misma Ley detalló la organización del Departamento en cuanto a su patrimonio, hacienda, requisitos y atribuciones de sus funcionarios, facultando al Jefe del Departamento para expedir reglamentos y delegar facultades.

En cuanto al Consejo Consultivo de la ciudad, tendría facultades de proposición e información en la gestión de servicios públicos y estaría formado por representantes de asociaciones gremiales. El Jefe del Departamento designaba a los representantes del Consejo a propuesta de las agrupaciones, las cuales deberían contar por lo menos con un año de existencia, estar debidamente registradas en la Dirección de Gobernación y tener un mínimo de 100 asociados.

A partir de 1970 el Consejo Consultivo dejó de tener representación sectorial y se integró por juntas de vecinos formadas por 20 ciudadanos elegidos en cada delegación.

En 1980, se estableció que un ciudadano electo desempeñara la presidencia del Consejo Consultivo.

La Ley Orgánica de 1970, suprimió las categorías políticas como pueblo, ciudad o villa y omitió precisar la capital del Distrito Federal y de las cabeceras delegacionales. Por esa misma ley se crearon las delegaciones de Benito Juárez, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Cuauhtémoc.

Esta Ley dispuso que cada delegación estaría a cargo de un delegado y un subdelegado, nombrados y removidos por el Jefe del Departamento del Distrito

Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, quienes estarían dotados de atribuciones desconcentradas.

En 1972, fueron expedidas diversas reformas para redefinir las atribuciones del Departamento, ajustar y complementar su estructura orgánica.

La Ley Orgánica de 1978, estableció que los delegados ejercerían las atribuciones que corresponden al Departamento del Distrito Federal en sus respectivas jurisdicciones, además de garantizar la autonomía de su ejercicio en coordinación con los órganos de la administración central y desconcentrada.

Asimismo se incorporan los conceptos de comités de manzana y asociaciones de residentes como órganos de colaboración ciudadana.

Podemos decir que estos son algunos de los datos generales más representativos que en la conformación del gobierno del Distrito Federal se dieron a partir de 1928.

Cabe hacer notar que la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1978, fue reformada por decreto publicado el 16 de diciembre de 1983, y la última reforma la del 6 de enero de 1994 (relativa a la función notarial en testamentos y escrituras de bienes inmuebles de interés social)

Por otro lado, en cuanto a los artículos transitorios publicados como resultado de la reforma constitucional del 25 de octubre de 1993, a la que ya hemos hecho referencia, tenemos que si nos atenemos a lo establecido en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado el 26 de julio de 1994, el Departamento del Distrito Federal seguirá existiendo como tal hasta el 2 de diciembre de 1997.

Así tenemos que el "nuevo" Distrito Federal comenzará sus funciones administrativas (las cuales analizaremos en el último capítulo de este estudio ) a partir del primer nombramiento para el Jefe del Distrito Federal que se llevará a cabo en el mes de diciembre de 1997.

Así también la Asamblea de Representantes ( que analizaremos en el siguiente capítulo ) actuará con base a sus nuevas facultades ( artículo 122 fracción IV constitucional ) en el período comprendido del 15 de noviembre de 1994 al 16 de diciembre de 1997.

Por tal motivo, consideramos importante señalar algunas de las características jurídicas del Departamento del Distrito Federal hasta el 25 de octubre de 1993.

a) Organización Administrativa.

Se conforma de 16 delegaciones, que cumplen sus funciones por una delegación de facultades que determina la ley, por lo que se consideran como órganos desconcentrados del Departamento del D.F.

Así tenemos que para el maestro Gabino Fraga, la administración pública desconcentrada es: " un conjunto de órganos públicos jerárquicamente subordinados a la administración centralizada, a los que se les ha dotado de ciertas facultades de decisión.

Estos órganos guardan la característica de no tener, por lo general, personalidad jurídica ni patrimonios propios. Se trata de órganos que, a pesar de tener facultades de decisión, dependen de un organismo centralizado".<sup>13</sup>

Es un departamento administrativo de la administración pública federal, sujeto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a su propia Ley Orgánica.

b) Función Ejecutiva.

Esta es responsabilidad del presidente de la República quien la ejerce por conducto del Departamento del Distrito Federal, cuyo titular es nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal.

c) Función Legislativa.

Está a cargo del Congreso de la Unión, que cumple la doble función de ser órgano legislativo para la Federación y local para el Distrito Federal. Existe también una Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuyas facultades son propiamente de gestión y administrativas-legislativas con funciones reglamentarias y actividades semejantes a las de un cabildo municipal.

d) La Función Judicial.

Está a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y demás órganos que señale la correspondiente Ley Orgánica, sólo tiene competencia en el territorio del Distrito Federal.

---

<sup>13</sup> Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Edit., Porrúa. 1984, p.257

Es un territorio de la Federación sujeto a la jurisdicción de órganos federales.<sup>14</sup>

Por otro lado en cuanto a las características jurídicas más importantes en la actual reforma al gobierno del Distrito Federal, tenemos entre otras:

Con base en lo establecido por el artículo 73 fracción VI constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes.

Este Estatuto se determina como de orden público e interés general y sus disposiciones son la norma de organización y funcionamiento del gobierno del Distrito Federal ( artículo 1º EGDF ).

En cuanto a la conceptualización y naturaleza jurídica del Distrito Federal, se señala lo siguiente:

- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, y capital de los Estados Unidos Mexicanos. ( art. 2º del EGDF )

- Es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. ( art. 2º EGDF )

---

<sup>14</sup> Cfr. Las Leyes Orgánicas que han regido en el D.F a partir de 1917, son la del 31 de diciembre de 1928; 31 de diciembre de 1941; 31 de diciembre de 1970, y la de 31 de diciembre de 1978 con sus reformas del 16 de diciembre de 1983 y 6 de enero de 1994.

- Las características del patrimonio de la ciudad de México y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal ( art.2° EGDF ).

- La Asamblea de Representantes expedirá una ley que regule la administración pública del Distrito Federal misma que contendrá la descripción de los límites del Distrito Federal.( Arts. 3° 2° párrafo y 42 fracción IX EGDF )

- El gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal ( art. 7° EGDF )

- La distribución de atribuciones entre los Poderes Federales y los órganos de gobierno del Distrito Federal se determinarán por lo establecido en la Constitución y por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ( art.7° 2° párrafo EGDF )

- Los órganos locales de gobierno del Distrito Federal son: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. (art.8° EGDF )

- La función jurisdiccional administrativa estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y los magistrados que lo integren serán nombrados por el Jefe del Distrito Federal con la aprobación de la Asamblea de Representantes la justicia laboral en el ámbito local se impartirá por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal. ( arts. 9 y 14 EGDF )

- El Ministerio Público del Distrito Federal estará a cargo de un Procurador General de Justicia, cuyo nombramiento y remoción hará el Jefe del Distrito Federal con aprobación del Presidente de la República ( art 10 EGDF )<sup>15</sup>

No cabe duda que todas estas reformas han sido importantes. Sin embargo consideramos que la problemática del Distrito Federal no ha sido analizada conforme a lo que la teoría ha denominado como áreas metropolitanas; es decir entes integrados por grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Por tal motivo, el Distrito Federal debe ser entendido por una parte como sede de los poderes federales y como gobierno local. Si consideramos esto último, lo importante debe ser la organización democrática de este gobierno, así como las relaciones de participación y comunicación con los habitantes del conglomerado social y la calidad de los servicios públicos que en éste se presten.

---

<sup>15</sup> El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se publicó en el DOF el 26 de julio de 1994, contiene 132 arts. y 16 transitorios últimamente fue reformado por Decreto de 12 de diciembre de 1995.

## CAPITULO VII

*"El buen ciudadano es aquel que no puede tolerar en su patria un poder que pretende hacerse superior a las leyes".*

Cicerón, Marco Tulio (106-43 a.c)  
escritor latino.

### LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

#### 7.1 Su Creación y Fundamento Constitucional.

El término asamblea se refiere a "la reunión de un gran número de personas convocadas para un fin o para designar a un cuerpo político deliberante."<sup>1</sup> En un sentido más técnico podemos señalar que asamblea es una "reunión de personas a quienes agrupa una comunidad de intereses o funciones, y que ha sido regularmente convocada y delibera conforme a las normas establecidas, con el fin de adoptar ciertas decisiones o cumplir con determinada función."<sup>2</sup>

Como apuntamos el término asamblea tiene también como acepción el indicar la existencia de un cuerpo político deliberante. Esto significa que esta palabra implica a órganos generadores de decisiones políticas. En otros términos, expresarse de asambleas equivale a hablar de parlamento dado que este último quiere decir "la asamblea o asambleas deliberantes del estado compuestas por

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española Espasa Calpe, Madrid, 1992, vigésima primera edición.

<sup>2</sup> Camposeco, Miguel Ángel. Manual de Temas Legislativos, México, 1984. p 38.

representantes de diverso origen, que tienen por misión principal, votar las leyes, el presupuesto y, como función política, ejercer control directo sobre el ejecutivo y judicial investigar y realizar encuestas sobre asuntos de interés público, formar juicio a ciertos órganos de gobierno y ordenar los fundamentos de la política de la nación por medio de la legislación "<sup>3</sup>

Los cuerpos parlamentarios que encontramos en la estructura política de nuestro país son: el Congreso de la Unión, los Congresos Locales, el poder revisor de la Constitución que se configura por la actuación conjunta de los órganos anteriores y con los cambios constitucionales para el Distrito Federal, la Asamblea de Representantes destinada a esta área de la Federación.

Ahora bien, la Asamblea de Representantes de Distrito Federal, se creó en el año de 1987, como un órgano de representación ciudadana con facultades para dictar bandos, ordenanzas así como reglamentos de policía y buen gobierno.

El objeto principal era el de atender las necesidades de los habitantes del Distrito Federal en materia de servicios, aprobar los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal Contencioso Administrativo, así como la facultad de iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, exclusivamente en materias relativas al Distrito Federal.

Por tal motivo, el nivel jerárquico de tipo funcional que tenía la Asamblea de Representantes era inferior al de los Congresos Locales , ya que la facultad de iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión era limitado, por otro lado su propia actividad legislativa era incompleta al ser exclusivamente un órgano de tipo regidor o de ayuntamiento municipal.

---

<sup>3</sup> Ibidem.

El artículo 4º de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (LOARDF), señalaba que la misma estaba facultada para expedir normas de observancia general obligatoria en el Distrito Federal con el carácter de bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno.

Así tenemos que según De Pina bando es "una proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante la cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben acatar o una conducta a la que quedan sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia".<sup>4</sup>

El mismo autor señala que ordenanza es "el conjunto de normas relativas a una rama de la administración pública, esta palabra también se emplea como sinónima de reglamento. La ordenanza tiene siempre como finalidad la atención de un servicio público o de una necesidad de esta naturaleza por parte de la autoridad y su infracción importa una responsabilidad más o menos grave para el infractor".<sup>5</sup>

Por su parte, El Diccionario Jurídico Mexicano, nos señala que Bando o Reglamento de Policía y Buen Gobierno es "el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo. También se entienden como

---

<sup>4</sup> De Pina, Pina Vara. Diccionario Jurídico, México, Edit. Porrúa, 1986.

<sup>5</sup> Ibidem.

el conjunto de disposiciones emitidos por las autoridades administrativas a fin de lograr un buen gobierno en las ciudades y en cual cualquier comunidad social".<sup>6</sup>

El fundamento de estos bandos o reglamentos, se encuentra en lo establecido por los artículos 21 y 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De lo vertido anteriormente podemos decir que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en cuanto a su naturaleza jurídica era un órgano administrativo de gobierno del Distrito Federal.

Por tal motivo, dado que su actividad legislativa era incompleta, con la actual reforma política del Distrito Federal y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, publicada últimamente en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995, podemos afirmar que la misma es el órgano local de gobierno al que le corresponde la función legislativa en el Distrito Federal en las materias que nuestra Carta Magna. le otorga.

## **7.2 Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

---

<sup>6</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Edit Porrúa, México 1987, T.IV

De conformidad con lo establecido por el artículo 122 fracción IV incisos a), b) primer y tercer párrafo, d) e) y g) Constitucional, ésta tiene facultades para:

a) Expedir su ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos, la que será enviada al Jefe del Distrito Federal y al Presidente de la República para su sola publicación..

De acuerdo con las pautas de las disposiciones propias de los órganos legislativos locales y federales, en este caso la ley no puede ser vetada por el Ejecutivo Federal, se publica en la Gaceta de Gobierno del D.F., y en el Diario Oficial de la Federación.

b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos del Distrito Federal, analizando primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrirlos.

La Asamblea de Representantes, formulará su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Las leyes federales no limitarán la facultad del Distrito Federal para establecer contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, incluyendo tasas adicionales, ni sobre los servicios públicos a su cargo.

Tampoco considerarán a personas como no sujetos de contribuciones ni establecerán exenciones, subsidios o regímenes fiscales especiales en favor de personas físicas y morales ni de instituciones oficiales y privadas en relación con

dichas contribuciones. Las leyes del Distrito Federal no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la Federación y del Distrito Federal estarán exentos de las contribuciones señaladas.

Las prohibiciones y limitaciones que establece la Constitución para los Estados se aplicarán para el Distrito Federal.

c) Revisar la cuenta pública del año anterior. La revisión tendrá como finalidad comprobar si los programas contenidos en el presupuesto se han cumplido conforme a lo autorizado según las normas y criterios aplicables, así como conocer de manera general los resultados financieros de la gestión del Gobierno del Distrito Federal. En caso de que de la revisión efectuada por la Asamblea de Representantes se detectaran desviaciones en la realización de los programas o incumplimiento a las disposiciones administrativas o legales aplicables, se determinarán las responsabilidades a que haya lugar de acuerdo con la ley de la materia.

La cuenta pública del año anterior, se enviará a la Asamblea de Representantes dentro de los diez primeros días del mes de junio. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la cuenta pública, cuando medie solicitud del Jefe del distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea de Representantes.

d) Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal,

e) Expedir la ley orgánica del tribunal de lo contencioso administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, mismo que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares,

f) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión,

g) Legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto de Gobierno en materias de:

- Administración Pública Local, su régimen interno y de procedimientos administrativos,

- Presupuesto, contabilidad y gasto público,

- Bienes del dominio público y privado del Distrito Federal,

- Servicios públicos y su concesión, así como de la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio del Distrito Federal,

- Justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno,

- Participación ciudadana;

- Organismo protector de los derechos humanos;

- Civil;

- Penal;

- Defensoría de Oficio;

- Notariado;

- Protección civil;

- Prevención y readaptación social;

- Planeación del desarrollo;

- Desarrollo urbano y uso de suelo;

- Establecimiento de reservas territoriales;

- Preservación del medio ambiente y protección ecológica;
- Protección de animales;
- Construcciones y edificaciones;
- Vías públicas, transporte urbano y tránsito;
- Estacionamientos;
- Servicio público de limpia;
- Fomento económico y protección al empleo;
- Establecimientos mercantiles;
- Espectáculos públicos;
- Desarrollo agropecuario;
- Vivienda;
- Salud y asistencia social;
- Turismo y servicios de alojamiento;
- Previsión social;
- Fomento cultural, cívico y deportivo;
- Mercados, rastros y abasto;
- Cementerios, y función social educativa en los términos de la fracción VIII del artículo tercero constitucional;

h) Las demás que expresamente le otorga la Constitución

### **Funciones Administrativas**

A este respecto, el artículo 122 fracción III, doceavo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala: "La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo periodo de sesiones ordinarias se iniciará a partir del 15 de marzo de cada año y podrá prolongarse hasta el 30 de abril del mismo año.

Durante sus recesos la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias para atender los asuntos urgentes para los cuales sea convocada, a petición de la mayoría de los integrantes de su Comisión de Gobierno, del Presidente de la República o del Jefe del Distrito Federal."

El mismo artículo 122 en su fracción IV, incisos b) segundo párrafo, c) y f), mismas que vertimos anteriormente.

La fracción v del citado artículo segundo y tercer párrafos al establecer que: Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes se remitirán para su promulgación al presidente de la República, quién podrá hacer observaciones y devolverlos en un lapso de diez días hábiles, a no ser que transcurrido dicho término, la Asamblea hubiese cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso, la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido nuevamente por la Asamblea.

Si se aceptaren las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados, para su promulgación."

Fracción VII segundo párrafo del citado numeral. "Los nombramientos de los magistrados se harán por el Jefe del Distrito Federal, en los términos previstos por el Estatuto de gobierno y la ley orgánica respectiva. Los nombramientos de los magistrados serán sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Cada magistrado del Tribunal al entrar a ejercer su cargo, rendirá protesta de guardar la constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y las leyes que de ella emanen, ante el Pleno de la Asamblea de Representantes."

### **Funciones de Gobierno**

En cuanto a las nuevas funciones de la Asamblea de Representantes del Distrito federal, con motivo de la reforma de 1993, se ubicaron en el artículo 122 constitucional los detalles para la forma de organizar el gobierno de la capital de los Estados Unidos Mexicanos, dándole características especiales.

Así tenemos que la fracción VI del citado artículo señala: " El Jefe del Distrito Federal será titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo en las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el presidente de la República de entre cualquiera de los representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado el presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal.

Cabe hacer notar que dentro del debate para la Reforma Política del Distrito Federal, este ha sido uno de los puntos que más se ha discutido, toda vez

que existe el pronunciamiento de parte de los partidos políticos para que la elección del Jefe del Departamento del Distrito Federal sea de forma directa., posición con la que estamos totalmente de acuerdo y que trataremos con más detalle en el siguiente capítulo.<sup>7</sup>

Ahora bien, continuando con las funciones de gobierno el inciso b) de la fracción VI del multicitado artículo 122 constitucional señala:

b) El Jefe del Distrito Federal podrá durar en su encargo hasta seis años, a partir de la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso, ante el Senado de la República, y hasta el 2 de diciembre del año en que se concluya el periodo constitucional del presidente de la República;

c) En caso de falta temporal del Jefe del Distrito Federal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, o con motivo de su remoción, el presidente de la República procederá a nombrar, ajustándose a lo dispuesto en el inciso a) de esta fracción, un sustituto que concluirá el periodo respectivo;

d) En caso de que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no estuviera en periodo de sesiones, el presidente de la República presentará a ratificación el nombramiento de Jefe del Distrito Federal a la Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes, la que en el siguiente periodo ordinario, lo someterá al pleno de la Asamblea para su aprobación definitiva ;

---

<sup>7</sup> Cabe señalar que otro de los puntos a tratar dentro de la Reforma Política del Distrito Federal a principios de 1996, también está el de que los Delegados sean electos de igual manera que el Jefe del Distrito Federal ( por voto de los ciudadanos)..

e) El jefe del Distrito Federal, solicitará licencia para separarse de su encargo de representante popular previo a la fecha en que rinda protesta ante la Asamblea de Representantes o en su caso ante el Senado.;

f) El ciudadano que ocupe el cargo de Jefe del Distrito Federal, con cualquier carácter en ningún caso podrá volver a ocuparlo;

g) El Jefe del Distrito Federal ejecutará las leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, expedirá los reglamentos gubernativos que corresponden al Distrito Federal. También ejecutará las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, cuando así lo determinen éstas."

Ahora bien, estas mismas funciones legislativas, administrativas y de gobierno de la Asamblea de Representantes las encontramos en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y así tenemos que en cuanto a la primera (legislativa) se señala en los siguientes artículos:

**Artículo 2** Expedir la ley que señale las características del patrimonio de la ciudad de México y su régimen jurídico.

**Artículo 3º, segundo párrafo.** Expedir la ley que regule la administración pública del Distrito Federal lo relativo a este rubro también lo encontramos en lo establecido por los arts. 12 fracción II y 87 entre otros.

**Artículo 10.** Expedir la ley que regule la actuación y atribuciones del Ministerio Público del Distrito Federal.

**Artículo 42 fracción I** Expedir la ley orgánica que regulará su estructura y funcionamiento internos.

Las fracciones II y III del citado numeral en lo relativo a Examinar, discutir y aprobar anualmente la ley de ingresos y el presupuesto de egresos del Distrito Federal así como formular su proyecto de presupuesto mismo que se enviará oportunamente al Jefe del distrito federal para que se incorpore en el presupuesto de egresos del Distrito Federal

Así mismo las fracciones VI, VII, VIII y IX del artículo en comento señalan respectivamente: Expedir la ley orgánica de los tribunales de justicia del Distrito Federal; del tribunal de lo contencioso administrativo;<sup>8</sup> iniciar leyes o decretos relativos al Distrito federal, ante el Congreso de la Unión; así como legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en los términos del Estatuto en las mismas materias señaladas en la fracción IV inciso g) del artículo 122 constitucional, transcritas anteriormente.

**Artículo 43.** La Asamblea contará con un órgano técnico denominado Contaduría Mayor de Hacienda para la revisión de la Cuenta Pública, la cual se regirá por su propia ley orgánica y la vigilancia del cumplimiento de sus funciones estará a cargo de la comisión que al efecto señale la ley orgánica de la Asamblea de Representantes.

**Artículo 44.** Las leyes y decretos que expida la Asamblea se sujetarán a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección

---

<sup>8</sup> La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito o publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971. Teniendo a la fecha las reformas y modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 4 de enero de 1973; 3 de enero de 1979; 16 de junio de 1986; 18 de junio de 1992; y 10 de enero de 1994.

al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución determine materias concurrentes.

**Artículo 45.** Las leyes y decretos que expida la Asamblea otorgarán atribuciones y funciones sólo a los órganos locales del gobierno del Distrito Federal.

**Artículo 46.** La facultad de iniciar leyes o decretos ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, compete:

I. A los representantes de la propia Asamblea.

II. Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y,

III. Al Jefe del Distrito Federal.

**Artículo 47.** Expedir leyes que regulen la organización y funciones de la Administración Pública del Distrito Federal, las cuales deben contener normas relativas a la profesionalización o especialización tendientes a garantizar la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos de la ciudad.

**Artículo 48** ( del procedimiento legislativo y veto presidencial ) el cual señala:

Los proyectos de leyes o decretos que expida la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se remitirán para su promulgación al Presidente de la República, quien podrá hacer observaciones y devolver los proyectos dentro de diez días hábiles con esas observaciones, a no ser que, corriendo este término hubiese la Asamblea cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que la Asamblea se reúna. De no ser devuelto en ese plazo, se entenderá aceptado y se procederá a su promulgación. El proyecto devuelto con observaciones deberá ser discutido de nuevo por la Asamblea.

A este respecto, el segundo párrafo del referido artículo señala:

Si se aceptasen las observaciones o si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos de los Representantes presentes en la sesión, el proyecto será ley o decreto y se enviará en los términos aprobados para su promulgación.

Artículo 49. De la publicación de las leyes o decretos tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, como en el Diario Oficial de la Federación, para su debida aplicación y observancia.

En cuanto a la participación del Distrito Federal en la Coordinación Metropolitana, tenemos lo establecido en el artículo 73 fracciones I y III al señalar que los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiriera así como las reglas a que se sujete su participación en la citada Coordinación se deberán ajustar a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea de Representantes, las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general por lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate.

Cabe hacer notar que con fecha 29 de mayo de 1996, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en los siguientes términos:

"Artículo Único.- Se reforma el artículo 20 primer párrafo..."

Artículo 20.- A la Secretaría de Gobierno corresponde primordialmente el despacho de las materias relativas a la orientación y asistencia jurídica; gobierno; relaciones con Estados y Municipios, inclusive la coordinación metropolitana;

trabajo y previsión social; seguimiento de funciones desconcentradas a delegaciones; reclusorios centros de readaptación social; protección civil; registro civil; registro público de la propiedad y de comercio; regularización de la tenencia de la tierra y procuraduría social. Específicamente cuenta con las siguientes atribuciones:

XXVII.- Estrechar y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana de la Ciudad de México.

XXVIII.- Coordinar la planeación metropolitana con la participación que corresponda a los Gobiernos Estatales y Municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la Administración Pública Paraestatal, en las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto;

XXIX.- Impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos en los que se concerte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana.

Artículo 94. El Distrito Federal manejará con sujeción a las disposiciones aplicables, su hacienda pública, misma que se compondrá de las contribuciones que la propia Asamblea establezca, mediante ley, a su favor, así como de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y en general de cualquier otro ingreso que en derecho le corresponda.

Artículo 96. Los bienes inmuebles de dominio público de la federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en materia

de desarrollo urbano del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional....”

Artículo 98. Por medio de la ley que expida la Asamblea de Representantes, se pueden crear organismos descentralizados los cuales serán entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio; asimismo se podrán fusionar extinguir o liquidar tales organismos por medio de la ley que emita la Asamblea.

Artículo 114 La Asamblea de Representantes expedirá la Ley de Participación Ciudadana, ( misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995 y que analizaremos en el siguiente capítulo ).

Artículo 118. Tratándose de las materias de planeación del desarrollo; reservas territoriales, uso de suelo y vivienda; preservación del medio ambiente y equilibrio ecológico; salud, servicio social educativo; transporte público; agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, las leyes que expida la Asamblea establecerán los sistemas de coordinación, y en su caso de desconcentración o descentralización, que permitan aproximar la actuación de la administración pública a los habitantes de la Ciudad.

Dentro de las facultades administrativas que tiene la Asamblea, fundamentadas por el Estatuto de Gobierno, tenemos entre otras las siguientes:

**Artículo 9. Aprueba o desaprueba, la propuesta que hace el Jefe del Distrito Federal del nombramiento de los magistrados que integran el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.**

**Artículo 30. En cuanto a las controversias que pudieran suscitarse entre órganos locales de gobierno del Distrito Federal las cuales se plantearán respecto de actos que uno de los órganos locales impute a otro y que a su juicio invada la esfera de atribuciones que la Constitución establece para el órgano quejoso.**

**Así el artículo 31 fracción I del EGDF señala que para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y con base en el procedimiento antes determinado, es necesario que la Asamblea de Representantes del Distrito Federal lo acuerde por las dos terceras partes de sus miembros presentes en la sesión respectiva.**

**Artículo 32 fracciones VIII y IX Obligación de recibir por parte del presidente de la República, las iniciativas de leyes y decretos que presente, así como las observaciones a las leyes y decretos expedidos por la propia Asamblea.**

**Artículo 42 fracción I La Asamblea enviará al presidente de la república y al Jefe del Distrito Federal (2 de dic. de 1997), la ley orgánica de la ARDF, para su sola publicación.**

**Fracción IV del citado artículo. También corresponde a la Asamblea determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de leyes de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como la cuenta pública cuando medie solicitud del Jefe del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la propia Asamblea.**

**Fracción V del numeral en comento. De la facultad de la Asamblea de formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe del Distrito Federal para su examen y opinión.**

**Fracción VIII (art.42) También puede iniciar leyes o decretos pero exclusivamente relativos al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión.**

**Fracción X (art.42) Recibirá también durante el segundo periodo de sesiones ordinarias, y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de resultados anuales de las acciones de:**

- a) El procurador general de justicia del Distrito Federal.**
- b) EL servidor público designado por el presidente de la República encargado de la fuerza pública en el Distrito Federal, y**
- c) El presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.**

**Ahora bien, continuando con las facultades administrativas o de gestión de la Asamblea, el mismo artículo 42 del citado Estatuto de Gobierno señala;**

**Fracción XI citar a servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos o actividades.**

**Fracción XII Analizar los informes trimestrales que le envíe el jefe del Distrito Federal, sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados. Los resultados de dicho análisis, se considerarán para la revisión de la cuenta pública que realice la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Asamblea.**

Fracciones XIII y XIV respectivamente. Aprobar en su caso, las solicitudes de licencia de sus miembros para separarse de su encargo. Conocer de la renuncia y aprobar las licencias del jefe del Distrito Federal, que le sean enviadas por el presidente de la República.

Fracción XVI. Ratificar en su caso, los nombramientos que haga el Jefe del Distrito Federal de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal que determine este Estatuto.

Fracción XVII. Comunicarse con los otros órganos locales de gobierno, con la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como con cualquier otra dependencia o entidad, por conducto de su Mesa Directiva, Comisión de Gobierno o sus órganos internos de trabajo, según el caso, de conformidad con lo que dispongan las leyes correspondientes.

Fracción XVIII. Otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios eminentes a la Ciudad, a la Nación o a la humanidad.

Artículo 49 Las leyes y decretos que expida la Asamblea de Representantes para su debida aplicación y observancia serán publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 67 fracción XIV. De la facultad y obligación de la Asamblea de recibir por escrito el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal, mismo que se recibirá a la apertura de su primer periodo ordinario de sesiones.

Fracción XIX del artículo citado anteriormente, De la facultad y obligación de la Asamblea de recibir por parte del Jefe del Distrito Federal, el informe por escrito y por conducto del Secretario del ramo, sobre los asuntos de la administración cuando la misma lo solicite.

Artículo 68. El secretario encargado de las finanzas del Distrito Federal comparecerá ante la Asamblea de Representantes para explicar la iniciativa de la ley de Ingresos y el Proyecto del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el año siguiente.

La excepción que determina el artículo sexto transitorio del Estatuto señala que el servidor público que designe el presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del D.F comparecerá ante la Asamblea, a más tardar los días 30 de noviembre de 1995 y 1996, para explicar las iniciativas de ley de ingresos y los proyectos de presupuesto de egresos del D.F para los años de 1996 y 1997 respectivamente.

Artículo 78. Del plazo que tiene la Asamblea de Representantes ( 15 días ) para resolver por el voto de la mayoría de sus miembros respecto de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia realizados por el Jefe del Distrito Federal, mismos que si no se resuelven dentro de ese plazo se tendrán por aprobados y el o los designados entrarán a desempeñar sus funciones.

Si la Asamblea desecha el nombramiento, el jefe del Distrito Federal someterá un nuevo nombramiento, de conformidad con lo establecido en la fracción VI del artículo 67 de el Estatuto.

**Artículo 79.** En caso de que la Asamblea no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante el jefe del Distrito Federal hará un tercero que funcionará como provisional sometido a la aprobación de la misma. Si en 15 días la Asamblea no resuelve, acerca de la aprobación o no, el magistrado nombrado continuará en sus funciones con carácter de definitivo, haciendo el Jefe del Distrito Federal la declaración correspondiente. Si la Asamblea desecha el nombramiento del magistrado provisional, el Jefe del Distrito Federal lo someterá a un nuevo nombramiento.

**Artículo 106.** La Asamblea interviene en la ratificación de los delegados nombrados por el Jefe del Distrito Federal, misma que se hará con el voto de la mayoría de sus miembros presentes en la sesión respectiva. Cabe aclarar que los delegados son removidos exclusivamente por el Jefe del Distrito Federal.

**Artículo 107** La ratificación de los delegados la hará la Asamblea dentro del término de diez días naturales a partir de su recepción. En caso de que no ratifique un nombramiento, el Jefe del Distrito Federal hará uno nuevo; pero si no es posible por conclusión del periodo de sesiones, la designación será provisional, hasta que se analice y apruebe en el siguiente periodo ordinario. La ley orgánica regulará el procedimiento interno a que se sujetará dicha ratificación, de conformidad con lo establecido en el artículo 88 de dicha ley.

**Artículo 109.** De la constitución del Comité de trabajo, para establecer, modificar o reordenar la división territorial del Distrito Federal, el cual se integrará por servidores públicos de la administración pública del Distrito Federal y por una comisión de Representantes de la Asamblea electos por su pleno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 62 de su ley orgánica. Estos trabajos se realizarán con cargo a la administración pública del Distrito federal.

**Artículo 110.** Señala los elementos que deben observar los miembros del Comité y la Asamblea de Representantes para efectos de determinar la variación territorial en el Distrito Federal.

**Artículo 119.** De la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal formulado por el Jefe del Distrito Federal.<sup>9</sup>

Por último el proyecto de presupuesto de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para los años de 1995, 96 y 97, se enviarán al presidente de la República para su incorporación al proyecto del presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal. (art. décimo tercero transitorio del Estatuto de Gobierno).

Por otro lado, en cuanto a las funciones que denominamos como parlamentarias de la Asamblea de Representantes, señaladas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, tenemos:

**Artículo 42 fracción XV.** De la ratificación y toma de protesta del Jefe del Distrito Federal, que le sea sometida por el presidente de la República, desacuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y este Estatuto.

**Artículo 53.** El presidente de la República someterá el nombramiento del Jefe del Distrito Federal a la Asamblea de Representantes, para su ratificación la que resolverá dentro de un plazo de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que sea recibido. Si el nombramiento no fuese ratificado el presidente de la República, formulará un segundo nombramiento para que la Asamblea

---

<sup>9</sup> Dicho Programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 1° de noviembre de 1995.

resuelva en el mismo plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquél en que sea recibido. En ambos casos la ratificación requerirá del voto de la mayoría de los miembros presentes en la sesión respectiva. Si no se ratificara el segundo nombramiento, el Senado hará el nombramiento del Jefe del Distrito Federal, en los términos de la Constitución y el Estatuto.

Artículo 54 Previo a la ratificación, la comisión dictaminadora de la Asamblea, podrá citar al representante popular nombrado por el presidente de la República para ocupar el cargo de Jefe del Distrito Federal, para responder a los cuestionamientos de sus miembros respecto del gobierno de la Ciudad. En cuanto al procedimiento interno a que se sujetará la ratificación, este se establece en los artículos del 79 al 86 de la ley orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Artículo 55 En caso de que la Asamblea no ratifique el segundo nombramiento, inmediatamente lo hará del conocimiento tanto del presidente de la República como de la Cámara de Senadores, a fin de que ésta haga directamente el nombramiento dentro de los cinco días siguientes a aquél en que sea recibida la comunicación correspondiente.

Durante los recesos de la Cámara de Senadores, dicha comunicación se hará a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para que convoque de inmediato a sesiones extraordinarias a dicha Cámara.

Ahora bien cabe señalar que con las nuevas propuestas para la Reforma Política en el Distrito Federal firmadas por los partidos políticos PRI, PAN y PT, el 14 de febrero de 1996; se establece la de otorgar a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la facultad de expedir el Estatuto de

Gobierno, la Ley Electoral del Distrito Federal, la de Seguridad Pública y la ley orgánica de los cuerpos de Policía.

Así mismo los Delegados serán ratificados por las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa, a propuesta de una terna que presente el Jefe del Distrito Federal.<sup>10</sup>

El Procurador capitalino será designado por el Jefe del Distrito Federal y ratificado por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Por último, la Asamblea podrá impulsar ante el Congreso, la instauración de juicio político o de procedencia contra el Jefe del Distrito Federal.

Estas propuestas las analizaremos con mayor detalle en el siguiente capítulo.

### **7.3 Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

De conformidad con lo dispuesto por las reformas de 1993 en el artículo 122 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se describe lo relativo a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal: composición, período, vacantes, requisitos, elección, minorías políticas, sesiones, inviolabilidad de los representantes por sus opiniones y responsabilidades.,

---

<sup>10</sup> A este respecto existe la propuesta de que los mismos sean elegidos como ya dijimos de manera directa.

Así tenemos que se integra por " 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa , mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos, según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podrán participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos se establecerá como determine la ley."

"Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal serán electos cada tres años y por cada propietario se elegirá un suplente; las vacantes de los representantes serán cubiertas en los términos que la fracción IV del artículo 77 de esta Constitución establece para la Cámara de Diputados."<sup>11</sup>

Los representantes a la Asamblea del Distrito Federal deben de cumplir los mismos requisitos que para ser diputado federal, (además de lo establecido en los arts. 59, 62 y 64 de la Constitución )<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> El art. 77 fracción IV señala la expedición de convocatoria para la celebración de elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de aquellos electos bajo el principio de mayoría. En cuanto a las vacantes de los electos por el principio de representación proporcional, las ausencias serán cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de haberseles asignado los diputados que le hubieren correspondido.

<sup>12</sup> El artículo 59 señala: " Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes". El artículo 62 establece: " Los diputados y senadores propietarios durante el periodo de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador." Y por último el 64 reza: " Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día que falten".

En cuanto a la elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las bases y a lo que disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal;

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para su asignación. Además, al hacer ésta, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de sesenta y tres por ciento del total de representantes electos mediante ambos principios, y<sup>13</sup>

b) Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el

---

<sup>13</sup> Esto es 41.58 Asambleístas.

Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea."<sup>14</sup>

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 del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por los artículos 41 y 60 de la Constitución.<sup>15</sup>

Podemos decir que en cuanto a la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, lo expuesto anteriormente es lo más relevante, haciendo notar que su integración sigue el ejemplo de las Cámaras legislativas federales.

Asimismo, los lineamientos generales para la integración de la misma se establecen como ya vimos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que todo lo relacionado con la integración específica de la Asamblea, es decir lo relativo a sus Comisiones generales o específicas, ordinarias o especiales, se detallan con mayor precisión en su ley orgánica, así como en su reglamento interno.<sup>16</sup>

Por último el Estatuto de Gobierno establece lo relativo a la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal en sus artículos 37 y 38. (en lo relativo a mesa directiva, integrada por un Presidente, Vicepresidentes y Secretarios conforme a lo dispuesto por los artículos 32 a 41 de su ley orgánica),

<sup>14</sup> La mayoría absoluta de la Asamblea es de 34 representantes.

<sup>15</sup> El art. 41 se refiere a la normatividad de los partidos políticos, y a la estructura electoral de derecho mexicano, entre otras cuestiones.

El art. 80 señala las funciones, atribuciones y obligaciones tanto del Instituto Federal Electoral como del Tribunal Federal Electoral.

<sup>16</sup> La Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 1995; y su Reglamento Interior se publicó el 17 de mayo de 1995.

así como que dispondrá de las comisiones y unidades administrativas necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.

#### **Sesiones.**

En cuanto a los periodos de sesiones, la Asamblea de Representantes, establece dos periodos; los ordinarios y los extraordinarios.

Estos encuentran su fundamento en lo establecido tanto en el Estatuto de Gobierno (art.39) como por el párrafo 12, fracción III del artículo 122 Constitucional, al señalar:

La Asamblea se reunirá a partir del 17 de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, que podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre del mismo año. El segundo período de sesiones ordinarias será del 15 de marzo de cada año mismos que se pueden prolongar hasta el 30 de abril del mismo año

Durante sus recesos, la Asamblea celebrará sesiones extraordinarias, para atender asuntos urgentes., la solicitud de convocatoria debe ser por escrito señalando el asunto o asuntos que deba resolver el pleno de, la Asamblea debidamente justificados.

#### **Comisión de Gobierno de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.**

Esta Comisión funciona como una Comisión Permanente. Sus características, facultades y atribuciones se encuentran en los artículos del 42 al 45 de la ley orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Así como el artículo 122, fracción III, doceavo párrafo y fracción IV inciso d, constitucional y 50 y 51 del Estatuto de Gobierno.

Su integración es de manera plural, conforme lo señale su ley orgánica (art. 42 2º párrafo), se instala durante el primer periodo ordinario de sesiones, del primer año de ejercicio.

Sus facultades se establecen en el artículo 45 de la ley orgánica de la Asamblea, señalando entre otras:

Suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno; proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités; proponer el proyecto de presupuesto de la Asamblea; Proponer la asignación del Oficial Mayor, el Tesorero, y el Director General de Comunicación Social; proponer al Pleno la designación de los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal y de la Comisión de Derechos Humanos del D.F.; programar los trabajos de los periodos de sesiones; Ratificar provisionalmente, durante los recesos, los nombramientos del Jefe del Distrito Federal, de Delegados del D.F., de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, de los Consejeros de la Judicatura del D.F, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del D.F y someterlos para su ratificación definitiva al Pleno de la Asamblea en el siguiente periodo de sesiones; convocar a sesiones extraordinarias, Recibir durante los recesos, las iniciativas de ley dirigida a la Asamblea y turnarlas a las Comisiones respectivas; Conocer y resolver durante los recesos de las licencias que les sean presentadas por los Representantes y citar al suplente para que proteste el cargo; Recibir dentro de los diez primeros días del mes de junio la Cuenta Pública del año anterior.

De lo antes vertido podemos concluir que ésta Comisión es un órgano de actividad permanente, toda vez que esta conformada durante los tres años de

cada periodo legislativo-administrativo, independientemente de estar en sesiones ordinarias o en receso.

En cuanto a los artículos del Estatuto de Gobierno que señalan lo relativo a la Comisión de Gobierno están: el 51, 32 fracción X, 42 fracción XVII, 43 y 67 fracciones VIII y X.

#### **7.4 La Asamblea como instrumento de la democracia.**

Durante varios años imperó el descontento en los ciudadanos del Distrito Federal, ya que su participación política era muy deficiente, lo cual fue produciendo una indiferencia hacia las acciones de su gobierno, alejándose del cumplimiento de sus obligaciones políticas y dando lugar a una pérdida de confianza en sus autoridades.

Ante esta situación, se inicio una consulta popular, con el objeto de obtener de la ciudadanía sus demandas expresadas libremente, así como la propuesta de algunas soluciones, referidas a la reestructuración del Distrito Federal, con el fin de dar mayor participación a la ciudadanía en su gobierno. La respuesta fue a favor del fortalecimiento de la democracia en el Distrito Federal.

Como propuesta para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal y enriquecimiento de la democracia, se estableciera

una Asamblea de Diputados acerca de la cual la propia exposición de motivos señala:

"constituye un singular instrumento de participación ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, pues las funciones de los diputados que la integran y las facultades de pleno, permitirán atender los problemas que más afecten y sientan los habitantes del Distrito Federal: la acción política de los diputados de la Asamblea estrechará el contacto entre los ciudadanos y sus representantes y permitirá contribuir a la acción del gobierno de nuestra ciudad capital. Los ciudadanos del Distrito Federal conservan además su representación en la Cámara de Diputados , que le permite vincularse con el proceso legislativo general, para lo cual la Asamblea tendrá facultad de iniciativa de leyes relativas al Distrito Federal".

Dicha Asamblea representó el mayor avance en la reestructuración política del Distrito Federal y dentro del proceso de discusión y aprobación quedo constituida como Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Como resultado de la consulta popular y de la iniciativa antes mencionada, mediante Decreto publicado en el diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes artículos: 73 fracción VI, 79 fracción V, 89 fracción XVII, 110 primer párrafo, 127 y se derogó la fracción VI del artículo 74.

Así tenemos que en 1993, se vuelve a realizar una consulta, entre académicos, intelectuales, especialistas y la ciudadanía, con el fin de reformar el gobierno de la Ciudad de México, como respuesta a una sociedad más activa, participativa, plural y compleja.

Con motivo de lo anterior, el titular del Ejecutivo, presentó ante el Constituyente Permanente la iniciativa de Decreto para reformar once artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicándose dicho Decreto en el Diario Oficial de la Federación, el 25 de octubre de 1993, los artículos en comento fueron:

El 31, 44, 73 fracción VI, 74, 79, 89, 104, 105, 122, se adicionó la fracción IX al art. 76 y un primer párrafo al 119, derogándose la fracción XVII' del 89.

En general, tres fueron los temas importantes de la Reforma:

-La Asamblea de Representantes como órgano legislativo con características propias.

- La denominación del Jefe del Distrito Federal, nombrado bajo el esquema de un sistema representativo parlamentario, y

- La participación ciudadana mediante un consejo de ciudadanos electos directamente en cada demarcación territorial (cabe mencionar que dichas elecciones se llevaron a cabo en noviembre de 1995, dejando mucho que desear, este tema lo trataremos con más detalle en el siguiente capítulo).

En cuanto a la Asamblea de Representantes, la reforma señala dentro de lo más importante lo siguiente:

- La Asamblea de Representantes expedirá leyes, autorizará los presupuestos e impondrá las contribuciones que requiera el gasto del Distrito Federal.

- Se le dan a la Asamblea facultades legislativas que antes no tenía, además de contar con órganos ciudadanos (consejeros ciudadanos).

También se modifican las fechas límites para la presentación del paquete financiero presupuestal del Distrito Federal y se establece el plazo de presentación de la iniciativa de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública.

Como ya vimos el fundamento constitucional de la Asamblea de Representantes con la citada reforma, se establece en el artículo 122 de nuestra Carta Magna.

Así mismo de lo expuesto, podemos concluir que efectivamente desde su creación la Asamblea de Representantes ha sido un instrumento muy importante de la democratización del Distrito Federal.

## **CAPITULO VIII**

***"El gobierno es un aparato de la sabiduría humana para proveer a las necesidades del hombre. Los hombres tienen derecho a la satisfacción de estas necesidades".***

Burke, Edmund (1729-1797)  
escritor y estadista irlandés.

### **LAS REFORMAS POLITICAS AL DISTRITO FEDERAL.**

#### **8.1 Necesidad de reformar política y administrativamente al Distrito Federal.**

Uno de los problemas fundamentales del Distrito Federal ha sido el de la necesidad de democratizar su gobierno, ya que se ha considerado que los ciudadanos del Distrito Federal carecen de algunos derechos políticos sobre todo por su falta de participación en las decisiones del mismo, colocándolos en una situación antidemocrática sobre todo si se compara con los derechos que gozan los demás habitantes del país.

Desde la reforma que se hizo al artículo 73 fracción VI publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, por medio de la cual se cambió la estructura del gobierno del Distrito Federal, en perjuicio de los derechos políticos de la ciudadanía del DF, en virtud de que dicha reforma suprimió el régimen de municipalidades dentro del Distrito Federal, sustituyéndolo por una unidad gubernativa denominada Departamento del Distrito Federal, subordinada directamente al Presidente de la República; creándose así mismo las

Delegaciones Políticas del Distrito Federal, que como ya vimos en un principio eran 13 (capítulo VI del presente estudio).

Esto ha sido tema para que diversos grupos tanto de especialistas como intelectuales, partidos políticos y sociedad en general hayan llevado al debate la necesidad de reestructurar la forma de gobierno del Distrito Federal.

Lo anterior, ante las demandas de la ciudadanía del Distrito Federal por tener una mayor participación política en las decisiones del gobierno de la Ciudad de México.

Así en abril de 1993, se llevó a cabo una consulta por parte del gobierno, para determinar la conveniencia de reformar políticamente al Distrito Federal

Como resultado de la reciente reforma electoral, por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para llevar a cabo la reforma política del Distrito Federal, estos artículos fueron los siguientes:

**Artículo 35.** fracción III; **36,** fracción III; artículo **41** del segundo párrafo en adelante ; **54,** de su fracción II en adelante; **56; 60** primer y segundo párrafos; **94,** párrafos primero, cuarto y octavo; **99; 101;** párrafos primero y segundo; **105,** el encabezado, y el tercer párrafo que se recorre con el mismo texto para quedar como quinto párrafo de la fracción II; **108,** primer párrafo; **110,** primer párrafo; **111,** primer párrafo; **116** tercer párrafo de la fracción II y **122.**

**SE ADICIONAN** dos párrafos (tercero y cuarto) al artículo **98**; un inciso f) y dos párrafos (tercero y cuarto ), a la fracción II del **105**; una fracción IV al **116**, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V y VI vigentes.

**SE DEROGAN** la fracción VI del artículo **73**; y el segundo párrafo del artículo **tercero** de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En lo relativo a las reformas de los artículos 35 y 36 quedaron en los siguientes términos:

**Artículo 35...**

I. ...

II. ...

**III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;**

**Artículo 36.**

I. ...

II. ...

**III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;**

IV. ...

V. ...

Por lo que toca a los artículos **41, 54, 56 y 60** consideramos oportuno remitire al capítulo II del presente estudio, en el cual se realizó el análisis correspondiente.

**Artículo 74. ...**

I. Expedir el bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**;

II. a VIII. ...

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un **Tribunal Electoral**, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

....

....

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del **Tribunal Electoral**, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

....

....

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los jueces de Distrito y los Consejeros de la

Judicatura Federal, así como los **Magistrados Electorales**, no podrá ser disminuida durante su encargo.

**Artículo 98.** De las renunciaciones y licencias de los **Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**.

**Artículo 99.** Por ser demasiado extenso, sugerimos remitirse al mismo. Este artículo se refiere a todo lo relacionado con el **Tribunal Electoral**; su composición, funcionamiento, atribuciones, competencia etc. Consta de IX fracciones

**Artículo 101.** Se refiere al impedimento que tienen los **Ministros de la Suprema Corte de Justicia**, los **Magistrados de Circuito**, **Jueces de Distrito**, los respectivos **Secretarios**, los **Consejeros de la Judicatura**, así como los **Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral** de desempeñar o aceptar empleo o encargo de la **Federación**, salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Asimismo, que las personas antes mencionadas, no podrán dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo 105. ....**

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.:

a) al d)....,

e)....; y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que otorgo el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos se reputarán como tales.....así como a los **servidores del Instituto Federal Electoral**,.....

**Artículo 110.** En relación a los sujetos de juicio político ..... se incluye a los **Consejeros Electorales, al Secretario Ejecutivo del IFE y a los Magistrados del Tribunal Electoral**.....

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra Diputados.... **Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral**.... así como el **Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral**.....

**Artículo 116. ....**

I. ....

II. ....

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...

IV. Esta fracción se refiere ahora a las garantías que deben contener en materia electoral las Constituciones y leyes de los Estados. incisos a) al y)

**Artículo 122.** por ser demasiado extenso consideramos mejor remitirse al mismo, comentando los aspectos más importantes:

Como ya dijimos por la reforma de 1993 y 1996 a la que nos hemos estado refiriendo, se ubicaron en este artículo los detalles para la forma de organizar el gobierno de la Capital de los Estados Unidos Mexicanos, dándole características especiales en su calidad de Distrito Federal.<sup>1</sup>

Es un artículo detallista que consta de siete apartados:

**A.** Lo que corresponde al Congreso de la Unión.

**B.** Lo que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**C.** En este apartado se trata lo relativo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; se divide en cinco bases las cuales tratan lo siguiente:

**Base Primera.** Respecto a la Asamblea Legislativa

---

<sup>1</sup> Para consultar con más detalle estas reformas constitucionales, sugerimos remitirse al Apéndice que se incluye en este trabajo de investigación.

**Base Segunda** Respecto al Jefe del Gobierno del Distrito Federal.

**Base Tercera.** La organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal.

**Base Cuarta.** Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común.

**Base Quinta.** Lo relativo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

**D.** Lo referente al Ministerio Público en el Distrito Federal.

**E.** Lo relacionado con la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, el cual se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

**F.** Lo relativo a la remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**G** Lo relacionado con las Comisiones Metropolitanas y los convenios que se celebren para la creación de las mismas.

Consideramos que esto es muy importante para el desarrollo del área metropolitana de la ciudad de México, son reglas que pretenden facilitar la coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en materias de: asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de derechos sólidos y seguridad pública.

Debido al tamaño de la zona metropolitana de la ciudad de México, es que el Constituyente se ha preocupado por regular mecanismos que coadyuven en la solución de la problemática generada en un área de tal dimensión.

Sin embargo consideramos que los problemas que enfrenta la ciudad, requieren de una concepción más ambiciosa metropolitana que centralice las decisiones y desconcentre su ejecución y no a través de la integración de ciertas comisiones.

Es necesario un proyecto político plural en el que intervengan planificadores urbanos, es decir un grupo de especialistas en materia urbanística que garantice una gobernabilidad democrática, en el que se contemple como prioritario la participación de la ciudadanía en la definición, operación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas del gobierno del Distrito Federal.

A este respecto, cabe señalar que con fecha 23 de mayo de 1996, la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro del Foro denominado: "Metrópolis Mexicanas: Gobernabilidad Democrática y Coordinación Intergubernamental", celebrado en la ciudad de Querétaro, llegó a las siguientes consideraciones:

1. Crear el Foro Nacional de Parlamentarios para el Hábitat, con la participación del Congreso Federal y los estatales, promoviendo la actualización de la legislación relativa a los asentamientos humanos en cada entidad federativa, contemplando la coordinación intergubernamental y el intercambio de información en y entre las zonas metropolitanas.

2. Promover la reglamentación relativa a la cooperación gubernamental en cada zona metropolitana, con los cabildos municipales respectivos.

3. Realizar el estudio piloto en y con el Estado de Querétaro y sus municipios metropolitanos, con el fin de estructurar una propuesta completa.

4. Acelerar el proceso de descentralización de la Administración Pública Federal hacia los Estados y municipios, enriqueciendo la vertiente de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en las materias básicas para el desarrollo urbano de la nación.

5. Generar el Sistema Integral de Información Metropolitana posibilitando el acceso a los ciudadanos y desarrollando la interacción, construyendo una red de múltiples posibilidades, aprovechando la experiencia de aquellos sistemas ya instalados en los tres órdenes de gobierno, las universidades y las organizaciones sociales.

6. Propiciar la comunicación binacional con Estados Unidos para concertar la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano de las 18 ciudades fronterizas gemelas, con el fin de garantizar la sustentabilidad de los mismas. Asimismo, estudiar el establecimiento de una zona federal a lo largo de la frontera norte de nuestro país, similar a la existente en los puertos internacionales entre ambas naciones.

7. Promover la creación de consejos metropolitanos en las 61 zonas metropolitanas del país, con una visión integral, alimentados de comisiones específicas, sujetas al marco del Federalismo mexicano.

8. Modificar los esquemas de prerrogativas para los estados y municipios, para que en el marco del Convenio de Coordinación Fiscal, tenga mayor injerencia en la recaudación y distribución, sin romper los equilibrios requeridos por la Federación.

9. Promover la participación social dentro de los consejos metropolitanos con objeto de precisar sus alcances, corresponsabilidad y responsabilidad para la gestión y autogestión de las ciudades.

10. Promover la modificación constitucional federal de los artículos 27, 73, 115, 116 y 122, en lo referente a la cuestión de coordinación intraestatal o interestatal, para atender la problemática derivada de la conurbación o proceso de metropolización. Igualmente, las leyes federales con vinculación a este fenómeno.

En este entendido, se invitará formalmente a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social y de Relaciones Exteriores, para analizar y, en su caso, modificar la Constitución y las leyes conducentes.<sup>2</sup>

Como hemos dicho, la Ciudad de México condensa la diversidad de nuestra estructura social, la heterogeneidad de las corrientes políticas nacionales; así como la multiplicidad de organizaciones sociales que caracterizan a nuestro país.

Es por ello que los problemas y conflictos de la urbe más poblada del mundo no pueden resolverse si no se toma en cuenta esa pluralidad. Sobre todo

---

<sup>2</sup> *El Financiero*, del 23 de mayo de 1996, p.40.

superar las formas de representación política que resultan ya inadecuadas para una ciudad de la magnitud y complejidad de la nuestra.

Sin duda uno de los temas más discutidos, fue el del nombramiento del Jefe del Distrito Federal el cual será a través del voto directo de los ciudadanos del Distrito Federal, postura con la que siempre estuvimos de acuerdo y no como se había pretendido llevar a cabo en la reforma de 1993.

Es por eso que resulta imprescindible, para completar el tránsito a una democracia plena, el establecer nuevos espacios para la participación ciudadana.

Dentro de estos espacios se encuentra precisamente lo relacionado con los llamados Consejos de Ciudadanos, figura novedosa e innovadora que se introdujo en la reforma política del Distrito Federal de 1993. artículo 122 facción I , inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que al efecto señalaba:

**Artículo 122** "El gobierno del Distrito Federal esta a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales. lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución.

I:- Corresponde al Congreso de la Unión expedir el **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal** en el que se determinarán:

e) Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un **consejo de ciudadanos** para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos

programas de la administración pública del Distrito Federal que para las demarcaciones determinen las leyes correspondientes. La ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

De conformidad con lo establecido en el artículo citado, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 1994, establecía en sus artículos 123, y 125, lo siguiente:

**Artículo 123.** "Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula integrada por un consejero propietario y un suplente, que para cada área vecinal en que se dividan las Delegaciones podrán presentar los partidos políticos con registro nacional".

**Artículo 125.** " Los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años. La ley determinará la fecha de elección ...."

Posteriormente, se reforma el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en sus artículos 123 y 125, mediante las cuales se excluye a los partidos políticos del derecho constitucional de postular candidatos para la elección de Consejeros Ciudadanos.<sup>3</sup>

En efecto, a partir de la citada reforma el artículo 123 señala:

**Artículo 123.** "Los Consejeros Ciudadanos serán electos por fórmula, integrada por un propietario y un suplente, y en cada área vecinal en que se

---

<sup>3</sup> Estas reformas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1995.

dividan las Delegaciones podrán presentar para su registro los ciudadanos vecinos del área correspondiente, en los términos que establezca la ley.

Cada una de las solicitudes de registro de fórmulas deberá estar avalada por al menos el cuatro por ciento de los ciudadanos que residan en el área vecinal de que se trate inscritos en el padrón electoral federal. La ley determinará los requisitos que deberá reunir la solicitud para los efectos de la identificación y la comprobación de la residencia de los firmantes, así como los procedimientos de verificación. No procederá el registro en los casos en que los órganos competentes comprueben irregularidades respecto de la autenticidad de las firmas o de la residencia manifestada en la solicitud.

Cada ciudadano tiene derecho de apoyar el registro de una sola fórmula de candidatos. Los partidos políticos con registro nacional participarán en el proceso de integración de los Consejos de Ciudadanos en lo relativo a la organización y vigilancia de la elección, en los términos que disponga la ley que dicte la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

**Artículo 125.** "Los Consejos de Ciudadanos se renovarán en su totalidad cada tres años. La elección se efectuará en la misma fecha que la legislación electoral federal prevea para la realización de diputados federales y representantes a la Asamblea del Distrito Federal."

Esto trajo como consecuencia que al discutirse y aprobarse la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se ratificara la exclusión de los partidos políticos para postular candidatos para consejeros ciudadanos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> La Ley de Participación Ciudadana fue publicada tanto en la Gaceta Oficial del Distrito Federal como en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1995.

Lo anterior motivo que un grupo de Asambleístas de la oposición presentara ante la Suprema Corte de la Nación una acción de inconstitucionalidad con fecha 3 de julio de 1995, en contra de actos de la propia Asamblea (en cuanto a la discusión y aprobación de la Ley de Participación Ciudadana) y otras autoridades<sup>5</sup>

**Normas Generales cuya invalidez se reclamó:**

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, específicamente las secciones tercera y cuarta, que comprenden los artículos del 60 al 68 y 71.

**Preceptos Constitucionales Violados:**

Artículos 122, fracción I inciso e), y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 41 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos que son, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

En congruencia, el artículo 122, fracción I inciso e) de la misma Ley Fundamental, al referirse como ya vimos a los Consejos de Ciudadanos, indica que la ley establecerá la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los mismos.

---

<sup>5</sup> La demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad le correspondió el No 1/95 y fue inerpuesta por Fauzi Hamdán Amad y otros, es decir por el 33% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del D.F 28 de los 66 Asambleístas, pertenecientes a los partidos políticos del PAN, PRD, PT y PVEM.

El 10 de julio de 1995, el Ministro instructor designado<sup>6</sup> dictó la siguiente determinación:

"...Por lo expuesto y fundado, con apoyo además en el artículo 104, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede desechar, por notoriamente improcedente, la demanda relativa a la acción de inconstitucionalidad formulada por Fausi Hamdán Amad y otros, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal contra actos de la propia asamblea consistentes, esencialmente, en los artículos 60 al 68 y 71 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco. Notifíquese..."

En contra de la determinación anterior, se interpuso el recurso de reclamación correspondiente.<sup>7</sup>

En este asunto se consideró necesario establecer si el derecho a postular candidatos para consejeros ciudadanos, forma o no parte de la materia electoral; toda vez que la misma se ha previsto como causal de improcedencia de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 105 Constitucional que a la letra dice:

**Artículo 105.** "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá en los términos que señala la Ley Reglamentaria, de los asuntos siguientes:

---

<sup>6</sup> Por auto de 4 de julio de 1995, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó la formación y registro del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, y paso al Ministro Juvenino V. Castro y Castro, a quien por turno le correspondió actuar como instructor del procedimiento.

<sup>7</sup> Este recurso fue admitido por auto de fecha 1o de agosto de 1995.

...II De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral,,”

Desde nuestro punto de vista consideramos que en el presente asunto se involucran derechos políticos que se diferencian de los meramente electorales, en virtud de que el derecho de los partidos políticos para postular candidatos rebasa en sí mismo la materia electoral propiamente dicha, es decir la que está dentro de la incompetencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que no puede abarcar el derecho previo que los partidos tienen de participar postulando candidatos.

Sin embargo, como no se precisó en que consistía lo relativo a la materia electoral se manifestó lo siguiente:

...”En tales condiciones, toda vez que la causal de improcedencia en que se baso el auto impugnado no es manifiesta e indudable, lo procedente es declarar fundado el presente recurso de reclamación, para el efecto de que se deje insubsistente el acuerdo recurrido y se dicte otro en el que se provea sobre la admisión de la demanda como en derecho corresponda, sin perjuicio de que se aborde la cuestión de procedencia en el momento oportuno....”

Por acuerdo de 11 de septiembre de 1995, se admitió a trámite la demanda y se pidió a la autoridades responsables el informe correspondiente:

Después de una controvertida sesión pública de más de tres horas, el 31 de octubre de 1995, la Corte declaró improcedente y sobreseyo la demanda de acción e inconstitucionalidad 1/95.

Es importante señalar que de los 11 Ministros que conforman el Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, 6 de ellos los Ministros Díaz Romero, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y su Presidente Aginaco Alemán, votaron en favor de declarar la improcedencia y sobreseimiento en el presente asunto; sin embargo los 5 restantes los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Gúitrón, Castro y Castro, Pimentel y Gudiño Pelayo votaron en contra y por la procedencia, señalando que formularían voto particular de minoría.

Lo anterior es trascendente, en virtud de que nosotros consideramos que en las condiciones actuales del país y dada la evolución que han tenido los partidos políticos, es indiscutible que los mismos se encuentran ligados de manera indisoluble al concepto de democracia, es decir a la extensión del sufragio popular y a las prerrogativas parlamentarias, incluyendo su participación en la organización de los procesos electorales.

El hecho de que la Ley de Participación Ciudadana restrinja la posibilidad de los ciudadanos del Distrito Federal para participar a través de los partidos políticos en la integración de cuerpos colegiados de representación popular, como son los Consejos de Ciudadanos, significa un retroceso palpable en la vida democrática del país, que nos remontaría a padecer de restricciones equiparables a las que se suscitaron en épocas conflictivas y de imposible armonía de la vida democrática mexicana.

En el régimen actual de constitución de cuerpos colegiados de representación popular, los partidos políticos pueden intervenir para registrar candidatos con el fin de que lleguen a ocupar dichos cargos y llevar al plano público los planes y programas elaborados por las fracciones partidarias.

Por tal motivo no existe razón alguna para que esta prerrogativa de que gozan hoy los partidos políticos se vea vedada en la integración de los Consejos Ciudadanos del Distrito federal, que precisamente se constituyen como órganos de representación popular y de participación ciudadana.

Al haber excluido a los partidos políticos del derecho constitucional de postular candidatos para Consejeros Ciudadanos, además de violentar nuestra Carta Magna, se dejó al elector del Distrito Federal sin una guía para poder emitir su voto, ya que en México se vota por partidos antes que por candidatos individuales.

El resultado de lo anterior fue un gran abstencionismo, alrededor de un 85%, cifra impresionante en una capital que de tiempo atrás reclama el derecho al autogobierno que se le arrebató en los años veinte.

Creemos que sin la intervención de los partidos políticos no es posible estructurar razonablemente la competencia política sobre todo en sociedades tan complejas como la nuestra, lo que quedó demostrado el pasado 12 de noviembre en las elecciones para Consejeros Ciudadanos del Distrito Federal.

Abundando en lo anterior es que creemos necesario que no quede duda alguna de que los derechos políticos de carácter electoral son derechos humanos.

Efectivamente, los derechos políticos entre los que se encuentran los de ciudadanía, el derecho de petición, el derecho de votar y ser votado, así como los derechos y prerrogativas de los partidos políticos, deben ser garantizados, promovidos y protegidos por ese Tribunal Supremo.

A este respecto cabe señalar la definición de Derechos Humanos como: el Conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente.<sup>8</sup>

Así los derechos políticos según Kelsen, conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social, estos están íntimamente ligados con el tema de la soberanía, hablamos de la facultad del pueblo para hacer y ampliar sus leyes, y de su derecho de autodeterminación, es decir, de escoger y modificar libremente la forma en que habrá de ser gobernado. Precisamente para el ejercicio de esta facultad, es que se ha elevado a nivel constitucional, el régimen de los partidos políticos.<sup>9</sup>

Cabe señalar que la protección de los derechos políticos se amplía en el ámbito internacional en diversos pactos, convenios y acuerdos que México ha suscrito y ratificado y que conforme a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, forman parte del orden jurídico mexicano.

Dichos tratados son los siguientes:

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966, ratificado por nuestro país el 24 de marzo de 1981, que en su artículo 25 señala:

"todos los ciudadanos gozarán de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o

<sup>8</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, UNAM-IIJ, México, 1988, T.II, p.1063.

<sup>9</sup> Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) tener acceso en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por México el 24 de marzo de 1981, que en su artículo 23 confirma en términos generales, lo establecido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos citado.

La Convención sobre los Derechos políticos de la Mujer, adoptada en Nueva York, el 31 de marzo de 1953, y ratificada por nuestro país el 23 de marzo de 1981.

La Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer, adoptada en Bogotá, Colombia, el 2 de mayo de 1948 y ratificada por México el 24 de marzo de 1981.

El sufragio activo y el sufragio pasivo considerados en abstracto, es decir en cuanto a su propia naturaleza intrínseca, constituyen derechos subjetivos fundamentales del hombre, tanto porque en esencia lo son, como porque nuestra Constitución así lo reconoce.

En otras palabras, el derecho político es entonces el derecho subjetivo que posee permanentemente todo ciudadano en sus relaciones con el Estado, reconocido constitucionalmente y que tiene la característica de dar capacidad de participación al ciudadano, principalmente en la integración y en el funcionamiento de los poderes públicos del Estado.

**De tal suerte que en la actualidad no es válido sostener el argumento de que los derechos políticos no son derechos humanos, cuando se ha demostrado que ambos tienen la misma categoría de derechos de la persona humana.**

**Sobre el particular consideramos importante señalar lo manifestado por el Maestro Manuel González Oropeza, al referirse a la tesis de Vallarta (al conmemorarse los cien años del aniversario de su fallecimiento) sobre la no intervención del Poder Judicial en asuntos político-electorales, al afirmar: "creo que dadas las circunstancias ha llegado el momento de cambiar y de mutar de ideología y de actividad"...no podemos seguir sosteniendo a cuestas un legado político de alguien tan brillante como fue Vallarta, pero que por su circunstancia de vivir y estar dentro del porfiriato, tuvo la necesidad de separar la política de lo que es el derecho".**

**También creemos oportuno apuntar lo manifestado por el Dr. Héctor Fix - Zamudio en relación con el tema que nos ocupa, en su brillante ensayo titulado "Ignacio Luis Vallarta. La incompetencia de origen y los derechos políticos", al concluir lo siguiente:**

**"El criterio de autolimitación del Poder Judicial Federal respecto de las cuestiones políticas, que fue el imperante en los ordenamientos de la época, inclusive en la jurisprudencia de la Corte Suprema Federal de los Estados Unidos, ha sido superado en la actualidad, en la que los tribunales abordan los problemas políticos desde su ángulo jurídico, es decir, respecto de su legalidad, y no en cuanto a su oportunidad política, por medio del concepto de las cuestiones políticas judiciales o justiciables, que son cada vez más amplias. Por ello debe modificarse, o al menos atemperarse, la tesis tradicional de nuestra Suprema Corte, originada en las ideas Vallartianas, de que los derechos políticos no**

pueden tutelarse por medio del amparo, porque no son "garantías individuales", es decir, derechos humanos, pues este criterio ya no puede sostenerse en nuestra época."<sup>10</sup>

"Si Ignacio Luis Vallarta fue el promotor de la autolimitación judicial en cuestiones políticas, José María Iglesias debe considerarse como un precursor del moderno contencioso electoral que tiene cada vez mayor desarrollo, puesto que Iglesias propugnó por la revisión judicial de los problemas político-electorales."<sup>11</sup>

En nuestro ordenamiento se observa una clara evolución en este sentido, puesto que en las reformas constitucionales y legales de 1987, 1990, 1993, 1994 y 1996 se advierte un desarrollo paulatino hacia la creación de una jurisdicción electoral especializada, que ha culminado con la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior nos demuestra que cada vez son más los estudiosos del derecho que comparten la opinión sobre la necesidad de que en nuestro país el Poder Judicial participe en el fortalecimiento de la democracia y por ende, del Estado de Derecho

Así también lo confirmaron las conclusiones alcanzadas e el 14 de febrero de 1996, por los representantes de los partidos políticos PAN, PRI, PRD y PT al suscribir las bases de consenso sobre el contenido de la Reforma Política del Distrito Federal en sus 28 puntos, dentro de los cuales destacan:<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Citado por Javier Moctezuma Barragán en José María Iglesias y la Justicia Electoral, UNAM, México, 1994, p.420.

<sup>11</sup> Ibidem

<sup>12</sup> Cabe señalar que respecto a estas conclusiones, no todas fueron tomadas en cuenta, en las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

**El titular del órgano ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal será electo por votación popular, universal, directa y secreta (Base Segunda del apartado C del artículo 122 constitucional).**

**Se establece expresamente el principio de no reelección en términos absolutos.**

**El periodo de gobierno tendrá una duración de seis años. La primera elección se efectuará el primer domingo de julio de 1997 y sólo en este caso será de tres años.**

**Las causas de remoción serán las establecidas en el título Cuarto de la Constitución General, las que previenen el artículo 122 del mismo ordenamiento y el 66 del Estatuto de Gobierno se consideran comprendidas en el mismo Título Cuarto por ser responsabilidades oficiales, y estarán sujetas al procedimiento de juicio político ante el Congreso de la Unión.**

**Las causas de remoción establecidas en los ordenamientos antes referidos, relacionadas con actos u omisiones que impliquen conflicto con los Poderes Federales serían, en su caso, materia del procedimiento de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General.**

**El órgano legislativo local se denominará Asamblea Legislativa del Distrito Federal, concediéndosele la facultad genérica de legislar en todo lo concerniente a esta Entidad. (con excepción de lo establecido expresamente al Congreso de la Unión)**

La expedición del Estatuto de Gobierno será facultad de la Asamblea Legislativa.

Se instituyen como vías de participación ciudadana, procedimientos de consulta legalmente establecidos y regulados, con efectos aprobatorios, convalidatorios o en su caso derogatorios, respecto de las leyes locales, reglamentos administrativos o decisiones de gobierno que involucren intereses generales del conjunto de la población del Distrito Federal. El Estatuto de Gobierno y una ley específica expedida por la Asamblea, determinarán las materias sobre las que proceda convocar a consulta ciudadana, los procedimientos a que estará sujeta, el órgano de autoridad convocante y los requisitos para que éste asuma la obligación de convocar, por decisión propia, a propuesta de otro órgano o por iniciativa popular debidamente documentada.<sup>13</sup>

La Asamblea Legislativa expedirá la Ley Electoral del Distrito Federal, en la que se establezca una estructura autónoma para la organización, desarrollo, calificación y solución de controversias, en los procesos electorales de los órganos ejecutivo y legislativo locales.

Será facultad del jefe del órgano ejecutivo de gobierno designar al Procurador de Justicia del Distrito Federal, cuyo nombramiento deberá ser sometido a la ratificación de la Asamblea Legislativa.

Para cubrir las vacantes de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el jefe del órgano ejecutivo de gobierno formulará una terna, previa consulta con

---

<sup>13</sup> Esta conclusión no fue tomada en cuenta, ya que como es sabido no se incluyeron ni el referéndum, ni el plebiscito, ni la iniciativa popular en las citadas reformas.

el Consejo de la Judicatura, y la someterá a la decisión de la Asamblea Legislativa.

Se revisará el sistema de coordinación establecido para las zonas conurbadas. Existe la facultad potestativa de las Entidades limítrofes para celebrar convenios de coordinación para la planeación y regulación conjunta en materia de asentamientos humanos protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, agua potable y drenaje, recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. Se requiere de un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.

Los supuestos normativos se referirán a fenómenos o circunstancias que requieran indispensablemente una atención conjunta y coordinada. En tales casos, además de la planeación y regulación será obligatorio para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, celebrar convenios para la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios que respondan a las necesidades comunes de las respectivas zonas conurbadas.

Las negativas u oposición a celebrar los respectivos convenios podrían ser resueltas por la vía de una controversia constitucional planteada ante la Suprema Corte de justicia, de acuerdo con lo previsto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución General de la República.

Asimismo, por considerarlo de importancia haremos mención a lo que se expuso en la mesa para la reforma electoral, llevada a cabo en la Secretaría de Gobernación, donde después de varios meses de negociaciones los dirigentes de los partidos políticos PRI; PRD y PT, y PAN, presentaron 27 acuerdos en la materia electoral federal (reformas constitucionales), 79 en la materia electoral

local (reformas legales) y 12 para la reforma política del Distrito Federal; publicadas el 22 e abril de 1996.

Dentro de los mencionados acuerdos destacan los siguientes:

**A) Reforma Electoral**

**Modificaciones Constitucionales.**

**Derechos Políticos y Mecanismos Jurídicos de Protección.**

1. Incorporar el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado del mismo. Se conformaría por una sala superior de control constitucional integrada por ministros electorales y por salas integradas con magistrados electorales y sería un órgano jurisdiccional de control constitucional y de pleno derecho.

Los ministros y magistrados electorales serán designados por una mayoría calificada de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta que formule la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. Establecer los mecanismos de vigilancia y disciplina del Tribunal Electoral.

3. Establecer la acción de inconstitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, así como la acción por controversias constitucionales, que serían resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a los procedimientos previstos en el artículo 105.

A este respecto, la Secretaría de Gobernación, manifestó la inconveniencia de la modificación relativa a suprimir la excepción existente en la fracción I del

artículo 105 Constitucional en cuanto a la acción de controversia constitucional en la materia electoral.

Lo anterior en razón de que se propone el establecimiento de todo un sistema de control de constitucionalidad, tanto de las leyes electorales federales como locales, y de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los dos ámbitos, lo que hace innecesaria dicha reforma.

4. Establecer para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, que las reformas a las leyes respectivas deban ser adoptadas y puestas en vigor con un lapso de anticipación suficiente para el desahogo de las acciones de inconstitucionalidad que pudieran ejercerse.

5. Establecer que los derechos políticos de los ciudadanos contenidos en las fracciones I, II y III del artículo 35 de la Constitución estarán protegidos conforme al recurso que la misma establezca.

6. El recurso de protección constitucional de los derechos políticos tendría las siguientes características: no tendrá efectos generales, pero la jurisprudencia relativa será obligatoria para las autoridades electorales, estará relacionado con los plazos de los procesos electorales y respetará los términos de preclusión y definitividad que rigen a los mismos; los sujetos legitimados para interponerlo serán: los ciudadanos y la autoridad competente para resolverlo el Tribunal Electoral.

8. Respecto a los actos y resoluciones de autoridades electorales locales, el recurso correspondiente tendrá las siguientes características: procederá para actos y resoluciones que violen disposiciones de la Constitución Federal relacionados con resultados electorales locales, cuando se haya concluido la

etapa de calificación; deberán ser definitivos e inatacables en el ámbito local y haber agotado todos los recursos previos disponibles; deberán tener relación determinante con el resultado de la elección de que se trate; también tener reparación material y jurídicamente posible en el mismo proceso electoral; los sujetos legitimados para interponerlo serán: los partidos políticos; lo resolverá el Tribunal Electoral; y la resolución no tendrá efectos generales.

12. Instaurar la figura jurídica del **referéndum** para reformas que incidan en decisiones políticas fundamentales contenidas en la Constitución; planteándose las siguientes modalidades:

a) Los tres partidos (PRI, PRD y PT) coincidieron en que no sean materias de referéndum la designación del Presidente de la República con carácter interino, sustituto o provisional, el régimen interior del Congreso de la Unión y el Juicio Político, así como las leyes tributarias.

b) Establecer en los artículos 35 y 36 la prerrogativa y obligación ciudadanas, respectivamente, de votar en el referéndum. Precisar en el artículo 40 que dicha figura es una excepción a la democracia representativa.<sup>14</sup>

13. Instaurar la figura jurídica de la **iniciativa popular como prerrogativa ciudadana** incorporándola al efecto en los artículos 35 y 71 Constitucionales.

14 Hacer posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero modificando el artículo 36 y adicionando un transitorio en el que se establezca que sólo será para lecciones presidenciales: (a este respecto con fecha 5 de junio de 1996, se acordó que se estudie la red de "internet", para que los connacionales hagan valer su derecho al sufragio en el año 2000)

---

<sup>14</sup> Efectivamente, tanto lo relativo al referéndum como a la iniciativa popular se había propuesto por los partidos políticos, ya que son temas de suma importancia. Sin embargo al llevarse a cabo las discusiones en la Cámara de Diputados sobre las reformas constitucionales, éstas materias queno se incluyeron.

## **II Organos y Autoridades Electorales.**

17 Señalar en el actual párrafo del artículo 41 que el organismo público autoridad en la materia electoral será independiente y autónomo en sus decisiones.

18. En lo referente a la integración del Consejo Gral. del IFE:

a) Suprimir la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

b) Modificar la denominación de los Consejeros Ciudadanos por la de Consejeros Electorales, (lo cual nos parece acertado en virtud de que se confundían con los consejeros ciudadanos que se establecen en la Ley de Participación Ciudadana de 12 de junio de 1995) y establecer su número en nueve (en lugar de seis) con duración de ocho años en su encargo.

19 Los nombramientos de los consejeros electorales y del Director General del IFE. (los primeros serán nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios de entre una lista que no excederá de cinco, y la tercera parte de éstos deberán provenir de las entidades federativas. El segundo será calificado por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta que formule el propio Consejo General del IFE).

## **III Organización del Proceso Electoral**

39. EL IFE estará obligado a realizar la promoción del voto y la difusión y promoción de la cultura democrática.

40. Crear un Centro especializado dentro del IFE destinado a la investigación, conocimiento y la difusión de las cuestiones electorales y la cultura política.

La modificación del procedimiento para la calificación presidencial (proponiendo un mecanismo a través del cómputo y la declaración de validez por medio de la Cámara de Diputados.<sup>15</sup>

#### **IV Condiciones de la Competencia Electoral.**

44 La reducción del tiempo de las campañas políticas (presidencial 120 días, senadores 90 y diputados 75).

#### **Fuentes y Límites del Financiamiento**

51 En cuanto al financiamiento público para los partidos políticos se acordó distribuir el 70% proporcional a la fuerza electoral y el 30% con un criterio inverso a la misma, es decir que se entregará más dinero a los partidos que obtengan menos votación.

#### **Acceso a los medios de Comunicación.**

62 La equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación. (Incremento en el tiempo oficial gratuito que se otorga a los mismos y mejores horarios).

#### **Régimen de Partidos.**

---

<sup>15</sup> En algunos proyectos de reformas políticas a la legislación electoral y constitucional como es el caso de Guanajuato, se ha propuesto que la calificación de Gobernador la realice el Tribunal Estatal de Elecciones.

76 La eliminación del registro condicionado. (estableciendo un solo tipo de registro para los partidos políticos).

### **B) La Reforma política del Distrito Federal**

1. El Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión, mismos que tendrán en éste ámbito las atribuciones que la Constitución les confiere, y su gobierno local estará a cargo de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de carácter local que se determinen.

2. La elección directa del "Gobernador" (en lugar del Jefe del Distrito Federal) del Distrito Federal, para 1997, por voto universal, libre y secreto.<sup>16</sup>

3. Se establece el principio de no reelección en términos absolutos.

4. El periodo de gobierno será de seis años. La primera elección se efectuará en 1997 y en este caso será de tres años.

5. Las causas de remoción serán las establecidas en el Título IV de la Constitución. Se incluirá una fórmula similar a la desaparición de poderes de los Gobiernos de los Estados, otorgando competencia al senado para tal efecto.

6. El órgano legislativo local tendrá la facultad de promover e impulsar juicio político o declaración de procedencia ante el Congreso de la Unión, contra el "Gobernador" y los demás servidores públicos del Distrito Federal que se enumeran en los preceptos del Título IV de la Constitución.

---

<sup>16</sup> Quedó como "Jefe de Gobierno del Distrito Federal".

7. El Congreso de la Unión estará facultado para expedir las Leyes o Decretos que se requieran para asegurar el ejercicio expedito de las atribuciones conferidas por la Constitución a los Poderes federales.

8. La Asamblea Legislativa, integrada por Diputados locales, será el órgano que tendrá la facultad de legislar en materia local en todo lo relativo a la entidad, con excepción de las materias que la Constitución haya señalado que corresponden al Congreso de la Unión.

9. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal expedirá, entre otros ordenamientos de carácter local, el Estatuto Político y de Gobierno y la Ley Electoral del Distrito Federal. Además ratificará los nombramientos que haga el Gobernador del Procurador de Justicia del Distrito Federal y de los Magistrados del Contencioso Administrativo. Designará a propuesta en terna que formule el gobernador, a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

10. En el caso de los Delegados Políticos se replanteará el modelo de designación directa, buscando fórmulas para hacer más representativas dichas autoridades intermedias.

11. Se instituye el **referéndum** respecto de leyes que sean competencia de la Asamblea o reglamentos gubernativos, **el plebiscito** en cuanto a decisiones de efectos generales que correspondan a la esfera de atribuciones del Gobernador y **la iniciativa popular** para promover esas vías de consulta ciudadana.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Cabe mencionar que estas materias no fueron incluidas dentro de la reciente reforma electoral, pero que sí fueron propuestas por los partidos políticos dentro del rubro denominado "La reforma política del Distrito Federal."

12 Se revisará el sistema de coordinación establecido en las zonas conurbadas con el fin de que la planeación y regulación de acciones conjuntas entre las Entidades Federativas y Municipios limítrofes dejen de ser potestativas y adopten un régimen obligatorio bajo supuestos normativos constitucionalmente previstos.<sup>18</sup>

Esto último, es decir la obligatoriedad de celebrar los convenios ya quedo establecido en el Foro Nacional sobre "Metrópolis Mexicanas: Legislación Gobernabilidad Democrática y Coordinación Intergubernamental" celebrado en la ciudad de Querétaro el mes de mayo de 1996 y cuyas conclusiones expusimos anteriormente; es muy importante ya que la problemática de las ciudades como la nuestra no se ha abordado desde lo que la teoría ha llamado áreas metropolitanas: entes integrados por grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

De lo hasta aquí expuesto, podemos observar que de 1993, a la fecha las fuerzas políticas, tanto partidarias como organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general, han seguido demandando otras reformas al gobierno de la Ciudad de México, logrando avances muy importantes, en cuanto a la democratización del Distrito Federal.

Así mismo consideramos que quedaron pendientes por discutir temas tan importantes como lo relativo a los fiscales electorales, la tipificación de los delitos electorales, la integración de la Cámara de Diputados, el carácter federal del plebiscito, el uso de los colores patrios en los emblemas de los partidos políticos,

---

<sup>18</sup> *El Sol de México*, lunes 22 de abril de 1996.

y la elección de los Delegados políticos del Distrito Federal así como de los Consejeros Ciudadanos (no electorales) previstos en la Ley de Participación Ciudadana.<sup>19</sup> y lo relacionado con la Ley de Iniciativa Popular

Lo anterior lo consideramos así ya que la verdadera participación ciudadana se da a través de las instituciones jurídicas como el **referéndum**, el **plebiscito**, la **iniciativa popular** (lo cual deberá de establecerse en los artículos 35 y 71 de la Constitución) y la revocación popular y que las mismas deben ser insertadas en nuestra Carta Magna.

Ya que la **Iniciativa Popular** consiste en: la facultad que se reconoce al cuerpo electoral, o parte de él, de promover sanción de normas constitucionales o legales, ya sea para modificar las vigentes o para salvar lagunas de la legislación.

Para Duguit, es el derecho de proponer resoluciones y hacer que se voten, transferido de la Asamblea ordinaria al cuerpo electoral..

La Iniciativa obliga a considerar la norma propuesta poniendo en movimiento a los órganos encargados de sancionar las leyes, o en su caso, a toda la ciudadanía mediante el referéndum.

Esta se clasifica en: *Constitucional o legal*, según corresponda al orden fundamental o secundario; y en *simple o formulada* si es que sólo contiene la indicación de la materia sobre la que se quiere que se legisle, o que también se incluya un proyecto de como se pretende que sea la reglamentación.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Estos temas los consideramos importantes, sobre todo lo relativo a la Ley de Participación Ciudadana en virtud del fracaso que se tuvo en las elecciones del pasado 12 de noviembre de 1995, para consejeros ciudadanos donde hubo un gran abstencionismo por parte de la ciudadanía, lo cual no debe de volver a repetirse

<sup>20</sup> García Pelayo, op. cit. p. 85.

Efectivamente creemos que los objetivos de la Ley de Iniciativa Popular, deben ser:

- Proporcionar a los ciudadanos la oportunidad de participar en el proceso de la iniciativa y formación de las leyes (como prerrogativa que deben tener).

- Ejercer un mayor control sobre los gobernantes corrigiendo sus abusos y desaciertos.

Efectivamente, mediante la iniciativa popular, en vez de ejercer un simple control a posteriori, los ciudadanos pueden orientar en cierta medida la actividad gubernamental. Ya que ésta tiende a provocar una decisión de los gobernantes; mientras que como ya dijimos, el referéndum tiende solamente a ratificar o rechazar una decisión tomada anteriormente por los poderes públicos.

Como todas las formas de democracia semidirecta, la iniciativa popular encuentra muchas ventajas:

a) en primer lugar su consecuencia con la teoría de la soberanía popular, puesto que otorga participación inmediata al pueblo en la conducción del gobierno.

b) evita la dictadura de los partidos dando a los independientes la forma de expresar mejor su opinión.

c) mejora la educación popular, ya que cada participación obliga al estudio de la cuestión en que se actúa con la debida atención y,

d) evita cambios demasiado avanzados sin debida justificación, según demuestra la práctica de los lugares donde ha sido aplicada.

**Sin embargo, hay autores que piensan que, al dificultar las reformas, pueden entorpecer el adelanto necesario a las comunidades. Nosotros consideramos que son más las ventajas de estos instrumentos de democracia semidirecta que las desventajas.**

## CONCLUSIONES

La democracia es un concepto político, se refiere a una característica de la forma de gobierno, en sí a los hechos políticos y no puramente sociales, aunque es cierto que de su ejercicio derivan consecuencias que se reflejan en todos los aspectos de la vida social y que de los hechos sociales recibe su influencia sin que esto le haga perder el intrínseco carácter político que tiene.

Como concepto la democracia está sustentada en principios fundamentales sin los cuales no podría existir, como son : la libertad, la igualdad, y la soberanía popular.

La libertad y la igualdad se entienden en su sentido jurídico político, es decir, que están reconocidas en las leyes del Estado, perfectamente delimitadas y protegidas jurídicamente, la consecuencia de la libertad en la ley es principalmente la existencia de las garantías individuales.

La soberanía radica en el pueblo, entendiéndola como la suprema facultad de autodeterminarse y que quien tiene derechos políticos es precisamente el pueblo en sentido jurídico, es decir los ciudadanos y es el gobierno del pueblo el que pretende la democracia. Asimismo, la democracia cuenta para su efectivo funcionamiento con elementos de los que depende su garantía ante los ciudadanos los cuales son: la legitimación de la autoridad otorgada expresa o tácitamente; la representación que junto con la participación se ha convertido en la actualidad en nota fundamental de la democracia debido a la sobrepoblación y la configuración geográfica de las ciudades. Igualmente son considerados como elementos la restricción de los órganos de la autoridad, consistente básicamente en la institucionalización de los principios de la división de funciones, la legalidad y la existencia del régimen de responsabilidad de los servidores públicos. Toda

democracia para ser considerada como tal, requiere sustentarse en un orden jurídico fundamental.

En las acepciones básicas de la democracia en la Constitución de 1857, se descubre que el común denominador se encuentra en lo que constituye la radicación popular de la soberanía. De esto deriva que se haya considerado su contenido político y se haya regulado dentro de la forma de gobierno (artículo 39), pero con todas las consecuencias de la implantación de este régimen dentro de un Estado: existencia de las garantías individuales, fijando los medios para su auténtica protección (amparo), en lo particular, y en lo general de todos los elementos que caracterizan a la democracia.

Nuestra República es democrática, conforme a los postulados que sustentan la forma de gobierno y sus elementos.

Democracia, representación y participación son conceptos que tienen en común su base en la soberanía popular y fundamentalmente en la voluntad del pueblo, pero no deben confundirse, pues las dos últimas son tipos de la primera.

La esencia de la democracia es como hemos venido reiterando política, se refiere a la forma de gobierno. Por lo considero que en el texto de la Constitución vigente ha sido aplicado incorrectamente (artículos 3o, 25 y 26), existiendo el riesgo de traer consigo en la interpretación de la misma, conceptos y situaciones que no se dan en el mundo jurídico. Es necesaria una revisión sistemática de nuestra Carta Magna para sustituir, cuando así sea necesario, el término de democracia con el que sea más acorde a la razón del artículo.

La función de los partidos políticos consiste en canalizar la energía popular hacia la lucha por el poder encauzando la pluralidad de opiniones, formulando

una política y un programa de gobierno Asimismo, son un medio de comunicación entre los ciudadanos y el poder político organizado, que tiene como fin inmediato el de controlar el gobierno mediante el triunfo de elecciones y la posesión de los cargos públicos. La importancia que tienen los partidos políticos dentro el Estado moderno es a tal punto, que la eficacia de éste depende de su buen funcionamiento.

El sistema de partidos en México, es multipartidista, es decir, se encuentra compuesto por distintas corrientes políticas agrupadas en diferentes organizaciones permanentes de ciudadanos que comparten similares intereses e ideologías con el fin de obtener el poder político. La existencia de diversos partidos políticos expresa la variedad de conceptos y opiniones que prevalecen en nuestro país, ya que cada uno de ellos corresponde a un punto de vista diferente en la forma y conocimiento de los problemas y en la forma y tiempo en que deben conducirse las soluciones.

La democracia interna de los partidos políticos además de proteger los derechos de las corrientes ideológicas evita el anquilosamiento y permanencia excesiva de sus dirigentes. En otras palabras, la funcionalidad y estabilidad de un partido político, depende de su democracia interna, del equilibrio entre consensos y disensos.

La evolución histórica, a partir de 1917, que han tenido los partidos políticos en México, se ha caracterizado por dos constantes: el "caudillismo" por un lado, ya que desde siempre las organizaciones políticas han girado en torno a un líder y por otra parte, la existencia de un partido mayoritario que tiene bajo su control el sistema de partidos.

Los problemas del sistema de partidos en México, no son únicamente consecuencia de los que se concretaban en las décadas anteriores, el camino para hacer reflejar la problemática actual en el juego de partidos no está desde luego, en las reformas y actualizaciones del partido mayoritario, sino además en la eliminación paulatina y dosificada de la ley electoral a fin de eliminar las facultades hoy insuperables para la creación y fortalecimiento de una realidad pluripartidista, como insustituible plataforma sobre la cual fundar el debate permanente en el análisis de la problemática mexicana. El incremento de la fuerza política opositora dificulta que un partido pueda alzarse con la mayoría absoluta en las elecciones.

México necesita de una red de comportamientos que favorezca la transición a la democracia, no hay cambios que lo garanticen a priori, pero es claro que sin una franca apertura a los cuestionamientos de que ha sido objeto nuestro sistema de partidos, sin una incorporación a la norma y a las propuestas que de manera inequívoca apuntan a volverlo confiable, no habrá reforma que valga. Con lucidez, voluntad, y fuerza política puede hacerse viable un tránsito democrático por la vía institucional, aun cuando la democratización es una labor que atañe a todos, su viabilidad depende en gran medida de la capacidad que desarrollen los partidos como sujetos claves del devenir político en nuestro país.

El sistema electoral es una parte primordial del régimen político de cualquier país, a través de él se acude a la voluntad pública para renovar y o ratificar a los cuadros dirigentes en los distintos órganos nacionales y regionales de elección y representación popular, así, todo sistema electoral es una vía de acceso ciudadano a la elaboración de las leyes.

La legislación electoral ha sido un proceso de cambios, reformas y transformaciones de la ley para adecuarla a las necesidades fácticas del

gobierno, del partido mayoritario y de la presión que últimamente se ha dejado sentir por los partidos de oposición u organizaciones políticas manifestantes. Unas veces más equitativas y justas, otras más arbitrarias, las distintas leyes y códigos electorales, así como sus reformas han sido un instrumento moldeable a la situación, pero siempre útil para seguir manteniendo el poder en un sólo partido.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales surgió a raíz de las elecciones de 1988, en estas, la legitimidad del gobierno fue severamente cuestionada, trastocándose el significado del sistema electoral y la lucha de partidos políticos, provocando la necesidad de una reforma en materia electoral. Este Código (publicado el 14 de agosto de 1990, reformado en cuatro ocasiones: septiembre de 1993, diciembre de 1993 y mayo de 1994 2 veces) fue un avance para superar la deficiente organización de nuestro sistema de partidos, así como para hacerlo legítimo.

No obstante lo anterior, no se ha podido llegar a tener un marco jurídico adecuado, ya que el actual limita las distintas corrientes ideológicas y los partidos políticos de oposición. De ahí que se siga discutiendo lo de la llamada "reforma electoral definitiva", que lo que pretende es tener reglas claras en la materia electoral, a fin de poder terminar con los conflictos poselectorales.

Nuestro sistema electoral exige mayor proporcionalidad para las Cámaras legislativas, pero también de la amplia reforma de los órganos, procedimientos y condiciones de competencia. Es decir, se trata no sólo del diseño de reglas para revisar las variables clásicas y conformadoras de todo sistema electoral como son: la circunscripción; la estructura y forma del voto; la barrera legal, y la fórmula electoral, sino que también se atienda a una reformulación de las reglas y principios de los procesos electorales.

Las funciones esenciales que el concepto de opinión pública cumple en una democracia moderna son: legitimación de las decisiones e información de los centros de decisión del sistema sobre el interés público subjetivado por la colectividad, contribuyendo además a una mayor cohesión social entre gobernantes y gobernados.

Es necesaria la participación de los medios como un espacio primordial del régimen democrático. Así como reconocer que en esta esfera, el ciudadano se forma una opinión propia de la cosa pública. Los medios como informadores y arenas del debate público, como medios de control y herramientas de poder. Por ello los medios tienen responsabilidades y límites. En tal virtud la democracia, el régimen del poder controlado no puede inaugurar el imperio desatado de los medios.

La nueva relación del gobierno con la sociedad se identifica con la aprobación de esquemas modernos de participación ciudadana. Ya que sin un firme compromiso entre las autoridades y la ciudadanía sellado en el marco de los mecanismos específicos de tal participación, el desarrollo futuro de México seguirá siendo altamente conflictivo.

La participación ciudadana tiene que permear las estructuras políticas del país configurando un nuevo modelo de gobierno que responda a las demandas y preferencias políticas de la población. Ya que hasta ahora en México se ha excluido sistemáticamente a la ciudadanía de las decisiones públicas de todo tipo. De ahí que los modelos políticos y económicos que el país quiere seguir son el de la corresponsabilidad y la recíproca exigibilidad que sólo la democracia participativa ofrece.

Los instrumentos que hay que instaurar en nuestra Carta Magna son: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito o consulta popular y a nuestro juicio la revocación popular. De la sencillez y eficacia de estos mecanismos de participación ciudadana, depende que México pueda inaugurar una nueva etapa en la que la administración pública opere a base de consensos que merezcan el respeto y respaldo de la ciudadanía. A través del derecho de voto, es que los ciudadanos intervienen en la vida política del país, ya sea creando al Estado, conformando al gobierno o eligiendo a sus representantes, y al programa político de conformidad al cual se debe gobernar al país. Es claro que el estricto respeto al voto es una precondition de toda democracia posible. Y puesto que el sufragio efectivo está en México históricamente en duda, se explica y aun se justifica que la batalla por la democracia se concentre en este tema..

El sistema democrático debe contener opciones de gobierno, alternativas programáticas y de poder que la ciudadanía pueda tener frente a sí para decidir y expresar válidamente la voluntad general.

Para que exista una verdadera participación ciudadana, esta debe votar porque al hacerlo el ciudadano además de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne al país, refrenda confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno. En cambio, no votar significa menosprecio por los derechos ciudadanos y oposición al fortalecimiento democrático.

El Distrito Federal, ha sido históricamente y es en la actualidad el centro neurálgico de México. Las actividades políticas, económicas, financieras, comerciales y culturales lejos de desconcentrarse, se han concentrado aun más en la ciudad de México. Esta es la entidad demográfica determinante de la

realidad nacional y su complejidad uno de los más grandes retos. Por tal motivo es necesaria la creación del nivel metropolitano para ciudades como ésta.

En este sentido, considero que la reforma al artículo 122, en su apartado G es un avance en lo relativo a la metropolización. Sin embargo, considero que los problemas que enfrenta la ciudad más grande del mundo, requieren de una concepción metropolitana más ambiciosa que centralice las decisiones, pero que desconcentre su ejecución, y no dejando la resolución de los problemas metropolitanos a la integración de ciertas comisiones.

La existencia cotidiana y permanente de insatisfacción y malestar en los habitantes del Distrito Federal, debe impulsar a la generación de nuevas y mejores instituciones que permitan el desarrollo de una sociedad dentro de un marco jurídico que garantice seguridad, justicia, libertad y democracia.

La estructura gubernamental del Distrito Federal, en especial la administrativa, presenta una incapacidad de actuación frente a la realidad de las tareas que tiene encomendada. Esto es, debido a la complejidad que representa el Distrito Federal y sus zonas conurbadas, la multiplicidad y variedad de las exigencias de la sociedad sobredemandan la capacidad de acción de los entes gubernamentales trayendo como consecuencia insatisfacción y cuestionamiento de la legitimidad de la existencia de la autoridad.

La Asamblea de Representantes del Distrito Federal es el resultado de un largo proceso que busca el mejoramiento de las condiciones democráticas y de defensa de los derechos ciudadanos en el Distrito Federal. Este órgano tiene una naturaleza parlamentaria en virtud de la cual se permite una mayor participación en las decisiones públicas y en el control de la administración del Distrito Federal.

Este órgano es un verdadero avance en la estructura gubernamental del Distrito Federal, y nos parece acertado que con las reformas llevadas a cabo en 1993, se hayan aumentado sus facultades pasando a ser la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la cual puede legislar en el ámbito local, en lo relativo al Distrito Federal en todas las materias que le señala expresamente la Constitución. Así como la de presentar iniciativas de leyes o Decretos, ante el Congreso de la Unión en materias relacionadas al Distrito Federal.

La reforma política del Distrito Federal llevada a cabo durante 1993, 1994 y la más reciente en agosto de 1996 de 1996 son de gran trascendencia. Sin embargo muchos de sus propósitos, no quedaron satisfechos. De ahí la necesidad de entender que en cuanto a la democratización del Distrito Federal, la reforma es una etapa más de un proceso que aun no ha concluido.

El gobierno del Distrito Federal debe entenderse desde el punto de vista de la democracia, a través de la participación de los ciudadanos. Tanto para proponer medidas, aprobar o no asuntos que sean considerados de gran interés para la colectividad, como para fiscalizar a las autoridades, usando los medios tradicionales de la democracia semidirecta como son: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito y la revocación popular.

# **PROPUESTA**

## **Lineamientos Generales para la Inclusión y Reglamentación del Derecho a la Iniciativa Popular, Plebiscito y Referéndum en México.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalará los principios, reglas y pautas de orientación que enmarquen el derecho a la iniciativa popular, ya que es una forma de democracia semidirecta. Haciendo énfasis en la participación y en el mayor protagonismo del ciudadano, sin que por ello se diluya el sistema representativo.

Es en esta reforma constitucional, donde el ciudadano actuará sin ningún tipo de mediación basándose en la autoridad que entraña ser soberano. Por ende, la iniciativa popular tendría carta de ciudadanía en el derecho constitucional mexicano.

Este derecho le debe ser reconocido a los ciudadanos, es decir a los habitantes que gozan del derecho político a ejercer el sufragio, permitiéndoles promover iniciativas legales de origen exclusivamente popular.

### **1. Alcance material.**

En cuanto al alcance material, podemos decir que éstas iniciativas de proyectos de ley nacen directamente del pueblo, constituyendo así otro medio de gestación de la norma que se sumaría a los originalmente previstos en nuestra Carta Magna (art.71).

Asimismo, esta reforma enumeraría cuáles son las materias que no procederían para este tipo de iniciativa. No serían susceptibles de iniciativa popular los proyectos en materias como los tratados internacionales, los impuestos y el presupuesto.

## **2. Trámite y reglamentación**

Los proyectos de iniciativa popular, deberán ser presentados a la Cámara de Diputados, convirtiéndose así en la Cámara de origen.

La Constitución también señalará un alcance temporal, es decir, que el Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del límite que para el efecto establezca. Dentro de este plazo deberá recaer un pronunciamiento positivo o negativo, pero no cabría el silencio.

Por otra parte, existe un aspecto procesal o adjetivo también importante; esto es el número máximo que se podrá exigir del padrón electoral para que un proyecto de iniciativa popular tenga viabilidad o tratamiento. El Congreso deberá legislar sobre esta materia.

La ley reglamentaria deberá exigir una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa, evitando así un fraude a la voluntad del resto de los ciudadanos de la Nación.

El máximo exigido señalará que no podrá haber proyectos de iniciativa popular que requieran, según el padrón actual, más del porcentaje establecido de firmas. En el entendido que la citada ley podrá fijar un mínimo, e incluso hacer

una graduación de esos mínimos en función de la naturaleza de las materias de los proyectos.

La iniciativa de la ley reglamentaria deberá exigir una mayoría especial de la mitad más uno de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Asimismo, se fijará un plazo para que se expida esta ley, en virtud de que es un deber moral de los legisladores que en el término que se haya establecido por el mandato constitucional se haya materializado.

La desobediencia de tal disposición constitucional acarrearía la responsabilidad política y penal de los legisladores y demás funcionarios públicos que correspondiere.

#### **Derecho al Plebiscito y Referéndum.**

Se incorporaría dentro de nuestra Carta Magna, precisamente dentro del capítulo relativo a la soberanía nacional y la forma de gobierno (artículos 39, 40 y 41) el derecho a la consulta popular, es decir, otro modo de participación democrática semidirecta por medio del cual el pueblo emite su opinión.

Si bien se mantendría incólume el artículo 40 sobre la "forma de gobierno representativa, democrática federal", al incluir en el artículo 39, el derecho a la consulta popular o referéndum, se ampliaría las fórmulas no sólo representativas sino también participativas de los ciudadanos.

Esto respondería a la necesidad de dotar de mayor injerencia a la ciudadanía, pues a través de una consulta popular sobre temas de trascendencia pública, ésta intervendría de alguna manera en el proceso de formación de la ley.

A este respecto, cabe señalar lo manifestado por Carlos Fayt "El advenimiento de la democracia social ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico que obligará a reconocer a toda persona legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular. Es decir, no sólo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes, sino a participar en la actividad gubernativa".<sup>1</sup>

Ahora bien, en cuanto al consultante, nuestra Constitución deberá distinguir la competencia del Poder Legislativo y del Ejecutivo de consultar a la ciudadanía, ya que los ciudadanos hasta ahora no tenemos otra vía que la representativa.

Esta reforma traería como consecuencia dos formas de consulta: la vinculante y no vinculante. La primera sólo podrá ser convocada por el Legislativo, a través de la Cámara de Diputados. La segunda en cambio, podrá ser convocada tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo.

El único poder que no podría estar facultado para efectuar consultas sería el Judicial.

### **Forma y alcance de la consulta.**

#### **La consulta vinculante.**

---

<sup>1</sup> Fayt, Carlos. "Sufragio y representación política, p. 9

El referéndum de naturaleza legislativa cuenta con algunas características que le dan especificidad. Primero, debe tratarse de una consulta popular sobre un proyecto de ley en particular y no simplemente de un conjunto de ideas o de pautas generales.

Otra característica sería que la iniciativa de la consulta popular vinculante tuviera lugar de manera exclusiva en la Cámara de Diputados, pues ésta representa a la totalidad del pueblo.

Asimismo, la convocatoria a este tipo de consulta se realizará por una ley que no puede ser vetada por el Ejecutivo, así como tampoco puede ser vetado el resultado que arroje la consulta. De manera que el voto afirmativo de la consulta se convertiría en ley y su promulgación sería automática. Esto debido precisamente al carácter vinculante de este tipo de consulta, que tiene como fin evitar la distorsión de la voluntad popular.

En el caso de la consulta o referéndum vinculante, el voto popular será obligatorio y se regirá por los mecanismos establecidos en la ley electoral.

### **Consulta no vinculante.**

En este caso el voto no es obligatorio por que se trata de una opinión popular sin efecto resolutorio, que podrá orientar a los poderes públicos respecto de determinadas materia, pero que no los obliga a legislar en el mismo sentido.

El objeto de las consultas no vinculantes que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo tengan la posibilidad de conocer con inmediatez y certidumbre la opinión del pueblo sobre un asunto que sea de gran interés para la colectividad para mejor decidir de acuerdo al bienestar general.

De ahí que las consultas no vinculantes al ser suficientemente informativas, se deban de incorporar a las citadas reformas.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo no podrá prohibir al Legislativo que llame a consulta popular sobre temas de su competencia, como tampoco el Ejecutivo podrá ser interferido por el Congreso de la Unión, ya que se trata de competencias específicas propias. La finalidad es que cada uno de los poderes puedan adoptar mejores decisiones en las áreas de su competencia.

### **Los consultados o ciudadanos.**

Se exige de los ciudadanos una respuesta cívica a través del voto, ya que éste es derecho político privativo de los ciudadanos.

Lo anterior en virtud de que los ciudadanos hacen de legisladores en el caso concreto, pues ante el voto afirmativo de un proyecto, éste se convierte automáticamente en ley, en el caso de la consulta vinculante.

Además de que la consulta popular o referéndum puede tener como efecto la sanción automática de una ley, es una manera de generar el derecho; ya que su resultado es una norma jurídica.

Creemos que con la adopción de estos mecanismos de democracia semidirecta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estaría a la altura de las constituciones más modernas y democráticas del mundo, y sería un reconocimiento a la madurez cívica alcanzada por nuestra sociedad.

## LEGISLACION VIGENTE RELATIVA AL DISTRITO FEDERAL.

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal	28/8/31
Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.	14/8/31
Código de Procedimientos Penales para el D.F	29/8/31
Código de Procedimiento Civiles para el D:F.	1/9/32
Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el D.F.	21/1/43 última ref. 7/1/91
Ley que crea el Hospital Infantil de la Ciudad de México.	23/6/43
Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional relativo al ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.	26/5/45 ref.12/12/93
Ley del Indulto para los reos del los fueros militar federal y del orden común del D.F.	11/10/46
Ley que crea la Institución denominada Depositaria Judicial como complementaria de la Ley Orgánica de los Tribunales del Fuero Común del D.F	31/12/46
Ley que crea la Administración General de los Rastros del D.F.	31/12/47
Ley que crea una Comisión depuradora de Créditos a cargo del D.D.F. y la emisión de Bonos hasta por la cantidad de 40 millones de pesos.	31/12/53
Ley sobre Construcción de Cercas en Predios no Edificados D D F	ref. 30/12/53 31/12/68
Ley de exención de impuestos para habitaciones populares en el D.F y Territorios Federales	31/12/54

Ley de la Institución Descentralizada de servicio público "Servicio de Transportes Eléctricos del D.F."	4/1/56
Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del D.F.	29/1/69
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.	17/3/71
Ley sobre el régimen de propiedad en Condominio de Inmuebles para el D.F	28/12/72 ref. 23/5/93
Ley Federal de Desarrollo Urbano del D.F.	7/1/76 última ref.4/1/91
Ley Orgánica del D.D.F.	29/12/78 16/12/83 6/1/94
Ley del Notariado para el D.F.	8/1/80 última ref.6/1/94
Ley de Protección a los animales para el Distrito Federal	7/1/81
Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal	31/2/82 última ref.29/12/93
Ley sobre Justicia en materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno.	13/1/84
Ley de la Caja de Previsión de la Policía Preventiva del D.F	14/1/86
Ley de Salud para el D.F	15/1/87
Ley de la Defensoría de Oficio del Fuero Común en el D.F.	9/12/87
Ley para el Tratamiento de Menores Infractores en el D.F.	24/12/91
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del D.F	22/6/93
Ley de Seguridad Pública	19/7/93
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	26/7/94 ref. 3/VI/95
Código Financiero	26/12/94

<b>Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F.</b>	30/12/94 ref. 2/2/96 5/5/96 29/5/96
<b>Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal</b>	12/6/95
<b>Ley del Transporte del Distrito Federal</b>	20/12/95
<b>Ley para las personas con discapacidad del Distrito Federal</b>	19/12/95
<b>Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal</b>	19/12/95
<b>Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del D.F.</b>	7/2/96
<b>Ley de Protección Civil para el Distrito Federal</b>	2/2/96 ref. 29/5/96
<b>Ley de Asistencia y Prevención a la Violencia Intrafamiliar.</b>	26/4/96
<b>Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del D.F.</b>	30/4/96
<b>Ley Ambiental para el Distrito Federal.</b>	30/4/96
<b>Ley para el funcionamiento de establecimientos mercantiles en el Distrito Federal</b>	29/5/96
<b>Ley de Ingresos del D.D.F.</b>	anual
<b>Presupuesto de Egresos del D D F</b>	anual

## **SEGUIMIENTO DE LA REFORMA POLITICA**

**1 9 9 4**

**1 de diciembre.**

El Presidente Ernesto Zedillo toma posesión y se pronuncia ante el Congreso de la Unión por una reforma electoral a la que llamó "definitiva" y que incluyera temas como: el financiamiento de los partidos políticos, gastos de campaña, acceso a los medios de comunicación y autonomía plena de los órganos electorales. Asimismo, se compromete a trabajar en la construcción de un nuevo sistema electoral para las elecciones federales de 1997.

**1 9 9 5**

**17 de enero.**

El PRI, PAN, PRD y PT firman en Los Pinos los "Compromisos para una Acuerdo Político Nacional". En el documento los partidos se comprometen a avanzar en la reforma electoral y acuerdan encausar por las vías legales los conflictos poselectorales.

**30 de enero.**

El secretario de Gobernación (Esteban Moctezuma), inicia formalmente las consultas con los cuatro principales partidos políticos.

**5 de abril. abril.**

Inician los trabajos de la mesa del diálogo nacional.

**10 de abril.**

La agenda para la reforma queda dividida en cuatro capítulos:

- Reforma electoral.
- Reforma de los poderes públicos.
- Federalismo.
- Medios de comunicación y Participación Ciudadana.

#### **26 de abril.**

El PRD se retira del diálogo luego de que el presidente Zedillo se negó a recibir en los Pinos a miembros de dicho partido. Los perredistas reclaman fraude electoral en Tabasco.

#### **De mayo de 1995 a enero de 1996.**

Mientras las negociaciones se encuentran estancadas por los canales oficiales. Intelectuales, académicos y dirigentes del PRI, PAN, PRD y PT llevan a cabo el "Seminario del Castillo de Chapultepec" para avanzar en la discusión sobre la reforma política.

#### **22 de mayo.**

El PRI presenta un proyecto de dictamen individual de reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se excluye al resto de los partidos políticos.<sup>1</sup>

#### **18 de junio.**

Se retira el PAN de la reforma política, argumentando fraude electoral en Yucatán y condiciona su regreso hasta que el gobierno demuestre con hechos el cumplimiento de sus compromisos. Demanda la designación de un nuevo director

---

<sup>1</sup> El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, fue publicado en el DOF el 26 de julio de 1994 y las reformas en las que se excluyen a los partidos políticos de postular candidatos para consejeros ciudadanos se publicaron el 3 de julio de 1995.

del Instituto Federal Electoral, en lugar de Agustín Ricoy, director interino y quien todavía se mantiene en el cargo.

**21 de junio.**

Se retira el PT de la mesa del diálogo para la reforma política, afirmando que ha quedado defraudado por los retiros del PAN y PRD. Surge entonces el llamado grupo "exhorto" integrado por diputados y senadores del PRI, PRD y PT, para convencer a las dirigencias de sus propios partidos y al PAN para que retornen a los trabajos del diálogo, el cual queda suspendido debido a que, a excepción del PRI, los otros tres partidos se retiraron.

**28 de junio.**

El principal operador de la reforma, el secretario de Gobernación, (Esteban Moctezuma), renuncia a su cargo. El Presidente designa a Emilio Chuayffet como nuevo secretario.

**29 de agosto.**

El Presidente Zedillo lamenta que los dirigentes partidarios no se hayan puesto de acuerdo sobre la reforma electoral y afirma que la negociación debe ser responsabilidad del Poder Legislativo y no del Ejecutivo.

**1 de septiembre.**

Primer Informe de Gobierno. El Presidente ratifica su propósito de llevar a cabo una reforma electoral definitiva.

**23 de octubre.**

Retornan al diálogo el PRD, el PAN y el

### **21 de noviembre.**

Se acuerdan 10 mesas de trabajo para el diálogo político entre la secretaría de Gobernación y los partidos políticos. Estas son:

- Reforma del Estado.
- Reforma electoral.
- De Seguridad y Justicia.
- Problemas de Coyuntura.
- Federalismo.
- Comunicación Social.
- Participación Ciudadana.
- Pueblos Indios.
- Reforma del Distrito Federal.
- De los Poderes Públicos.

### **1996.**

#### **18 de enero.**

De manera paralela a los trabajos en Gobernación, el PRI, PAN, PRD y PT, instalan en la Cámara de Diputados la mesa o comisión plural para el diálogo.

#### **2 de febrero.**

Se instalan en ambas Cámaras mesas plurales de trabajo. El proyecto no fructifica.

#### **12 de febrero.**

Se destraba el proceso de reforma política del Distrito Federal, luego de que los partidos acuerdan la elección directa del jefe de gobierno capitalino e indirecta de los delegados.

**16 de febrero.**

Abandona el PAN el diálogo de la reforma política argumentando fraude en favor del PRI en las elecciones municipales de Huejotzingo, Puebla.

**20 de febrero.**

La secretaría de Gobernación y las dirigencias del PRI, PRD y PT reinician las negociaciones sobre la reforma electoral sin la presencia del PAN.

**9 de marzo.**

Felipe Calderón es electo dirigente nacional del PAN, insiste en la solución del caso Huejotzingo y en que la mesa de Gobernación con el PRI, PRD y PT está agotada.

**19 de marzo.**

Concluyen las negociaciones del PRI, PRD, PT y Gobernación sobre la reforma electoral. Envían sus propuestas al Congreso para que redacten la iniciativa de Ley.

**1 de abril.**

El Coordinador de la diputación panista en la Cámara de Diputados (Ricardo García Cervantes), presenta en la Cámara de Diputados las iniciativas de reforma electoral de su partido. El PRI, PRD y PT, acusan al PAN de presentar como suyas las propuestas consensuadas en el seminario del Castillo de Chapultepec.

**13 de abril.**

Condiciona el PRD la firma de los acuerdos, si antes no se resuelve la designación del director general y presidente del Instituto Federal Electoral. (IFE)

**Abril- Mayo.**

Los diputados y senadores del PRI mantienen diferencias en torno a los acuerdos de Gobernación. Participan en varias reuniones con el PRD y el PT en las que no se logran acuerdos. Los diputados y senadores se disputan con Gobernación la elaboración de la iniciativa.

**15 de mayo.**

Miguel Angel Martínez Escobar, alcalde priísta de Huejotzingo, pide licencia indefinida de su cargo.

**16 de mayo.**

El panista Heriberto Ramírez asume la alcaldía de Huejotzingo.

**20 de mayo.**

Regresa el PAN a la mesa del diálogo.

**26 de mayo.**

Diputados y senadores del PRI se disputan la redacción de la iniciativa. Los partidos y Gobernación determinan que será la Cámara de Diputados la que redacte los cambios constitucionales en materia electoral.

**22 de junio.**

Diputados del PAN, PRD y PT redactan una propuesta sin la presencia del PRI.

**26 de junio.**

El PAN y PRD, por separado, suspenden su participación en el grupo que trabaja la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral. Argumentan que su

participación está supeditada a que el PRI presente sus propuestas de redacción completa con apego a los acuerdos alcanzados.

**3 de julio.**

Por acuerdo de dirigentes y coordinadores parlamentarios de los partidos se reanudan los trabajos de la mesa central de la reforma política en la secretaría e Gobernación, con la participación de los cuatro partidos.

**15 de julio.**

Destaban los cambios constitucionales en materia de financiamiento a partidos e integración del Consejo General del IFE.

**17 de julio.**

La Comisión Permanente del Congreso aplaza la convocatoria de un periodo extraordinario de sesiones.

**22 de julio.**

El senador priísta Gustavo Carvajal, presidente de la Comisión de Gobernación de la Cámara alta anunció que el próximo 24 de julio se convocará al periodo extraordinario de sesiones para discutir lo relativo a la reforma electoral.

**25 de julio.**

Se firmaron los acuerdos para la reforma electoral y política del Distrito Federal, por los representantes de los partidos PRI, PAN PRD, PT y el secretario de Gobernación. Convocándose a sesión extraordinaria del Congreso para el día 30 de julio

**30 de julio**

Se iniciaron las sesiones extraordinarias para discutir y aprobar los proyectos de iniciativas de ley para las reformas electoral y política del Distrito Federal.

**31 de julio.**

Se aprobó por la Cámara de Diputados los proyectos de iniciativas de ley.

**1o de agosto.**

Se aprobó por unanimidad en la Cámara de Senadores por 124 votos a favor.

**22 de agosto.**

Se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que contiene las reformas constitucionales.

## COMENTARIO ESPECIAL A LA REFORMA ELECTORAL Y LA REFORMA POLITICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Dada la importancia de los acontecimientos que en materia de reforma electoral y reforma política del Distrito Federal, se han venido dando en los últimos días y en virtud de que los mismos tienen relación con las materias objeto de este trabajo de investigación, consideramos necesario señalar lo establecido en los acuerdos firmados por los representantes de los partidos políticos PRI, PAN, PRD, PT y el secretario de Gobernación, para llevar a cabo las citadas reformas

Con fecha 25 de julio de 1996. Se firmó la iniciativa para la reforma electoral y la reforma política del Distrito Federal, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión convocó a un periodo de sesiones extraordinarias para la discusión y aprobación de la iniciativa, la cual contiene modificaciones a 18 artículos constitucionales. Los artículos que se reformaron son: 35, 36, 41, 54, 73, 74, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 105, 108, 110, 111, 116 y 122.<sup>1</sup>

Dentro de dichas reformas se incluyeron los siguientes temas:

- En materia de prerrogativas y obligaciones ciudadanas se introduce la afiliación estrictamente individual a los partidos políticos; y se abre el voto a los mexicanos residentes en el extranjero
- El Poder Ejecutivo no tendrá ninguna injerencia en el Instituto Federal Electoral; el secretario de Gobernación dejará de formar parte y de presidir el Consejo General; se incrementará el número de consejeros del Poder Legislativo que tendrán voz pero no voto; dicho consejo se integrará por ocho

---

<sup>1</sup> El Decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

consejeros "electorales", en lugar de los consejeros ciudadanos. Los consejeros electorales y el presidente del Consejo General serán designados con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios; se crea la figura del Secretario Ejecutivo nombrado por la mayoría calificada del Consejo General.

- Se regulan constitucionalmente los principios rectores de transparencia y equidad para el financiamiento de los partidos, para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos, así como las sanciones a quienes violen estos topes; se incrementa el financiamiento público para que prevalezca sobre el privado; en campañas electorales se dará un financiamiento público adicional.
- Se disminuye el número máximo de diputados por ambas vías para un partido de 315 a 300 , fijándose un 8% como máximo de la diferencia que pueda existir entre el porcentaje total de sus integrantes que le corresponde a un partido y el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor. Se establece una fórmula para lograr una integración más plural del senado.
- En justicia electoral se introducen mecanismos jurisdiccionales para que toda la ley electoral federal y local se sujete a la Constitución, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de la inconstitucionalidad de las leyes electorales; se incorpora el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial y los partidos podrán impugnar leyes electorales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los magistrados electorales se designarán por el voto de las dos terceras partes del Senado a propuesta de la Suprema Corte y el Ejecutivo Federal ya no intervendrá en la integración del TRIFE.

**Respecto a la reforma del Distrito Federal:**

- La Asamblea de Representantes ampliará sus atribuciones en materia electoral.
- La elección del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para 1997, por voto directo, secreto y universal.
- Se introducirán nuevas delegaciones políticas y en el año 2000 se elegirá por voto a los delegados políticos.

Los temas que no fueron incluidos son:

- La iniciativa popular;
- El plebiscito;
- El referéndum, anunciado por el Secretario de Gobernación hace pocos meses.
- Las candidaturas independientes.
- El amparo electoral.
- El uso partidista de los colores patrios.

Asimismo quedaron por definir las siguientes materias:

- Los mecanismos para nombrar y ratificar al Procurador y al Secretario de Seguridad Pública.
- Que va a pasar con la representación vecinal de los consejeros ciudadanos.
- Los mecanismos para la elección indirecta de delegados en 1997 y directa en el 2000.
- Cómo va a quedar la división territorial del Distrito Federal.
- La proporcionalidad de la Asamblea Legislativa en 1997, es decir, cuántos diputados de representación proporcional tendrán curul.

La aprobación de los citadas reformas constituyen un avance, sin embargo éste es limitado, ya que si bien hubo logros en varias materias, dadas por consenso entre los diferentes partidos políticos, en otras hubo retroceso al no ser

incluidos los mecanismos de participación directa: plebiscito, referéndum o consulta popular y la iniciativa popular, se deja a la ciudadanía sin el derecho a participar en la toma de decisiones que le afectan directamente. De tal suerte que la materia electoral se sigue entendiendo como lo medular en lo concerniente a la democracia, aun cuando ésta no se limite a ese solo terreno.

**REFORMAS CONSTITUCIONALES  
LEGISLATURAS QUE APROBARON LAS REFORMAS**

<b>ENTIDAD</b>	<b>RESULTADO</b>
SAN LUIS POTOSI	UNANIMIDAD
DURANGO	UNANIMIDAD
PUEBLA	UNANIMIDAD
VERACRUZ	UNANIMIDAD
GUERRERO	UNANIMIDAD
CHIHUAHUA	UNANIMIDAD
JALICO	UNANIMIDAD
NUEVO LEON	UNANIMIDAD
YUCATAN	UNANIMIDAD
HIDALGO	UNANIMIDAD
OAXACA	UNANIMIDAD
QUERETARO	UNANIMIDAD
BAJA CALIFORNIA SUR	UNANIMIDAD
<b>COAHUILA</b>	<b>MAYORIA</b>
COLIMA	UNANIMIDAD
CHIAPAS	UNANIMIDAD
<b>ESTADO DE MEXICO</b>	<b>MAYORIA</b>
<b>Q: ROO</b>	<b>MAYORIA</b>
<b>SINALOA</b>	<b>MAYORIA</b>
SONORA	UNANIMIDAD
TABASCO	UNANIMIDAD
<b>TLAXCALA</b>	<b>MAYORIA</b>
ZACATECAS	UNANIMIDAD
CAMPECHE	UNANIMIDAD
<b>AGUASCALIENTES</b>	<b>MAYORIA</b>
MORELOS	UNANIMIDAD
<b>TAMAULIPAS</b>	<b>MAYORIA</b>
GUANAJUATO	UNANIMIDAD
MICHOACAN	UNANIMIDAD
<b>NAYARIT</b>	<b>MAYORIA</b>

**NOTA: El Decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.**

**RESUMEN  
POR UNANIMIDAD  
POR MAYORIA**

**22 ESTADOS  
8 ESTADOS**

## PRINCIPALES FUENTES BIBLIOGRAFICAS

**Abendroth, Wolfgang y Lenk K.,** "Introducción a la Ciencia Política," Barcelona, Anagrama, 1971

**Acosta Romero, Miguel,** "Teoría General del Derecho Administrativo", México, Porrúa, 3a. ed.1979.

**Adler, May.,** "Democracia Política y Democracia Social."Chile, Ed.. Cándor, 1936.

**Aguilera Noriega, Jorge.** "Lucha por el Constitucionalismo en México." México, edición del autor, 1982.

**Aguirre Vizzuet, Javier.,** "El Distrito Federal, Organización Política y Jurídica".. México, Ed.. Porrúa, 1989.

**Alcántara Sáez, Manuel.** "Gobernabilidad, Crisis y Cambio." México Edit. FCE. 1995. 1ª Ed.

**Andrade Sánchez J. Eduardo.** "La Teoría general del Estado". México. Edit. Harla, 1987.

---- "Introducción a la Ciencia Política", México, Edit. Harla, 2a. Edición, 1995.

**Aristóteles.** "La Política," Madrid, Bruguera, 1974.

**Báez Martínez, Roberto.** "Teoría Política", México Edit. Harla, 1988.

**Bartra, Roger.** "Las Redes Imaginarias del Poder Político". Ed. Era, México, 1981.

**Basáñez, Miguel.** "El Pulso de los Sexenios. 20 años de crisis en México". Ed. Siglo XXI, México, 1990.

**Basave Fernández del Valle, Agustín.** "Teoría de la Democracia, Fundamentos de Filosofía Democrática", México, Jus, 1976, 2ª edición.

**Berlin Valenzuela, Francisco** "Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia." Ed. Porrúa, México, 1980.

---- "Teoría y Práxis Política Electoral." México Ed. Porrúa 1983, 1ª edición..

---- "Derecho Parlamentario " México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993, 1ª edición.

----La crisis de los partidos políticos en el mundo contemporáneo, En: "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo," México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, II Congreso Internacional de Derecho Electoral, 1993.

**Bielsa, Rafael** "Derecho Constitucional," Editorial De Palma , Buenos Aires, Argentina, 1959, 3ª Ed..

**Biscaretti Di Ruffia, Paolo**, "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", trd. castellana y notas de Héctor Fix Zamudio, México, Editorial, FCE 1975.

**Bobbio, Norberto**. "El Futuro de la Democracia." Ed. FCE, México, 1986.

----"Estado Gobierno y Sociedad." Ed. FCE, México, 1989.

---- "Liberalismo y Democracia". Ed. FCE, México, 1989.

**Borja, Rodrigo**." Derecho Político y Constitucional," Ed.. FCE 2ª de, México, 1991

**Bosch García, Carlos**. " La Técnica de Investigación Documental," México, Trillas, 1990, 12ª Ed.

**Burdeau, George**, "La Democracia," España, Ariel, 1965.

----" Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Madrid, Nacional, 1981.

**Burgoa Orihuela Ignacio**," Derecho Constitucional." Ed. Porrúa, México, 1990

- "Renovación de la Constitución de 1917," Ed. Instituto Mexicano del Amparo, México, 1994.
- "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa México, 1982 16ª De.
- Cabanellas, Guillermo.** "Diccionario de Derecho Usual", Buenos Aires, Argentina, Bibliográfica Omeba, 1968. 6ª edición.
- Camou, Antonio.** "Gobernabilidad y Democracia," Instituto Federal Electoral, Méx. 1995.
- Camp. Roderic A.** "Los líderes Políticos de México." Su educación y reclutamiento. Ed. FCE, México, 1983.
- "La Política en México," 1ª Edición, Ed. FCE, México, 1995.
- Cárdenas Jaime.** "Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos." Ed. UNAM-FCE, México, 1993.
- "Los Partidos Políticos." Ed. UNAM-FCE, México, 1993.
- "Reflexiones sobre la Reforma Política al Distrito Federal" en Actualización Jurídica 1994, México, UNAM-IIJ, 1994,
- "Transición Política y reforma constitucional en México". México, UNAM-IIJ, 1994. 1ª ed.
- "Una Constitución para la Democracia." Propuestas para un nuevo orden constitucional. México. UNAM IIJ 1996. 1a Ed.
- Carpizo, Jorge.** "El Presidencialismo Mexicano." 10ª Edición, Ed. Siglo XXI, México, 1991.
- "Estudios Constitucionales". Editorial Porrúa, Méx. 1991, 3ª Ed..
- "La Elección y Representación de los Diputados y Senadores. Derecho Legislativo Mexicano," Méx., Cámara de Diputados. XLVIII Legislatura, 1973.
- Carpizo, Jorge. Madrazo, Jorge.** "Derecho Constitucional". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, 1ª edición.
- Carre de Malberg.** "Teoría General del Estado". México, Fondo de Cultura Económica, Versión española de José Lion Deprete, 1948.

**Centro de Estudios para la Reforma del Estado.** "En busca de un consenso para la Reforma Electoral". Ponencias presentadas para. (varios) , México. 1995.

**CIDAC.** "Reforma del Sistema Político Mexicano." Condición para la Modernización. Ed. Diana, México, 1990.

**Cordera, Rolando** (Coordinador) México: "El Reclamo Democrático." Ed. Siglo XXI, México, 1988.

**Cosío Villegas, Daniel.** "El Estilo Personal de Gobernar." Ed. Joaquín Mortiz, México, 1975.

---- "El Sistema Político Mexicano." Ed. Joaquín Mortiz, México, 1982.

---- "La Sucesión Presidencial " Ed. Joaquín Mortiz, México, 1975.

**Crespo, José Antonio.** "El Contexto Político de las elecciones de 1991" en las elecciones federales de 1991, México, Edit. Siglo XXI.

**Chomsky, Noam y Dietrich Heinz.** "La Sociedad Global". Educación, Mercado y Democracia. Introducción: Luis Javier Garrido, México, Edit. Joaquín Mortiz, 1996, 2a edición.

**Dahl, Robert A.** "La Democracia y sus Críticos". Ed. Paidós, Barcelona, 1992.

---- "Un Prefacio a la Teoría Democrática." Ed. Gernika, México, 1987

**De Cabo de la Vega, Antonio.** "El Derecho Electoral en el marco teórico y jurídico de la Representación". México, UNAM-IIJ. 1994.

**De la Madrid Hurtado, Miguel** et. al. "Cambio Estructural en México y en el Mundo". Ed FCE, México 1987.

---- "Planeación Democrática." Ed. del INAP, México, 1983.

---- "Elementos de Derecho Constitucional." ICAP, México, 1982.

---- "La renovación nacional a través del derecho". México, Edit. Porrúa, 1988.

**De Pina, Rafael; De Pina Vara, Rafael.** Diccionario de Derecho. Ed. Porrúa, México, 1984.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Talleres Gráficos. Edit. Espasa Calpe, S.A, Madrid, 1986.

Diccionario Jurídico Mexicano ,Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Edit. Porrúa S.A México T I-IV 1987.

**Duverger, Maurice.** "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Ed. Ariel, Barcelona, 1970.

--- "Los Partidos Políticos". Ed. FCE, México, 1972.

**Eco, Umberto.** "Como se Hace una Tesis.", trad. castellana Lucía Baranda y Alberto Clavería, México, Gedisa, 1992.

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales. Madrid, Edit. Aguilar, 1976, vol. 8

**Farrell, Martín D.** "La Democracia Liberal." Ed.. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1988.

**Faya Viesca, Jacinto.** "Administración Pública Federal". México, Edit. Porrúa, 1983, 2ª edición.

**Fayt, Carlos.,** "Derecho Político," Argentina, Ediciones De Palma, 1988.

**Friedrich, C. J.** "La Democracia como forma Política y como forma de Vida," Ed. Tecnos, Madrid, 1966.

---"Gobierno Constitucional y Democracia." Tomo II, Ed. Gráficas Espejo, Inst. de Estudios Políticos, Madrid 1976.

**Fix-Zamudio, Héctor.**"El Juicio de Amparo". México, Editorial Porrúa, 1964.

---"La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano". Estudios Jurídicos en torno a la Constitución de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario, IIJ, UNAM, México, 1992.

---"(prólogo) " La renovación política y el sistema electoral mexicano". México, Edit. Porrúa, 1987.

---"Protección Jurídica de los Derechos Humanos", Estudios Comparativos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

**Flores Olea, Víctor.** "Política y Desarrollo", Sociedad y desarrollo, México, Centro Nacional de Productividad, 1972.

----"La espiral sin fin" Ensayo político sobre el México actual. México, Edit. Joaquín Mortiz, S.A , 1994, 1ª edición.

**Fraga, Gabino.** "Derecho Administrativo". México, Edit. Porrúa, 1986.

**Gámiz Parral Máximo N.** "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Comentada, México, Edit. Noriega, 1995, 1ª edición.

**García Pelayo, Manuel.** "El Estado de Partidos," Ed. Alianza, España 1986.

----"Derecho Constitucional Comparado", Ed. Alianza, Madrid, España, 1984.

**González Avelar, Miguel.** "La Suprema Corte y la Política" México, UNAM, 1979.

**González Casanova, Pablo.** "La Democracia en México." Ed. Era, México, 1985.

----" El Estado y los Partidos Políticos en México." Ed. Era, México, 1981.

----(coordinador) "Las elecciones en México", evolución y perspectivas". México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Siglo Xxi, 1989.

----(coordinador) "Segundo Informe sobre Democracia". México, Edit. Siglo Xxi, 1993.

**González Graf, Jaime.** "La Crisis del Sistema", Las elecciones de 1988 y la crisis del sistema político, México, Diana, 1989.

**González Oropeza, Manuel.**"El Presidencialismo". México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1986.

----"El Amparo Morelos". Estudios en Homenaje a Jorge Barrera Graf, UNAM, tomo II, México, 1989.

**González, José M. y Fernando Quesada.** "Teorías de la Democracia", Barcelona, Edit. Anthropos, 1988.

**González Uribe Héctor.** "Teoría Política". Ed. Porrúa, México, 1993.

**Gutiérrez, Tibón.** "Historia del nombre y de la fundación de México". México, Fondo de Cultura Económica, 3a, edición, 1993. 1a reimpresión, 1995.

**Gutiérrez S. Sergio Elías. Rivas G. Roberto.** "La Constitución Mexicana al final del siglo XX, México, Edit. Líneas del Mar, 1995. 2a. edición.

**Hansen, Roger D.** "La Política del Desarrollo Mexicano," trad., Clementina Zamora, Méx. Ed.. S XXI, 1971.

**Hauriou, André.** "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas;" trad., José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971.

**Hauriou, Maurice.** "Principios de Derecho Público y Constitucional." Trad. de Carlos Ruiz del castillo y Catalán de Ocón, Madrid, Edit neus, 1927.

**Heller, Herman.** "Teoría del Estado." Ed. FCE, México, 1985.

**Herrera Y Lasso, Manuel.** "Estudios de Derecho Constitucional," México, 1940, Publicaciones de la Escuela Libre de Derecho., Ed.Polis.

----" Estudios Políticos y Constitucionales," México, Edit. Porrúa, 1986.

**Hermet, Guy Alain y Linz, J.J. Rouquié** ¿Para que sirven las Elecciones?, Ed. FCE, México, 1986.

**Huntington P, Samuel.** "La Tercera Ola". La democratización a finales del siglo XX, México, Edit. Paidós, 1994, 1ª edición.

---- "El Orden Político en las Sociedades en Cambio", México, Edit. Paidós, 1993.

**Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.** Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memorias 2º Congreso Internacional de Derecho Electoral, México, 1993.

----Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica. "Las Reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en Materia Electoral México, 1994.

----"El Constitucionalismo en las Postrimerías del siglo XX" Las Constituciones Latinoamericanas. Tomos I y II, México, 1988, 1ª edición y 1994, 2ª edición.

----Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional "IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional". México 1992, Serie G, Estudios Doctrinales, número 139, 1ª edición.

**Instituto de Investigaciones Legislativas.** "Derecho Parlamentario Iberoamericano". México, Edit. Porrúa, 1987, 1ª edición.

**Instituto Nacional de Administración Pública.** "Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública Federal en México". 1821-1940. México, 1984, 1ª edición.

**Jellinek George.** "Teoría General del Estado," Argentina, Albatros, 1970.

**Jiménez de Parga, Manuel.** "Los Regímenes Políticos Contemporáneos," Madrid, Edit. Tecnos, 1974, 5ª Ed..

**Kelsen, Hans.** "Esencia y Valor de la Democracia, México.", UNAM, 1971.

---"Teoría General del Derecho y del Estado", trad. Eduardo García Maynez, México, Imprenta Universitaria, 1958.

**Krauze, Enrique.** "Biografía del Poder." 8 volúmenes, Ed. FCE, México, 1987.

**Lanz Duret, Miguel.** "Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad política de nuestro régimen", México Imprentas L.D, S.A 1947.

**Lasalle, Ferdinand.** "¿Que es una Constitución?". México, Edit. Colofón, 1990, 3ª edición.

**Leibholz, Gerard.** "Problemas Fundamentales de la Democracia". México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1971.

**Lijphart, Arend.** "Las democracias contemporáneas" Barcelona, Edit. Ariel, 1987.

**Loeza, Soledad y Segovia Rafael.** "La Vida Política Mexicana en la Crisis". El Colegio de México, México, 1987.

--- "El llamado de las urnas", México, Edit. Cal y Arena, 1989.

**Loewenstein, Karl.** "Teoría de la Constitución.", Ed. Ariel, Barcelona 1970, 2ª edición.

**López Moreno, Javier.** "Reformas Constitucionales para la modernización" Colección una visión modernizadora de México, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, 1ª edición.

**Lujambio, Alonso** " Federalismo y Congrso en el cambio político de México, México", UNAM-IIJ, 1995.1ºde.

**Madero, Francisco I** "La Sucesión Presidencial en 1910" México, Editorial Epoca,1987.

**Meyer, Lorenzo.** "La debilidad histórica de la democracia mexicana". México: El reclamo democrático, México, Siglo XXI Editores, 1988.

----"Liberalismo Autoritario". Las contradicciones del sistema político mexicano. México, Edit. Oceano, 1995, 3a reimpresión

**Moctezuma Barragan, Javier.** " José -Ma. Iglesias y la Justicia Electoral," México, UNAM-IIJ,1994,1º de.

**Molina Piñeiro, Luis J.** "aportes para una teoría del gobierno mexicano". México, UNAM, 1988.

**Montenegro, Walter.** "Introducción a las Doctrinas Político-Económicas". Ed. FCE, México, 1984.

**Montero Zendejas, Daniel.,** "Derecho Político Mexicano," México, Edit. Trillas, 1991.

**Moreno, Daniel.** "El Congreso Constituyente de 1916-1917". México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, 1ª edición.

**Núñez Jiménez, Arturo.** "El Nuevo Sistema Electoral Mexicano". Ed. FCE, México, 1991.

**Olivera Toro, Jorge.** "Manual de Derecho Administrativo", México, Edit. Porrúa, 1988, 5ª edición.

**Ortiz Pinchetti, José Agustín** "La Democracia que Viene", México, Edit. Grijalbo, 1990,1ªedición.

**Osornio Corres, Francisco Javier.**"Aspectos Jurídicos del Distrito Federal Mexicano" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, 1988,añoXXI, número 62, mayo-agosto.

**Paoli Bolio, Francisco José.** Estado y Sociedad en México 1917-1984. Ed. Océano, México, 1985.

**Pardinas, Felipe.** Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, México, Ed. S XXI 3ª edición, 1989.

**Partido Revolucionario Institucional.** "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1994". Reformas y adiciones, México, 1994.

**Pereyra, Carlos.** "Sobre la Democracia". Ed. Cal y Arena, México, 1990.

**Polo Bernal, Efraín.** "Manual de Derecho Constitucional". México, Edit. Porrúa, 1985.

**Quiroga Lavié, Humberto.** Estudio Introductorio en "Las Constituciones Latinoamericanas Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. "El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. Tomol, 1994, 2ª edición.

**Quirós Pérez, Miguel y Gutiérrez Herrera Lucino.** "Otras Razones en el Ejercicio del Poder en México" Estado, régimen y sistema. Ensayo de historia política, México, UAM, 1992, 1a, edición.

**Rabasa, Emilio.** "La Constitución y la Dictadura." Ed. Porrúa, México, 1982.

----"El Artículo 14 y el Juicio Constitucional". México, Edit. Porrúa, 1984, 5ª edición.

**Rabasa, Emilio O.** "Historia de las Constituciones Mexicanas" México, UNAM-IIJ, 1990.

---- "El Pensamiento Político del Constituyente de 1824", México, UNAM, IIJ, 1986.

---- "El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857", Edit. Porrúa-UNAM, México, 1991.

**Rabasa Emilio O y Caballero Gloria.** "Mexicano esta es tu Constitución". Texto comentado. México, Edit. Miguel Angel Porrúa, 1995.

**Rabasa Gamboa, Emilio** ¿Por qué la Democracia? Transiciones de 1974 a 1990, México, UNAM, 1993.

**Reibhalz, Gerard.** Problemas Fundamentales de la Democracia. Ed. UNAM, México, 1971.

**Reyes Heróles, Federico.** "Ensayo sobre los Fundamentos Políticos del Estado Contemporáneo." UNAM, México, 1969.

--- "Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano", Ed. FCE, México, 1986.

---" El Poder, la democracia difícil". Ed. Grijalbo. México, 1991.

--- (comp)" Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991". Ed. FCE, México, 1991.

**Reyes Heróles, Jesús.** " El Liberalismo Mexicano." (3 Vols) Ed. FCE, México, 1982.

**Rousseau, Juan Jacobo.**" El Contrato Social"., Trad. Consuelo Bergés, Buenos Aires, De. Aguilar, 1965.

**Rubio, Luis.** Reforma del Sistema Político Mexicano. Alternativas para el futuro, México, Diana, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., CIDAC, 1990

**Sánchez Agesta, Luis.** "Principios de Teoría Política," Madrid, Editora Nacional, 1979

**Sánchez Viamonte, Carlos.** "Manual de Derecho Constitucional". Buenos Aires, Ed. Kapeluz, 4ª ed. 1959.

--- "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal," Buenos Aires, Bibliográfica Argentina, 1958.

--- " Democracia y Socialismo," Buenos Aires, SAGA, 3ª de, 1957.

**Santaolalla, Fernando** "Derecho Parlamentario Español", Madrid, Espasa-Calpe, 1990.

**Sartori, Giovanni.** "Teoría de la Democracia". Alianza Universidad, Madrid, 1989.

--- "Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultado", México, FCE, 1994.

**Sayeg Helú, Jorge.** "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano", México, Edit. Porrúa, 1987

**Schmill Ordoñez, Ulises.** "El Sistema de la Constitución Mexicana", México, Textos Universitarios. S.A, 1971.

**Schmitt, Carl.** "Teoría de la Constitución", México, Editora Nacional, 1966..

**Serra Rojas, Andrés.** "Ciencia Política." Ed. Porrúa, México, 1981.

---"Derecho Administrativo". Tomo I y II, México, Edit. Porrúa, S.A, 1988, 14ª edición.

**Serrano Migallón, Fernando.** "Legislación electoral mexicana", Génesis e integración, México, Miguel Angel Porrúa, 1991.

**Tena Ramírez, Felipe.** "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa, México, 1982.

--- "-Leyes Fundamentales de México 1808-1985." México, Edit. Porrúa, 13ª ed.1985.

**Tocqueville, Alexis De.** "La Democracia en América." Ed. Orbis, Barcelona, 1985.

**Uribe Vargas, Diego.** "El Referéndum.", ensayo sobre la democracia semidirecta, Bogotá, Themis, 1967.

**Valdéz Abascal, Rubén.** "La Modernización Jurídica Nacional dentro del Liberalismo Social" Colección: Una Visión modernizadora de México, México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1993, 1ª edición.

**Vega Vera, Manuel D.** "El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad." Ed. Porrúa, México, 1989.

---" México: Una Forma Republicana de Gobierno."Ideas fundamentales sobre formas de gobierno en México 1810-1995. UNAM. IJ. Serie C, estudios históricos, número 51.

**Villa Aguilera, Manuel.** "La Institución Presidencial; el Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia." Ed. Porrúa-UNAM, México, 1987.

**Villoro Toranzo, Miguel.** "Metodología del Trabajo Jurídico," México, Noriega Editores, Limusa, 4ª edición, 1989.

**Watson, J.** "Democracia Americana". Ed. Limusa, México, 1991.

**Witker, Jorge.** "Como elaborar una tesis de grado en Derecho", México, SUA, 1ª edición, 1992.

**Zimmerman, Joseph F.** "Democracia Participativa." El resurgimiento del Populismo. Ed. Limusa, México, 1992, 1a. edición.

**Zarco, Francisco.** Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, Adicionada con todas sus reformas y leyes constitucionales, por Agustín Verdugo. Tomos, 1, 2, 3 y 4 México Edit. Talleres de la Ciencia Jurídica, 1898-1900.

## **REVISTAS**

**El Cotidiano.**

**Examen.**

**Este País.**

**Nexos.**

## **PERIODICOS**

**Reforma.**

**Excélsior.**

**La Jornada.**

**El Financiero.**