

00781

34  
29.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE DERECHO  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA PRESENCIA DEL CUARTO PODER EN LA  
ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

DOCTOR EN DERECHO

26/285

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

FERNANDO VALENZUELA PERNAS  
CD. UNIVERSITARIA, D.F., MAYO DE 1998



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.

**LA PRESENCIA DEL CUARTO PODER EN LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO**

GRADO Y NOMBRE DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS

**DOCTOR EN DERECHO****FRANCISCO BERLIN VALENZUELA**

INSTITUCIÓN DE ADSCRIPCIÓN DEL ASESOR O DIRECTOR DE TESIS:

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO****FACULTAD DE DERECHO. UNAM**

RESUMEN DE LA TESIS. (Favor de escribir el resumen de su tesis a máquina en 25 renglones a un espacio como máximo, sin salir de la extensión de este cuadro).

En la reforma electoral mexicana de 1996, el tema de la autonomía de los órganos electorales ocupó un lugar preponderante en la agenda legislativa. Se profundizó entonces en la discusión de la autonomía e independencia política y funcional del Instituto Federal Electoral (IFE) ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En el interés de dotar de autonomía al IFE, el legislador llegó a confundir descentralización con independencia, haciendo del IFE un organismo público independiente del resto de los Poderes, con el consecuente problema de ubicar a dicho Instituto en la clásica división de Poderes.

Por si esto no bastara, su naturaleza jurídica se hizo más compleja cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoció el carácter de autoridad sin definir a qué clase de autoridad se refería el legislador ¿legislativa, judicial o administrativa? Para nosotros, el IFE es una autoridad administrativa (a pesar de no formar parte del Poder Ejecutivo) responsable de la organización electoral.

La necesidad de definir a qué Poder debe corresponder el IFE alcanza mayores dimensiones si comprendemos que en función de ello estarán determinados los límites de las atribuciones otorgadas por ley a sus consejeros electorales, evitando así los excesos en la actuación de dichos consejeros como ocurrió durante el proceso electoral federal de 1997, y que de manera ilustrativa podríamos citar los siguientes: 1) La indebida autorización que el Consejo General del IFE otorgó a la Comunidad Europea para que pudiera financiar la observancia electoral en México, obligó a la intervención de la cancillería mexicana para dejar en claro que las relaciones entre estados internacionales no es competencia del IFE, al tratarse de asuntos protocolarios en lugar de asuntos netamente electorales. 2) El proceso de designación de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales de cada entidad no se rigió por criterios técnicos y previamente definidos, sino por el contrario, prevalecieron juicios de valor y subjetivismos al momento de tomar la decisión. 3) La aplicación de multas para algunos partidos políticos por infracciones al COFIPE siempre quedó a la discrecionalidad del Órgano Superior del IFE.

De allí la importancia de una definición más clara de la naturaleza jurídica del organismo público electoral que en búsqueda de una autonomía exacerbada se ha convertido en un *Cuarto Poder* de facto, con matices propios de un poder constituido independiente de los existentes, tales como: la facultad de elaborar su propio reglamento interno, de no ser fiscalizado por la Contaduría Mayor de Hacienda y de elaborar su propio presupuesto, entre otros.

LOS DATOS ASENTADOS EN ESTE DOCUMENTO CONCUERDAN FIELMENTE CON LOS REALES Y QUEDO ENTERADO QUE EN CASO DE CUALQUIER DISCREPANCIA QUEDARÁ SUSPENDIDO EL TRÁMITE DEL EXAMEN.

FIRMA DEL ALUMNO

FECHA DE SOLICITUD \_\_\_\_\_

Acompaño los siguientes documentos:

- Nombramiento del jurado del examen de grado
- Aprobación del trabajo descrito por cada miembro del jurado
- Copia de la última revisión de estudios

## VALENZUELA PERNAS FERNANDO

Número de cuenta

9380394-4

Número de expediente

7931015

In the Mexican electoral reform of 1996, the autonomy of the electoral institutions occupied a preponderant place in the legislative agenda. The discussion focused on the legal autonomy as well as the political and functional independence of the Federal Electoral Institute (IFE) before the Executive and Legislative Powers.

As it tried to confer autonomy to the IFE, Congress ended up confusing decentralisation with independence, making the IFE a public organism independent from the rest of the powers, with the consequent problem of locating this institute in the classic division of powers.

Moreover, its legal status became more complex when the Constitution conferred the IFE the character of authority without defining what kind of authority it was to have: legislative, judicial or administrative? For us, the IFE is an administrative authority (in spite of not being part of the Executive Power) responsible for the electoral organisation.

The need to define the power to which the IFE should belong becomes more important, since that issue will determine the limits of the attributions granted by the law to the members of the General Council of IFE. This determination is crucial to avoid excesses in the activities of member of the General Council, similar to the ones that occurred during the federal elections of 1997, examples of which are the following: 1) The inappropriate authorisation that the General Council of the IFE granted to the European Community, to finance electoral observation in Mexico, forced the Mexican Foreign Relations Department to clearly state that the relationships between nations do not fall into the jurisdiction of IFE, being mostly a matter of protocol instead of electoral issues. 2) The process of appointment of the executive counsellors of the local councils in each state and the Federal District, was not ruled by previously defined technical criteria; instead, judgements of value and subjective criteria prevailed in the process of decision making. 3) The application of fines to some political parties for infractions to the COFIPE was always left to the free will of the Superior Organ of the IFE.

Thus the important of a clearer definition of the legal status of the electoral public organism, which has become, "de facto" a Fourth Power in search of an exacerbated autonomy, with features characteristic of a power constituted independently from the existent ones, such as: the ability to elaborate their own internal regulation, of not being investigated by de General Accounting Office of Congress, and of elaboration their own budget, among others.

# LA PRESENCIA DEL CUARTO PODER EN LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO

## INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
<b>PRIMERA PARTE MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA EN LA DISCIPLINA ELECTORAL.....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo I FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO.....</b>	<b>1</b>
1.1 La Libertad en el marco de los Derechos Políticos .....	1
1.1.1 La libertad humana .....	2
1.1.2 La libertad ideológica .....	12
1.1.3 La libertad de expresión .....	15
1.1.4 La libertad de reunión y de manifestación pública.....	19
1.2 El Estado.....	21
1.2.1 Origen .....	21
1.2.2 Fines .....	23
1.2.3 El Estado Democrático y los Derechos Políticos .....	25
1.3 La Democracia.....	29
1.3.1 La Democracia "pura" o "directa" .....	33
1.3.2 La Democracia "representativa" .....	34
1.3.3 La Democracia "participativa" .....	43
1.4 El Derecho al Voto .....	47
1.4.1 El sufragio en la democracia representativa .....	50
1.4.2 El sufragio en la democracia participativa.....	53
1.4.3 El Voto en México. ¿Derecho o Prerrogativa?.....	56
<b>Capítulo II LA DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO .....</b>	<b>60</b>
2.1 Antecedentes ideológicos .....	60
2.1.1 Principales precursores de la doctrina clásica de la División del Poder Público:.....	60

2.2 La División de Poderes en la Constitución de 1917 .....	63
2.3 La participación de los Poderes Federales en materia electoral .....	66
2.3.1. El Legislativo.....	67
2.3.2. El Ejecutivo .....	68
2.3.3. El Judicial .....	68
<b>Capítulo III LA NATURALEZA INTERDISCIPLINARIA DEL DERECHO ELECTORAL .....</b>	<b>69</b>
3.1 Concepto de Derecho Electoral .....	69
3.2 Naturaleza Interdisciplinaria del Derecho Electoral .....	70
3.2.1. Derecho Constitucional .....	71
3.2.2. Derecho Parlamentario .....	72
3.2.3. Ciencia Política.....	73
3.2.4. Sociología Política.....	74
3.2.5. Psicología Política .....	74
3.2.6. Filosofía Política.....	75
3.2.7. Teoría del Estado .....	76
<b>SEGUNDA PARTE UNA VISIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO.....</b>	<b>77</b>
Nociones Generales .....	77
<b>Capítulo IV LAS FUENTES HISTÓRICAS DEL DERECHO ELECTORAL A PARTIR DEL CONSTITUYENTE DE 1917 .....</b>	<b>79</b>
4.1 Autoridades Electorales .....	79
4.1.1. La Comisión Federal Electoral .....	81
4.1.2 Las Comisiones Locales Electorales .....	82
4.1.3 Los Comités Distritales Electorales.....	84
4.1.4 Las Mesas Directivas de Casilla.....	85
4.1.5 El Registro Nacional de Electores .....	85
4.2 Partidos Políticos .....	89
4.2.1. Devenir histórico-electoral de los partidos políticos .....	90
4.2.2. La constitucionalización de los partidos políticos .....	95
4.3 Régimen Jurídico de las candidaturas.....	99
4.3.1. Los candidatos .....	99
4.3.2. La participación ciudadana.....	102

4.4 Contencioso Electoral.....	104
4.5 Escrutinio y Cómputo. Documentación Electoral .....	106
4.6 Sistemas Electorales. Sistemas de Nulidades y Calificación de Elecciones .....	109
<b>TERCERA PARTE TENDENCIAS Y RUMBOS DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO.....</b>	<b>113</b>
Generalidades .....	113
<b>Capítulo V LOS SISTEMAS ELECTORALES PARA INTEGRACIÓN DE ORGANISMOS RECTORES Y SISTEMAS CONTENCIOSOS ELECTORALES EN EL MARCO DEL DERECHO COMPARADO.....</b>	<b>117</b>
5.1 Sistemas Electorales para integración de organismos rectores en el derecho comparado .....	117
5.1.1. Sistema Legislativo: Guatemala .....	122
5.1.2. Sistema Político: Venezuela .....	124
5.1.3. Sistema Autónomo: Costa Rica.....	130
5.2 Sistemas contenciosos en el derecho comparado .....	138
5.2.1. Jurisdicción Ordinaria.....	139
5.2.2. Jurisdicción Especializada Autónoma .....	141
5.2.3. Jurisdicción Constitucional .....	142
5.2.4. Jurisdicción Mixta .....	143
<b>Capítulo VI EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO Y LA POLÍTICA .....</b>	<b>145</b>
6.1 El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los Derechos Políticos	146
6.1.1. Debate ideológico entre don José María Iglesias y don Ignacio L. Vallarta acerca de la incompetencia de origen. ....	146
6.1.2. La improcedencia del amparo por violación de los Derechos Políticos.....	152
6.1.3. Facultades constitucionales de la Corte en materia electoral .....	156
6.2 La integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial. Divergencias con la reforma constitucional de 1996.....	157
6.2.1. Diferencias jerárquicas entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral.....	159
6.2.2. La Suprema Corte de Justicia no puede seguir siendo competente para conocer de hechos que constituyan violación del voto público. ....	160
6.2.3. La inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial obliga a considerar la naturaleza jurídica de los otros órganos jurisdiccionales que forman parte del Ejecutivo .....	161

<b>Capítulo VII EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: MATICES DEL PODER ELECTORAL</b> .....	162
7.1. Naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral .....	165
7.2. La presencia del Cuarto Poder .....	166
7.3. Matices del Poder Electoral .....	169
7.3.1. Autonomía funcional .....	171
7.3.2. Autonomía presupuestal .....	191
<b>CONCLUSIONES</b> .....	198
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	203

## INTRODUCCIÓN

La expresión del Cuarto Poder en el título del presente trabajo no guarda relación alguna con el que se le atribuye a los medios de comunicación. No se trata pues, del cuarto poder al que Felipe González (ExPresidente de España) ha denominado "mediocracia"; cuando refiere que la presencia e influencia de los medios de información en las democracias es un efecto de la globalización mundial. En esta ocasión, el fenómeno de cuarto poder tiene un sentido jurídico; no político, no sociológico, probablemente se trate de una metáfora jurídica, pero nada que ver con la prensa.

En la reforma electoral de 1996, uno de los temas de mayor relevancia entre el gobierno y los partidos políticos fue el de los conflictos poselectorales. No es para menos. Las pugnas poselectorales han demostrado ser sumamente nocivas para la vida política y la paz social de nuestro país. A lo largo de nuestra historia independiente tales litigios han sido el pan de cada día. Pero en el sexenio de Salinas de Gortari, éstos se multiplicaron e intensificaron a nivel regional, socavando la tradicional estructura electoral mexicana.

Salinas encontró una "fórmula mágica", para "resolver" los cada vez más frecuentes desacuerdos poselectorales, con una aplicación de dos tiempos: En primer lugar, apoyaba un triunfo formal del PRI; y posteriormente, calibraba el nivel alcanzado por la consecuente movilización opositora. El problema de este segundo tiempo residía en que si dicha movilización llegaba al "punto de ebullición", entonces se procedía a solicitar la renuncia al presunto triunfador, para sustituirlo por un gobernador interino o presidente municipal, según el caso, y, cuando así procedía, convocar a elecciones extraordinarias.

La receta resultó desastrosa tanto para el gobierno como para la democratización del país. El gobierno mostraba primero una aparente faceta autoritaria, perdiendo credibilidad, para después dar el brazo a torcer, quedando así mal con tirios y troyanos. Mientras tanto, las autoridades electorales quedaban en ridículo, el

Estado de derecho golpeado, y la credibilidad en las elecciones, esfumada. Nació así una nueva palabra en el argot político, la *concertación*.

Bajo ese razonamiento, algunos partidos políticos de oposición comenzaron a decir que cuando el PRI ganaba, triunfaba el fraude; en tanto que, cuando el vencedor de los comicios era un partido distinto del PRI, reinaba entonces la democracia. Este determinismo, complicaba también la organización electoral y sus resultados.

Los perjudiciales efectos de esa actitud -repetida una y otra vez durante la administración Salinas- pusieron en riesgo los comicios federales de 1994, que afortunadamente no causaron el "choque de trenes" que Demetrio Sodi de la Tijera había vaticinado.

Las experiencias electorales de la última década han provocado una dinámica extraordinaria en el derecho electoral mexicano, con su consecuente estudio sistematizado y profundo de la materia.

Con base en estas consideraciones, el derecho electoral en nuestro país, como instrumento normativo de la democracia, tuvo que entrar en una dinámica extraordinaria de actualización y estudio del derecho comparado. Se comenzó a editar una enorme cantidad de ensayos que provocó el interés del público en general. Los estudiosos de la materia comprendieron la necesidad de hacer más creíbles y pacíficas las elecciones. Surgieron entonces figuras jurídicas nuevas en esta rama del derecho, tales como: ciudadanización, insaculación, financiamiento público y privado, entre otros.

La ciudadanización de los órganos electorales, la separación del Ejecutivo en la integración del órgano superior del Instituto Federal Electoral, la auténtica autonomía presupuestal de ese órgano, son avances verdaderamente notables en la vida democrática del país y que hasta hace poco parecían imposibles de llevarse a cabo. Sin embargo, en el ánimo de fortalecer la autonomía del Instituto

Federal Electoral, el legislador deliberadamente ha venido conformando un poder *de facto*, distinto de los existentes, que a juicio de muchos politólogos se trata del *Poder Electoral*.

La existencia de este órgano híbrido con naturaleza jurídica *sui generis*, no es ningún motivo de alarma, por el contrario, toda acción tendiente a la consolidación de un Estado de derecho es bienvenida, el problema estriba en que el derecho electoral mexicano cada vez se hace más complejo y sofisticado, lo que lo pone a distancia de su destinatario: el ciudadano ordinario.

De conformidad con estas ideas, a través del presente estudio nos proponemos a explicitar los matices de poder que el Instituto Federal Electoral reúne con el objeto de demostrar que su composición es propia de un poder. Para ello hemos clasificado el presente trabajo en tres grandes apartados:

La *primera parte*, denominada "marco teórico de referencia en la disciplina electoral" comprende tres capítulos que dan el sustento dogmático a la materia en estudio. La "fundamentación filosófica del derecho electoral" es el nombre del primer capítulo, en él hacemos un recorrido doctrinario que nos permite observar la evolución del derecho electoral, desde su terreno filosófico hasta su pragmatismo. Por tratarse del bien jurídico protegido, este primer capítulo inicia con el desarrollo de los temas relativos a la libertad humana, ideológica, de expresión, así como la libertad de reunión y de manifestación pública, todos ellos dentro del marco de los derechos políticos. En plena concordancia con lo afirmado por Burgoa, en lo relativo a que las libertades del hombre poca eficacia tienen si éstas no están reconocidas por el Estado, entonces hacemos una pequeña reseña doctrinaria acerca de su origen y fines para estar en posibilidades de comprender el alcance de un Estado democrático. Luego entonces, toca el turno abordar el tema de la democracia en sus usos más comunes: la pura o directa, la representativa y la participativa. Hasta aquí correspondería la esfera filosófica de este capítulo. La praxis del mismo la encontramos en los temas relativos a las

formas del sufragio y los modos de participación de la sociedad en la democracia, tales como: iniciativa popular, referéndum, plebiscito y función electoral.

En atención a que la hipótesis principal del presente estudio descansa en la afirmación de que el Instituto Federal Electoral reúne características de un poder distinto de los existentes, se hace necesario abordar entonces el tema de la división del poder público en México, en virtud de que la hipótesis de referencia atenta contra la división clásica de los únicos tres poderes que nuestra Ley fundamental reconoce. En esa tesitura, toca al capítulo II el tema de la división de los poderes en México, así como identificar plenamente la correlación de dichos poderes en la materia electoral.

A fin de comprender la amplitud del derecho electoral, hemos creado el capítulo III que refiere a la naturaleza interdisciplinaria de la materia. En este capítulo abordamos los nutrientes del derecho electoral y sus vínculos con otras ramas del derecho, tales como: el derecho constitucional, el parlamentario, la ciencia política, la sociología política, la psicología política, la filosofía política y la teoría del estado.

La *segunda parte* del estudio se desenvuelve dentro de un marco histórico que se le ha denominado “una visión histórica del derecho electoral mexicano”.

En razón de ello, en el capítulo V se describe la evolución de instituciones y figuras jurídicas normadas en el derecho electoral mexicano. Cabe destacar que, en atención a la naturaleza del presente trabajo, el tema en comento comprende su estudio a partir de 1917.

Por último, la *tercera parte*, denominada: “tendencias y rumbos del derecho electoral mexicano”, hacen de este apartado el “aterrizaje” del tema en estudio. Aquí se integran los capítulos V, VI y VII que a continuación comentaremos.

En el capítulo V nos asomamos al derecho comparado para conocer los sistemas electorales que rigen en la integración de organismos electorales. Nos detenemos al estudio de los casos de Guatemala (sistema legislativo), Venezuela (sistema político) y Costa Rica (sistema autónomo), en virtud de las afinidades con el mexicano. Pero, no por ello, ignoramos los demás sistemas contenciosos en el derecho comparado, como son: los de jurisdicción ordinaria, jurisdicción especializada autónoma, jurisdicción constitucional y jurisdicción mixta.

La integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial definitivamente fue una de las modificaciones más sustanciosas al sistema electoral mexicano, por lo que sería inadmisibles omitir su comentario y análisis si consideramos que su análisis bien podría ser una de las variables de comprobación de la hipótesis principal, a partir del momento en que se observa que el legislador integra a un poder al órgano contencioso electoral, cosa que no ocurre con el órgano electoral administrativo, donde el organismo público reúne el carácter de independiente y no de descentralizado. A ello responde el capítulo VI, que para efectos didácticos lo hemos dividido en dos partes: la primera que comprende su reminiscencia histórica, en la que se toma como referencia el debate ideológico entre don José María Iglesias y don Ignacio L. Vallarta; y la segunda parte, se plantean algunas reflexiones críticas en torno a la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial.

El capítulo VII refiere a la especificidad de la hipótesis principal antes citada, al describir los matices del Poder Electoral que distinguen al Instituto Federal Electoral en su composición. La autonomía del órgano electoral se convierte en este capítulo en el hilo conductor de la comprobación de la referida hipótesis.

Así, en términos generales estos son los temas que configuran este sencillo trabajo, donde muchas de las tesis representan un esfuerzo de imaginación personal, por lo que no pretenden tener carácter definitivo. Son apreciaciones particulares para su discusión y humilde aportación al derecho electoral mexicano.

No es mi deseo concluir la temática del presente trabajo, sin antes expresar mi agradecimiento profundo a los maestros Ignacio Burgoa Orihuela, Cipriano Gómez Lara, Emilio O. Rabasa, Luis Javier Molina Piñeiro, David Vega Vera, Flavio Galván Rivera, Miguel Angel Garita Alonso, Joel Carranco Zúñiga y en particular, a mi tutor doctoral Francisco Berlín Valenzuela.

## PRIMERA PARTE

# MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA EN LA DISCIPLINA ELECTORAL

## Capítulo I FUNDAMENTACIÓN FILOSÓFICA DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

*El hombre es una persona y como tal se hace parte de la comunidad política y se integra a ella, con toda la carga gravitante de su dignidad y de su libertad*

*Germán Bidart Campos*

CONTENIDO: 1.1. La libertad en el marco de los Derechos Políticos: 1.1.1. La libertad humana; 1.1.2. La libertad ideológica; 1.1.3. La libertad de expresión; 1.1.4. La libertad de reunión y de manifestación pública. 1.2. El Estado: 1.2.1. Origen; 1.2.2. Fines; 1.2.3. El Estado Democrático y los Derechos Políticos. 1.3. La Democracia: 1.3.1. La Democracia "pura" o "directa"; 1.3.2. La Democracia "representativa"; 1.3.3. La Democracia "participativa". 1.4. El Derecho al Voto: 1.4.1. El sufragio en la democracia representativa; 1.4.2. El sufragio en la democracia participativa. 1.4.3. El voto en México. ¿Derecho o Prerrogativa?

### ***1.1 La Libertad en el marco de los Derechos Políticos***

La palabra libertad tiene una fuerte connotación eufemista, toda vez que se ha usado desde el terreno político, en el que se refiere a la obediencia al derecho natural o positivo, hasta la prosperidad económica.

Los escritos políticos rara vez dan definiciones explícitas de la libertad en términos descriptivos, es por ello que frecuentemente este valor se conceptualiza en la libertad social, que se refiere a las relaciones de interacción entre personas o grupos, es decir, al hecho de que un actor deja a otro actor en libertad de actuar en cierto modo.

El término de libertad, en sentido valorativo, se usa para recomendar más que para describir; en consecuencia, tiene significados diferentes de acuerdo con los diversos modelos éticos en que se inspiran los escritores.

### 1.1.1 La libertad humana

La doctrina de los derechos del hombre puede ser considerada la racionalización póstuma del estado de cosas al que ha llevado, particularmente en Inglaterra muchos siglos antes, la lucha entre la monarquía y las demás fuerzas sociales, concluida en gran medida con la concesión de la Carta Magna por parte de Juan Sin Tierra (1215), donde las facultades y poderes que serían llamados en los siglos posteriores "derechos del hombre" son reconocidos con el nombre de "libertad", o sea, de esferas individuales de acción y posesión de bienes protegidas ante el poder coactivo del rey, al respecto, Manuel García Pelayo<sup>1</sup> sostiene que el reconocimiento de un plano de igualdad de derechos se otorgó sobre un sector de la población inglesa, esto es, sobre los que gozaban de libertad, excluyéndose por consiguiente de tales prerrogativas a los siervos, esclavos, etc.

Bajo este contexto, la libertad resulta ser uno de los elementos imprescindibles para la realización del individuo, razón por la cual este polémico vocablo de tantas connotaciones no debe entenderse exclusivamente como una mera potestad psicológica de elegir tanto los propósitos determinados como los medios necesarios para la ejecución de los mismos, sino como una actuación externa sin limitaciones o restricción alguna que permita la actualización del ser como persona humana, no encontrando más límites que los derechos de terceros.

En palabras de Burgoa <sup>2</sup>, diríamos que la persona tiende siempre a realizar su propia finalidad, la que debe ser forjada por la propia persona interesada, toda vez

---

<sup>1</sup> García Pelayo, Manuel. "Derecho Constitucional Comparado" Alianza Editorial, Madrid, 1984.

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Las Garantías Individuales", ed. Porrúa, Decimoséptima edición, México 1983, p. 19.

que sería incongruente pensar en la imposición de esa finalidad, en virtud de que implicaría un valladar insuperable para el desenvolvimiento de la individualidad humana, considerando que la noción de ésta implica la de totalidad y la de independencia.

En esta tesitura, Efraín Moto Salazar<sup>3</sup> comenta:

*El ejercicio ordenado de toda actividad, realizado por el individuo y encaminado al desarrollo de su propia persona, es una libertad individual, la cual necesita del respeto de la autoridad pública para traducirse en derechos subjetivos públicos; mediante el ejercicio de dichos derechos el individuo realiza los fines que les son propios.*

En el campo jurídico, las libertades del hombre se traducen en las garantías otorgadas por el Estado a través de su Ley fundamental, en la consideración de que aquellos derechos humanos no reconocidos jurídicamente por el Estado, se pierden en el discurso filosófico, he aquí la dicotomía del jus positivismo y jus naturalismo. Es por ello, que para garantizar la integridad de la persona humana ha sido indispensable que el Estado reconozca al individuo una serie de derechos, conocido en el lenguaje jurídico como subjetivos públicos, cuyo contenido no es otro que la misma libertad.

Al respecto, el artículo 1º de nuestra Constitución de 1917 dispone:

*En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que esta Constitución otorga. . .*

Esas garantías están contenidas en los siguientes artículos, hasta el 28, sin excluir al artículo 123, preceptos que de manera expresa, y a veces con múltiples detalles, determinan los hechos y los derechos que teóricamente se designan como derechos del hombre, o derechos humanos, y que nuestra Constitución

---

<sup>3</sup> Moto Salazar, Efraín. "Elementos de Derecho", editorial Porrúa, 39a. edición, México 1993, p. 79.

Política admite; pero no debemos entender que los individuos tienen tales derechos solamente porque la Constitución se los otorga, pues nótese que el precepto dice y expresa claramente que otorga "garantías", no "derechos".

En otro orden de ideas, las "garantías" son realmente una creación de la Constitución, en tanto que los "derechos" protegidos por esas garantías son los derechos del hombre, que no provienen de ley alguna, sino directamente de la calidad y de los atributos naturales del ser humano; esto es, hay que distinguir entre derechos humanos, que en términos generales son facultades de actuar o disfrutar, y garantías, que son los compromisos del Estado de respetar la existencia y el ejercicio de esos derechos. Sin embargo, debemos reconocer que si la ley constitutiva no garantiza ningún derecho del hombre, tales derechos resultan meras concepciones teóricas, sin aplicación práctica. A pesar de ello, primero es ser y luego el modo de ser, por ende, antes que la realidad positiva de los derechos del hombre, hay que considerar su naturaleza intrínseca, independientemente de si son o no efectivos, con la advertencia de que, si la ley constitutiva de determinado Estado no menciona ni garantiza ningún derecho del hombre, tal omisión no significa que los humanos afectados no los tengan, sino que simplemente les son desconocidos por ese Estado<sup>4</sup>; aunque parece claro que si los tienen, deben serles reconocidos, bajo la forma de otorgamiento, de declaración o de cualquiera otra.

Por su naturaleza, el hombre es un ser consciente, autónomo y racional, dotado de voluntad, de criterio y de libre albedrío, que vive y actúa en un clima social y político, animado de la constante tendencia de lograr su subsistencia y la de quienes dependen de él, así como la de procurar el mejoramiento de su situación personal y familiar. La misma naturaleza le ha dotado de las aptitudes corporales y mentales adecuadas para la realización de esas finalidades, tales como las

---

4 Para el constitucionalismo mexicano el caso más ilustrativo es el que corresponde a los derechos políticos, mismos que a la fecha nuestra Ley Fundamental los reconoce como "prerrogativas" y no como garantía del gobernado, concepto que ha sido ratificado en reiteradas ocasiones por tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La profundidad de este tema lo intentaremos agotar en capítulos posteriores.

manos para trabajar, las piernas para trasladarse de un lugar a otro, el habla, la inteligencia en sus distintas manifestaciones, la decisión, el esfuerzo, etc., y como sería absurdo que tales aptitudes permanecieran ociosas, debemos entender que también por su propia naturaleza el hombre está facultado para ejercerlas con el objeto de utilizar los medios que naturalmente tiene a su alcance para su desenvolvimiento y progreso; en términos generales, esos medios consisten en su propia vida, la libertad, la igualdad, la propiedad, la posesión, la educación, la habitación o domicilio, el trabajo en diversos aspectos, como el comercio, la industria y el arte, la expresión de sus ideas y su publicación, entre otras; por consiguiente, la mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen de por sí, de acuerdo con su propia teleología, derecho a la vida, a la libertad, etc., y para el debido logro de esas finalidades, particularmente tienen especial derecho a que su dignidad personal, o sea, su existencia, su integridad mental y corporal, sus derechos adquiridos y su libertad de acción sean respetados por aplicación de las reglas que constituyen la seguridad jurídica de los gobernados.

En el ámbito social en que el hombre se desenvuelve, esas facultades deben ser reconocidas y respetadas mutua y recíprocamente por todos y cada uno de los individuos que componen la humanidad, puesto que cada quien debe tratar a los demás del mismo modo que él quiere que los demás le traten, y la pretensión de cada quien de tener y disfrutar de esas facultades, le obliga a admitir que todos los demás también las tienen y deben disfrutarlas.

Por lo que respecta al aspecto político del medio social, en el que las actividades de los humanos están sujetas a las normas instituidas por la respectiva soberanía que actúa a través de órganos gubernativos, el reconocimiento y el respeto de las relacionadas facultades adquiere singular importancia, por cuanto dichas facultades, por una parte, deben ser ejercitadas dentro de los lineamientos de los correspondientes preceptos legales, ya que de ningún modo son absolutas, y por

la otra, las autoridades deben tener la prohibición expresa de impedir ese ejercicio cuando se desarrolla con las restricciones indicadas.

Por su parte, en el lenguaje jurídico el conjunto de las facultades que el hombre tiene por su propia naturaleza para usar y disfrutar de los medios antes referidos, es designado con el nombre de derechos humanos o del hombre, que por las consideraciones expresadas derivan de su propia naturaleza, y las prevenciones que mandan respetar esos derechos con las garantías que la Constitución otorga.

La misma condición humana requiere que, para evitar interpretaciones acomodaticias y para corregir en lo posible la falibilidad humana, la soberanía nacional determina específicamente en estatuto supremo los derechos humanos que reconoce o admite a los particulares, con definición de sus límites y de sus alcances, y que correlativamente garantice que las leyes secundarias y las autoridades en general, en sus distintas disposiciones y actuaciones, respeten tales derechos, en la forma y con los detalles que marque su institución positiva; y aún más, ese mismo estatuto supremo debe establecer el medio adecuado para que los particulares obtengan protección rápida y eficiente contra los errores o los abusos de las autoridades de toda clase, que se traduzcan en violaciones de esos mismos derechos.

El maestro Antonio Carrillo Flores diría que existen tres teorías principales para explicar la vigencia de los derechos humanos, a saber:<sup>5</sup>

La primera, que es la naturalista, postula que los hombres tienen esos derechos por razón natural, por la sola condición humana, o sea, que, por efecto necesario de su mera existencia, en su calidad de ente racional, el hombre tiene los derechos subjetivos que requieren el mantenimiento de la propia existencia y la consecución de sus finalidades naturales, porque la razón indica que de la misma

---

<sup>5</sup> Citado en la obra "Clásicos Mexicanos de los Derechos Humanos", Editado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Tomo 1, 1993, pp. 9-14.

manera en que los hombres tienen los órganos físicos adecuados para su actividad, tienen también los derechos subjetivos necesarios para su desenvolvimiento y su desarrollo.

La segunda teoría, que es la socialista, estima que es inútil hablar de derechos humanos sin referirlos a la vida de relación, el hombre aisladamente no tiene propiamente ningún derecho, puesto que no hay nadie correlativamente obligado a respetar tal derecho, y así sólo tiene existencia el derecho reconocido por los demás; todo derecho implica necesariamente una relación entre su titular y el obligado a acatarlo. Si el hombre vive en la cúspide de un volcán o en el fondo de la selva, sin comunicación ni trato con nadie, no se enfrenta a otro hombre que deba respetarle los derechos inmanentes a su existencia, a su desarrollo y a la consecución de su destino; por lo mismo, tales derechos no están en peligro de ser atacados o destruidos por otro hombre, ni menos por una autoridad. ¿Quién y cómo podría privarlo de su vida y de su libertad de acción, si vive aislado de todo contacto humano? Así las cosas, resulta superfluo definir los derechos que provengan de su existencia o de sus actividades; para que los derechos humanos tengan sentido, para que valga la pena ocuparse de ellos tenemos que considerar al hombre en su vida de relación, en su vida de agrupamiento con sus semejantes, y particularmente en relación con las actividades de los organismos de imperio a que el grupo esté sometido, que en Derecho público son precisamente los obligados a respetar tales derechos.

Finalmente, la tercera teoría es la legalista, que sostiene que los derechos humanos nada valen y nada significan, si no hay leyes que los consagren y que impongan su respeto, pues los derechos definidos en la ley son los únicos que ameritan protección. Al respecto, Burgoa diría que la falta de reconocimiento por parte de la Constitución a los derechos naturales del hombre, condena a la existencia de tales derechos naturales dentro del campo filosófico.

Todas y cada una de estas teorías tienen su razón de ser: la primera, la naturalista, en cuanto la existencia y las actividades del hombre justifican que cuente con los

derechos adecuados a su desarrollo; la segunda, la socialista, en cuanto a la necesidad de la vida de relación, en un ambiente organizado, para que el reconocimiento de los derechos humanos tenga una finalidad práctica, y la tercera, la legalista, en cuanto a que los derechos que no están tutelados por ley no pueden alcanzar respeto ni menos protección de la autoridad. Efectivamente, como se ha dicho, los hombres tienen que tener los derechos indispensables para su desenvolvimiento, para la libre realización de sus actividades, pero aunque deben tenerlos, no interesan al jurista como meras aptitudes humanas, sino únicamente en la vida de relación y particularmente cuando la ley previene que los órganos gubernativos los respeten; concretamente, si la ley no reconoce los derechos humanos, de nada sirven, pues ninguna autoridad podría hacerlos efectivos.

Antiguamente se decía que los derechos del hombre eran meras instituciones del Derecho Natural, y muchos juristas filósofos postulaban que precisamente por esa razón debían ser respetados, aún cuando las leyes escritas nada dispusieran sobre el particular; en la evolución del Derecho positivo, que no reconoce más derechos que los concretamente especificados en la ley, casi siempre los derechos humanos fueron desconocidos; pero desde finales del siglo XVIII, por el triunfo de las ideas liberales en las instituciones políticas, los ordenamientos fundamentales gubernativos generalmente admiten y reconocen la existencia y el carácter obligatorio de esos derechos y establecen las garantías de su ejercicio.

Lo que va expuesto autoriza a concluir que: por su calidad de seres dotados de razón, los hombres son dignos de respeto para sus personas y para sus actividades honestas, que sean adecuadas para la satisfacción de sus necesidades naturales y la realización de su destino, por tanto, tienen derechos inmanentes a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la propiedad, a la actividad, etc., que son los derechos básicos indispensables para el desenvolvimiento o desarrollo, la prosperidad y la felicidad de los humanos dentro del ambiente en que les toque vivir; pero esos derechos del hombre cobran importancia cuando

sólo los hombres viven y desarrollan su actividad en un medio social, y el ejercicio de dichos derechos alcanza protección contra los abusos o los errores de las autoridades gubernativas, de igual manera, cuando las instituciones políticas y el sistema legal establecido los tienen reconocidos y garantizados.

Sólo con criterio meramente objetivo y literalista puede sostenerse que entre nosotros los derechos humanos emanan directa y exclusivamente de la Constitución, o sea, que si ésta no los considerara y protegiera, los individuos no los tendrían, más el análisis integral del asunto enseña que la realidad es que sí los tienen, por su sola calidad de seres humanos, con los atributos psicológicos, sociales y evolutivos que los distinguen, aunque en otros tiempos esos derechos no les eran reconocidos y en los actuales de hecho frecuentemente les son atropellados. Por tanto, al decir el artículo 1º de la Constitución que ese cuerpo de leyes otorga a los habitantes de la República las garantías consignadas en los preceptos siguientes, no quiere decir que la misma Constitución "concede" graciosamente a los habitantes del país los derechos humanos a que se refieren esos preceptos siguientes, sino que propia y racionalmente el contenido de dicho artículo 1º expresa que la Constitución garantiza a todos los habitantes de Estados Unidos Mexicanos el disfrute de los diversos derechos humanos y algunos de otra clase que especifican los artículos 2 al 28, en las circunstancias y con los requisitos que detallan esos mismos artículos; esto es, el otorgamiento de garantías que expresa el artículo 1º de nuestra Constitución de 1917 no es más que el compromiso fundamental de la soberanía popular que expidió esa Constitución, de garantizar los derechos del hombre de que tratan los referidos artículos del 2 al 28, toda vez que, ese es el sentido en que filosófica y jurídicamente debe entenderse la institución de las garantías de nuestra Constitución.

Además, el tenor literal y el contenido jurídico de dicho artículo 1º, racionalmente conducen a establecer las siguientes afirmaciones: primera, la garantía del disfrute de los hechos y de los derechos de que tratan los citados artículos 2 al 28 y 123 constitucionales, implica lógicamente el reconocimiento de su existencia,

pero debemos tener muy presente que tal reconocimiento y consiguientemente tal garantía no son absolutos, sino que están limitados por las circunstancias y las modalidades que detalladamente especifican los referidos artículos; segunda, esa garantía significa el libre ejercicio de los derechos humanos, en los términos que definen los respectivos preceptos de la Constitución, en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos; tercera, dicha garantía implica la orden fundamental de que las autoridades de toda clase respeten el ejercicio de tales derechos en la forma indicada, y; cuarta, la institución de esa misma garantía no es una mera declaración teórica o filosófica, sino que está consignada con finalidades prácticas, esto es, para que las garantías de los derechos humanos sean efectivas en la convivencia diaria, para materializarlas en el terreno de los hechos y para que los habitantes de la República las hagan valer cada vez que los diversos hechos y derechos garantizados sean indebidamente afectados por la actuación de las autoridades.

Como quiera que fuere y cualquiera que sea la teoría que se adopte acerca del origen natural, social o meramente legal de los derechos del hombre, lo positivo es que nuestra Constitución no los crea, pero si otorga las garantías adecuadas para su efectividad en el terreno de los hechos, y en su conjunto tales garantías son las instituciones de Derecho público que forman el cuadro dentro del cual el Derecho positivo desarrolla nuestra actividad en el medio social en que vivimos.

Conviene advertir que, hablando con propiedad, no puede decirse que nuestra Constitución de 1917 establece garantías sociales, o sea, que la sociedad es titular de algunas garantías, como los individuos; no, la sociedad no tiene garantías, la sociedad no es un individuo, ni de hecho ni de derecho, la sociedad es el conjunto de todos los individuos; la sociedad como tal, en su condición de grupo organizado de seres humanos, no es titular de ningún derecho del hombre y, en consecuencia, no puede tener ninguna de las garantías que otorga nuestra Constitución; sin embargo, sí podemos decir que tienen manifiestos y relevantes aspectos y fines sociales aquellas garantías que están instituidas y reglamentadas

con miras a satisfacer evidentes intereses de la sociedad, por ejemplo, 1) la educación; 2) el régimen de la propiedad privada, en donde la Nación impone a dicha propiedad las modalidades que dicte el interés público, aplicando de esta manera un criterio de beneficio social, tales como la limitación de la superficie de los predios rústicos, el fraccionamiento de los latifundios y la contribución a las dotaciones de tierras a los núcleos de población que no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades; 3) la reglamentación de las relaciones de los patrones con los obreros, que si bien tiende directamente al beneficio y a la protección de los obreros, también protege en lo justo a los patrones.

De las aseveraciones anteriores se desprende que la libertad de elección de fines vitales es una mera consecuencia no sólo lógica y natural del concepto de la personalidad humana, sino un factor necesario e imprescindible de su desenvolvimiento.

En ese contexto, la Asamblea General de la ONU decretó en el párrafo 1 del artículo 27 del proyecto de declaración internacional de derechos humanos, lo siguiente:

*Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, que le permite desarrollar libremente su personalidad*<sup>6</sup>

Debemos agregar que el lenguaje de los autores y las expresiones de las resoluciones judiciales, por una figura de dicción, han asimilado las garantías que la Constitución otorga con los derechos humanos que la misma reconoce, y así se dice que nuestra Constitución otorga o consagra la garantía de la vida, de la libertad, de la propiedad, etc., cuando lo correcto sería decir que garantiza que las autoridades respeten el derecho a la vida, a la libertad, a la propiedad, etc., y las garantías efectivas de esos derechos están en las resoluciones concretas y específicas de los órganos constitucionales (Suprema Corte de Justicia,

---

<sup>6</sup> Revista de las Naciones Unidas, Nueva York, 1990, p. 19.

Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito) que detienen o regulan la acción de la autoridad que desconoce o los viola.

Por lo expuesto, válidamente podemos concluir trayendo a estas líneas el pensamiento de Burgoa, que sobre el punto sostiene:

*La libertad individual, como elemento inseparable de la personalidad humana, se convirtió, pues, en un derecho público cuando el Estado se obligó a respetarla.*<sup>7</sup>

### 1.1.2 La libertad ideológica

*Artículo 18. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.*

*Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.*

Juventino V. Castro<sup>8</sup>, al abordar el tema de la libertad ideológica comenta:

*En efecto, la persona humana en relación a sus libertades -que le son innatas e instrumentales-, no sólo puede ser contemplada en su integridad corporal y extensiones de ella, y en su libertad de acción que le permite aplicar su dinámica, sino igualmente en su libertad ideológica que*

<sup>7</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit. p. 305.

<sup>8</sup> Castro, Juventino V. "Garantías y Amparo", editorial Porrúa, Séptima edición, México 1991, p. 106.

*le impulsa a actuar conforme a sus opiniones, a sus creencias y a la cultura en que se ha estructurado.*

Por otra parte, para algunos juristas la libertad ideológica es madre o troncal de la que han derivado posteriormente el resto de las libertades; en cierto sentido esta opinión tiene su punto de razón porque las libertades de acción presuponen la previa existencia de una libertad de ideas y de pensamiento.

Para otros juristas es la libertad ideológica una especie de cajón de sastre, donde caben algunas libertades que no encuentran espacio en una tipología concreta.

En el primer caso es un punto inicial de partida; en el segundo, un punto final de referencia.

Sin embargo, también puede considerarse la libertad ideológica como una libertad específica y distinta de otros afines, con las que a veces se identifica: una libertad ideológica o de pensamiento que se diferencie de la libertad de creencias y de la libertad de religión.

La libertad de pensamiento, o propiamente ideológica, es una libertad de visión del mundo y del hombre en relación con él, una libertad de conocimiento; la libertad de creencias o de conciencia es una libertad de actitud y valoración subjetiva de los problemas del mundo y especialmente del comportamiento humano.

Estamos conscientes que resulta difícil establecer diferencias en la práctica, aunque no lo sea en la teoría. A pesar de ello, adviértase que para los gobernantes totalitarios -que poseen imprescindiblemente la fuerza pública, avasalladora-, resulta más amenazante la libertad ideológica irrestricta, que la libertad física rebelde de los gobernados. Contra la dinámica desbordada de las personas, el Estado puede usar eficazmente los medios coercitivos que están a su disposición, recuérdese que sólo a él compete el monopolio de la fuerza; sin embargo, contra la ideología contraria a sus posiciones o a sus fines, el

avasallamiento requiere de medidas más sutiles, más penetrantes, en fin, menos directas.

No obstante lo anterior, la trascendental importancia de la libertad ideológica, como una libertad diferenciada, está también presente en nuestra Constitución, que en el artículo 6º afirma que:

*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público. .*

En tanto que por su parte el artículo 24º constitucional establece que:

*Todo hombre es libre de profesar la creencia religiosa que más le agrade...*

De esta manera se aprecia que aparece en el texto constitucional una delimitación de la ideología y las creencias, lo que implica distinguir entre dos clases de libertades, ya que de lo contrario no tendría sentido que aparecieran estos términos en nuestra Constitución, cuyo lenguaje es claro y preciso.

### 1.1.3 La libertad de expresión

*Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirla, sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión.*

*Declaración Universal de Derechos Humanos.*

Definitivamente que uno de los privilegios característicos del hombre es el habla, que se supone inteligente y consciente, aunque a veces sea irracional y torpe; el habla entraña una de las aptitudes exclusivas del hombre que lo distinguen de las demás criaturas vivientes. Parafraseando a Enrique Krauze diríamos que "la libertad es la madre de todas las libertades".<sup>9</sup>

La libertad de expresión es consecuente a la libertad de pensamiento, si se tiene esta libertad de pensar, su exteriorización se produce a través de la libertad de expresión. Ambas libertades, de pensamiento y de expresión, tienen evidentes connotaciones históricas que desde el ámbito de la filosofía jurídica se proyectan en la vieja y todavía no superada polémica de la distinción de las esferas de la moral y el Derecho.

Originariamente se aplicó a la materialidad de las actividades, en las relaciones familiares y sociales; y a su tiempo, en las políticas, en las económicas, y principalmente en las comerciales. Posteriormente, se inició su aplicación en materias culturales y científicas, naturalmente a la altura de la época, y tuvo amplia y fecunda aplicación en las escuelas de filosofía de Grecia, que postulaban

---

<sup>9</sup> Enrique Krause, comentario editorial publicado en el "Diario Reforma" de fecha 13 de mayo de 1994, p. 6A.

diversas explicaciones de la Naturaleza y de la vida, así como distintas reglas de conducta.

Entre los filósofos griegos destaca Sócrates, quien vivió en el siglo V a.c. y vigorizó el sentido de las máximas conócete a ti mismo, y, sólo sé que no sé nada, de los antiguos filósofos, también sostuvo la existencia de un Dios superior, pero por su estilo de argüir, irónico y sarcástico, suscitó muchas enemistades que lo llevaron a una condena de muerte, bajo los cargos de corromper a la juventud e introducir nuevos dioses, lo cual lo hace uno de los primeros mártires de la libertad de enseñanza (y también de la conciencia), pues se le impuso la muerte por el sentido y la reiterada práctica de sus enseñanzas.

Siempre ha habido múltiples perseguidos y sacrificados por exponer en público sus ideas, casi siempre apartándose del fanatismo imperante o del vergonzoso servilismo; el más notable de los primeros fue Jesús El Nazareno, quien fue condenado a la crucifixión por hacerse llamar "Rey de los Judíos", quienes en esa época estaban bajo el dominio de Roma (el emperador era Tiberio, sucesor de Augusto), o sea que la condena tuvo un aspecto político; pero en realidad su sacrificio fue planeado y logrado por Caifás, sumo sacerdote del sanedrín judío, a causa de la disensión que él mismo encontraba entre la ley mosaica y la reiterada y pública expresión de las ideas altamente moralizadoras y las reglas de conducta que Jesús enseñaba a la multitud y a todo aquél que quería oírlo.

Otra víctima de la libertad de expresión fue Galileo, en la primera mitad del siglo XVII, que por postular un principio astronómico hoy irrefutable (el movimiento de la tierra alrededor del sol), pero que chocaba directamente con el ideario religioso de aquella época, que hacía de la Tierra el centro del Universo, fue obligado a abdicar de su conocimiento bajo la amenaza de tortura, por el Tribunal de la Inquisición en Roma.

Con motivos netamente de discrepancias religiosas que siempre entrañaron un total desconocimiento de la libertad de expresión, hubo también numerosos condenados a la hoguera, y muchas quemas de libros, por la Inquisición.

En todo tiempo, en todas partes, ha habido represión, a veces sangrienta, de la libertad de expresar ideas, cuando éstas son contrarias a las de quienes encabezan el gobierno establecido; al respecto, ubiquémonos en el período revolucionario, allá en 1913, en donde Belisario Domínguez perdió la vida por denunciar ante un Senado complaciente la actuación del usurpador Victoriano Huerta; y en 1923, Field Jurado se opuso, también en el Senado, a la actuación del general Alvaro Obregón que culminó con los tratados de Bucareli, siendo igualmente asesinado.

La persecución política suele entrañar un desconocimiento de la libertad de expresión, pues si bien el ejercicio de ésta, como el de todos los derechos humanos, tiene sus límites, frecuentemente los que están en posesión del poder restringen esos límites hasta excluir la simple disensión, a pesar de ser permitida en todo régimen democrático.

La libertad de palabra o de expresión penetra en el Derecho público con la Declaración de la Asamblea Nacional Francesa de 1789, en la parte conducente que dice:<sup>10</sup>

*"Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aún religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley"*

No obstante el pronunciamiento de tal premisa, hay que aclarar que ese trastorno debe ser concreto, como la incitación a la sedición o a la rebelión, y referirse al orden establecido por la ley, no al impuesto arbitrariamente por la autoridad; pero

---

<sup>10</sup> Navarrete Tarcisio M. y otros. "Los Derechos Humanos al alcance de todos", Diana Editorial S.A., 1992, p. 18.

no concurre cuando se trata de meras críticas u opiniones contrarias al ideario, al sistema o a las realizaciones del régimen gubernativo establecido.

La libre comunicación de las ideas y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre en su trato social y en el político, por lo que todo hombre debe poder expresar verbalmente y por escrito su pensamiento con entera libertad, porque, de lo contrario, su personalidad y su actividad resultan refrenadas injustamente; sin embargo, debe responder del uso que haga de esa libertad en los casos determinados por la ley, que constituyen los límites de ese derecho.

Acertadamente diría al respecto Juan Manuel Terán Mata en su interesante estudio sobre los valores jurídicos: "...lo estimable de la libertad estriba en el orden de los medios y los fines..."<sup>11</sup>

La libertad de expresión del pensamiento está reconocida en nuestro texto constitucional en los artículos 6º y 7º, consignándose en la primera de esas disposiciones la libertad genérica, la cual contiene simultáneamente dos tipos de garantías. Una de carácter individual, que plasma lo que técnicamente se denomina un derecho público subjetivo, correspondiente a los que hemos denominado la libertad de expresión. Otra de tipo social, contenida en la última parte del texto del precepto que preserva derechos de la sociedad y que se sintetiza bajo el rubro de derecho a la información; y en lo que respecta a la segunda disposición constitucional, ésta reviste una libertad específica que se refiere a la libertad de prensa o libertad de imprenta, habiendo autores que erróneamente la distinguen como la libertad de la palabra escrita.<sup>12</sup>

---

11 Terán Mata, Juan Manuel. "Ensayo sobre valores jurídicos", Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, 1976, p. 75.

12 Nos oponemos a tal conceptualización, en virtud de que esta garantía (art. 7º) tutela la manifestación del pensamiento, de las ideas, de las opiniones, de los juicios, etc., por medios escritos.

Por supuesto que no puede concebirse el ejercicio de ambas garantías sin limitaciones constitucionales, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, razón por la cual en tales preceptos se prevé que el ejercicio de ellas no puede atacar a la moral, a los derechos de tercero o a la vida privada, provocar algún delito, o perturbar la paz o el orden público.

Francois Guizot insistió en las conquistas intelectuales y morales porque en ellas veía la mano iluminada de la civilización, Guizot defendió plenamente convencido el desarrollo de la vida individual a través del desarrollo pleno de sus facultades, esto es, de sus ideas.<sup>13</sup>

#### 1.1.4 La libertad de reunión y de manifestación pública

*Artículo 20:*

*I. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.*

*II. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.*

*Declaración Universal de Derechos Humanos.*

En su párrafo primero el citado precepto reconoce, con ciertas restricciones, el derecho de asociación o de reunión. La asociación implica, en el ámbito jurídico, del que no debe prescindirse al interpretar el sentido de los preceptos constitucionales que se refieren a los derechos humanos, el previo asentimiento de los asociados y la definición de un propósito para desarrollarlo en el transcurso del tiempo; en tanto que la reunión, si bien implica igualmente un propósito más o menos definido y que puede cambiar en el curso de la misma reunión, puede y suele ser espontánea y de momento, para una actuación inmediata.

---

<sup>13</sup> Citado por José Ortega y Gasset en: "Historia de la civilización europea", lección 1, editorial Civitas, Madrid, 1972, p. 119.

Por tanto, el artículo 9º de la Constitución es la base garantizada de los contratos de sociedad y de asociación, en todas sus múltiples modalidades, civiles, mercantiles, laborales y aún políticas, en las últimas de las cuales entran los partidos políticos propiamente dichos; pero el derecho de asociación, como todos, no es absoluto, y su utilización está obviamente sujeta a la satisfacción de los respectivos requisitos que establezcan las leyes de la materia que corresponda, desde luego, constitucionalmente toda asociación y toda reunión debe tener un objeto que en sí mismo sea lícito y las que se propongan fines políticos están permitidas exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, que son quiénes tienen derecho a esa clase.

Categorícamente prohíbe las deliberaciones o discusiones en las reuniones armadas, lo cual justifica en previsión de que la deliberación acalore los ánimos de los reunidos, degeneren en disputa y así motive el uso de las armas para sostener o para impugnar las ideas, cosa no solamente antidemocrática, sino irracional.<sup>14</sup>

En su párrafo segundo el artículo 9º autoriza especialmente las asambleas y las reuniones que se realicen con el objeto de presentar públicamente a una autoridad una petición o una protesta; por su generalidad, la autorización comprende a las reuniones que se forman en las calles, en plan de manifiesto popular, para dirigirse al frente del edificio en que está la oficina de la autoridad a quien va dirigida, o a otro cualquier lugar, y aún a otra población.

Pero el precepto expresa ciertas restricciones, que es indispensable respetar, para conservar la licitud de la reunión o manifestación; tales restricciones consisten en que no se profieran injurias contra la autoridad y no se trate de intimidarla mediante violaciones o amenazas, para obligarla a actuar en

---

<sup>14</sup> Sin embargo, la aplicación del derecho responde a las circunstancias históricas que en ese momento rijan el entorno social a regular, valga el ejemplo de las pláticas de paz llevadas a cabo en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, entre el Gobierno Federal y el EZLN, en donde algunos representantes de éste último comparecen ostensiblemente armados. He aquí la relevancia de la sociología jurídica.

determinado sentido, lo que está ampliamente justificado por el respeto que los particulares deben tener para los órganos de la autoridad.

Consiguientemente, las manifestaciones populares callejeras que se ajustan a dichas restricciones, son perfectamente constitucionales, sin que sea necesario obtener permiso previo de alguna autoridad gubernativa o policial, por la sencilla razón de que el precepto que instituye la garantía ni expresa ni implícitamente la supedita a tal permiso.<sup>15</sup>

El referido párrafo segundo del artículo 9º constitucional es una clara e indiscutible demostración del sentido eminentemente liberal y democrático de nuestra integración política, puesto que da una fácil y expedita oportunidad de expresión al sentimiento popular, ya para promover alguna medida gubernativa, ya para protestar contra la conducta de alguna autoridad, naturalmente con las limitaciones, racionalmente justificadas, que exigen el orden público y el principio de autoridad.

Una limitación específica y particular de la libertad de reunión es la consignada en el párrafo noveno del artículo 130 constitucional, que prohíbe a los ministros de los cultos religiosos constituirse pública o privadamente en junta para criticar las leyes fundamentales del país o la actuación gubernativa en general o algún acto de una autoridad en particular.

## **1.2 El Estado**

### **1.2.1 Origen**

Precisar la fecha donde tuvo origen el Estado, es por demás imposible, no sólo por la escasez de conocimientos sobre la organización social prehistórica, sino

---

<sup>15</sup> Hoy en día, el abuso desmedido de esta garantía conlleva a precisar la delicada aplicación del derecho en el marco político. Situación similar a la comentada en el punto anterior.

también porque la formación del Estado es el resultado de un proceso gradual respecto de todos los grupos sociales.

El primer vínculo entre los miembros de la comunidad tiene su origen en la familia, y es de la reunión de muchas familias en donde encuentra su origen el Estado.

En el desenvolvimiento de esas familias el hombre se ha visto en la necesidad de crear un orden diverso al de la naturaleza a fin de sobrevivir en grupo, así surgió el mundo social o cultural, país y esencia de las estructuras actuales<sup>16</sup>. Es por ello, que tautológicamente el Estado es un producto social en constante transición, una obra hecha por el hombre y para el hombre, ya que la vida humana es necesariamente vida social, la cual implica una correlación y limitación recíproca en el comportamiento de sus miembros.

No obstante lo anterior, existen posturas doctrinarias que sostienen la hipótesis que no necesariamente debe considerarse que en la etapa prehistórica los pueblos reunieran la condición de salvajes o de bárbaros, toda vez que existen casos que nos pueden ilustrar en donde pueblos desde un estado de civilización han caído en uno de barbarie o semibarbarie.

Para Del Vecchio, debe tomarse con reservas la teoría, según la cual, la sociedad y el Estado tienen su origen en el contrato (su más célebre defensor fue Rousseau), ya que tal postura ha permitido construir una especie de mitología pseudo-histórica sobre la génesis del Estado, la que se ha empleado para justificar su fundamento racional y no el problema de su historia o génesis.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés. "Teoría del Estado", Decimosegunda edición, Editorial Porrúa, México 1993. p. 621.

<sup>17</sup> Del Vecchio, Giorgio. "Teoría del Estado", traducción Eustaquio Galán y Gutiérrez, Bosch Casa Editorial, Barcelona, España 1956, pp. 119-121.

Los principales tipos históricos de Estado, según la doctrina predominante, son los siguientes: <sup>18</sup>

- a) El Estado oriental, con un carácter teocrático y absoluto, reconociendo como límites los de tipo religiosos pero no jurídicos;
- b) El Estado griego o Estado-ciudad, en el que la libertad de los ciudadanos, excluyéndose a los esclavos, les permitía participar en las cosas públicas;
- c) El Estado romano, aquí la personalidad jurídica individual en las relaciones tanto privadas como públicas, tuvieron un papel trascendental, junto a la soberanía del Estado.
- d) El Estado medieval, particularmente el Estado feudal, donde las diversas fuerzas económicas internas impidieron constituir una unidad sólidamente establecida;
- e) El Estado moderno, se le ha llamado así por su independencia respecto a la Iglesia y al Imperio. El ejercicio del poder encuentra limitaciones en el otorgamiento de garantías constitucionales a sus gobernados, lo que da vida a un sistema de garantías para los derechos individuales.

### 1.2.2 Fines

El Estado vive una perpetua tensión dialéctica entre el ser y el deber ser. A lo largo de la historia política podemos observar que el Estado salvaje y bárbaro que ha dado vida a regímenes genocidas como la Alemania nazi, han sucumbido ante una constante del hombre de imponer el deber ser del Estado, porque es ese juicio de valor lo que justifica la existencia de un ente público que armonice los intereses de la colectividad.

---

<sup>18</sup> Del Vecchio, Giorgio, op. cit. pp. 131-133.

Hermann Heller,<sup>19</sup> considera que la existencia del Estado es cuestión de justificación jurídica, esto es, la base normativa sobre la que descansa el ente público debe permitir la formación y conservación del Estado, situación que para el autor sólo es apreciada por una minoría de la población; sin embargo, también reconoce la necesidad de la legitimidad moral que tiene el Estado para no solamente actuar como poder en sentido técnico-jurídico, sino valer como autoridad legítima que obligue "moralmente" a la voluntad del ciudadano al cumplimiento de sus mandatos.

De esta manera, observamos que en su devenir histórico, el Estado ha confrontado necesariamente con la naturaleza y los fines del hombre al que pretende servir, obligando entonces a tratar de dar respuesta a la eterna interrogante planteada por la teoría política, y clave de todo el sentido y el valor de la comunidad estatal: ¿Es el Estado para el hombre o el hombre para el Estado?

Para el maestro González Uribe <sup>20</sup>, a esta pregunta se unen las grandes dudas que resultan de las inquietudes planteadas a lo largo de varios siglos por diversos pensadores políticos, las cuales no pueden ser resueltas de manera dogmática, ya que se trata en efecto de una cuestión "ética" y "valorativa", en la que se busca el fin último del Estado. González Uribe agrega entonces las siguientes interrogantes: ¿ Es el Estado un fin, en sí mismo, al que los hombres y las entidades sociales deben estar subordinados? ¿ Es, al contrario, un instrumento, un medio para el cumplimiento de fines más altos, como serían los de la persona humana?

De tales interrogantes se deduce que las respuestas a las mismas habrán de agruparse a dos grandes posiciones doctrinales:

- a) El personalismo, que da la primacía a la persona y sus valores; y

---

<sup>19</sup> Heller, Hermann. "Teoría del Estado", traducción Luis Tobío, decimocuarta reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 234-236.

<sup>20</sup> González Uribe, Héctor. "Teoría Política", Octava edición, Porrúa, 1992, pp. 509-510.

- b) El transpersonalismo, que va más allá de la persona, a la que instrumentaliza y considera como supremos los valores de la colectividad, ya que considera a la persona humana como algo transitorio y efímero en la medida en que sirve a la colectividad.

### 1.2.3 El Estado Democrático y los Derechos Políticos

Para Carlos Muñoz,<sup>21</sup> ontológicamente la democracia es el ser del Estado, toda vez que resulta difícil imaginar la existencia de un Estado no democrático porque el Estado, en sí mismo, debe encarnar la democracia como su propio ser. La existencia de la democracia, sigue diciendo el autor, como esencia del Estado, garantiza los derechos políticos, entendidos éstos, como una extensión del derecho de libertad.

En el actual debate político, uno de los argumentos más recurrentes es el que pugna por la vigencia del Estado de derecho. Este argumento no sólo ha servido para enarbolar el discurso de actores políticos de diversa ideología, sino que también ha sido utilizado como bandera de las disímboles causas. Lo mismo ha sido argüido por el gobierno en la implantación de una nueva política, que por sus opositores para combatir la misma acción gubernamental.

El caso de Chiapas es el más ilustrativo en este contexto. En tanto que unos han propuesto el curso de las acciones penales y la recuperación del territorio ocupado para lograr el restablecimiento del Estado de derecho, otros han argumentado que el uso de la fuerza militar en el territorio chiapaneco, no solamente ha constituido acciones cuestionables desde el punto de vista político, sino que además han sido violatorias de la Constitución, sobre todo a su capítulo de garantías individuales

---

<sup>21</sup> Muñoz, Carlos. "Democracia, Partidos Políticos y Resultados Electorales" en: Apuntes para la Democracia, editorial Sersa, México, 1994, pp. 62-67.

En este orden de ideas, el Estado de derecho lo mismo puede servir para argüir en favor de un Estado autoritario que de un Estado democrático. Todo Estado independientemente de su forma de gobierno, democrático o autocrático, necesariamente se manifiesta a través de un orden jurídico, es decir, a través de un Estado de derecho. Por esta razón y por el hecho de que estamos en la construcción de nuestra democracia, el argumento de Estado de derecho debe verse con cautela.

En razón de ello, la idea que debiera entrar de lleno en el discurso y la acción política, es la idea de Estado democrático, que por cierto incluye la idea de Estado de derecho. La alternativa para poder transitar con éxito la actual crisis política debe darse en el orden de las libertades, es decir, en el de la democracia. El argumento no puede ser otro que la inmediata implantación de un Estado democrático, que satisfaga plenamente los intereses de la mayoría de los mexicanos.

A lo anterior, vale la pena plantear la pregunta: ¿Influye realmente el pueblo en la estructura y funcionamiento del Estado?

En un Estado moderno, señala el maestro Andrés Serra Rojas,<sup>22</sup> esa interrogante no tiene la menor duda de que así debe ser, toda vez que el hombre moderno está más politizado que antes e incluso se siente responsable y solidario de las determinaciones que se toman, por lo que sus deseos son vehementes para participar cuanto antes, en lo que en otras ocasiones, era el privilegio de unos cuantos.

Para Agustín Basave Fernández del Valle,<sup>23</sup> en la respuesta de esa pregunta se puede juzgar un régimen político. El autor sostiene que cuando la suma de individuos de una colectividad política se organiza libremente como electorado,

---

<sup>22</sup> Serra Rojas, Andrés. "Teoría del Estado", Décimo segunda edición, Porrúa, 1993, p. 623.

<sup>23</sup> Basave Fernández del Valle, Agustín. "Teoría de la democracia", editorial Jus, México, 1963, pp. 35-37.

cuando participa en los partidos de su preferencia, cuando se expresa como opinión pública y origina la formación y la disolución de las clases dirigentes, estamos, inequívocamente, ante un régimen democrático.

Hoy en día los agentes difusores por excelencia de las ideologías los constituyen, en el Estado contemporáneo, los partidos políticos, quienes en palabras de Alejandro Del Palacio <sup>24</sup> son los verdaderos órganos del Estado determinantes de su estructura jurídico política, ya que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política, la cual encuentra garantizado su ejercicio de manera individual por el Estado, quien le reconoce dos clases de derechos: los civiles y los políticos. Los primeros pertenecen a la persona humana en sí y se extienden a todos los individuos, nacionales o extranjeros, que habitan en el territorio del Estado. Los segundos pertenecen exclusivamente a la persona en cuanto miembro activo del Estado, es decir, en cuanto ciudadano.

De modo que el individuo, en tanto realiza manifestaciones peculiares de la vida privada, goza de derechos civiles, y en tanto participa en las tareas oficiales del Estado, goza de derechos políticos.

Los derechos civiles se conceden generalmente a todas las personas, sin distinción de raza, edad, sexo, idioma, religión, opinión política, en cambio, se conceden solamente a los nacionales, y entre éstos, sólo a los que tienen la calidad de ciudadanos. No todos los habitantes de un Estado son ciudadanos. Lo son tan sólo aquellos que han cumplido los requisitos especiales que la ley exige para la obtención de la ciudadanía, que es una calidad jurídico-política especial que acredita a la persona como miembro activo del Estado y que le habilita para ejercer los derechos políticos, es decir, para participar en la toma de decisiones tocante a la vida colectiva.

---

<sup>24</sup> Del Palacio, Alejandro. "Teoría final del Estado", editorial Miguel A. Porrúa, México, 1986, pp. 128-130.

En esa virtud, observamos una doble consideración del individuo: como persona humana y como miembro activo del Estado. En cuanto persona humana, a él le corresponden todos los derechos civiles, sin discriminación alguna, toda vez que tales derechos son inherentes a su calidad humana. Toda discriminación por razones de raza, religión, riqueza, condición social o de cualquier otra índole está proscrita por los principios jurídicos y morales que hoy prevalecen en el mundo. En cuanto miembro activo del Estado, corresponden al individuo los derechos políticos que le habilitan para tomar parte en la vida cívica de la comunidad, mediante los diversos medios reconocidos para hacer valer su voluntad en la resolución de las cuestiones de interés general.

El individuo tiene, en consecuencia, dos personalidades: una personalidad privada y otra pública. A la primera le corresponden los derechos civiles, reconocidos por igual a todas las personas que habitan el territorio del Estado con independencia de cualquier otra consideración, y a la segunda pertenecen los derechos políticos, cuyo ejercicio convierte al individuo en un funcionario público, encargado de desempeñar una tarea de interés general dentro de la sociedad política.

Aunque resulta difícil dibujar el límite exacto entre unos derechos y otros, generalmente se consideran como derechos civiles el de la vida, el de la libertad, el de la seguridad personal, el de la honra, el de propiedad, el de inviolabilidad del domicilio y la correspondencia, el de formar un hogar, el de libre manifestación del pensamiento, el de libertad de conciencia y de religión, el de manifestar opiniones, el de reunión y asociaciones pacíficas, etc. En cambio, son derechos políticos: el de participar en el gobierno del Estado, el de elegir y ser elegido, el de desempeñar funciones públicas, el de militar en partidos políticos, el de opinar sobre cuestiones de Estado, y los demás relativos a la vida política de la comunidad.

### 1.3 La Democracia

Distintas clasificaciones pueden hacerse de la democracia. Así, desde el punto de vista de su realización histórica, es posible distinguir entre democracia antigua, moderna y actual. Según el modo de participación del pueblo en el gobierno, puede hablarse de democracia directa, indirecta o representativa y semidirecta; o bien de democracia gobernada y democracia gobernante; según el régimen al que sirve como técnica gubernamental, puede distinguirse entre democracia liberal y social; según se reconozca o no la existencia de los grupos intermedios, en democracia de representación individual o democracia pluralista; y según el acceso a la formación de la decisión política, en democracia de poder abierto y democracia de poder cerrado. Incluso, según el grado de correlación entre los tres planos en los que opera conceptualmente la democracia, el material, el moral y el formal, en democracias reales u orgánicas y democracias formales o inorgánicas.<sup>25</sup>

La democracia no está abocada, exclusivamente, a la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esta tarea puramente negativa de un Estado-gendarme, podrá ser la esencia misma de la doctrina liberal, pero no agota el contenido positivo de la democracia. Su fin primordial reside en la realización del bien público, en el establecimiento del conjunto de condiciones necesarias para que las personas puedan cumplir sus destinos.

Bien dice Bidart Campos,<sup>26</sup> al definir que la democracia no es una forma de gobierno sino una forma de Estado.

Decir que la democracia es el régimen que se funda en el sufragio universal, sería reducir los requisitos mínimos que se necesitan para formar un régimen

---

<sup>25</sup> Fayt, Carlos S. "Derechos Políticos", tomo I, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 369.

<sup>26</sup> Bidart Campos, Germán J. "El Poder", editorial Edier, Buenos Aires, 1985, p. 228.

democrático, en un solo elemento. En este tenor, Fernando Volio Jiménez,<sup>27</sup> manifiesta que existen cuatro condiciones mínimas que garantizan a los ciudadanos comicios auténticos en los que, sus opiniones políticas se pueden materializar en la formación de los cuadros de funcionarios legitimados para dictar y poner en práctica las normas armonizadoras de la vida social. Tales condiciones descansan en el absoluto e irrestricto respeto, sin discriminación alguna, del principio de legalidad y a la libertad genérica, siendo ésta última especificada por el autor en: 1) libertad de opinión; 2) de asociación; 3) de sufragio y; 4) de educación democrática.

La concepción del poder con carácter democrático tiene su origen en la antigua Grecia. Lo polémico de definir tal concepto estriba en la forma de residir el poder, es decir, "poder hacia" o del "poder del pueblo", a pesa de ello, no existe duda alguna que el objetivo primero y último en el ejercicio del poder político es invariablemente el pueblo.

El poder como uno de los elementos del Estado entra en contacto y relación con los hombres, con la sociedad, con los grupos, en fin, con otro elemento que es la población. Para Germán Bidart,<sup>28</sup> el meollo de esa relación radica en la forma como se sitúa políticamente al hombre en el Estado, con qué status, en qué posición.

Para el autor hay dos maneras opuestas de definir esa situación; o reconociendo al hombre su dignidad de persona, su libertad y sus derechos, la cual se traduce en una forma de Estado que es la democracia, y no reconociéndoselos, nos da la antidemocracia, subdividida en totalitarismo y autoritarismo.

---

<sup>27</sup> Volio Jiménez, Fernando. "Requisitos mínimos para realizar una elección democrática" en: Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones IIDH-CAPEL, 1991. pp. 35-46.

<sup>28</sup> Bidart Campos, op. cit. p. 230.

La esencia de la democracia reside en el respeto a la voluntad de las mayorías, con ciertas garantías para los grupos minoritarios y sobre la base de la igualdad política de todos los miembros del cuerpo social.

Pero en el proceso democrático, la igualdad es algo más difícil de definir que lo que muchos pretenden, y el igualitarismo generalizado puede llevar, y con frecuencia lleva, a la negación de la democracia.

Primeramente, el término igualdad, en el contexto a que nos referimos, no puede significar otra cosa que igualdad política o jurídica, es decir, la posibilidad de que un sujeto se encuentre en las mismas condiciones que los demás, en cuanto a participar en la vida política, concurriendo en la toma de decisiones y pudiendo votar, o ser votado, para los puestos políticos.

Sin embargo, a la igualdad, para ser entendida, hay que interpretarla no como el derecho absoluto de desempeñar funciones iguales a los demás, sino como el derecho a que, en contra de esa posibilidad, no actúen impedimentos de principio, esto es, para ocupar un cargo político no puede bastar el derecho de un sujeto a ocuparlo, sino que debe coincidir con él la voluntad de los demás miembros del ente social, quienes juzgarán acerca de los méritos del que pretende el puesto, y serán los jueces últimos de la conveniencia o inconveniencia del nombramiento.

Es necesaria entonces, la concurrencia de dos elementos: capacidad del sujeto y la voluntad de los demás. Desde el punto de vista político, el segundo elemento basta por sí solo, ya que es evidente que seguiría siendo democrática aquella sociedad que eligiera para puestos políticos a personas incapaces, pero ello no dejaría de dañar al cuerpo social; permitir esto es cometer una injusticia contra el resto de la sociedad, toda vez que a los puestos políticos deben de acceder los más capaces, los más responsables, los más honestos.

Cuando Maurice Duverger aborda el tema de la democracia social,<sup>29</sup> expresa:

*El hombre en su infinita búsqueda de la libertad, se ve condicionado a realizarse (humanizarse) dando nacimiento a un tipo de humanidad superior, lo cual no es únicamente un deseo, sino la dialéctica misma de la historia del hombre, en la cual la tesis es la clase poseedora, la antítesis es la resistencia de la desheredad y la síntesis la instauración de una sociedad sin clases.*

La democracia es una actividad humana y como tal no es infalible, ya que a contrario de la religión, la política es la suma de aquellas verdades individuales que permiten llegar a la verdad democrática. En ese orden de ideas, Modesto Seara Vázquez<sup>30</sup>, sostiene que el hombre requiere de un punto de referencia que le permita tener la certeza de que en algún punto se encuentra la verdad, para orientar hacia ella sus propósitos, sus creencias, sus acciones. Es por ello, que resultaría por demás absurdo un movimiento político que afirmara ser falso lo que propone, toda vez que la afirmación de su verdad, contenida en el programa de acción, constituye el motivo de su existencia.

La práctica de la democracia es un proceso eminentemente cultural en la medida en que se intenta insertar al individuo en su sociedad, de allí que para Jacqueline Peschard este proceso de participación del ciudadano consiste en la socialización política cuyo objetivo "es conseguir que los individuos se identifiquen y estén conformes con la estructura normativa y política de una sociedad".<sup>31</sup>

No hay que perder de vista que la democracia no es igual en ninguna parte del mundo, porque aunque las ideas sean las mismas, cada hombre las transforma impregnándolas de su propia vida. Por eso, para Enrique González Pedrero<sup>32</sup>, la democracia es de carne y hueso, ya que este valor ideológico encuentra su

---

<sup>29</sup> Duverger, Maurice. "La Democracia Social", editorial Ariel, Barcelona, 1970, p. 61.

<sup>30</sup> Seara Vázquez, Modesto. "La Sociedad Democrática", primera parte, U.N.A.M., 1978, p. 11.

<sup>31</sup> Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 2, IFE, febrero de 1994.

<sup>32</sup> González Pedrero, Enrique. "Una democracia de carne y hueso", editorial Océano, 1987, p. 79.

aplicación en la praxis cuando adquiere los nombres y rostros de los miembros de la comunidad que en su aportación material procuran mejorar la convivencia social.

En cuanto a los valores y fines que persigue la democracia, Arturo Núñez Jiménez,<sup>33</sup> sostiene que existe un amplio consenso de que ésta deba fundarse en la libertad individual, en la igualdad de derechos para todos, en el consentimiento de los ciudadanos para la designación de sus autoridades y en la búsqueda del bienestar general. En otras palabras, para el licenciado Núñez Jiménez la democracia descansa primordialmente en tres valores fundamentales de los derechos humanos: la libertad, la igualdad y la justicia, el respeto indistinto de todos ellos, permiten la realización digna del hombre en su comunidad, realización que se traduce en el bien común.

La democracia es pues, el gobierno de todos para el beneficio de todos, pero ¿cómo habrán de recibir todos por igual los beneficios del gobierno?

### 1.3.1 La Democracia "pura" o "directa"

Ya en la antigua Grecia, particularmente la que se refiere a Aristóteles que trató de convertir realidad la "República ideal" de Platón, se iniciaba la búsqueda de un régimen democrático, entendiendo por tal el gobierno del pueblo. Dicha tarea no habría de resultar nada fácil, si en las decisiones fundamentales del gobierno se excluía a algunos ciudadanos a quienes competía el asunto, y es que en aquel entonces, la ciudadanía ateniense era negada a la mayoría de la población, ya que normalmente sólo se adquiría por nacimiento.

---

<sup>33</sup> Núñez Jiménez Arturo.- Conferencia *Democracia y Representación* en: "H. Congreso Internacional del Derecho Electoral". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Verano, 1993.

Habría entonces de nacer la dicotomía entre diversos tratadistas acerca de la existencia de una "democracia pura o directa", claro está, siempre cargada tales discusiones de una fuerte dosis ideológica.

La historia política ha registrado que en la antigüedad ha existido de manera relativa dicho sistema, tales como en los cantones suizos.

André Hauriáu,<sup>34</sup> nos dice que básicamente el éxito del funcionamiento de algunos cantones suizos bajo un sistema democrático directo reside en lo escaso de su población, por lo que es posible la realización de sus asambleas populares una vez al año, un domingo de abril o mayo, en un prado o en una plaza pública.

Ahora bien, si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que le atañen, ciertamente la propuesta es insensata, ya que es materialmente imposible que decidan todos en sociedades cada vez más dinámica y compleja como las sociedades industriales modernas, lo que la hace desde el punto de vista ético e intelectual de la humanidad, indeseable.

### 1.3.2 La Democracia "representativa"

Juan Jacobo Rousseau en su obra "Contrato Social"<sup>35</sup> sostuvo que la soberanía no puede ser representada, por lo que consideraba que el pueblo inglés únicamente hacía valer su libertad al momento de participar en la elección de los miembros del Parlamento, ya que tan pronto como son elegidos, vuelve a ser esclavo.

---

<sup>34</sup> Hauriáu, André. "Derecho constitucional e instituciones políticas", Ariel, Barcelona, 1971, p. 485.

<sup>35</sup> Rousseau, J.J., "El contrato social", editorial Aguilar, Madrid, 1965.

En razón de ello, Rousseau estaba convencido de que "no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia", porque se necesita de muchas condiciones que son difíciles de reunir, a saber:

En primer lugar, un Estado muy pequeño, "en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás";

En segundo lugar, "una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y deliberaciones espinosas";

En tercer lugar, "mucho igualdad en los rangos y en las fortunas"; y,

Finalmente, "poco o ningún lujo" (de los que se podría decir que no es Marx sino Rousseau el inspirador de la política de austeridad).

Por último, el padre de la democracia moderna sería contundente en su conclusión al señalar que: "si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a los hombres".

La democracia representativa emana del principio de soberanía popular, manejado por los contractualistas o jusnaturalistas, principalmente por John Locke, Montesquieu y Rousseau, en virtud de que parten de la convicción de que la democracia representativa es tan perfecta como la democracia directa, siempre y cuando, se cumpla la condición de que el representante, una vez elegido, se separe de los intereses de quienes los eligieron y se aboque a los intereses de toda la nación, esto es, que el representante debe gobernar para quienes votaron a su favor, para quienes votaron en contra, pero no para quienes no votaron en beneficio, de los intereses no de facciones, sino de todo el pueblo.

Ante la imposibilidad práctica de llevar a cabo una democracia "directa" como la vivió la ciudad-estado de los griegos, James Madison y Alexander Hamilton en "El

Federalista", concibieron la forma de democracia indirecta o representativa al defender su postura en contra de quienes afirmaban en su época que: "...los países grandes por fuerza se vuelven despóticos, debido a que necesitan un régimen despótico por razón de su tamaño", para lo que Madison y Hamilton afirmaban que era necesario un gobierno entendido bajo el modelo de la representación, ya que ante la apatía popular derivada de la complejidad de los asuntos del Estado, el pueblo permite que unos cuantos conduzcan en su representación los asuntos de los negocios públicos.

Jorge Carpizo <sup>36</sup> diría acertadamente, que ante la imposibilidad física para que se reúnan los ciudadanos a discutir sus leyes, pero también ante la imperiosa necesidad de que todos participen en la cosa pública, la realidad política ha encontrado un punto de conciliación a través del sistema representativo, mediante el cual el ciudadano participa en las decisiones estatales por medio de sus representantes, quienes a su vez construyen las normas jurídicas de la comunidad, por lo que de esta manera, se puede afirmar que el poder legislativo es un órgano de representación popular encargado de la creación de las normas jurídicas.

En México, nuestro régimen democrático reconoce el sistema representativo en el artículo 40 de la Ley fundamental, mandamiento constitucional que se diversifica y amplía en la medida en que se garantiza la pluralidad de los partidos políticos, quienes presentan a sus correligionarios como candidatos al encargo público de representar a sus votantes en los distritos correspondientes. La representación constituye entonces una figura jurídica, donde la voluntad del pueblo se expresa a través del número de representantes establecidos previamente por la ley de la materia, y a quienes se les denomina legisladores.

---

<sup>36</sup> Carpizo, Jorge. "Estudios constitucionales", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1989, p.157.

En nuestra Constitución rige el sistema indirecto, el que -según Carpizo- tiene las siguientes características:<sup>37</sup>

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la Nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) La elección del representante se apoya en la noción del voto individual.

En consecuencia, la representación ciudadana es de carácter público, no personal ni privada.

De aquí que el pueblo designe como representantes suyos, a los que han de gobernarlo, esto es, la participación igual en la designación de los representantes, y no al gobierno directo del pueblo.

En la democracia representativa, los diputados y los senadores (cuando los hay, en el sistema bicamaral) sustituyen a los electores para la elaboración de las leyes. En este sentido, dice Basave Fernández del Valle, al reducir el número se reduce el peligro de las pasiones y la demagogia inherente a las asambleas populares, es por ello, continúa diciendo, que el diputado debe ser algo más que el representante de una región y convertirse en el representante de todo el pueblo a fin de estar en posibilidades de opinar acerca de asuntos que no necesariamente afecten a su localidad, ya que la "voluntad general" de los diputados de un Congreso, puede ser considerada como la "voluntad general" del pueblo que lo eligió para ser representado.

En términos generales la expresión "democracia representativa" quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la

---

<sup>37</sup> Carpizo, Jorge, op. cit., p. 159.

colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para ese fin.

Para Norberto Bobbio,<sup>38</sup> la desventaja que la democracia representativa tiene frente a la democracia directa estriba en la tendencia a la formación de pequeñas oligarquías denominadas "comités de partidos políticos"; sin embargo, el mismo autor receta la vacuna al decir que dicho defecto puede ser corregido más que por la existencia de una pluralidad de oligarquías en mutua competencia.

Claro está, para Bobbio estas pequeñas oligarquías son producto de la democratización de una sociedad civil cada vez más participante que aspira también a conquistar dichos centros de poder, situación que las vuelve cada vez menos oligárquicas y, en consecuencia, el poder no es solamente distribuido, sino también controlado.

Con base en estas ideas se puede afirmar que la democracia representativa es aquella forma de organización política en la que todos los ciudadanos tienen participación en la voluntad general; crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus representantes. Por ello, este concepto se encuentra indisolublemente ligado al de sufragio universal.

En este contexto y con el propósito de cubrir las exigencias de un sistema democrático, los regímenes contemporáneos han creado un buen número de instituciones cuyo número y complejidad aumentan en la medida en que el Estado desempeña un papel más importante en la vida nacional. En el presente las democracias establecen como mínimo lo siguiente:

El principio de la soberanía del pueblo;

El principio de la división de poderes;

---

<sup>38</sup> Bobbio, Norberto. "El futuro de la democracia", editorial Fondo de Cultura Económica, 1962. pp. 46-48.

Los derechos del hombre o garantías individuales;

Los derechos sociales o garantías sociales;

El establecimiento de un régimen de partidos políticos;

La estructuración de un sistema representativo; y

El respeto a los derechos de las minorías.

a) El principio de la soberanía del pueblo. Las democracias representativas se estructuran a partir del principio de que la soberanía le corresponde al pueblo que, por razones prácticas, delega su ejercicio en las personas que designa como sus representantes y que por esta razón sólo pueden actuar dentro de los límites que la voluntad popular les ha señalado. La democracia representativa supone, en consecuencia, que el pueblo participe indirectamente en el ejercicio del poder político.

Este principio admite dos interpretaciones fundamentales: primero, la soberanía reside en el pueblo, entendido como la suma de todos los individuos, de tal suerte que cada ciudadano detenta una fracción del poder soberano; segundo, la soberanía reside en el pueblo, en la nación, considerado como una entidad diferente a los individuos.

La primera postura implica que los representantes populares tan sólo sean representantes de sus electores y por lo mismo su mandato debe ser considerado en forma imperativa. La segunda postura obliga a considerar que cada representante expresa la voluntad general y no sólo la voluntad de la mayoría que lo eligió y, por lo mismo, sus electores no pueden darle ninguna orden.

La casi totalidad de las constituciones contemporáneas parten de la segunda concepción, ya que prohíben en forma expresa o tácita el mandato imperativo, es decir, la subordinación jurídica organizada de los representantes a sus electores.

b) El principio de la división de poderes. Puede ser instrumentado en forma rígida como en los regímenes presidenciales, lo cual no excluye la colaboración de los poderes; o bien, en forma flexible, como sucede en los regímenes parlamentarios, en los cuales los poderes ejecutivo y legislativo tienen medios de acción trascendente el uno sobre el otro.

c) Los derechos del hombre o garantías individuales. La democracia parte de la consideración de que el hombre es el origen, el centro y la finalidad de todas las instituciones.

d) Los derechos sociales o garantías sociales. Parten de la consideración de que el ser humano no es un ser aislado; sino miembro de un grupo social cuya situación repercute en el estado que guardan los demás grupos sociales que integran la comunidad.

e) El establecimiento de un régimen de partidos políticos. La democracia supone posiciones divergentes, mismas que deben reducirse, a través de los partidos políticos y sobre la base del consenso mayoritario, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

f) La estructuración de un sistema representativo. Para lo cual se requiere crear los medios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa, el sufragio universal y la organización del voto libre en elecciones limpias que se celebren en intervalos de relativa frecuencia, lo que permita que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser remplazados al menos entre dos elecciones.

Si es requisito esencial de la democracia que los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para ser escuchados, no lo es que hagan escuchar su voz si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

g) Respecto de los derechos de las minorías. Al respecto, se ha dicho que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos, ni se propone eliminar a los grupos minoritarios ni exige uniformidad de criterios; sino que, por el contrario, es esencial para la democracia el respeto para quienes no están de acuerdo con aquéllos, ya que de otra manera sería imposible la divergencia de opiniones.

Todas estas instituciones configuran la estructura básica del sistema político mexicano que, además, se orienta por lo siguientes principios políticos fundamentales:

Primero.- La constitución no sólo dice cómo son las cosas; sino también como deben ser, y por lo mismo la ley suprema viene a significarse como una norma programática de gobierno.

Segundo.- Con base en estas consideraciones cobra mayor significación lo dispuesto en el artículo tercero constitucional, según el cual la democracia debe ser entendida como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Ello quiere decir que si bien México no se ostenta como una democracia plena, tampoco es un sistema político desprovisto de contenidos democráticos concretos, ni de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazo.

Tercero.- Con apego a estas ideas y con el propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez más plena, se debe procurar extender las prácticas democráticas a todos los campos del quehacer humano. Ello supone, entre otras

acciones, el que los partidos y las agrupaciones políticas, tanto los registrados como los no registrados, comprometan su mejor esfuerzo a fin de mejorar la democracia en su ámbito interno.

Cuarto.- Se puede afirmar con Hariou, que la misión de una constitución consiste en procurar, mediante una organización racional del poder, un equilibrio entre el orden y la libertad.

Quinto.- Como resultado de estas consideraciones, el principio básico de la vida política, en todos los casos y en todos los campos, no debe ser, como se ha señalado, ni autoridad sin derecho, ni derecho sin autoridad; es decir, se debe subordinar el ejercicio del poder al derecho.

Sexto.- En la tarea de hacer de la democracia una realidad cotidiana, tanto las personas físicas como las agrupaciones deben comprometer su mejor esfuerzo.

Séptimo.- La responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica en los procesos electorales; sino que, además, les corresponde desempeñar en forma permanente una función educativa que haga posible el desarrollo político del pueblo. De aquí se desprende que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y, con ello, procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

Octavo.- El propósito de hacer de la democracia una realidad cotidiana parte del supuesto de que la mayoría respetará a los derechos de las minorías y se abstendrá de realizar cualquier tipo de actos que impidan el que las minorías puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a hacer uso de medios violentos que trastorquen el derecho.

Noveno.- Como corolario de este principio se puede afirmar que la mayoría que atenta contra la minoría atenta con ella misma, y que la minoría que atenta contra la mayoría o contra otra minoría atenta contra su propia existencia.

Décimo.- El buen funcionamiento de la democracia representativa supone que los representantes populares tengan presente, como lo ha señalado la doctrina y las luchas políticas, que son representantes del pueblo soberano y no representantes soberanos del pueblo. Asimismo, una correcta práctica democrática exige que los ciudadanos participen en las decisiones políticas teniendo en mente los intereses generales y no intereses particulares o de sector.

### 1.3.3 La Democracia "participativa"

*Uno de los primeros compromisos que adquirí al ser postulado por mi partido a la Presidencia de la República, fue construir nuevas relaciones entre el gobierno y la sociedad; relaciones más abiertas y fluidas, fincadas en el respeto mutuo y en el reconocimiento de responsabilidades compartidas. Mi compromiso con un gobierno democrático, implica el diálogo permanente con las organizaciones sociales y con la ciudadanía.*

*Ernesto Zedillo Ponce de León*

Molina Piñeiro<sup>39</sup> sostiene que la enseñanza, con humildad y sencillez, de los valores políticos, así como las garantías electorales que se ofrezcan al ciudadano, permitirá una sociedad más participativa en la planeación democrática del país, haciendo viable de esta manera una sociedad más igualitaria, libre y justa.

---

<sup>39</sup> Molina Piñeiro, Luis J. "El proceso electoral federal en el contexto de la reforma política" en: Derecho Electoral Mexicano, Serie: Perfiles Jurídicos I, UNAM, 1982, pp. 180-181.

En la medida en que un pueblo concurre libremente a la integración de su gobierno, dice Berlín Valenzuela,<sup>40</sup> así como participa en la toma de decisiones públicas para la resolución de sus necesidades, se acerca al camino de su perfeccionamiento democrático. Para el tratadista, la participación resulta ser un concepto medular, por el interés que representa para la vida de un Estado realmente democrático, siendo la "participación activa" (sic) la que mejor refleja la identidad que debe existir entre gobernantes y gobernados, por ser ésta la que traduce con mayor fidelidad el espíritu democrático de los objetivos y las metas que se consignan en los planes y programas elaborados en el concurso de ambas instancias. Asimismo, Berlín puntualiza que, dada la complejidad de la vida moderna y el crecimiento poblacional del Estado de nuestro tiempo, la "participación activa indirecta" (sic) es la que usualmente se utiliza para hacer llegar la opinión del pueblo a las autoridades responsables de la toma de decisiones.

No obstante que nuestra Constitución Política consagra el principio democrático de que la soberanía nacional reside en el pueblo (art. 39), son reducidas las posibilidades de que el pueblo exprese su voluntad de manera directa, ya que normalmente lo hace a través de "representantes", quienes han aprobado una serie de medidas que agravian directamente a sus representados, por ejemplo: la apertura indiscriminada y acelerada del comercio exterior, mediante la vía del TLC, las reformas fiscales que incluyen el incremento del IVA, la desregulación como empresas estratégicas las correspondientes al procesamiento secundario del hidrocarburo y derivados (léase refinerías), etc., sin que se haya pedido la opinión de la parte agraviada (el pueblo), por lo que resulta indispensable crear nuevos canales de expresión de la voluntad popular, cuyo recorrido sea obligatorio cuando se trate de decisiones que afecten de manera sustancial la vida de la Nación mexicana.

---

<sup>40</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "La participación popular en la planeación democrática" en: Derecho Electoral Mexicano, Serie: Perfiles Jurídicos I, UNAM, 1982, pp. 152-181.

En esa virtud, Emilio Krieger<sup>41</sup> propone que se adicione un párrafo segundo al actual artículo 41 Constitucional para quedar de la siguiente manera:

*El pueblo podrá también ejercer su soberanía, mediante la manifestación directa de su voluntad en aquellos casos en que las decisiones que hayan de tomarse afecten sustancialmente la estructura, la organización, el funcionamiento y el desarrollo de la sociedad o puedan limitar o comprometer la soberanía nacional.*

Aun cuando el autor no refiere expresamente cuáles serán esos canales de expresión, más adelante en su obra enuncia a la consulta popular, referéndum y plebiscito.

Por su parte, José Woldenberg y Luis Salazar<sup>42</sup> sostienen que la democracia moderna sólo puede ser representativa, toda vez que resultaría indeseable que un Estado por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar, ya que de asumir esta actitud no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el correcto funcionamiento de la sociedad al exigir de los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. Para Mauricio Merino<sup>43</sup> de ese equilibrio depende la llamada "governabilidad" de un sistema político, que se sustenta en la capacidad de respuesta las demandas que se le planteen.

Aprender a vivir en una sociedad planificada democráticamente es un compromiso que ni gobernantes ni gobernados deberán eludir, ya que la innegable capacidad

---

<sup>41</sup> Krieger, Emilio. "La Constitución Restaurada", editorial Grijalbo, 1995, p. 240.

<sup>42</sup> Salazar, Luis y Woldenberg, José. "Principios y valores de la democracia" en: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Núm 1, editado por el IFE, tercera edición, julio de 1995.

<sup>43</sup> Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 4, IFE, mayo de 1995.

productora de nuestro pueblo no puede ya seguirse desperdiciando por el camino de la improvisación y la ignorancia. La educación, en todos sus niveles, jugará un papel importante en la preparación del nuevo hombre que el país está requiriendo.

Demos al pueblo la confianza y garantías electorales que necesita para ser más participativo, enseñándole con humildad y con sencillez los valores políticos y las ventajas que la planeación democrática representa a fin de hacer viable una sociedad más igualitaria, libre y justa.

Un gobierno democrático considera la participación plural y organizada de los ciudadanos como un espacio fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones pueden así tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. La multiplicación de consejos consultivos en los niveles municipales, estatal y nacional, en los que tengan cabida líderes sociales representativos y profesionistas expertos habrá de ser una prioridad.

Manuel Aguilera Villa <sup>44</sup> en su obra: "La Institución Presidencial, El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia", sostiene que el Estado toma fuerza del orden legal, de sus instituciones civiles y militares y de sus medios económicos y administrativos; pero, afirma el autor, el poder democrático sólo puede obtenerlo de la participación social en el espacio adecuado, el del régimen.

---

<sup>44</sup> Villa Aguilera, Manuel. "La Institución Presidencial, El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia", editorial Miguel A. Porrúa, México, 1987, p. 131.

#### 1.4 El Derecho al Voto

*En los Estados populares las leyes que establecen el derecho de sufragio son fundamentales y tan importantes como las que en las monarquías establecen cuál es el monarca; y la Constitución no debe dejar nunca a las leyes secundarias el poder de destruirlas..*

*Mariano Otero. Voto Particular emitido en el Congreso Constituyente el 5 de abril de 1847.*

El Derecho Electoral en México debe a Mariano Otero dos grandes cualidades: la representación de las minorías y el voto directo. En cuanto a la representación de las minorías, el Constituyente sostenía la teoría de la representación de las minorías, en la señalaba que esta teoría era una consecuencia del sufragio universal, porque "nada importa que ninguno quede excluido del derecho de votar, si muchos quedan sin la representación, que es el objeto del sufragio." Por otra parte, en lo relativo al voto directo, Mariano Otero planteaba su inconformidad en contra de la idea de exigir cierta renta, como necesaria para gozar de los derechos de ciudadano (el de votar), argumentando que la cuota no puede ser garantía de moralidad y de independencia, ya que para determinar su monto habría que considerar el tipo de profesiones y las regiones de la República, lo que sería tan embarazoso que se haría imposible.<sup>45</sup>

El sufragio es la expresión electoral del ciudadano para seleccionar y nominar a las personas que habrán de ejercer el poder en el Estado. En efecto, el gobierno es ejercido por hombres, cuya voluntad se considera voluntad del poder en el Estado en la medida que su actividad se realiza dentro del orden o se orienta a la

---

<sup>45</sup> Citado por Moisés Ochoa Campos en su obra: "Los Debates sobre la Adopción del Sufragio Universal y del Voto Directo", Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, H. Congreso de la Unión, 1971, pp. 31-45.

cristalización del orden social deseable. La organización estatal no tiene voluntad propia, ya que la que se expresa a través de sus órganos sigue siendo exclusivamente la voluntad de la comunidad.

El carácter representativo de las autoridades depende de que su designación haya tenido o no origen en las elecciones, es decir, de su relación con el sufragio.

El sufragio además de la función electoral, tiene una función de participación gubernativa. Esta función de participación, menos generalizada que la función electoral, está vinculada a las formas semidirectas de democracia, particularmente al referéndum. Ya no se trata de una técnica de selección o nominación de candidatos, de un procedimiento para la elección de los representantes, sino de una participación directa en el proceso de formulación de las decisiones políticas, jurídicas y administrativas del gobierno. En otras palabras, se trata de una forma concreta de ejercicio del poder en el Estado por parte del cuerpo electoral y, considerado individualmente, por parte del elector.

Las más recientes constituciones consagran en sus textos la función de participación del cuerpo electoral en la elaboración de las decisiones gubernamentales. Es la respuesta a una tendencia de nuestro tiempo. El elector quiere algo más que ser bien gobernado: quiere gobernar.

En esa tesitura, Arturo Núñez Jiménez<sup>46</sup> señala que el sufragio concreta la participación del pueblo como titular de la soberanía para integrar los órganos del Estado -poderes públicos- que tienen en la elección su origen y fundamento. Para el autor, la función electoral del sufragio es un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas, siendo la más trascendental la que corresponde a la designación de los gobernantes. Cuando el sufragio cumple una función electoral, continúa diciendo Núñez Jiménez, constituye un derecho político que se otorga a una parte de los integrantes de una

---

<sup>46</sup> Núñez Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

comunidad nacional, esto es, a los ciudadanos, quienes reúnen de esta manera el carácter de depositario de una fracción de la soberanía.

Ha sido largo y penoso el camino que históricamente han tenido que recorrer los pueblos para construir y preservar las características que actualmente visten al sufragio, consistentes en: el ser universal, libre, secreto y directo.

Por lo que respecta a la significación del carácter "universal" del sufragio, vale la pena destacar que esta es una de las grandes conquistas democráticas de la época contemporánea, toda vez que antes de la adopción de este sistema democrático, se negaba el derecho al voto a quienes no tuviesen cierto nivel cultural y económico.

Para orgullo nuestro, correspondió al padre José María Morelos y Pavón en la Constitución de Apatzingán (1814) establecer por primera vez en México el sufragio universal antes de que existiera en Europa. A pesar de ello, posteriormente, esta conquista fue suprimida en los textos constitucionales, no obstante que se debatió insistentemente, habiéndole correspondido a la generación reformista consagrar definitivamente el sufragio con el carácter de universal en la Constitución de 1857.

Ahora bien, por lo que refiere a la característica de tipo directo que debe reunir el sufragio, más adelante comentaremos que no siempre el sufragio es de tipo directo, lo que no lo hace menos democrático por ese simple hecho, ya que también existen otras formas de manifestación de la voluntad popular, tales como el referéndum, el plebiscito, entre otros medios.

#### 1.4.1 El sufragio en la democracia representativa

El término de "democracia representativa" descansa en la idea de que la sociedad deposita su soberanía popular en individuos que habrán de representar los intereses de esa comunidad en la búsqueda incesante del bien común.

Dependiendo la forma en que se ejercite el derecho de hacerse representar, observamos que el sufragio, como medio usual en este sistema de democracia, puede ser directo o indirecto, sin menoscabo de la legitimidad de quien reúna el carácter de depositario de la soberanía popular.

##### a) El sufragio directo

Consiste en el ejercicio personal e inmediato que realiza un ciudadano al ejercer su voto, esto es, no acepta intermediación alguna.

El derecho al voto ha sido universalmente reconocido por todos los Estados miembros de la ONU como un derecho político, quienes unidos en los valores de libertad, igualdad, justicia y la paz, suscribieron y ratificaron en su momento, incluyéndose a México, la Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948 en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

##### b) El sufragio indirecto .

La prerrogativa del voto descansa en los representantes populares. Su ejercicio es conocido dentro de la técnica legislativa como la facultad del Congreso para expedir leyes, reglamentos o cualesquiera otro tipo de ordenamiento jurídico que regule la actuación de los miembros de la sociedad.

En otras palabras, el sufragio indirecto es la potestad que el pueblo le confía a su representante (en México por conducto del Diputado o Senador) para validar la actuación del Estado (revisión de cuenta pública) o, en su caso, para normarla.

Sin embargo, el voto indirecto como figura democrática tiene otras manifestaciones en países distintos, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norteamérica la elección de Presidente de la República se lleva a cabo a través de los delegados que previamente fueron electos por el pueblo, esto es, en el caso particular el sufragio universal únicamente participa en la designación de los delegados, más no del Presidente de la República.

Una vez comentadas las dos formas usualmente aceptadas del sufragio (directo e indirecto), valdría la pena retomar la pregunta que al respecto plantea Carlos Fayt en su obra "Derecho Político", cuando dice que la importancia de la cuestión reside en determinar si el derecho de sufragio es una potestad colectiva o un poder individual.

Rousseau sostiene que en última instancia la soberanía es individual, teniendo cada ciudadano el derecho absoluto de ejercer, en forma de voto, su poder soberano, siendo cada uno de ellos, en cuanto miembros individuales de la nación, el origen y los autores de todos los poderes públicos. De este resulta que el sufragio universal, directo e igual, es un derecho natural inherente a la cualidad del miembro del pueblo del Estado y anterior a toda constitución. El propio Rousseau dice que "el derecho a votar es un derecho que nada puede quitar a los ciudadanos". Esta concepción es la de la Revolución francesa, la de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, así como la sostenida por los jusnaturalistas.

La crítica que plantearíamos sería en el sentido de que la soberanía individual tiene subordinación a la mayoría como forma de determinación de las decisiones. Asimismo, habría que observar que la soberanía se origina por la organización societal, no existiendo con anterioridad a ella. De ahí que el sufragio, según Carré<sup>47</sup>, antes que un derecho natural anterior a la legislación positiva, sea una función constitucional y su ejercicio un poder de la colectividad, es decir, una

---

<sup>47</sup> Carré de Malberg, R. "Teoría General del Estado", traducción de José León Depetre, editorial Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 1144.

competencia constitucional dentro de los límites y bajo las condiciones que la misma constitución ha determinado.

El propio constituyente francés no adoptó el pensamiento de Rousseau respecto de la soberanía individual al reconocer que sólo la nación, en su conjunto, es soberana. Rousseau confundía soberanía con ciudadanía, de la que hacía nacer necesariamente el derecho de votar, no en cambio, el constituyente francés, quien sí distinguió entre ambos derechos, cuando dispuso que "todo miembro de la nación es ciudadano, pero todo ciudadano no es elector". Este es el origen de la distinción entre el ciudadano activo y el pasivo, consagrado en la Constitución francesa de 1791, como base del régimen de limitación del derecho de sufragio que adoptó.

El constituyente francés apoyaba la tesis de que la función de elector no es un derecho, en el principio de soberanía nacional, cuando decía que en el seno de la nación no puede existir otro poder que el poder nacional mismo. Por consiguiente, cuando el ciudadano ejerce el poder nacional, este poder, en sus manos, debe considerarse como una dependencia o una emanación del poder mismo de la nación. De esta manera, el elector aparece como un funcionario nacional, como un agente del ejercicio del poder nacional. De ahí también que la nación, según este criterio, es dueña de determinar las condiciones para el ejercicio del sufragio por parte de sus miembros, considerándose ciudadanos "activos" aquellos ciudadanos que cumplen o reúnen las condiciones establecidas. Esto hacía para el constituyente francés del derecho electoral una función constitucional.

La tesis anterior encuentra su contraargumento en Carlos Fayt<sup>48</sup>, cuando dice que no puede ser considerado el sufragio como una función, ya que toda función supone un poder y una carga. El sufragio no sólo confiere la potestad sino también el deber de votar, y el elector está obligado a votar del mismo modo que el juez está obligado a juzgar. Continúa diciendo que por considerársele una

---

<sup>48</sup> Fayt, Carlos S. "Derecho Político", tomo II, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988, p. 163.

función es que el voto puede ser obligatorio y sancionarse su abstención injustificada; y privarse de su ejercicio a quienes lo tenían por una ley anterior, ya que el elector no tiene un derecho oponible al Estado. Concluye su réplica al referir que la acción que el elector tiene para reclamar judicialmente el reconocimiento de su competencia o función no es un reflejo del derecho objetivo, sino del derecho subjetivo a la función.

De lo expuesto, nosotros podemos subrayar que en el entendido de que el sufragio es un derecho político, éste no puede aislarse de su significación política, de su conexión o el poder, con la organización política y el ordenamiento de la comunidad. Vaya, habrá que recordar que los derechos políticos se caracterizan por objetivarse en diversas funciones relacionadas con la organización y, en esencia, con el poder de la comunidad sobre sí; de ahí que su actividad se traduce en la capacidad que los miembros de la comunidad tienen para elegir y participar, en la designación de sus representantes, a través de aquellos actos que denominamos sufragio.

#### 1.4.2 El sufragio en la democracia participativa

Las luchas históricas en nuestro país por la democracia, se caracterizaron por la participación desigual de la sociedad en la toma de decisiones -por su rezago cultural, religioso, etc.-, lo que llevó a algunos ilustres tratadistas a considerar la restricción del sufragio universal y, en consecuencia, la entrega del destino nacional en manos de quienes tuvieran conocimiento bastante de la función encomendada.

Sánchez Viamonte<sup>49</sup> expresa con mucho acierto que toda manifestación que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva, con el fin de constituir

---

<sup>49</sup> Sánchez Viamonte, Carlos. "Manual de Derecho Político", Ariel, Barcelona, 1980, p. 195.

el gobierno o decidir algún problema trascendental para los intereses de la nación, toma el nombre de sufragio.

Para el referido autor, el sufragio es un concepto amplio, en cuya extensión están incluidos los de iniciativa popular, referéndum, plebiscito y función electoral.

Es menester aclarar esto, porque en el lenguaje común -y en ocasiones hasta en el técnico- se confunden los conceptos sufragio y función electoral, que se les utiliza indistintamente para señalar la participación popular en la designación de los altos funcionarios del Estado, olvidando que el concepto de sufragio comprende varias formas de intervención popular, entre las que se encuentra la electoral, cuyo fin específico es elegir gobernantes mediante la emisión de votos.

Bajo ese contexto, Rodrigo Borja<sup>50</sup> señala que, si el sufragio tiene por finalidad permitir a un sector popular presentar proyectos de ley a la legislatura ordinaria, este acto se llama iniciativa popular; si busca la aprobación por el pueblo de una medida legislativa, toma el nombre de referéndum; si procura la designación de los titulares de los órganos estatales, llámese función electoral; y si persigue la aprobación popular a un acto del Ejecutivo, se denomina plebiscito.

Asimismo, también existe una forma muy especial de participación popular, llamada revocación o recall, que se utiliza en algunos Estados de la Unión Norteamericana y que consiste en el derecho de una fracción del cuerpo electoral a pedir la destitución de un funcionario de naturaleza electiva.

#### a) Iniciativa popular

En la forma republicana de gobierno, la elaboración de toda ley supone tres operaciones fundamentales: 1º) iniciativa; 2º) discusión y aprobación en las cámaras legislativas; y 3º) sanción y promulgación por el Presidente de la República.

---

<sup>50</sup> Borja Rodrigo. "Derecho político y constitucional", Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 216.

Pero en las constituciones que consagran la iniciativa popular, los proyectos de ley pueden ser también presentados por un determinado grupo de ciudadanos, para que prosigan el trámite ordinario (discusión y aprobación) en las cámaras legislativas y pasen después a la sanción y promulgación por el jefe del Estado.

#### b) Referéndum

Es el acto por el cual el cuerpo electoral -o sea el conjunto de ciudadanos- aprueba o desaprueba ciertas decisiones de los órganos legislativos del Estado.

Para Rodrigo Borja<sup>51</sup>, hay dos clases de referéndum: obligatorio, si es impuesto constitucionalmente como condición de validez para determinadas normas legislativas, de modo que éstas carecen de toda eficacia jurídica si antes no han sido sometidas a la aprobación del cuerpo electoral; y facultativo, si la atribución de aplicarlo ha sido asignada por las normas constitucionales a la voluntad de alguna autoridad del Estado, sea ésta el Presidente de la República o las propias cámaras legislativas, o bien a un determinado número de votantes, pero de manera que aquél no es un requisito especial para la validez jurídica de las leyes.

#### c) Plebiscito

Consiste en la consulta directa al cuerpo electoral sobre algún asunto de excepcional interés en la vida colectiva, como la determinación del destino nacional, la anexión o cesión de territorios, la declaración de independencia, o cualquier otra acción igualmente importante que comprometa el destino del grupo y que requiera el consentimiento expreso del los ciudadanos.

En realidad el referéndum y el plebiscito son formalmente iguales pero difieren por su materia. Mientras el primero gira en torno a un acto legislativo (leyes, decretos), el segundo se refiere a un acto ejecutivo, esto es, a pesar de existir semejanzas en sus aspectos formales, difieren en su contenido material. De suerte que lo que

---

<sup>51</sup> Borja Rodrigo. op. cit., p. 218.

caracteriza al plebiscito y lo distingue del referéndum es su materia eminentemente política, es decir, el ser una decisión popular sobre un asunto propio de la función ejecutiva del Estado.

#### d) Función electoral

Es definitivamente la forma más generalizada del sufragio.

Consiste esencialmente en la designación por los ciudadanos de las personas que deben integrar los órganos electivos del Estado. Designación que se realiza periódicamente, mediante la emisión de votos, y en la que participa el cuerpo electoral, esto es, el conjunto de personas con derechos políticos.

Estamos de acuerdo en que no todos los miembros del Estado tienen derechos electorales, ya que como acertadamente lo expresa Posada<sup>52</sup>, por muy amplio que supongamos el sufragio, jamás el cuerpo de electores puede comprender la totalidad de los miembros del Estado, toda vez que el voto exige condiciones que no gozan todos los miembros de la sociedad política.

Por último, podemos anotar que del pensamiento de Adolfo Posada se deduce la validez del axioma político de que la responsabilidad de elegir descansa sobre una parte del todo social, el cual se encuentra calificada para desempeñar de manera reflexiva dicha función pública.

#### 1.4.3 El Voto en México. ¿Derecho o Prerrogativa?

Antes de abordar el tema, valdría la pena subrayar que si consideramos que el Estado es el resultado de la creación soberana residida en el pueblo, entonces debemos entender que la sociedad civil habrá de ejercer esa soberanía popular mediante el orden que la misma haya preestablecido (trátese moral, jurídico,

---

<sup>52</sup> Posadas, Adolfo. "El Sufragio", Editorial Porrúa, 1986, p. 306.

social...). El reconocimiento y la protección de esas prerrogativas ciudadanas son los "Derechos Políticos"; sin embargo, cabe destacar que no todas las prerrogativas cívicas necesariamente son Derechos Políticos.

Para Kelsen <sup>53</sup>, los Derechos Políticos es el proceso en el cual la norma jurídica es llevada desde un tipo general y abstracto, a otros cada vez más individualizados y concretos, los que se caracterizan por conceder a su titular una participación de la formación de la voluntad del Estado, la que se manifiesta generalmente a través del voto.

Por su parte Jellineck <sup>54</sup>, sostiene que cuando el votante participa en la elección de ciertos órganos, su papel reviste una función de carácter orgánico, es decir, el votante obra como órgano estatal, ya que desempeña una función pública.

De lo anterior podemos deducir que para la doctrina jurídica, el derecho de voto presenta, cuando es ejercitado, un doble aspecto: son derechos políticos en ejercicio y constituyen, al propio tiempo, una función del Estado.

Por su parte, nuestra Ley fundamental consagra el derecho a votar en su artículo 35 que a la letra dice:

*Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:*

*I. Votar en las elecciones populares; ...*

Del texto del numeral en cita, podemos observar que el precepto constitucional establece expresamente el vocablo de "prerrogativas" y no el de derechos, aún cuando en sentido gramatical la connotación de ambos términos son similares, en materia jurídica la diferencia de palabras produce variados impactos jurídicos, veamos:

---

<sup>53</sup> Kelsen, Hans. "Compendio de Teoría General del Estado", Editorial Colofón, México 1992, p. 158.

<sup>54</sup> Citado por Eduardo García Maynez en "Introducción al Estudio del Derecho", Cuadragésimosegunda edición, Porrúa, 1991, p. 255.

- a). El término "prerrogativas" tiene su antecedente en el Constituyente de 1857. Al respecto, en su obra *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, Francisco Zarco<sup>55</sup> narra que en la sesión del 1º de septiembre de 1856 fue impugnado el contenido del artículo 41 de la Constitución de 1824 por los señores Degollado, Garza Melo, Castañeda, Reyes y Ruiz, y defendido por los señores Guzmán, Mata y Arriaga, al señalar de incorrecto el uso de la palabra, "prerrogativas" en lugar de derechos, argumentando que lo conveniente sería que algunas de las funciones de que se trata se colocaran entre los deberes del ciudadano. La sesión se aprobó adicionando la condición de ciudadano para ejercer esa "prerrogativa", el vocablo prevaleció.
- b). Definitivamente, que la argumentación jurídica más sólida para sustituir la palabra de derecho por la de prerrogativa la encontramos en la resolución dictada por don Ignacio L. Vallarta en contra de la famosa tesis jurisprudencial arduamente defendida por don José María Iglesias denominada *incompetencia de origen*. Para Vallarta, la Suprema Corte es incompetente para conocer de asuntos en materia política, negando en consecuencia la posibilidad de promoverse el amparo para este tipo de asuntos.
- c). La tesis de Vallarta tiene aplicación hoy en día; basta recordar el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la demanda de acción de inconstitucionalidad promovida entre otros, por el asambleísta Fauzi Hamdán Amad del Partido Acción Nacional, en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. El promovente acusó de inconstitucional dicha Ley porque excluye a los partidos políticos del proceso de elección de los consejeros ciudadanos. Al respecto, el 10 de julio de 1995, el ministro instructor, Juventino V. Castro y Castro, resolvió desecharla por notoria improcedencia, al considerar que para la declaración de invalidez de las disposiciones impugnadas, deberían "examinarse normas

---

<sup>55</sup> Citado por Moisés Ochoa Campos, op. cit., p. 45.

generales de naturaleza electoral" (sic) que, por tradición constitucional e institucional, son un impedimento de la Corte.<sup>56</sup>

- d). La consecuencia jurídica de considerar el voto como una prerrogativa y no como un derecho, no obstante que la doctrina lo reconoce como un derecho político, consiste en que se excluya del Capítulo Primero del Título Primero de la Constitución Política que se refiere a las garantías individuales, esto es, el voto como derecho político en México no puede ser materia de amparo, en virtud de que la Constitución no le "otorga" la calidad de garantía constitucional.

Pero, la reforma constitucional de 1996 vendría a considerar esta situación.

---

<sup>56</sup> Revista Proceso 982 del 28 de agosto de 1995, p. 24.

## Capítulo II

# LA DOCTRINA DE LA DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO EN MÉXICO

*Toda sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes determinada no tiene en absoluto una constitución.*

*Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.  
Francia, 26/VIII/1789.*

CONTENIDO: 2.1. Antecedentes ideológicos: 2.1.1. Principales precursores de la doctrina clásica de la División del Poder Público. 2.2. La División de Poderes en la Constitución de 1917. 2.3. La participación de los Poderes Federales en materia electoral: 2.3.1. El Legislativo; 2.3.2. El Ejecutivo; 2.3.3. El Judicial.

### **2.1 Antecedentes ideológicos**

Desde el Estado-ciudad constituido como forma de gobierno en la antigua Grecia, los politólogos consideraban que era necesario fraccionar el poder público para hacer más ligero y ordenado el trabajo del gobernante, esto es, en muchas ocasiones los tratadistas se encontraban lejos de dar respuesta a las preguntas de la sociedad de su época sobre la mejor manera de participación en la toma de decisiones.

#### 2.1.1 Principales precursores de la doctrina clásica de la División del Poder Público:

##### a) El pensamiento aristotélico

La ciencia política ve en Aristóteles el precursor más remoto de la división de poderes.

El filósofo griego nunca dejó de externar su inquietud por buscar el Estado ideal que permitiera desarrollar sobre bases concretas la sociedad griega, para ello, se abocó a estudiar las diversas formas de gobierno que existían en su época, plasmando sus manuscritos en una gran variedad de libros que habrían de dar vida a su extensa obra clásica denominada "La política", la cual habría de enriquecer los conocimientos de innumerables discípulos que concurrían al Liceo.

Es innegable el mérito que le corresponde a Aristóteles de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el Estado, señalando que las funciones de los mismos habrían de ser confiadas a titulares diferentes, de allí que para algunos historiadores se le considere el "padre del constitucionalismo".

El constitucionalista André Hauriú, sostiene que en la obra de Aristóteles se resumen los encargos de las funciones públicas:<sup>57</sup>

- La función deliberativa, confiada al pueblo, que consiste en el voto de las leyes y de los tratados, además del control de los magistrados;
- Las magistraturas, entendidas como el ejercicio de la autoridad (a lo que hoy reconocemos como Poder Ejecutivo), eran habitualmente otorgadas por elección; y
- Lo que podría en la actualidad asemejarse con el Poder Judicial, eran los distintos tipos de tribunales, los que conocían de crímenes, procesos civiles, etc.

#### b) John Locke y Montesquieu

John Locke viene a ser el creador de las ideas modernas sobre los sistemas de gobierno. Por lo pronto a él debe acreditarse si queremos ser justos, la idea de la necesidad de que los pueblos tengan una Constitución que limite los poderes del

---

<sup>57</sup> Hauriú, André. "Derecho constitucional e instituciones políticas", Ariel, Barcelona, 1976, p. 46.

gobernante y, con ello, evitar la tiranía. Sin embargo, no le corresponde a Locke la paternidad de la idea de "separación de poderes", pues en vez de dar carácter independiente al legislativo, respecto del ejecutivo y del federativo -los que atribuye al rey y su consejo-, lo que hizo fue otorgar ciertas facultades al rey "en Parlamento", de acuerdo con el sistema constitucional inglés ortodoxo y con los principios contenidos en el Instrument of Government de Cromwell de 1653, en el cual se consigna un intento de distinguir y separar los poderes legislativos y ejecutivos. No obstante, siguiendo a Aristóteles el escritor inglés autor de los Dos tratados sobre el gobierno civil puso de manifiesto, con excelente dialéctica que, según su criterio, debe consistir en una monarquía limitada; pues a diferencia de Hobbes y de Rousseau, mantenía una posición moderada respecto de sus propias ideas, que resultaron, a pesar de todo, revolucionarias para su época.

Corresponde a Montesquieu en cambio, ser el autor de la doctrina de la división de los poderes. Su obra fundamental *El espíritu de las leyes*, escrita en 1748 se considera hoy en día como uno de los documentos sociológicos más importantes de la época de la Ilustración, ya que logró despertar y unir en su contra a todos aquellos defensores de la monarquía absoluta francesa al señalar que lo que Francia requería no eran reformas al estilo inglés sino una transformación revolucionaria.

Paradójicamente -justificable en su época- concebía su ideal político en una monarquía constitucional ilustrada que garantizase la libertad civil y la división de poderes. Definitivamente que su teoría de la división de poderes, que desarrollaba ideas de Locke, sirvió de base a las teorías políticas de los ideólogos burgueses durante la revolución burguesa del siglo XVIII.

La novedad de Montesquieu -agrega Tena Ramírez- con respecto a Locke, no así en relación con Aristóteles, consiste en haber distinguido la función jurisdiccional

FALTA PAGINA

No. 63

Del concepto de poderes diferimos notablemente, ya que en estricto sentido la separación de poderes para Burgoa<sup>60</sup> "no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político", esto es, erróneamente se suele designar como separación de poderes lo que en realidad es distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado. Nótese también en el título del artículo citado de Miguel Galindo Camacho cuando se refiere a órganos fundamentales del Estado y no a Poderes Federales, como condición de garantía de la división de poderes, el autor está distinguiendo plenamente la existencia de órganos como medios empleados por el Estado para la realización de sus fines o actividades.

En otras palabras, debemos insistir que "el principio de división o separación de poderes, señala Karl Loewenstein,<sup>61</sup> no debe interpretarse en el sentido de que postule a tres poderes soberanos, sino a tres funciones o actividades en que se manifiesta el poder público del Estado que es uno e indivisible".

Lo anterior nos permite afirmar, que el concepto de poderes, pese a lo profundamente enraizado que se encuentra en la doctrina, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa.

En esa virtud, para efectos del presente trabajo, podemos decir que si bien es cierto que las funciones de naturaleza político-electoral son llevadas a cabo por autoridades electorales, también es cierto que la observancia de las disposiciones jurídicas que regulan los comicios electorales es función exclusiva del Estado, por lo tanto no debe sorprendernos que los órganos electorales en México estén elevados a rango constitucional, toda vez que, parafraseando a Loewenstein, es una manifestación de la actividad del Estado como lo son el Legislativo, Ejecutivo y Judicial; razón por la cual pensar en la posibilidad de un poder distinto de los demás, entendiendo la existencia de esos poderes como órganos que auxilian la

---

<sup>60</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, 1973, p. 587.

<sup>61</sup> Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución", traducción Alfredo Gallejos Anabitarte, 4ª reimpresión, Editorial Ariel, Barcelona 1986, p. 59.

función o actividad del Estado, no atenta contra la teoría clásica de la división de poderes, ya que el propio constituyente atinadamente estableció que el poder es indivisible, cual tenor del artículo 49 constitucional, y para su ejercicio se divide en los tres comúnmente conocidos.

*ARTICULO 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

Si no existe el Poder Supremo, diría Eduardo Andrade Sánchez<sup>62</sup>, "capaz de aglutinar a las fuerzas sociales en el interior y de imponerse a ellas dándoles la ley que habrá de regirlas, y de manifestarse hacia el exterior como un sujeto autodeterminado frente a los otros sujetos que forman la comunidad de los Estados, no estamos en presencia de un Estado y, en consecuencia, no hay soberanía"; dicho de otro modo, continúa diciendo, si no existe la soberanía que haga posible la autodeterminación y la independencia, no hay Estado.

En otras palabras, si sostenemos que la soberanía es un elemento esencial del Estado y en función de ello radica su característica de ser indivisible, entonces no debe quedar lugar a dudas que sólo puede existir un poder (Supremo) y que éste se auxilia para sus actividades o funcionamiento en diversos órganos.

Sin embargo, el propio constituyente no se salvó de incurrir en la confusión entre el término de poderes y el de órganos, al señalar en el segundo párrafo de este mismo precepto:

*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 al artículo 29. . .*

Realizada la aclaración anterior, a fin de evitar confusiones adoptaremos, con las reservas ya comentadas, el término de poderes. Así tenemos que en la evolución

---

<sup>62</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. "La soberanía popular" en: Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo quinto aniversario, UNAM, 1992, p. 355.

histórica de nuestro constitucionalismo podemos observar el interés permanente de nuestros constituyentes de hacer valer la independencia de los poderes federales. Sin embargo, no olvidemos que ese espíritu democrático encuentra su excepción en 1836 cuando fue creado el cuarto poder denominado "El Supremo Poder Conservador", el cual consistía en una patraña de los conservadores de la época para pasar por alto la Constitución al desconocer cualquier acto emanado de cualquiera de los tres poderes federales que afectara a sus intereses. Resulta absurdo que a más de un siglo de distancia histórica en la actualidad existan funcionarios públicos que pretendan argumentar la penosa experiencia de este cuarto poder como una forma de resistirse a la posibilidad de vislumbrar la creación de un poder distinto de los existentes.

De los Tres Poderes Federales -señala Tena Ramírez-<sup>63</sup> los dos primeros que enumera la Constitución están investidos de poderes de mando; el Legislativo manda a través de la ley, el Ejecutivo por medio de la fuerza material. Sin embargo, el tercer Poder que es el Judicial desempeña en el juicio de amparo funciones especiales que fundan la conveniencia de concederle el carácter de Poder, ya que a través del juicio de amparo, el Poder Judicial se coloca al mismo nivel de la Constitución, es decir, por encima de los otros dos Poderes a los cuales juzga y limita en nombre de la ley suprema.

### ***2.3 La participación de los Poderes Federales en materia electoral***

De la lectura del artículo 49 constitucional se desprende la prohibición expresa sobre la existencia de una corporación en donde se reúnan dos o más poderes, de allí que valga la pena retomar y analizar detenidamente en capítulo posterior la crítica que en *stricto sensu* se venía haciendo en torno a la integración de los

---

<sup>63</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Vigésimasexta edición, Porrúa, 1992, p. 253.

órganos electorales en nuestro país, en el sentido de que éstos se encontraban representados por los tres poderes federales.

La relación de los poderes en los procesos electorales en México los comentaremos a la luz de las disposiciones previstas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990.

### 2.3.1. El Legislativo

Podemos decir que en la actualidad El Poder Legislativo participa en dos momentos dentro del proceso electoral:

En la designación de los Consejeros y Magistrados Electorales del IFE y Tribunal Electoral, respectivamente; y

En la designación de los Consejeros del Legislativo;

Mención aparte merece el hecho de que los Consejeros del Poder Legislativo carezcan de voto en el Consejo General del IFE, lo que comentaremos más adelante.

No olvidemos que con anterioridad a la reforma electoral de 1996, el Legislativo se erigía en Colegio Electoral para calificar las elecciones de Presidente de la República, situación que compete hoy en día a la Sala Superior del Tribunal Electoral.

### 2.3.2. El Ejecutivo

Una vez separado el Secretario de Gobernación del Consejo General del IFE, donde fungía como Consejero Presidente, la participación del Ejecutivo en la materia electoral se reduce únicamente a ministrar el presupuesto de egresos aprobado en el Consejo General del IFE.

Pero, es de destacarse, que el Ejecutivo no puede modificar en modo alguno dicho presupuesto, de acuerdo a la reforma electoral de 1996. Situación que analizaremos en capítulos posteriores.

### 2.3.3. El Judicial

La reforma al artículo 94 constitucional, que integra el Tribunal Electoral al Poder Judicial, hace que el Poder Judicial juegue un papel determinante en los procesos electorales.

No queda la menor duda acerca de la importancia que reviste justicia electoral en México. En atención a ello, podemos decir que a partir de esta reforma los resultados electorales finales atenderán a dos elementos: por un lado, el correspondiente al resultado en las casillas, por otro lado, no menos importante también lo será las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral al conocer de las impugnaciones correspondientes.

### Capítulo III

## LA NATURALEZA INTERDISCIPLINARIA DEL DERECHO ELECTORAL

CONTENIDO: 3.1. Concepto de Derecho Electoral. 3.2. Naturaleza Interdisciplinaria del Derecho Electoral: 3.2.1. Derecho Constitucional; 3.2.2. Derecho Parlamentario; 3.2.3. Ciencia Política; 3.2.4. Sociología Política; 3.2.5. Psicología Política; Filosofía Política; 3.2.6. Filosofía Política; 3.2.7. Teoría del Estado.

### *3.1 Concepto de Derecho Electoral*

Berlín Valenzuela<sup>64</sup> sostiene que es incorrecto circunscribir la aplicación del Derecho Electoral a la "elección-dimisión", ya que esta situación va siendo superada con la "elección-participación", que es el reflejo en la adopción de formas de democracia semidirecta en las que el ciudadano puede participar en cualquier momento en la toma de decisiones que lleven a cabo sus gobernantes.

El mismo tratadista señala que el Derecho Electoral es el instrumento normativo de la democracia, ya que incluso se le ha considerado como el elemento vital para ponerla en movimiento. De ahí, continúa diciendo, que cualquiera que sea el sistema político y económico de un país, siempre se contempla en sus órdenes jurídicos fundamentales y reglamentados en leyes secundarias específicas con la firme intención de regular la participación y los conflictos de intereses, surgidos entre los hombres y las organizaciones en su lucha por la conquista legal de arribar al poder político.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 64.

<sup>65</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. "Teoría y Praxis Política-Electoral", editorial Porrúa, 1983, pp. 80-84.

El enfoque mutidisciplinario que en el presente trabajo se presenta, pretende demostrar la variedad de disciplinas jurídicas y no jurídicas que participan en el estudio de los fenómenos políticos y cuya comprensión nos permite aproximarnos a un Derecho Electoral más congruente con las necesidades de la sociedad, logrando así un auténtico Estado democrático.

No basta con identificar las causas que generan los conflictos políticos si estos no son atendidos oportunamente. Igualmente, de poca utilidad resultaría el que no se aplique su experiencia en los ordenamientos jurídicos electorales, ya que el señalarlos y no enmendar sus errores conlleva a la demagogia. De allí la importancia de que la teoría encuentre su mejor aplicación en la praxis.

### ***3.2 Naturaleza Interdisciplinaria del Derecho Electoral***

El estudio del Derecho Electoral debe realizarse también desde un enfoque interdisciplinario con aquellas ramas jurídicas y no jurídicas que tienen como objetivo común el estudio del fenómeno político.

En la medida en que ampliemos el horizonte de estudio del Derecho Electoral serán mayores los ángulos en que podremos apreciar un fenómeno, un hecho o una institución, ya que no debemos perder de vista que el eje rector en esta disciplina jurídica es la conducta del ciudadano y que como tal no siempre habrá de regirse por una lógica jurídica, sino por el entorno que prevalezca en su tiempo y espacio.

Una vez comprendido la importancia de su estudio interdisciplinario, a continuación comentaremos someramente aquellas disciplinas que le proporcionan el instrumental cognoscitivo necesario para su integración.

### 3.2.1. Derecho Constitucional

Según Maurice Hauriú,<sup>66</sup> el Derecho Constitucional tiene por objeto la Constitución política y social del Estado. La "Constitución política" se refiere, por una parte, a la organización y al funcionamiento del gobierno, o sea, del poder que dirige la vida del grupo; por otra parte, a la organización de la libertad política, es decir, a la participación de los ciudadanos en el gobierno.

El autor concluye diciendo que, por "Constitución social" debemos entender la que se refiere al orden social, considerado como un orden individualista que reposa sobre la doble base de las libertades individuales, comprendiendo en ellas la de fundación, y de las ideas objetivas que han formado la civilización.

Por su parte, Burgoa señala:<sup>67</sup>

*Aunque parezca tautológico, debe decirse que el Derecho Constitucional estudia la Constitución; pero no la Constitución in abstracto como ente ideal carente de juridicidad, o sea, como un conjunto de principios deontológicos sin consagración positivo-normativa, sino una Constitución específica, particular de un Estado determinado.*

Sería por demás prolijo enumerar las diversas definiciones que al respecto se han emitido, siendo que no es este el interés del presente estudio, lo relevante consiste en observar el sentido deontológico en tales definiciones, esto es, los tratadistas coinciden en que corresponde al Derecho Constitucional la creación y organización de los poderes públicos de una nación.

Como se dijo anteriormente, la conformación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo en los tres niveles de gobierno (Presidente de la República, Gobernador y Síndicos Municipales), se realiza mediante procesos electorales previamente

---

<sup>66</sup> Hauriú, André, op. cit. p. 73.

<sup>67</sup> Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", primera edición, Porrúa, 1973, p. 26.

establecidos en la ley secundaria, la que emana de las disposiciones constitucionales.

Entonces, es aquí donde ubicamos al Derecho Electoral al normar los referidos procesos de elección como forma directa y semidirecta en que participa la ciudadanía en la integración y funcionamiento de esos poderes públicos, reconociéndose así las libertades individuales y colectivas del gobernado.

### 3.2.2. Derecho Parlamentario

Corresponde a esta rama jurídica y disciplina científica la organización y funcionamiento de los parlamentos.

Como suele ocurrir con otras ramas jurídicas no existe uniformidad en cuanto a la denominación, ya que para algunos autores el nombre correcto es el de "Derecho Legislativo", argumentando que el objeto del mismo es la función legislativa. Sin embargo, esta denominación resulta un tanto endeble si observamos que el ejercicio de nuestro Congreso va más allá de las funciones legislativas, apreciándose la relación que éste guarda con los diferentes Poderes públicos, tales como el juicio político (función formalmente judicial) o el control de egresos del Ejecutivo a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados (función ejecutiva), entre otras funciones. En razón de ello, aceptar la denominación de Derecho Legislativo sería tanto como imponerle fronteras a la actuación del parlamento.

En su espléndida obra "Derecho Parlamentario", Berlín Valenzuela<sup>68</sup> considera que los vínculos entre el Derecho Electoral y el Derecho Parlamentario son muy estrechos, y que esta relación puede ser determinante en la selección de un buen sistema electoral para la estabilidad o inestabilidad de una nación.

---

<sup>68</sup> Berlín Valenzuela, Francisco, "Derecho Parlamentario", op, cit., p. 65.

De lo anterior se desprende que la solidez de las instituciones públicas dependen en gran medida de la credibilidad en los procesos de designación de sus integrantes, porque en la medida en que un pueblo (en quien descansa la titularidad de la soberanía) tenga la garantía de que su participación en la designación de sus gobernantes será válida, existirán también los medios democráticos que le permitan continuar participando de manera semidirecta en la toma de decisiones de sus gobernantes.

### 3.2.3. Ciencia Política

Es una rama de las ciencias sociales que mediante el análisis crítico y sistemático -define Serra Rojas<sup>69</sup>- del fenómeno político y de las instituciones que origina, proporciona una base teórica necesaria y orgánica al Derecho, apoyada en la observación de hechos sociales que están encaminados al establecimiento de un orden político. De allí que los encargados del estudio de esta rama no jurídica se les denomine "politólogos" bajo la denominación de "politología", que comprende a la ciencia de la cosa pública y del ciudadano, ya que el fenómeno político es privativo de la inteligencia humana que se manifiesta como una actividad encaminada a la constitución, mantenimiento, desarrollo o extinción del poder

Una parte importante de la vida social es la vida política, por lo que los fenómenos políticos propios de esa sociedad corresponderá a la política como ciencia estudiar la realidad social que se encamina a la constitución del orden político de una comunidad.

Entonces, si la actividad o conducta política se orienta a la creación, mantenimiento y extinción del poder público, corresponderá al Derecho Electoral ser el orden jurídico que norme tales actividades societales, en virtud de que la integración y funcionamiento de los órganos públicos es una necesidad social.

---

<sup>69</sup> Serra Rojas, Andrés. "Ciencias Políticas", Décimo primera edición, Porrúa, 1993, p. 97.

#### 3.2.4. Sociología Política

En su conjunto el hombre es un ser social, razón por la cual la sociología es la ciencia que estudia a la sociedad, los fenómenos sociales y las formas sociales.

La Sociología Política considera a la sociedad como la fuente inspiradora de la creación, desarrollo y extinción de las instituciones políticas y de los fenómenos que se relacionan con el Estado.

Su relación con el Derecho Electoral estriba en la diversidad de hechos sociales y políticos que se producen en torno a los procesos electorales, tales como: conflictos poselectorales, rivalidades entre partidos políticos, intervención de grupos de presión, participación de la sociedad civil, etc.

El interés cognoscitivo de esos fenómenos -mediante metodología científica- nos permitirá obtener un orden jurídico electoral acorde a las circunstancias, lo que viene a demostrar la dinámica constante del Derecho Electoral; por lo que resulta absurdo escuchar hoy en día algunos partidos políticos proponer una "reforma electoral definitiva", toda vez que pensar en ello, sería creer que la conducta política de la sociedad ya no provocará nuevos fenómenos. Valga decirlo, sería tanto como darle la razón a Francis Fukuyama quien -en su apocalíptica obra sociológica "El fin de la historia"- sostiene que, con el final de la guerra fría las ideas políticas han llegado a su fin.

#### 3.2.5. Psicología Política

Siendo una rama de la psicología general,<sup>70</sup> se encarga del comportamiento humano, esto es, estudia el fenómeno político de manera individualizada.

---

<sup>70</sup> Al ser parte de la psicología general se encarga del conocimiento de las acciones políticas, como resultado de la dinámica de los condicionamientos humanos.

En razón de lo anterior, las técnicas de mensura y sociológicas -considera Berlín Valenzuela <sup>71</sup>- se utilizan en los contextos políticos modernos como la "opinión pública", "el aprendizaje político", la "socialización política", las "movilizaciones psicológicas de los liderazgos", entre otros asuntos.

La Psicología Política se encuentra íntimamente ligada al Derecho Electoral, ya que a través de su metodología podemos comprender la conducta individualizada de los actores políticos durante el proceso electoral.

### 3.2.6. Filosofía Política

Esta disciplina forma parte de la filosofía, y se especializa en el estudio del Estado dentro de un marco filosófico, objetivo para que se apoya en datos objetivos y reales para conseguir interpretaciones racionales de las realidades políticas.

Para dicho objetivo, Berlín Valenzuela sostiene que:<sup>72</sup>

*La filosofía política se auxilia en la epistemología política que tiene por objeto la formulación de una teoría del conocimiento del Estado; la ontología política, que elabora una teoría del ser del Estado, de sus atributos y relaciones, la ética política, que estudia los fines del Estado; y finalmente, la axiología política que examina la justificación del Estado, a través de los valores que encarna.*

Al conocerse entonces las diversas corrientes ideológicas que representan los partidos políticos, el orden jurídico electoral encontrará un claro sentido deontológico para su aplicación.

---

<sup>71</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. op. cit.. p. 56.

<sup>72</sup> Ídem. p. 51.

### 3.2.7. Teoría del Estado

Es una disciplina tradicional germana que tiene por objeto el estudio del Estado. Su denominación nace de la obra clásica de George Jellineck,<sup>73</sup> para quien la doctrina del Estado se divide en doctrina general y doctrina particular del Estado. La primera se propone hallar el principio fundamental del Estado y someter a la investigación científica los fenómenos generales del mismo y sus determinaciones fundamentales, en tanto la segunda, se encarga del estudio de las instituciones de un Estado en concreto. En ambas, el autor sugiere la aplicación del método histórico a fin de poder observar la evolución de su funcionamiento.

Serra Rojas<sup>74</sup> sostiene que, estudiar sólo los esquemas jurídicos que dan forma y unidad al Estado, es tanto como movernos en un mundo de fantasmagorías, un Estado sin Estado. Lo más importante de la vida política y sus instituciones no es una Teoría del Estado, sino la realidad auténtica de sus problemas sociológicos y políticos, las fuerzas vitales que generan e impulsan la acción política, que le dan al orden jurídico su verdadera fisonomía. Lo demás es hacer literatura estatal.

Todo sistema jurídico electoral necesariamente parte del conocimiento de la Teoría General del Estado, ya que a través de ella se conocen las formas políticas que históricamente los hombres han adoptado para su convivencia civilizada, así como las relaciones que se dan entre los órganos de poder en que se divide el gobierno de las comunidades políticas.

---

<sup>73</sup> Citado por Andrés Serra Rojas, op. cit. p. 131.

<sup>74</sup> Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 136.

## SEGUNDA PARTE

### UNA VISIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

#### *Nociones Generales.*

Algunos estudiosos de la materia electoral han considerado que las primeras elecciones organizadas en México fueron las de 1811 para elegir a los diputados de la Nueva España a las Cortes Generales y Extraordinarias reunidas en Cádiz, España. Sin embargo, tal afirmación resulta controvertible si consideramos que en esa fecha los mexicanos no constituíamos una nación libre y soberana.

Es a partir del 28 de septiembre de 1821, con la declaración solemne del Acta de Independencia del Imperio Mexicano, que nuestro país por medio de la Junta Suprema del Imperio alcanza el reconocimiento de nación soberana e independiente de la antigua España.

En ese orden de ideas, habremos de considerar como primera elección las celebradas en México en 1822, donde resultaron favorecidos los criollos de la clase media influenciados con las ideas de las revoluciones francesa y norteamericana y simpatizadores de una forma republicana de gobierno. Lo paradójico de aquellas elecciones es que sirvieron para materializar un Congreso que el 21 de julio de 1822, habría de coronar emperador del Imperio Mexicano a Agustín de Iturbide.

Pero la historia se encargaría de jugar nos una gran ironía, ya que correspondería al Brigadier Antonio López de Santa Anna (quien sería después once veces Presidente de la República) sublevarse contra el Imperio y proclamar en Veracruz el Plan de Casamata, el cual desconocía a Iturbide como emperador. Al triunfo de los liberales, el 19 de marzo de 1823, se declaró nula la elección del emperador y

se condenó a Iturbide al destierro. La nación mexicana tuvo así su primer intento fallido en la lucha democratizadora.

Ahora bien, de no ser por el contexto histórico tan violento de la época y lo selectivo del sufragio (ya que sólo podían votar los que sabían leer y escribir), podríamos sostener sin la menor duda, que las elecciones de 1824 que llevaron a la Presidencia y VicePresidencia de la República a Don Guadalupe Victoria y Don Nicolás Bravo, respectivamente, se distinguió por ser una elección democrática. Situación que por el contrario, no se observó en las elecciones de 1820, en la que no se respetó el resultado que arrojó como triunfador de las mismas a Manuel Gómez Pedraza y, en consecuencia, se impuso como Presidente de la República a Vicente Guerrero mediante el motín de La Acordada, Guerrero. Encontramos en este pasaje histórico la cuna de la cultura de la simulación electoral que habría de distinguir al siglo XIX por una etapa muy distante de un Estado Democrático, ya que 3/4 partes de esa época descansarían en los gobiernos de Santa Anna, Juárez y Porfirio Díaz.

En razón de lo anterior, no se vale sostener que nuestro sistema electoral hubiere tenido matices democráticos en el siglo pasado, pero tampoco puede dejar de reconocerse la existencia de técnicas electorales que si bien conformaron un sistema legal electoral, no por ello necesariamente contaron con la legitimidad soberana del pueblo.

## Capítulo IV

### LAS FUENTES HISTÓRICAS DEL DERECHO ELECTORAL A PARTIR DEL CONSTITUYENTE DE 1917

CONTENIDO: 4.1. Autoridades Electorales: 4.1.1. La Comisión Federal Electoral; 4.1.2. Las Comisiones Locales Electorales; 4.1.3. Los Comités Distritales Electorales; 4.1.4. Las Mesas Directivas de Casilla; 4.1.5. El Registro Nacional de Electores. 4.2. Partidos Políticos: 4.2.1. Devenir histórico-electoral de los partidos políticos; 4.2.2. La constitucionalización de los partidos políticos. 4.3. Régimen jurídico de las candidaturas: 4.3.1. Los candidatos; 4.3.2. La participación ciudadana. 4.4. Contencioso Electoral. 4.5. Escrutinio y cómputo. Documentación Electoral. 4.6. Sistemas Electorales. Sistemas de Nulidades y Calificación de Elecciones.

En este apartado repasaremos someramente la evolución de algunas instituciones electorales. Su importancia toma relevancia para el presente trabajo, ya que al conocer el marco retrospectivo de las actuales instituciones, podremos alcanzar a comprender las razones político-jurídicas de su evolución.

#### 4.1 Autoridades Electorales

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

Durante el período comprendido de 1917 a 1946, las leyes electorales atribuían a las autoridades municipales el derecho de participar directamente en el proceso electoral. Tanto la Ley Electoral de 1917 como la Ley para la Elección de Poderes Federal de 1918<sup>75</sup>, establecieron que dichas autoridades del Ayuntamiento participaran activamente en la organización y vigilancia de las cuestiones electorales. Entre algunas de las facultades conferidas por las referidas leyes estaban por ejemplo dividir el territorio en secciones electorales, publicar el padrón electoral definitivo, establecer el lugar en que debía instalarse la casilla, así como mandar a imprimir las boletas electorales.

---

<sup>75</sup> Esta Legislación tuvo vigencia hasta 1946, esto es, veintiocho años.

Bajo el régimen de la Ley de 1918 existieron los llamados Consejos de Listas Electorales, los Consejos de Distritos Electorales y los Consejos Municipales, lo que tenían las funciones de formar y revisar las listas electorales permanentes. Estos Consejos eran presididos por miembros del Ayuntamiento como lo eran los presidentes municipales y los síndicos. Ante los presidentes municipales de la capital del Estado, Distrito Federal o Territorios, se inscribían las candidaturas.

Fue hasta la entrada en vigor de la Ley Electoral Federal de enero de 1946, durante la Presidencia de Manuel Avila Camacho, cuando paulatinamente se permite la participación directa de representantes partidistas ante los organismos electorales.

Efectivamente, la Ley de 1946 permite la existencia de diversos organismos electorales cuya incipiente pluralidad en su integración habría de generar una representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los partidos políticos. Esta Ley Electoral viene a ser la piedra angular en la estructura y conformación de organismos electorales, los que van a evolucionar en lo subsecuente y durante los posteriores regimenes legislativos, hasta 1987 cuando surge otra autoridad diversa con funciones jurisdiccionales específicas (concretamente el Tribunal de lo Contencioso Electoral).

De esta manera, desde 1946 hasta 1989 se contó con las siguientes autoridades electorales:

La Comisión Federal Electoral

Las Comisiones Locales Electorales

Los Comités Distritales Electorales

Las Mesas Directivas de Casilla; y

El Registro Nacional de Electores.

#### 4.1.1. La Comisión Federal Electoral

Su antecedente es la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en la ley de 1946, surge con la representación del Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación; del Poder Legislativo, con un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y, con dos comisionados de partidos nacionales. Sin embargo, esta legislación sólo reconoció ese derecho a integrar los organismos electorales a dos de los partidos más importantes de los que actuaran en el país.

En 1951 se integró con un representante del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación, dos del Poder Legislativo: un senador y un diputado igualmente designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y tres Partidos Políticos Nacionales, teniendo como Secretario al notario público que la Comisión designaba de entre los que tenían más de diez años de ejercicio en la Ciudad de México. Para 1973 se modifica la integración de este organismo electoral sólo en cuanto a los representantes partidistas, los que ya no serán en número limitado sino igual al número de partidos registrados, es decir un representante (propietario y suplente) de cada uno de los partidos políticos nacionales. En 1977 prácticamente existe muy poca diferencia en comparación a la ley inmediata anterior, toda vez que la modificación se dió cuanto hace al secretario del organismo, quien era un notario nombrado de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, además de dar existencia a otro secretario técnico quien ejercía las funciones que la propia Comisión le indicaba, y por el hecho mismo de implementar el registro condicionado de los partidos políticos, esta ley estableció que los comisionados de estos partidos sólo contaban con voz y no voto en las sesiones. En 1987, durante la vigencia del Código Federal Electoral, se suprime la vía de registro condicionado de los partidos políticos y se implementa un mecanismo de representación partidista ante dicha Comisión Federal en proporción a su fuerza electoral, pero con un tope máximo de hasta 16 comisionados. A partir de la presente década, al entrar en vigor el Código Federal de Instituciones y

Procedimientos Electorales de 1990 se cambia notoriamente la estructura de los organismos electorales que se había venido comentando y se crea el Instituto Federal Electoral, el cual hasta agosto de 1996 contaba entre sus órganos centrales con el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General: por cuanto hace al Consejo General se determinaba que quedaba integrado por un consejero del Poder Ejecutivo (que recaía en el Secretario de Gobernación quien fungía como Presidente de dicho Consejo); por cuatro Consejeros del Poder Legislativo (dos de cada Cámara a propuesta del Presidente de la República) y por los representantes de los partidos políticos nacionales de acuerdo a su fuerza electoral.

Con motivo de la reforma electoral de 1996, vuelve a modificarse la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral, surgiendo nuevas figuras como la del Consejero Presidente, en lugar del representante del Poder Ejecutivo (la que recaía en el Secretario de Gobernación). De igual manera, desaparece la Dirección General del Instituto y en su lugar se incorpora al Secretario Ejecutivo. Por lo que hace a la representación del Poder Legislativo en el Consejo General, el actual COFIPE dispone (a diferencia del Código anterior) que "sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario..." [de ambas Cámaras] y éstos "concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto".

Es de destacarse también que el procedimiento para la designación de Consejero se modifica substancialmente, en la que se excluye por completo la participación del titular del Ejecutivo y se privilegia al Legislativo.

#### 4.1.2 Las Comisiones Locales Electorales

Su denominación deviene del legislador de 1946, cuya función se da en cada una de las capitales de los Estados y el Distrito Federal (y antes de 1974 en los aludidos Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo). Estas Comisiones se integraban en 1946 con dos comisionados del total de los partidos políticos y tres

ciudadanos en pleno uso de sus derechos cívicos, residentes en el Estado, Distrito Federal o Territorio respectivo, que tuvieran un modo honesto de vivir, que no desempeñaran ningún cargo o empleo público, que fueren de reconocida probidad y de cultura bastante para el desempeño de sus funciones. En 1951 queda igual su integración con tres miembros ciudadanos (pero implementándose con sus respectivos suplentes) y otorgándoseles el derecho a todos los demás partidos políticos a designar un representante propietario y uno suplente ante cada una de las Comisiones Locales Electorales, pero su intervención en las deliberaciones de dicho Consejo eran sin voto. Posteriormente, en 1973 se les reconoce el derecho a contar con voz y voto a cada uno de los representantes partidistas ante los Consejos Locales.

Durante la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 se dispuso que serían cuatro los comisionados que integrarían los referidos Consejos Electorales, seleccionados mediante insaculación de una lista que proponía para esos efectos el Registro Nacional de Electores; por lo que ve a los representantes partidistas, éstos debían designarse: un propietario y un suplente por cada partido político, cuya intervención a votar en las sesiones, exclusivamente se limitaba a los sujetos con registro definitivo, no así con el condicionado. El Código Federal Electoral de 1987 dispuso que las Comisiones Locales Electorales se integraran con un comisionado presidente y un comisionado secretario (designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral); por comisionados de todos los partidos políticos nacionales, quienes contaban con voz y voto en número proporcional a su fuerza electoral (en los mismo términos porcentuales que los que integraban la Comisión Federal Electoral). Lo anterior se vio modificado al entrar en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que a partir de 1990, se contaría con las Juntas Locales Ejecutivas y los Consejos Locales, las primeras como órganos permanentes integrados por vocales de las diferentes direcciones del Instituto Federal Electoral (funcionarios del Servicio Profesional Electoral) y los segundos que funcionan durante el proceso electoral federal y se integran con

cinco consejeros que son los vocales de la Junta Local Ejecutiva, más seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales en los términos dispuestos en el artículo 102 de dicho ordenamiento electoral.

#### 4.1.3 Los Comités Distritales Electorales

Para cada uno de los distritos electorales en que se dividían los Estados, el Distrito Federal (y como se mencionó anteriormente los Territorios), se designaba un Comité Distrital Electoral compuesto bajo los mismos lineamientos de integración de las Comisiones Locales Electoral, que fueron precisados en el apartado anterior. Sin embargo, cabe advertir que durante la vigencia de la ley de 1946 se dio cabida a las llamadas Juntas Computadoras, las que se integraban el jueves siguiente a la fecha de las elecciones con los presidentes de las casillas de cada distrito electoral a la hora y en el lugar señalado por el Comité Electoral Distrital, por lo que una vez instaladas la mesa definitiva de la Junta Computadora cesaba en sus funciones el referido Comité. Las facultades de dicha Junta Computadora se centraban en efectuar el escrutinio general de cada elección, absteniéndose de juzgar sobre los vicios que encontraran en los expedientes electorales o las irregularidades en las boletas que contuvieran los votos emitidos, limitándose a hacerlos constar en el acta final, para conocimiento de la Comisión Federal de Vigilancia.

Las leyes posteriores (de 1951, 1973, 1977 y 1987) otorgaron facultades a los mismos Comités Distritales para efectuar el cómputo total de la elección en su jurisdicción. Para 1990, se prevé la existencia de una parte de las Juntas Distritales Electorales y, por otra, de los Consejos Distritales cuya integración queda establecida en términos análogos a los de la Juntas Locales Electorales y a las Comisiones Locales, antes analizadas, pero cuyas funciones se delimitan claramente en cuanto al momento de su intervención antes o durante el proceso electoral.

#### 4.1.4 Las Mesas Directivas de Casilla

Son los organismos que tienen a su cargo la recepción, escrutinio y computación del sufragio en las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales de la República. Dichos órganos electorales desde 1846 a la fecha están integradas invariablemente por un Presidente, un Secretario y dos escrutadores con los suplentes respectivos; sin embargo, desde 1946 hasta 1990 eran designados por el Comité Distrital correspondiente a propuesta de los partidos políticos contendientes, tomando en cuenta que fueran ciudadanos residentes en la sección del caso, en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tuvieran un modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones: hoy en día la legislación vigente a partir de 1990 establece que sean las Juntas Distritales Ejecutivas las que lleven a cabo permanentemente cursos de educación cívica y capacitación electoral, dirigidos a los ciudadanos residentes en sus distritos.

Las Juntas Distritales de referencia son las que integran las mesas directivas de casilla conforme al procedimiento señalado en el artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual prevé que en el mes de abril del año en que deban celebrarse las elecciones, las Juntas Distritales Ejecutivas procedan a insacular de las listas nominales de electores a un 20% de los ciudadanos por cada sección electoral, de entre los que una vez aplicadas las evaluaciones necesarias derivadas de los cursos de capacitación, integrará las mesas directivas y serán los Consejos Distritales los que notifiquen el nombramiento dado a los integrantes de cada casilla y los citen a rendir la protesta exigida por ley.

#### 4.1.5 El Registro Nacional de Electores

Es en términos generales el organismo técnico encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo

permanentemente depurado y actualizado y de elaborar las listas nominales de electores. Adquirió esta denominación a partir de la Ley Electoral Federal de 1951, porque la ley anterior de 1946 se refería al "Consejo del Padrón Electoral" dependiente de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, el cual se integraba con el Director General de Estadística, el Director General de Población el Director General de Correos; este organismo, además, era el encargado de hacer la división territorial para fines electorales y expedir y entregar las credenciales de votantes.

Durante la vigencia de las leyes posteriores, particularmente de 1951 a 1989, se establece la denominación de "Registro Nacional de Electores", dependiente de la Comisión Federal Electoral, con una función permanente de servicio público, cuyo director titular era nombrado por dicha Comisión Federal y el resto del personal de confianza, por el Director con la aprobación de la Comisión Federal.

La ley de 1977 (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales) además del Director señaló a un secretario general y a un Comité Técnico y de Vigilancia, este último integrado con tres representantes de las entidades del gobierno federal con funciones de estadística, informática y estudios del territorio nacional, además de un representante de cada uno de los partidos políticos registrados; este ordenamiento de 1977 señaló que dicho Registro Nacional de Electores se estructura con una oficina central con residencia en la capital de la República y con delegaciones a nivel estatal, distrital y municipal (en 1978 se implementaron las coordinaciones de zonas y las comisiones estatales y los comités distritales de vigilancia).

A partir de 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone la creación del ahora "Registro Federal de Electores" y establece que sea el Instituto Federal Electoral quien preste por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y de sus vocalías en las juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes a dicho Registro, que se compone de dos secciones: la del Catálogo General de Electores y la del Padrón Electoral,

mediante las acciones, según el caso, de la aplicación de la técnica censal total o parcial, la inscripción directa y personal de los ciudadanos y la incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativas al fallecimiento o habilitación, inhabilitación y rehabilitación de derechos políticos de los ciudadanos.

## AUTORIDADES ELECTORALES

Vigencia de la Ley	Autoridad	Facultades
1917	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ayuntamiento</li> </ul>	Organizar y vigilar las elecciones
1918-1945	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejo de Listas Electorales</li> <li>▪ Consejo de Distritos Electorales</li> <li>▪ Consejos Municipales</li> <li>▪ <b>Comisión Federal Electoral</b></li> <li>▪ <b>Comisiones Locales Electorales</b></li> </ul>	Formar y revisar las listas electorales permanentes
1946-1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Comisiones Distritales Electorales</b></li> <li>▪ <b>Mesas Directivas de Casilla</b></li> <li>▪ <b>Registro Nacional de Electores</b></li> </ul>	Organizar el proceso electoral
1990-1995	<p>Se crea el IFE con la siguiente estructura:</p> <p>a) Organos centrales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consejo General, Junta y General Ejecutiva y Dirección General</li> </ul> <p>El consejo general se integraba por:</p> <p>Ejecutivo Secretario de Gobernación (Presidente del Consejo)</p> <p>Legislativo 4 Consejeros, 2 de cada Cámara</p> <p>Partidos Políticos En proporción a su fuerza electoral</p> <p>b) Juntas Locales Ejecutivas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integradas por vocales provenientes del Servicio Profesional Electoral</li> </ul> <p>c) Juntas Distritales Electorales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integradas en forma similar a las locales, pero con funcionamiento exclusivo al proceso electoral</li> </ul> <p>d) Registro Federal de Electores</p>	IDEM

1996	<p>Surge la figura del Consejero Presidente, quien será el titular del Consejo General; en consecuencia, ya no será un representante del Ejecutivo, a quien se excluye de su integración.</p> <p>Dentro del Órgano Central se crea la Secretaría Ejecutiva, en lugar de la Dirección General con funciones netamente administrativas.</p> <p>La Designación del Secretario Ejecutivo es facultad exclusiva de los Consejeros Electorales, así como la de los Directores Ejecutivos.</p> <p>Los representantes del Poder Legislativo cuentan con voz pero sin voto en el Consejo General, y sólo habrá un Consejero por cada Grupo Parlamentario</p>	IDEM
------	---	------

#### **4.2 Partidos Políticos**

El régimen de los partidos políticos en México, como en el mundo, ha pasado por diferentes etapas de transición que van desde una prohibición legal en su existencia, a un reconocimiento indirecto a nivel de leyes secundarias, hasta la constitucionalización, ya fuere indirecta a través del derecho de asociación, o directa, mediante el reconocimiento expreso como partidos políticos con derechos y obligaciones de contribuir a la integración de la representación nacional, ajustando su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Escribir sobre el régimen de los partidos políticos en México, es prácticamente hacer alusión a nuestra historia político-constitucional de más de un siglo a la fecha, es incursionar en una infinidad de datos legales con una enorme probabilidad de no ser exhaustivos; por lo que se abordará este tema mediante una investigación documental que parte del principio metodológico fincado un breve análisis histórico-comparativo entre las diferentes leyes a partir de nuestro régimen constitucional de 1917, por ser la Constitución Política de esta fecha la

que rige actualmente y bajo la cual se encuentran integrados los poderes de nuestro Estado de Derecho; así como en el análisis legal de las disposiciones vigentes en la materia.

#### 4.2.1. Devenir histórico-electoral de los partidos políticos

En México, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 y la del 2 de julio de 1918, contaron con un apartado especial para regular a los partidos políticos; sin embargo, en los escasos artículos que hacían alusión a ellos claramente se daba el mismo peso político a un candidato independiente que a un partido político, porque conforme al texto de la ley los candidatos no dependientes de partidos políticos tenían los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos.

Durante la vigencia de estas leyes se organizaron partidos nacionales caudillistas, es decir, no gobernaban sus actos por un programa, una ideología y una serie de normas, sino por la voluntad personal de algunos jefes revolucionarios, quienes los sostenían y dirigían de acuerdo a sus intereses. La ley de 1918 exigió a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo, requería el registro de candidatos, no así el de partidos, ya que este último requisito fue hasta la ley de 1946. La ley de 1918 estuvo vigente más de 28 años y durante su vigencia se gestó la formación partidaria en el nivel de las entidades federativas y de las regiones, principalmente entre 1918 y 1920.

Por su parte, la ley de 1946, abroga a la anterior y establece una serie de requisitos cuyo cumplimiento era prácticamente imposible por parte de los partidos políticos. Es un ordenamiento más preciso y complejo (característica que a partir de entonces van a tener todos los subsecuentes ordenamientos electorales), por primera vez exige el registro de los partidos políticos para que puedan participar en las elecciones, frena la participación de las candidaturas independientes.

Es de resaltar que, durante la vigencia de la ley de 1946 se evitó que la oposición se expresara en el plano electoral, situación que provocó tensiones y desalientos sociales que se expresaron en tres formas: el abstencionismo, la violencia física y las manifestaciones populares.

Esta ley (1946) designa un espacio mayor en la regulación específica de los partidos políticos; el capítulo III "De los partidos políticos" contiene un número mayor de preceptos que los ordenamientos electorales anteriores; define los mismos como "asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política" y, por primera vez, se establece la obligación de registrar a los partidos políticos nacionales para contender en las elecciones, de lo que se infiere que sin dicho registro no podían ejercer ninguno de los derechos que la ley les confería, no podían ostentarse como tales y, en consecuencia, no tenían personalidad jurídica.

Esta ley, además, reguló a las coaliciones e incluso a las confederaciones de partidos nacionales, ya no reconoció derecho alguno para registrar a los candidatos independientes, incluyendo el principio que avalarían las subsecuentes legislaciones: "solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos"; no obstante, esta ley reconoció el derecho a los candidatos registrados a designar representantes ante los organismos distritales.

Ley Federal Electoral de 1951, prácticamente idéntica a la anterior, salvo casos contados en donde hizo más difícil la obtención del registro de los partidos políticos, aumentando las causas de cancelación del registro. Esta ley fue la iniciadora del derecho otorgado a los partidos para investigar las labores de otros. Se caracteriza por el mayor control en las elecciones. Sufrió reformas en 1963 y 1971 que merecieron cambios constitucionales a los artículos 54 y 63.

Ley de 1973, otorga nuevas prerrogativas a los partidos políticos para allegarse de recursos económicos y disminuye el número de afiliados facilitando el registro de nuevos partidos políticos. Esta ley sólo estuvo vigente en las elecciones

federales de ese año. Esta ley también menciona lo del registro ante la Secretaría de Gobernación. Distinguía entre confederaciones y coaliciones que tenían los mismos derechos y obligaciones que un partido político.

Esta ley (al igual que la siguiente de 1977 y el Código de 1987) estableció la prerrogativa de los partidos políticos al uso de un espacio en radio y televisión del tiempo que le corresponde al Estado (10 minutos quincenales en la ley de 1973 y 15 minutos mensuales en los otros ordenamientos) en forma igualitaria entre los diversos partidos y no por fuerza electoral; y por último, esta ley también reguló el derecho de un partido a solicitar que se investiguen las actividades de otro pero es la que suprime la garantía de audiencia al partido político afectado por la investigación llevada a cabo ante la Secretaría de Gobernación, pero, deja al final en el capítulo de sanciones el supuesto de que ninguna suspensión o cancelación de registro podría afectar la garantía de audiencia.

Es con la reforma constitucional de 1977 y la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de ese mismo año cuando la Ley fundamental declara a los partidos políticos como entidades de interés público. Esta ley tuvo dos reformas en 1980 y en 1982, las cuales incluyeron el derecho de los partidos políticos a nombrar representantes y algunas causas más de la pérdida del registro.

Como se mencionó, esta ley consideró la posibilidad expresamente de que los ciudadanos se organizaran en partidos políticos y en asociaciones políticas nacionales y define a los partidos políticos como formas típicas de organización política.

Estableció también, el registro de los partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral en dos vías: el definitivo y el condicionado, distinguiendo los procedimientos en ambos casos, así como precisando que los partidos políticos con registro definitivo podrían designar comisionados en los diversos organismos electorales con voz y voto, no así los de registro condicionado que sólo tenían voz.

No obstante ello, la realidad política en el sistema electoral mexicano distaba mucho de sus postulados teóricos. A más de una década de la publicación de su obra "Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano", Luis J. Molina Piñeiro<sup>76</sup>, dibujaría la realidad que venía prevaleciendo históricamente en el sistema electoral mexicano al sustentar que:

*El gobierno y el partido en el poder, prácticamente, actúan sin fuerzas contrarias frente a ellos, debido a que los partidos de oposición existentes no poseen un número de miembros que les permita influir de manera relevante y, lo que es de mayor importancia, carecen de cuadros intermedios organizados y dedicados únicamente a la política práctica. Por ello, la oposición es poco significativa y centra su actividad en cambiar algunas prácticas viciadas, como la corrupción del gobierno y la manipulación de las masas por el partido en el poder.*

Por su parte, el Código Federal Electoral de 1986 definió a los partidos políticos como formas de organización política que constituyen entidades de interés público. Este Código estableció igualmente el registro de los partidos políticos ante la Comisión Federal Electoral, pero ya no alude al registro condicionado. Señala el derecho a que tienen los partidos políticos al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en el Código. Aún cuando reguló expresamente en capítulo por separado y con una mejor técnica legislativa a las asociaciones políticas nacionales, estableciendo con claridad la forma de organizarlas, de obtener su registro, sus derechos y obligaciones, etc., así como los frentes, coaliciones y fusiones de partidos, mantuvo el principio de la exclusividad de los partidos políticos al derecho de registrar candidatos a cargos de elección popular.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) permite una participación equitativa de los partidos políticos en la formación de los organismos electorales, reconoce a aquellos el derecho de participar en la formación del padrón electoral mediante el uso de medios informáticos, facilita el

---

<sup>76</sup> Luis J. Molina Piñeiro. "Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano", UNAM, 1983, p. 181.

acceso a los medios de comunicación y reglamenta una asignación más equitativa del financiamiento público.

De igual manera se introduce un sistema de representación más equitativo, tanto en los órganos electorales como en la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que guarda un equilibrio proporcional a su fuerza electoral, esto es, al porcentaje de la votación obtenida y el número de comisionados o de curules asignadas.

Con motivo de la reforma electoral de 1996, se incrementa del 1.5 al 2% el tope mínimo para conservar el registro, así como los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. De igual manera, se suprime la modalidad de registro condicionado que establecía el COFIPE de 1990, planteando un periodo de gracia que comprendería el resultado de los comicios federales de 1996 hasta el 2000 para que el partido que no alcanzara el 2% de la votación nacional emitida, no perdiera su registro, pero si las prerrogativas y derechos establecidos en el Código.

Otro dato sobresaliente en esta reforma consistió en la clasificación y regulación del financiamiento público para los partidos políticos, donde destaca la creación de tres "bolsas" que el legislador denominaría en atención al objetivo a emplear:

- a) Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes;
- b) Para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, las que el legislador denomina "gastos de campaña"; y
- c) Por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, reconocidas jurídicamente como "actividades específicas como entidades de interés público".

No menos trascendental resulta la prohibición expresa que se hace a los partidos políticos de llevar a cabo las afiliaciones de maneras corporativas, para lo que la reforma constitucional dispuso en su artículo 35, el reconocimiento al derecho de "asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país".

Por otra parte, la novedad que presenta la reforma electoral en comento, se refiere al reconocimiento que se hace a las agrupaciones políticas como "formas de asociación ciudadana", las cuales gozarán de prerrogativas y derechos, así como podrán participar en procesos electorales a través del registro de un partido político, lo que no significa que se trate de coaliciones. Es decir, las candidaturas surgidas de los acuerdos de participación que sostengan con el partido político, serán registradas por el partido y serán votadas con la denominación, emblema, color o colores de éste. Así mismo, se establece el procedimiento para el registro de agrupación política nacional sin descuidar las causales de pérdida de su registro.

#### 4.2.2. La constitucionalización de los partidos políticos

La etapa de la constitucionalización de los partidos políticos se divide en dos grandes subetapas: <sup>77</sup>

- 1ª. La constitucionalización indirecta.- La Constitución de 1917 no estableció preceptos específicos sobre los partidos, cuya existencia tuvo que sustentarse durante mucho tiempo sólo en el derecho constitucional de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país, que como garantía individual se establece para los ciudadanos mexicanos. La existencia de los partidos políticos estaba prevista a nivel de ley ordinaria o secundaria.

---

<sup>77</sup> García Orozco, Antonio. "Legislación Electoral Mexicana 1812-1988", tercera edición, editorial Adeo, México 1989, pp. 76-81.

2ª. La constitucionalización directa.- Aunque en la legislación electoral se regulaban los requisitos para la intervención de los partidos en los procesos correspondientes, a nivel constitucional no fue sino hasta 1963 cuando por primera vez se hizo mención expresa de ello, fundamentalmente al establecer el sistema electoral para la representación de las minorías conocido como de diputados de partido, al que se hará referencia más adelante.

Sin embargo, la debida constitucionalización de los partidos políticos en México ocurrió en 1977, como parte de la denominada reforma política, al reformarse el artículo 41 constitucional. La base constitucional determina que los partidos políticos son entidades de interés público, lo que implica precisamente el reconocimiento de su naturaleza como sujetos de derecho público y de esta manera dejaron de ser simples asociaciones de carácter privado. La Constitución obliga al Estado a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen y participen en las elecciones federales, estatales y municipales.

Los tres fines fundamentales que el orden constitucional mexicano reconoce a los partidos políticos son:

1. Promover la participación del pueblo en la vida democrática;
2. Contribuir a la integración de la representación nacional; y
3. Hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que los propios partidos postulen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Parte de los problemas que se han confrontado en el proceso de regulación de los partidos políticos ha tenido que ver con la determinación de su naturaleza jurídica. Evidentemente se trata de una asociación de individuos que pretenden alcanzar

objetivos no sólo de carácter privado que incumban únicamente a sus integrantes, sino inclusive de derecho público, como aspirar a ejercer el poder público.

Es por eso que la dicotomía derecho público-privado ha estado presente en el debate sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos. Los intereses de los partidos no se agotan en los intereses de sus miembros, razón por la cual su naturaleza jurídica no puede limitarse a las normas del derecho privado. Algunos autores los conciben como órganos auxiliares del Estado, y otros como intermediarios entre la sociedad y el Estado.

La regulación de los partidos políticos tiene que ver con distintos aspectos que están vinculados con su reconocimiento legal, su funcionamiento interno, sus derechos y sus obligaciones.

## PARTIDOS POLITICOS

Vigencia de la Ley	Regulación
1917	Permitía la candidatura independiente
1918-1945	Continuaba permitiendo el registro de candidato independiente.  A diferencia de la de 1917, exigía a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo
1946-1950	Desconoce la figura de candidato independiente al exigir el registro de los partidos políticos para poder participar en las elecciones  Define a los partidos políticos como asociaciones
1951-1972	Dificulta la obtención del registro de los partidos políticos, aumentando las causas de su cancelación  Reglamenta coaliciones
1973-1976	Facilita el registro de nuevos partidos políticos, disminuyendo el número de afiliados  Distingue entre confederaciones y coaliciones  Otorga el uso de espacio en radio y televisión del tiempo que le corresponde al Estado, en forma igualitaria entre los partidos y no por fuerza electoral
1977-1985	Se declara a los partidos políticos como entidades de interés público  Establece el registro definitivo y condicionado
1986-1989	Ya no alude al registro condicionado  Otorga el derecho al financiamiento público
1990-1995	Bajo el principio de equidad integra los órganos electorales, asigna el financiamiento público que ya existía y aplica un sistema de representación en la Cámara de Diputados y Asamblea de Representantes del Distrito Federal.  Permite a los partidos participar en la formación del padrón electoral
1996	Se otorga capacidad jurídica a las agrupaciones políticas como "formas de asociación ciudadana"; se les permite participar en procesos electorales mediante acuerdos de participación con un partido político, pero no podrán hacerlo con coaliciones.  De igual manera, las agrupaciones políticas gozan de prerrogativas económicas.  Por cuanto a los partidos políticos, se prohíbe la "afiliación corporativa".  Se exige el 2% de la votación como tope mínimo para conservar el registro y derechos y prerrogativas.

### **4.3. Régimen Jurídico de las candidaturas**

#### 4.3.1. Los candidatos

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 (promulgada por Venustiano Carranza), así como la Ley para la elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918 (igualmente promulgada por Carranza), tienen la nota común de haber dado auge a las candidaturas independientes, las cuales contaban con una serie de prerrogativas similares a las de cualquier otro candidato propuesto por los partidos políticos, por ejemplo: recurrir a los instaladores de las casillas electorales, designar representantes en las casillas, o presentar durante la elección o computación, las protestas escritas por infracciones a la ley, e inclusive, bajo el régimen de la ley de 1918 los candidatos podían presentar peticiones de nulidad de votos, directamente ante la Junta Computadora, siempre que fuesen apoyados por pruebas fehacientes al instalarse la Junta.

A diferencia de las leyes anteriores, la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, promulgada por Manuel Avila Camacho, no reconoció derecho alguno para registrar a los candidatos independientes, como ya se dijo, esta ley fue la que señaló en forma expresa que: "solamente los partidos políticos podrán registrar candidatos", situación que reiteradamente se incluye en cada uno de los textos legislativos posteriores, a pesar de que por otra parte se ha requerido, el espacio en las boletas electorales para que el elector escriba el nombre del candidato no registrado de su elección, a lo que ya no se le da más ningún valor jurídico en cuanto a resultados de la contienda electoral.

De esta manera vemos como poco a poco los partidos políticos, en su calidad de personas jurídicas, van obteniendo un espacio en el campo electoral, van incrementando su esfera de derechos y obligaciones, lo que genera de manera inversamente proporcional una disminución en las prerrogativas otorgadas y ejercitadas por otros entes jurídicos o personas que intervienen en las cuestiones

electorales, como son los propios candidatos y los ciudadanos mismos. Por ejemplo: durante la vigencia de la Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951, promulgada por Miguel Alemán Valdés, y hasta el Código Federal Electoral, los candidatos contaron con el derecho de presentar las protestas por infracciones a la ley electoral; de objetar por escrito el señalamiento del lugar para la instalación de casillas, así como el nombramiento de los miembros de las mismas; de recurrir por escrito ante el superior jerárquico, los actos o resoluciones del inferior que afectaran directamente sus intereses; así como el derecho a designar representantes personales (en algunos casos como en 1977 eran representantes comunes), ante los diferentes organismos electorales como lo eran las Comisiones Locales, los Comités Distritales y las Mesas Directivas de Casilla, en los términos señalados expresamente en cada uno de dichos cuerpos normativos.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977, promulgada durante la vigencia de José López Portillo es la que principia por limitar expresamente la participación del candidato en materia contenciosa, ya que considera que para la interposición de cualquier recurso, los representantes de un partido político y de sus candidatos deben actuar conjuntamente sin que se admita intervención por separado respecto a un mismo candidato, lo cual interpretado en el sentido que más beneficia a las partes, se desprende que deben entenderse tanto los partidos como los candidatos como coautores del mismo recurso intentado, sin negar a los candidatos la posibilidad de impugnar por su parte, en aquellos casos en que los representantes partidistas no lo hayan hecho.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, sólo reconoce a los candidatos una participación directa en los actos políticos de campaña y propaganda electoral, de reuniones públicas y asambleas, de marchas y en general aquellos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas. Sin embargo, no reconoce una intervención directa, sino en coadyuvancia auténtica de los candidatos en

cuestiones contenciosas, con respecto a los partidos políticos al cual pertenezcan; ya ni digamos del hecho de que la actual legislación expresamente impide a los candidatos o representantes populares tener acceso a las casillas, salvo que sea para ejercer su derecho de voto, como lo enuncia el artículo 219 párrafo sexto del citado Código, situación última que por ejemplo no se aprecia en el Código anterior de 1987, en el que aún se otorga el derecho a los candidatos de permanecer en la casilla electoral, de acuerdo al artículo 262 del Código Federal Electoral citado.

Lo más relevante de la reforma electoral de 1996 en materia contenciosa es que desaparece el título relativo en el COFIPE para crearse la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que recoge los elementos sustantivos y adjetivos de un ordenamiento jurídico procesal. De esta manera, en materia de candidaturas el artículo 12 de la referida Ley establece las reglas las cuales estarán obligados a cumplir los candidatos para participar como coadyuvantes del partido político que los registró.

## LOS CANDIDATOS

<b>ORDENAMIENTO JURÍDICO</b>	<b>DISPOSICIÓN</b>
Leyes del 6 de febrero de 1917 y del 2 de julio de 1918	Permitían las candidaturas independientes y su capacidad jurídica para protestar por escrito aquellas infracciones de la Ley Electoral
Ley Electoral del 7 de enero de 1946	Se desconocía el derecho a registrar candidatos independientes, estableciendo la exclusividad de los partidos políticos para tal efecto. Se mantenía el derecho a los candidatos de presentar las propuestas por infracciones a la ley electoral.
Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951	Conservaba las prerrogativas otorgadas a los candidatos de recurrar los órganos electorales cualquier infracción a la ley electoral
Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales del 28 de diciembre de 1977	Limitaba la participación de los candidatos en materia contenciosa, condicionando que la participación de éstos para la interposición de cualquier recurso sólo podía realizarse conjuntamente con los representantes del partido político postulante.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990	y En materia contenciosa, sólo en coadyuvancia permitía la participación de los candidatos.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1996	y Surge la candidatura a senador por representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Se reglamentan las reglas en que se permite a los candidatos participar como coadyuvantes del partido político que los registró.

### 4.3.2. La participación ciudadana

¿Qué podemos decir de la participación ciudadana en general? Como es sabido, la calidad ciudadana no siempre ha estado referida en los términos en que ahora la entendemos, en igualdad de circunstancias para el varón y la mujer, ya que en un principio sólo se permitía el derecho del voto a los varones mayores de 18

años si eran casados o de 21 si no lo estaban, que contaran con el goce de sus derechos políticos y se hubieran inscrito en el Registro respectivo, situación que se había heredado del Constituyente de 1917 y que paulatinamente fue modificándose, toda vez que bajo la vigencia de la Ley de 1951, concretamente en 1953, durante la Presidencia de Adolfo Ruiz Cortínez, se reforma por primera vez el artículo 34 constitucional que reconoce la loable oportunidad a la mujer de ejercer el derecho a votar y de ser votada en las elecciones y, después en 1969, con Gustavo Díaz Ordaz, se modifica nuevamente el citado artículo 34 de la Ley fundamental pero ahora en cuanto hace a la edad ciudadana, la que fija indistintamente a los 18 años.

La intervención de la ciudadanía en cuestiones electorales se ha visto paulatinamente restringida, toda vez que en 1917 existió una participación directa de la ciudadanía en esta materia, particularmente contenciosa, ya que no sólo podían los empadronados en una sección "recusar" al instalador designado para esa sección, debiéndolo hacer por escrito, en los términos de la ley; o reclamar - verbal o por escrito- la supresión del nombre de un ciudadano indebidamente inscrito; o gestionar hasta antes del segundo domingo de junio (a menos de un mes anterior a las elecciones), ante el Comité Distrital, las modificaciones a las listas nominales; sino inclusive los ciudadanos estaban facultados por ley para reclamar ante la Cámara de Diputados o Senadores la nulidad de una elección e igualmente estaban facultados para presentar propuestas escritas ante la casilla, al término de la computación, por infracciones a la ley.

Finalmente, en la actualidad el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que solamente los ciudadanos tienen derecho a recurrir cuando sean incluidos o excluidos indebidamente en el listado nominal de electores en las oportunidades defensivas que señalan los artículos 294 y 295 del referido ordenamiento jurídico.

## CONTENCIOSO ELECTORAL

LEY ELECTORAL	NORMATIVIDAD
1917	<p>La autoridad judicial era competente para resolver (en juicio sumario) los expedientes que le hubieren turnado las juntas computadoras.</p> <p>La resolución era comunicada a la Cámara de Diputados y Senadores</p>
1918	<p>Estableció el procedimiento en los mismos términos que la anterior.</p> <p>Implementó el recurso de apelación</p>
1946	<p>Retira la competencia a los jueces ordinarios del Poder Judicial para conocer y resolver controversias en materia electoral.</p> <p>Corresponde a la Comisión Local Electoral conocer las reclamaciones presentadas ante las casillas electorales o ante ella misma.</p>
1951	<p>Se destina un capítulo especial en la ley que se denomina "garantías y recursos" con lo que se regulan expresamente los medios de impugnación</p>
1977	<p>Se enuncian con precisión los diversos medios de impugnación o recursos en materia electoral</p>
1987 Código Federal Electoral	<p>Define el concepto de recurso, estableciendo un catálogo de los mismos y enunciando a detalle los sujetos recurrentes.</p> <p>Crea el tribunal de lo Contencioso Electoral, permitiendo así la participación de un tribunal en su carácter de autoridad jurisdiccional especializada</p>
1990 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	<p>Surge el Tribunal Federal Electoral en lugar del contencioso electoral, estableciéndose que sus resoluciones tendrían el carácter de definitivas, así como la facultad de fijar criterios obligatorios (jurisprudencia).</p>

### ***4.4 Contencioso Electoral***

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1917, los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes, así como cualquier ciudadano empadronado en la sección podía presentar "reclamaciones" por suplantación de votos o error en el cómputo de votos. Las Juntas Computadoras al revisar cada expediente mandaban reclamaciones a la autoridad judicial competente para que

en juicio sumarísimo los tramitaran (no debiendo tardar más de seis días), y dictaran la resolución correspondiente, que era comunicada a la Cámara de Diputados y de Senadores.

Igualmente la Ley de 1918 estableció que contra las resoluciones de los Consejos Municipales sobre las reclamaciones al padrón electoral, conocerán los jueces letrados del lugar y sus fallos podían ser impugnados aún en apelación ante el Tribunal Superior. Esta ley también señaló el supuesto jurídico de presentar peticiones (por parte de electores y ciudadanos) de nulidad de votos, hechas por escrito y con pruebas idóneas, ante la Junta Computadora, quien debía remitir el expediente (tanto de las reclamaciones presentadas ante la casilla, como ante ella misma) a la autoridad judicial competente, debiéndose resolver el caso a los quince días; contra la resolución del juez procedía el recurso de apelación.

Por su parte, la Ley de 1946 ya no da competencia a los jueces ordinarios del Poder Judicial para conocer y resolver controversias en materia electoral; sin embargo, permite la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la declaración de nulidad. Las Juntas Computadoras al terminar la revisión de los expedientes electorales, comunicaban a la Comisión Local Electoral las reclamaciones que se hubiesen presentado ante las casillas electorales o ante ella misma para que ésta practicara la averiguación correspondiente, que no podía durar más de quince días y cuyos resultados debían comunicarse a la Legislatura Local que correspondiera o a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y con copias a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

Es la Ley de 1951 el primer ordenamiento electoral que consideró un capítulo especial para regular los medios de impugnación en esta materia, denominado "Garantías y Recursos", y aludió (al igual que la siguiente ley de 1973) a la regla general de que todo acto es impugnabile, toda vez que sostuvo que "En los casos en que la ley no establezca recurso especial para reclamar contra los actos de organismos electorales, los interesados podrán recurrir por escrito ante el

organismo jerárquico superior, acompañando las pruebas correspondientes. El recurso deberá resolverse dentro de tres días, salvo que hubiere diligencias que practicar..."

A pesar de ello, no es sino hasta la Ley de 1977 cuando se enuncian con precisión los diversos medios de impugnación o recursos en materia electoral.

Por su parte, el Código Federal Electoral de 1987 define lo que debe entenderse por recurso, estableciendo un catálogo de los mismos y enunciando a detalle los sujetos recurrentes. Este Código cuenta con una mayor precisión normativa procesal de los recursos, aunque con ciertas lagunas superadas en la legislación posterior, dando competencia no nada más a los organismos electorales hasta ese entonces formados, sino incluso al Tribunal de lo Contencioso Electoral, con la competencia y naturaleza jurídica que quedó señalada en capítulos anteriores. Este Código es el que gesta una nueva etapa en el contencioso electoral, toda vez que permite la participación de un Tribunal en su carácter de autoridad jurisdiccional especializada por razón de la materia para conocer y fallar las controversias en materia electoral. En 1990, se transformó en Tribunal Federal Electoral, implementando su estructura y sus funciones, pero sobre todo se estableció, en la vigente legislación, que sus resoluciones son prácticamente definitivas, además de que ahora se pueden fijar criterios obligatorios (jurisprudencia) mediante la resolución de tres recursos iguales, en el mismo sentido dictados por la Sala Central del Tribunal o cuando se resuelva en contradicción de criterios de otras Salas, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

#### ***4.5 Escrutinio y Cómputo. Documentación Electoral***

En un principio, reiteramos, la organización de las elecciones era una actividad exclusivamente gubernamental; en la medida en que fue participando la sociedad

se abrió un espacio para corresponsabilizarla en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral.

De esta manera, en la Ley de 1946 textualmente se señala que dicha responsabilidad es "...por igual al Estado y a los ciudadanos mexicanos..." (artículo 4); posteriormente, las leyes electorales de 1951, 1973, 1977 y 1987 incluyeron a los partidos políticos legalmente registrados en el deber de participar en dicha organización y es ahora que la misma Constitución en su artículo 41 dispone expresamente que "la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley...".

La fecha de las elecciones desde 1917 ha sido principalmente en día domingo, salvo bajo la vigencia del Código Federal Electoral de 1987 que se realizaron el primer miércoles de septiembre.

Por otro lado, si bien es cierto que los diferentes ordenamientos aludían a la connotación de "procesos electorales", no fue sino hasta el legislador de 1977 cuando se precisan los alcances que debía dársele a este término, ya que consideró que para los efectos de la ley, el proceso electoral comprendía el conjunto de decisiones, actos, tareas y actividades que realizaban los organismos político-electorales, los partidos políticos y los ciudadanos; más tarde, el Código Federal Electoral textualmente delimitó la fecha en que quedaba comprendido el proceso electoral, sosteniendo al respecto que éste se iniciaba en el mes de octubre del año anterior a la elección ordinaria, y concluía en el mes de octubre del año de los comicios federales, comprendiendo las etapas de preparación de las elecciones, de la jornada electoral y la posterior a la elección (artículo 158); y hoy en día, el Código vigente señala que el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, realizados por las autoridades electorales, los partidos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la

renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (artículo 173), y comprende las etapas de preparación de la elección, de la jornada electoral, de resultados de las elecciones y de calificación de las elecciones.

La Ley de 1977 previno que el día de la elección, a las ocho de la mañana se presentara el instalador y su suplente y los empadronadores de la sección, en el lugar designado para instalar la casilla; y si a esa hora no se habían presentado cuando menos nueve de los ciudadanos inscritos en el padrón de la sección, se les mandaba a citar por conducto de la policía, y mediante orden escrita, a las personas necesarias para completar ese número y se procedía a nombrar al Presidente, Secretario y dos escrutadores (artículo 18), si no se presentaban sin causa justificada después de haber sido citados, eran castigados como responsables del delito de desobediencia a un mandato de la autoridad (artículo 19). Existían resultados preliminares que eran fijados por los presidentes de casilla en el exterior del local que ocupaba después de hacer el primer conteo de votos (artículo 36), después las Juntas Computadoras de votos se integraba con los presidentes de las casillas reunidos con la autoridad municipal de la cabecera del distrito electoral, y de entre ellos se designaba al Presidente y Vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores, y efectuaban el cómputo.

Vale la pena comentar que las leyes de 1946, 1951 y 1973, establecieron la posibilidad de formular en papel simple las boletas y las actas, si para las 12:00 horas del día de la elección la documentación oficial no estuviera en poder de los funcionarios, quienes autorizaban a hacerlo, conforme al texto expreso de las leyes de referencia, porque en estas circunstancias la ley confería valor a dichos documentos aún cuando no correspondieran al modelo aprobado por la Comisión Federal Electoral y a falta de lista nominal, los electores votaban, siempre y cuando no fueran objetados por la mesa directiva o por los representantes de los

partidos políticos, candidatos y fórmulas; hechos mismos que se hacían constar en el acta de instalación.

La Ley de 1977 ya no menciona sobre la elaboración de las boletas con papel simple, y respecto de las casillas, éstas debían instalarse a más tardar a las 8:30 a.m., legándose posteriormente al consenso de los representantes partidistas y de los candidatos para nombrar de inmediato a los funcionarios correspondientes, en ausencia del auxiliar del Comité Distrital Electoral quien en su caso estaba facultado para instalar (artículo 183).

#### ***4.6 Sistemas Electorales. Sistemas de Nulidades y Calificación de Elecciones***

Durante la vigencia de las leyes de 1917, 1918, 1946 y en sus inicios la Ley de 1951, imperó el sistema de escrutinio mayoritario, resultando triunfador aquel candidato o partido político que obtuviera el mayor número de votos durante la contienda electoral, por lo que prácticamente este sistema era restrictivo y excluyente de los partidos menores o de oposición, con que se impidió durante todo este tiempo el acceso al poder de otros partidos políticos a los órganos de representación. En 1963 (durante la vigencia de la Ley de 1951), se modifica la Constitución para establecer un sistema de mayoría combinado con otro denominado "Diputados de Partido", lo cual permitió el acceso de otros partidos políticos a la Cámara de Diputados, por lo que la Ley de 1973 al incorporar al texto del artículo 54 reformado de la Ley Fundamental, reguló a los Diputados de Partido que eran los acreditados por los mismos partidos políticos que habían obtenido el 2.5% de la votación total en el país en la elección respectiva, en menos de veinte distritos electorales, en virtud de que con estos extremos se les confería el derecho de acreditar, de sus candidatos, a cinco diputados y a uno más hasta veinte como máximo, por cada 1/2% más de los votos emitidos.

Para 1977 se estableció un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, por lo que la Cámara se integró con 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, y a partir de entonces se establecieron dos vías de acceso a la Cámara, dando lugar a un pluralismo en su conformación. En 1986 aumenta a 200 el número de Diputados electos por representación proporcional, quedando igual el número de 300 de mayoría, por lo que se sostiene en México la existencia de un sistema electoral mixto con predominante mayoritario. La Constitución vigente establece en el referido artículo 54, la forma de asignación de los Diputados de representación proporcional, que vienen a desarrollar los Códigos siguientes como son en 1987 el Código Federal Electoral y en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por lo que refiere al sistema de nulidad y calificación de elecciones, observamos que la Ley de 1917 regulaba la nulidad del voto, de la votación y de la elección, por ejemplo: si un elector no votaba en la casilla en la que estuviera empadronado ese voto era nulo (artículo 31) y entre las causas de nulidad de una elección estaba el haber mediado cohecho o soborno o amenazas graves a la autoridad (artículo 57).

La calificación de las elecciones la efectuaban las Juntas Preparatorias integradas por los Diputados y Senadores que habían sido electos y habían obtenido las credenciales correspondientes, quienes debían constituir una comisión compuesta de quince miembros (Diputados) y una de seis (Senadores) para que "examinaran la legitimidad del nombramiento de todos los miembros de la Cámara", y después se integraba otra comisión de tres miembros en cada Cámara para que revisaran la de la primera comisión. Esta ley preveía el establecimiento de una segunda Junta Preparatoria, en la que se presentaban los dictámenes respectivos, y su resolución era irrevocable sobre la validez o nulidad de cada elección de propietario o de suplente.

En la Ley de 1918 primero se presentaban peticiones de nulidad de votos ante la misma Junta Computadora, o en su caso, también todo ciudadano mexicano, vecino de un distrito electoral, de una Entidad o del Distrito Federal, tenía derecho a reclamar ante la Cámara de Diputados, la nulidad de la elección de Diputado, de Senador o de Presidente de la República, estas reclamaciones no estaban sujetas a formalidad alguna.

Por su parte, la Ley de 1946 implantó el régimen de que cada Cámara hiciera la calificación de elecciones de sus propios miembros, y la de Diputados además calificaba a la de Presidente, procediendo al estudio de los expedientes y escuchando, de estimarlo necesario, al Comisionado de la Cámara en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y solicitar a dicha Comisión cualquier dato e información relativa. De considerar la Cámara que hubo violación al voto, podía solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una investigación en los términos del artículo 97 constitucional, la que según elementos de juicio podía hacer la declaración de nulidad, comunicando el resultado al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal para los efectos que hubiere lugar en la calificación de las elecciones. Esta ley igualmente distinguía entre la nulidad del voto de un elector, la nulidad de la votación recibida en una casilla y la nulidad de una elección. El derecho a reclamar la nulidad lo podían ejercitar tanto los ciudadanos (vecinos del distrito o entidad en cuestión) como los partidos políticos, nada decía de los candidatos.

Durante la vigencia de la Ley Electoral de 1951 y las de 1973 y 1977 se incluye el supuesto de que una vez efectuado el cómputo de elecciones por la Comisión Federal Electoral y habiendo obtenido los candidatos triunfadores la constancia respectiva, debían presentarla para su registro ante la Comisión Federal Electoral, la que podía negar el registro si a su juicio había irregularidades graves en el proceso electoral. La Ley de 1951 ya no da intervención a la Suprema Corte en materia electoral y tampoco contempla la nulidad de voto de un elector, sólo la

nulidad de votación recibida en casilla y la de una elección. También estableció un capítulo especial sobre la calificación de las elecciones.

La reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de abril de 1990, presentó reformas sustanciales a los artículos 41 y 60. Entre los lineamientos innovadores tenemos, como ya se dijo, la creación del Tribunal Federal Electoral, con el seguimiento de un sistema impugnativo uniinstancial, en donde sus resoluciones son inatacables, salvo las que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, que sí pueden ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales. Se mantiene el sistema de autocalificación de las elecciones de Diputados y Senadores. Se conserva a los Colegios Electorales como la última instancia en la referida calificación y se marcan los lineamientos de calificación, distinguiéndose que en aquellos casos cuando no haya habido impugnación ante el Tribunal, entonces la modificación al otorgamiento de las constancias o al resultado de la elección sólo podrá darse por inelegibilidad del candidato o por hechos supervenientes; y en aquellos casos cuando el Tribunal hubiere dictado sentencia, entonces la modificación por parte del Colegio será por inelegibilidad del candidato, o cuando hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas en la motivación del fallo, o cuando éste fuese contrario a derecho.

## TERCERA PARTE

### TENDENCIAS Y RUMBOS DEL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

*Con la trágica experiencia de 1994 (movimiento Zapatista en Chiapas, homicidios de Luis Donaldo Colosio y Fco. Ruiz Massieu), hubo voces que alertaron que ante la ausencia de una integral reforma del Estado, la violencia parecía entonces una posibilidad de remover a un presidencialismo excluyente.*

*El suscrito*

#### **Generalidades**

A partir de las elecciones federales de 1988, el horizonte político en México era de innovación y algunos hablaban de transición democrática. No veníamos de una dictadura, pasábamos, sí, de un sistema de baja competencia a otro de alta competencia política, por lo que no quedaba a discusión la necesidad de una reforma electoral.

En 1994, la hegemonía tradicional del PRI se veía amenazada por la necesidad de celebrar elecciones en condiciones inéditas para la vida política nacional. No es poca cosa si consideramos que sobre esa hegemonía se levantó el régimen político mexicano que siguió a la revolución, y sobre ella se construyó la estabilidad política que por años representó la credencial más preciada de México frente al resto de Latinoamérica. Gracias a la transmisión pacífica y "pactada" del mando presidencial, ese régimen había generado certezas que hoy se ven amenazadas por la incertidumbre del rumbo político nacional.

Para Mauricio Merino, la enfermedad que ha provocado esta crisis es, pues, la democracia. El politólogo mexicano sostiene que sí se puede hacer algo para salir adelante de esta crisis política, al señalar que:

si insistimos en que la democracia es la enfermedad para un cuerpo enfermo, también es la curación para las partes sanas de México: una vacuna. Y además, es la única que tenemos para evitar que el país se desangre. Contra la violencia, el antídoto no es la vuelta al pasado (se refiere a la forma de resolver los problemas por medio de las balas como al inicio del presente siglo). Contra la violencia, la democracia".<sup>78</sup>

Muchas veces se subestima la importancia política del tema electoral y no se aprecia correctamente lo que en verdad está en juego. Máxime cuando se plantea una futura reforma electoral en medio de una severa crisis económica y de una posible transición de un sistema político a otro. Esta posible transición ha dado muestras muy claras de estar presente entre nosotros: los actos de violencia política, el desgaste de las instituciones, la precariedad del imperio de la ley, la vigencia de los pactos extralegales, etc.

Estos síntomas de transición, sin lugar a dudas, generan mucha confusión, no solamente entre la población, sino también entre los propios actores políticos. Un ejemplo de ello es el hecho de que la propia legalidad sea fuente generadora de conflicto y no precisamente fuente de coexistencia política, es por decirlo de una manera sencilla, un mundo al revés. Sin embargo, esta coyuntura de posible transición es lo que da oportunidad a que pueda ocurrir un cambio en el fundamento mismo de nuestro sistema político, es decir, un cambio en las formas de acceso y de alternancia del poder.

---

<sup>78</sup> Merino, Mauricio. "La vacuna de la democracia", Periódico REFORMA, 6 de abril de 1994.

Para Santiago Creel, la realidad electoral está rebasando, o está por rebasar, a las autoridades y a las propias normas que regulan nuestros procesos electorales. Es por ello de vital importancia para la tranquilidad de todos los mexicanos, que los actores políticos logren un acuerdo en los temas electorales para lograr de una buena vez concluir con la transición democrática históricamente esperada..<sup>79</sup>

Bajo la óptica de Santiago Creel, el consenso nacional en el terreno político es una condición *sine qua non* para enfrentar la actual crisis económica. Desdeñar la oportunidad que actualmente se presenta, continúa diciendo Creel, tanto por lo que se refiere a la coyuntura de transición, como a la voluntad que han manifestado los diversos actores políticos, es por decirlo en términos de actualidad económica, plantear una moratoria democrática a un pueblo que reclama un pago justo de una obligación incumplida.

Manuel Villa Aguilera,<sup>80</sup> agrega otra variable de la realidad política de México, con la que pretende demostrar que el actual modelo de representación política ha perdido eficacia en la clase media; al respecto, considera que:

las instituciones políticas mexicanas han cumplido un ciclo: el del presidencialismo omnímodo, que coincidió con otro también ya concluido, el del intervencionismo economicista de Estado". Para el autor, las formas de representación y participación de la clase media ya no pueden ser satisfechas sólo por las instituciones del sector público, ya que reclaman modalidades que ya no estén sometidas a criterios voluntaristas de dirigentes funcionarios, con los que cada vez se inhiben la capacidad creativa y la seriedad profesional de magníficos cuadros preparados por el propio sistema.

---

<sup>79</sup> Creel, Santiago. "La urgente reforma política electoral", Periódico REFORMA, 1º de febrero de 1995.

<sup>80</sup> Villa Aguilera, Manuel. "La institución presidencial, El poder de las instituciones y los espacios de la democracia", Ed. Miguel A. Porrúa, México, 1987, pp. 131-146.

De la lectura de esas apreciaciones politológicas, podemos decir que la transición mexicana no solamente tendrá que sortear una profunda reforma política, sino que además deberá enfrentar un problema hasta hoy poco debatido, la escasa vigencia de una cultura democrática en la sociedad mexicana. Sin embargo, esta limitación no debe espantarnos, ya que la cultura democrática es producto del ejercicio de la democracia, esto es, ya es hora de que asumamos los riesgos que la misma representa y erradiquemos de una vez por todas, el *cliché porfiriano* de que "todavía no estamos preparados para la democracia".

## Capítulo V

### LOS SISTEMAS ELECTORALES PARA INTEGRACIÓN DE ORGANISMOS RECTORES Y SISTEMAS CONTENCIOSOS ELECTORALES EN EL MARCO DEL DERECHO COMPARADO

CONTENIDO: 5.1. Sistemas electorales para integración de organismos rectores en el derecho comparado: 5.1.1. Sistema Legislativo: Guatemala; 5.1.2. Sistema Político: Venezuela; 5.1.3. Sistema Autónomo: Costa Rica. 5.2. Sistemas contenciosos en el derecho comparado: 5.2.1. Jurisdicción Ordinaria: a) Reino Unido de la Gran Bretaña, b) Argentina y c) Brasil; 5.2.2. Jurisdicción Especializada Autónoma; 5.2.3. Jurisdicción Constitucional; 5.2.4. Jurisdicción Mixta.

#### ***5.1 Sistemas Electorales para integración de organismos rectores en el derecho comparado***

América Latina se encuentra en un momento muy particular de su historia institucional. Luego de varios lustros en que la mayoría de los países latinoamericanos atravesaron experiencias autoritarias de variado color, la situación se revierte a partir de los últimos años de la década de los 70's. Perú, Ecuador, Colombia, entre otros, dan los primeros pasos, se dictan nuevas constituciones, la corriente se va extendiendo por todo América para abarcar en la actualidad la casi totalidad de los países.

Se trata de instaurar el Estado de Derecho en países donde la tradición democrática, si bien ha sido muy declamada, fue vivida de manera cabal en muy escasas oportunidades. Ello ha producido como consecuencia lógica una cultura política en la cual el autoritarismo juega un rol muy significativo.

A estos inconvenientes de orden político-cultural, debemos agregar los problemas de índole económica. La crisis de nuestras economías se manifiesta, básicamente, por el abultado endeudamiento externo y por la baja sin

precedentes que ha sufrido el valor de las materias primas en el mercado internacional. Para países exportadores de este tipo de productos, la situación implica una merma importante en la entrada de divisas, las que generalmente son destinadas al pago de los servicios de la deuda externa.

El cuadro no podría ser menos alentador. Se trata de consolidar instituciones en un contexto que deja muy poco lugar a la satisfacción de los reclamos, provenientes de distintos sectores de la sociedad. Este es el difícil camino que está atravesando la transición de nuestro continente.

Bajo esa tesitura, resulta necesario subrayar que en el presente capítulo se comentarán las principales características que distinguen a los órganos electorales constitutivos de los siguientes países: Costa Rica, Guatemala, Venezuela, a fin de observar sus elementos de autonomía que nos sirvan como referencia para visualizar los alcances del modelo electoral mexicano. En suma, conocer esos sistemas electorales, guardando en todo momento los elementos contextuales de su creación y evolución, nos habrán de permitir tener un horizonte más amplio para ponderar la existencia de la autonomía del modelo electoral mexicano, así como la aparente conformación de un Poder Electoral; por lo que la referencia científica que surja de la experiencia de los países latinoamericanos que ha continuación se estudian, tiene que ser necesariamente útil.

Mención aparte merece señalar que el presente capítulo no se aborda desde la ciencia política, sino desde el derecho, claro está sin perjuicio de que el análisis de los modelos electorales latinoamericanos a estudiar, trascienda en un momento dado los marcos de un estudio de tipo jurídico, en virtud de que al abordar el estudio de esas instituciones se llega al centro mismo de los problemas de la democracia representativa.

De ahí, pues, que para muchos autores el derecho electoral está concebido como el conjunto de normas que consagran y regulan los principios o requisitos enunciados.

En los estados modernos, para que podamos hablar de estado de derecho democrático, es absolutamente necesario que exista respeto al voto y garantías para su ejercicio. Luego entonces, el derecho determina quiénes pueden votar y quiénes pueden ser elegidos, las características del voto, qué asociaciones de ciudadanos pueden presentar oferta y realizar campañas, cuál es el sistema electoral que convierte los votos en puestos. Pero no es suficiente que el derecho consagre estas disposiciones, también es indispensable organizaciones que desarrollen todos los procesos necesarios para materializar y garantizar el cabal ejercicio de los ciudadanos y de las asociaciones políticas hasta el final, determinando quién o quiénes obtuvieron la representación. Es necesaria la existencia de organismos electorales.

La organización electoral exige no sólo el ente que va a dirigir y supervisar los comicios, sino también las garantías de idoneidad en esas actividades; es decir, que el ciudadano pueda efectivamente votar, que los candidatos y partidos políticos puedan realizar campañas, que los reclamos durante la competencia sean atendidos y resueltos oportunamente; en fin, que los textos fríos del Derecho cobren calor y vida en la práctica.

En razón de lo expuesto, se puede decir que la organización electoral debe reunir dos condiciones:

1. La existencia de normas que determinen cuál o cuáles instituciones son las competentes; y
2. Que esas instituciones ofrezcan a todos garantías de seguridad y celeridad.

En la doctrina y en el derecho comparado hay varios modelos de organización electoral. Hay el modelo según el cual todo el proceso de organizar, dirigir y supervisar las elecciones está a cargo de órganos del Poder Ejecutivo. Es el caso típico de la mayoría de los países europeos: Italia, República Federal Alemana, Inglaterra, entre otros.

Existe un segundo modelo en el que esas actividades están a cargo directa o indirectamente de instituciones del Poder Judicial. Un ejemplo de ello lo tenemos en España.

Otro modelo organizativo es aquel que atribuye esas funciones a organismos dependientes del Poder Legislativo. Es el caso de Canadá.

Un cuarto modelo de organización electoral es el que se caracteriza por dividir la competencia en los tres poderes tradicionales del Estado. El caso de Francia.

Y por último, hay un modelo organizativo en el que la competencia corresponde a una entidad independiente del poder público. Este se limita a la designación de los integrantes del organismo electoral, el cual actúa, después, con total independencia y autonomía. Esta es la tendencia del sistema electoral mexicano.

Para Roberto Chang Mota y Alberto Silva Aristeguieta<sup>81</sup>, deben de tenerse presente para el desarrollo de todo organismo electoral, cualquiera que sea su tipo los siguientes elementos:

### **Autonomía**

Es necesario que los organismos electorales logren la mayor autonomía posible, particularmente mediante su independencia del Poder Ejecutivo. Los autores sugieren incluso, que si el registro civil es efectuado por el Poder Ejecutivo, es conveniente que el organismo electoral reciba los datos de todos los ciudadanos (electorales o no) y los procese, luego de su verificación y validación, para organizar el padrón electoral, complementando esta operación con un proceso independiente de registro electoral de los ciudadanos.

---

<sup>81</sup> Chang Mota, Roberto y Aristeguieta, Alberto Silva. "los sistemas en los procesos electorales", en: Elecciones y Democracia en América Latina. Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones, Ediciones CAPEL. Costa Rica, 1988. pp. 147-149.

## **Imparcialidad**

Al respecto, Chang y Silva consideran que es muy importante que los organismos electorales inspiren en los partidos políticos la confianza absoluta sobre su imparcialidad en los procesos.

Este aspecto es particularmente crítico en cuanto a los sistemas de computación aplicados en los sistemas electorales, elementos en los que se suele concentrar la desconfianza. Una manera de superar este obstáculo es responsabilizar de los mismos a personas apolíticas.

Como este requisito es difícil de verificar, los autores sugieren que se puede adoptar la fórmula de asignar en los puestos claves a profesionales designados por los partidos más importantes del país, con el objeto de lograr la imparcialidad mediante el control mutuo de los responsables.

En todo caso, es indispensable que las personas designadas sean técnicos de comprobada competencia y honestidad profesional.

## **Desarrollo progresivo**

Chang y Silva están de acuerdo en la evolución gradual de los organismos electorales al señalar que:

Es conveniente que el desarrollo progresivo de los sistemas de computación en un organismo electoral no se produzca de forma acelerada y violenta sino que tenga lugar de modo progresivo, procurando el debido equilibrio entre los recursos humanos y materiales disponibles, así como la adecuada comprensión de los sistemas por parte de los magistrados o autoridades superiores del organismo.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Chang Mota, Roberto y Aristeguieta, Alberto Silva. op. cit. p. 99.

### **Tecnología adecuada**

La alta responsabilidad de los organismos electorales exige que sus equipos y sistemas de computación sean de la mayor calidad y confiabilidad posibles, procurándose la selección de equipos de marcas reconocidas, con un adecuado soporte de servicios en el país, y el dominio de un número significativo de técnicos y profesionales locales.

### **Recursos humanos calificados**

De nada sirven los equipos más sofisticados si no son operados por el personal técnico competente. Este recurso humano indispensable en todo sistema de computación, suele ser relativamente caro y escaso en América Latina y sólo una selección adecuada del mismo permitirá los resultados deseados por los organismos electorales. Es necesario extremar los esfuerzos para disponer del mejor personal técnico posible, aunque sea a costa de proporcionarle una remuneración superior a la de otros empleados del organismo electoral.

### **Soporte jurídico**

En muchos casos la normatividad legal vigente prohíbe o no reconoce la mecanización de algunas fases de los procesos electorales. En esas circunstancias, conviene tomar las previsiones necesarias para que el ordenamiento jurídico no sea un obstáculo o un factor de ineficacia en el empleo de los sistemas de computación.

#### 5.1.1. Sistema Legislativo: Guatemala

Ubicar al modelo electoral de Guatemala en esta clasificación, responde a la participación que tiene el Congreso y no la Corte Suprema en la designación de los miembros del Tribunal Supremo Electoral, lo que a juicio del suscrito viene a ser un

elemento negativo en su tipo, toda vez que esa participación permitiría en alguna medida, injerencia de sectores políticos con intereses específicos en el proceso de integración del organismo.

Sobre este modelo la Ley Electoral de Guatemala, creó el Tribunal Supremo Electoral, como un Tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente, aunque se conserva la estructura unitaria del organismo judicial. Se crea así un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional.

Como diría Jorge Mario García Laguardia<sup>83</sup>, especial cuidado se tuvo en el mecanismo de su designación, en el que se dio participación especial a los sectores académicos y profesionales. Sus miembros son designados para un periodo de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República de una lista de 30 miembros que elabora una Comisión de Postulación integrada por el Rector de la Universidad Nacional que la preside, el Decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, un representante de los Rectores de las Universidades privadas del país, y otro del Colegio de Abogados electo en Asamblea General.

Se apartó del modelo costarricense (que más adelante comentaremos), en cuanto creó esa importante Comisión proponente.

Las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral son muy amplias e importantes: convoca y organiza los procesos electorales; declara el resultado y la validez de las elecciones o en su caso la nulidad parcial o total; adjudica los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de la elección; resuelve acerca de la inscripción, sanciones y cancelaciones de organizaciones políticas; controla la actividad de los partidos; nombra libremente a los funcionarios de organismos menores; resuelve consultas; elabora presupuesto; emite opinión sobre legislación en materia electoral teniendo iniciativa de ley (art.

---

<sup>83</sup> García Laguardia, Jorge Mario. "Nuevas Instituciones del Derecho Electoral Centroamericano", Revista del Tribunal Federal Electoral, Año 1, Núm. 1, 1992. pp. 7-10.

125 Ley Electoral). Y contra sus resoluciones definitivas, procede el recurso de amparo (art. 248 Ley Electoral).

Para Carlos Alfredo Escobar<sup>84</sup>, una de las mayores preocupaciones acerca de los organismos políticos electorales en Guatemala, fue su completa autonomía, legalidad y sobre todo legitimidad. El autor continúa diciendo que por primera vez, se ensayó el sistema de integrar un Tribunal permanente autónomo que no estuviera supeditado a ninguna autoridad u organismo del Estado. Fue así como se formó la Comisión de Postulación ya comentada.

#### 5.1.2. Sistema Político: Venezuela

En atención a que algunos estudiosos del derecho venezolano consideran que el Consejo Supremo Electoral es de facto un Poder Electoral, situación con la que diferimos notablemente, a continuación comentaremos brevemente las características del modelo electoral venezolano a fin de poder dejar en claro nuestra postura acerca de la no existencia del Poder Electoral en aquél país; sino por el contrario, en razón de la participación que tienen los partidos políticos en la designación de los miembros del Consejo Supremo Electoral, observamos que la autonomía del referido órgano electoral guarda dependencia con los partidos políticos, lo que lo hace un sistema electoral de carácter político.

El Consejo Supremo Electoral es la máxima autoridad electoral en Venezuela. De acuerdo a la Ley ejerce la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y del Registro Electoral Permanente. Como se ve tiene una competencia genérica extrema. Tiene, además, una integración política plural. El Congreso de la República, en reunión conjunta de sus Cámaras designa, por votación mayoritaria, a cinco miembros, postulados por los partidos políticos nacionales que hubiesen obtenido el mayor número de votos en las últimas

---

<sup>84</sup> Escobar, Carlos Alfredo. "Informe sobre el régimen electoral en Guatemala (1985)" en: *Legislación Electoral Comparada*, UNAM-CAPEL, San José, Costa Rica, 1986. pp. 157-159.

elecciones para el Congreso de la República; y por mayoría calificada de las dos terceras partes, a cuatro miembros sin afiliación política.

En consecuencia, la integración de los miembros del Consejo Supremo Electoral tiene su origen en el Congreso de la República. Pero después de hecha la designación antes mencionadas, este organismo pasa a ejercer sus funciones con total independencia. Ni siquiera está obligado a rendir cuentas, ni a presentar informe de gestión al ente que lo designa, ni pueden sus integrantes ser removidos, salvo el caso de los que representan partidos de acuerdo a lo señalado anteriormente. Esa procedencia del poder legislativo y esa independencia son relativamente nuevas.<sup>85</sup>

Para la profesora Hildegard Rondón de Sansó<sup>86</sup>, el Consejo Supremo Electoral posee autonomía funcional. Para ello, alude a la independencia de ciertos órganos del Estado, a los cuales para garantizarles el cumplimiento de sus fines particularmente tutelados por el legislador o por el propio Constituyente, se le desvinculó de los nexos de la subordinación que la misma organización administrativa mantiene, permitiéndole autodeterminarse en casi todas las esferas, en la contractual, en la financiera, en la relativa a la administración de personal, etc.

Por su parte, el profesor Allan Brewer Carías<sup>87</sup>, sostiene que el Consejo Supremo Electoral deriva su autonomía del hecho de que el artículo 113 de la Constitución Política de ese país consagra que los componentes de los organismos electorales gozarán de los privilegios que establezca la ley para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones.

---

85 Rauseo, Nerio. "La organización electoral en Venezuela", en: Colección del Cincuentenario. Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Núm. 4, Caracas, Venezuela 1988. pp. 177-205.

86 Sansó, Hildegard Rondón de. "La autonomía del Consejo Supremo Electoral", en : Colección del Cincuentenario, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Núm. 5, Caracas, Venezuela, 1988. pp. 245-256.

87 Citado por Hildegard Rondón de Sansó, op. cit., p. 248.

Nos parece, sin embargo, que la citada norma constitucional hace una referencia subjetiva del problema, esto es, en cuanto a las personas miembros de los organismos electorales, en los cual el profesor Breswer tiene la razón. Desde el punto de vista objetivo, esto es, en cuanto al organismo electoral, nada previó el constituyente, como si lo hizo respecto de la Contraloría General de la República.

Por ello, nos parece más acertado afirmar que la autonomía del Consejo Supremo Electoral proviene de la Ley Orgánica del Sufragio, inspirados en los principios más contemporáneos del derecho administrativo relativos al concepto de autonomía que ya se ha comentado.

Para algunos autores venezolanos el Consejo Supremo Electoral es casi un Cuarto Poder, el Poder Electoral. No compartimos eso, precisamente. El Consejo Supremo Electoral forma parte de la Administración Pública Nacional distinta a la centralizada y a la descentralizada. Es parte de la administración pública con autonomía funcional, pero no una rama del Poder Público.

En ese orden de ideas, válidamente se puede sostener que nada previó el constituyente venezolano acerca de un Poder Electoral.

Sobre el concepto de la autonomía funcional es conveniente decir que se ha debatido bastante en el seno de ese máximo organismo electoral en Venezuela. El asunto surge de la redacción del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sufragio, donde se establece que "en el ejercicio de sus funciones el Consejo Supremo Electoral gozará de autonomía funcional y administrativa".

En razón de ello, quienes sostienen la existencia del Poder Electoral en Venezuela, apelan a la autonomía funcional, que a juicio de ellos, el órgano electoral reviste por las siguientes razones jurídicas:

En primer lugar, la forma de elección de los miembros del Consejo Supremo Electoral, hecha por el Congreso de manera tal que asegura su independencia del

Poder Ejecutivo y de los partidos políticos, pues ninguno de ellos podrá predominar en su composición.

En segundo lugar, en su independencia del Poder Legislativo que lo designó, toda vez que está previsto en la ley que la duración del mandato de los miembros del Consejo Supremo Electoral es de cinco años. Gozarán, en el ejercicio de sus funciones, así como de las prerrogativas señaladas en el Código de Enjuiciamiento Criminal en lo relativo a que corresponderá a la Corte Suprema de Justicia declarar si hay o no méritos para su enjuiciamiento, atribución conferida a la Corte por esta Ley y no por la Constitución Política de ese país.

En tercer lugar, desde el punto de vista administrativo, porque el Consejo Supremo Electoral, o su presidente designa y renueva al personal del organismo.

En cuarto lugar, porque es libre de adoptar decisiones sobre materia de su competencia, sin consultarlas con ninguna otra autoridad.

En quinto lugar, porque puede dictar órdenes generales o especiales, tiene poder de vigilancia sobre los organismos electorales subalternos, puede decidir en conflictos entre órganos subalternos y revocar o reformar actos administrativos del organismo inferior. Pero al mismo tiempo ningún órgano superior puede decidir sobre él, como queda dicho. No hay órgano superior a él, salvo el Congreso por la vía de la ley.

En sexto lugar, tiene atribuida la facultad de "evacuar consultas que se le sometan sobre la aplicación o interpretación de la ley y resolver los casos no previstos en ella".

En séptimo lugar, sus atribuciones de suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y del Registro Electoral Permanente no son compartidos con ningún poder, pues sólo recaba del Ejecutivo su cooperación a través de DIEX y Telecomunicaciones.

En octavo lugar, la ley atribuye competencia para conocer de los recursos jerárquicos interpuestos contra los actos administrativos de las Juntas Electorales Principales y de las decisiones de los organismos electorales subalternos (art. 37 de la Ley Orgánica del Sufragio). De la nulidad de los actos del Consejo Supremo Electoral sólo hay recursos contencioso administrativo ante la Corte Suprema de Justicia (art. 42-12).

En noveno lugar, algunos ven un aspecto de la autonomía funcional del Consejo Supremo Electoral en la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto de gastos ordinarios y de los procesos electorales, el que debe presentar al Congreso por órgano del Ministerio de Relaciones Interiores.

Para Carlos Felice Castillo<sup>88</sup>, el modelo electoral venezolano es de tipo legislativo, su tesis descansa en el argumento de que el Ejecutivo no puede modificar el proyecto de presupuesto, pero que el Congreso sí lo puede hacer, en virtud de ser el único que puede aceptar o no el presupuesto de egresos del Ejecutivo, de quien finamente forma parte el Consejo Supremo Electoral.

Por su parte, Daniel Alberto Sabsay<sup>89</sup>, sostiene que el Congreso Nacional sólo está facultado para aprobar el presupuesto del Consejo Supremo Electoral mediante una partida global que éste distribuye, pero que el Poder Legislativo, en manera alguna, puede discriminar dicho presupuesto, pues atentaría contra la autonomía funcional del Consejo y su facultad de elaborar el presupuesto.

No compartimos esta opinión, ya que el Congreso tiene amplias facultades para aprobar el presupuesto, sólo limitado por las previsiones de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario y nada más. Ella es una autolimitación del Congreso. No puede haber otra emanada de una ley no especial en materia presupuestaria.

---

<sup>88</sup> Castillo, Carlos Felice. "La administración electoral" en: Colección del Cincuentenario. Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, Núm. 6, Caracas, 1988. pp. 245-258.

<sup>89</sup> Sabsay, Daniel Alberto. "Constitución y Elecciones en América Latina", en: Memorias del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones, Ediciones CAPEL, Costa Rica, 1988. pp. 89-94.

Sostienen reputados autores que el Consejo Supremo Electoral no requiere de la aprobación del Ejecutivo, porque es el Consejo quien elabora y aprueba su presupuesto y sólo a él, mediante acuerdos, le corresponde modificarlos, siempre que no altere el total de los recursos asignados.

Para dichos autores, la referida afirmación encuentra su sustento en el artículo 43 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que dispone que el Presidente del Consejo Supremo Electoral es ordenador de pago, en lo que se refiere al organismo que preside, lo cual a decir de ellos, es una ratificación de la autonomía funcional que la Ley le ha conferido.

Por lo expuesto, podemos señalar que la autonomía funcional y administrativa del Consejo Electoral no es derivada de la Constitución Política, sino de la Ley Orgánica del Sufragio de 1970.

Los autores venezolanos que manifiestan su diferencia con esta postura, expresan que debe tenerse en cuenta que el Consejo Supremo Electoral es parte de la administración pública y como tal está sometido al ordenamiento jurídico del estado venezolano, situación que al respecto dispone el artículo 118 de la Constitución Política de ese país, que a la letra dice:

*Artículo 118.- Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.*

En ese orden de ideas, sostienen que los organismos electorales en Venezuela no deben considerarse como el Poder Electoral -especialmente el Consejo Supremo Electoral- ya que el ejercicio de su autonomía encuentra limitaciones tanto políticas como jurídicas.

Políticamente, porque al Consejo Supremo Electoral lo designan los partidos mayoritarios. En la práctica son: Acción Democrática y COPEI, que escogen a los cuatro miembros independientes, los cuales sumados a los representantes

oficiales de dicho partido constituyen una abrumadora mayoría. En la práctica tanto A.D. como COPEI eligen dos miembros: un militante y un independiente amigo suyo. De manera que la influencia de estos partidos es determinante. Un último supuesto sería el que los independientes lo fueren de verdad. Pero ellos son cuatro. Los partidos tienen cinco representantes.

De manera, pues, que la autonomía del Consejo Supremo Electoral, desde el punto de vista político, depende de los partidos.

Desde el punto de vista jurídico la Ley Orgánica del Sufragio delinea las facultades del Consejo y, dentro de sus límites, se ejerce la autonomía, la cual está también limitada por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y la Ley de Régimen Presupuestario.

### 5.1.3. Sistema Autónomo: Costa Rica

No puede menos de ser interesante, para el estudioso de los procesos electorales a todo lo largo y ancho de nuestra América, asomarse para examinar el fenómeno de un pueblo que decidió, casi al momento de nacer a la vida independiente, escoger a sus dirigentes por la vía del sufragio.

Algunos historiadores indican que aún antes de su independencia de España y con fundamento en las normas que establecía la Constitución de Cádiz, ya se había demostrado una clara disposición de hacer uso de los procedimientos establecidos y llevar a cabo algunos procesos electorales que después sirvieron para la experiencia en la vida independiente.

La idea de la representación política expresada en el sufragio, se nos presenta pues, como una de las más perdurables, indestructibles, vinculada

al modo de ser costarricense, a su vocación democrática. Existía ya en la Colonia, para constituir los cabildos o ayuntamientos.<sup>90</sup>

No se debe entender, de ninguna manera que durante el siglo pasado y principio del presente Costa Rica disfrutó de un sufragio como el que ahora posee: universal, directo, libre, etc. No fue así, ya que, como bien lo expresa Samuel Stone,

... en la práctica el sistema imponía una serie de obstáculos en las vías de acceso al poder y apartaba a la mayoría de la población del proceso político. Sólo podían participar los grandes terratenientes, los que poseían capitales, los profesores y los que sabían leer y escribir, es decir, casi exclusivamente la élite. Durante el siglo pasado, como se verá este último requisito tuvo el efecto de excluir al 90% de la población del ejercicio activo de los distintos puestos.<sup>91</sup>

Más adelante, después de analizar varios aspectos con gran profundidad, Stone manifiesta:

Efectivamente, la case excluyó al resto de la población del acceso a los cargos políticos a través de un mecanismo casi impermeable.<sup>92</sup>

Para Stone, ese mecanismo impermeable se formó haciendo uso de procedimientos legales, reformando la Constitución y las leyes electorales. En igual forma se expresa Fernando Volio al manifestar:

El voto estaba restringido por razones de fortuna, posesión de bienes raíces, capacidad tributaria, de sexo, edad, principalmente. Lo estaba, asimismo, por el sistema de elección de varios grados, es decir, indirectas, lo que

---

<sup>90</sup> Volio Jiménez, Fernando, prólogo a la obra "El sufragio en Costa Rica ante la Historia y la Legislación" de Cleto González Vázquez, Biblioteca Patria, número 11, editorial Costa Rica, 1978, p. 12.

<sup>91</sup> Stone, Samuel. "La dinastía de los conquistadores", Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1975, pp. 219-271.

<sup>92</sup> Ídem.

reducía el número de electores a una minoría. Acentuaba el carácter poco democrático del sistema el hecho de que el voto se emitía públicamente.<sup>93</sup>

No cabe duda que es con la Constitución Política de 1949, que nace después de un periodo de turbulencia política y de una corta guerra civil, cuando mejor se organiza todo lo relativo al sufragio y se actualizan los mecanismos necesarios para dar una buena garantía de pureza electoral.

La Constitución Política de Costa Rica, en su artículo 99 dispone que:

*Artículo 99.- La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.*

Es importante señalar, entonces, a quién le corresponde nombrar a los integrantes de ese organismo, en el ordenamiento institucional de Costa Rica. El artículo 100, expresa que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia con los votos no menos de los dos tercios del total de sus miembros, y deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Corte (artículo 159). Nótese la disposición tan estricta que somete a la persona nombrada por la Corte a la aceptación de por lo menos dos tercios de la totalidad de sus magistrados (en la actualidad 17 magistrados componen la Suprema Corte de Justicia y dos tercios equivalen a 12 votos). Esta disposición obliga a la Corte, en algunas oportunidades, a llevar a cabo varias votaciones, hasta que alguno de los candidatos alcanza los votos necesarios. Este mismo artículo establece que desde un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones, el Tribunal deberá ampliarse en dos de sus magistrados suplentes para formar, en este lapso, un tribunal de cinco miembros. Por supuesto, este nombramiento de

---

<sup>93</sup> Volio Jiménez, Fernando, op. cit. p. 14.

los dos magistrados suplentes los lleva a cabo la misma Corte Suprema de Justicia.

Al establecer la Constitución que para ser magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere de las mismas condiciones que para serlo de la Corte Suprema de Justicia como ya ha quedado señalado, se excluye la condición de pertenecer a un partido político y de que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica esté integrado por representantes de los partidos políticos activos, como sucede en otros países de América. Acerca de esta modalidad, se puede decir que la experiencia costarricense ha sido positiva; el magistrado del Tribunal no representa a ningún partido político y aunque nunca faltan las suspicacias, lo cierto es que la experiencia, ha dado resultados excelentes y que, la obligación primaria del magistrado es la de velar porque el proceso electoral se desenvuelva dentro del marco de la legalidad.

#### **El Tribunal y la Constitución.**

El artículo 102, inciso 3 de la Constitución Política señala que corresponde al Tribunal

interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.

A su vez, en el artículo 121 inciso 1), que se refiere a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, este poder reconociendo esa limitación establece entre sus atribuciones lo siguiente:

Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.

Asimismo, no deja de ser una limitación real al poder legislativo y un respeto al fuero del Tribunal Supremo de Elecciones lo que establece el artículo 97 de la Constitución Política que textualmente expresa:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley, relativos a materias electorales, la Asamblea deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.

Estas disposiciones garantizan la competencia exclusiva del órgano llamado a organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio.

No establece la Constitución ningún límite a la potestad que tiene la Asamblea Legislativa de reformar la Constitución en materia electoral, en época de elecciones. Si bien es cierto que se desprende del espíritu de la Constitución en forma clara que prevalecía la idea de garantizar la pureza electoral e impedir que la Asamblea Legislativa, en época electoral, aprobara proyectos de ley en materia electoral, también lo es que el Constituyente no estableció límite alguno a la potestad de revisión constitucional en esa materia. En todo caso, si lo estableció para la ley, lo debió establecer para la reforma constitucional.<sup>94</sup>

### **El presupuesto del Tribunal**

Siguiendo la idea de revestir de gran independencia al órgano rector de los procesos electorales, aparece la norma del artículo 177, que se refiere a la

---

<sup>94</sup> Muñoz, Hugo Alfonso. "La Asamblea Legislativa en Costa Rica", Editorial Costa Rica, 1977, p. 33

preparación del proyecto ordinario de presupuesto de gastos de la República en donde se consigna el siguiente párrafo:

Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el departamento a que se refiere este artículo.

Esta limitación se le impone al Poder Ejecutivo y estimamos que al ser incluida como norma constitucional, la figura de un Cuarto Poder se va delimitando con mayor claridad. No quiere decir esto que, la Asamblea Legislativa está obligada también a probar el presupuesto que con ese propósito presente el Tribunal Supremo de Elecciones; bien puede la Asamblea cuestionar el gasto. En la práctica, y por estar representados los partidos políticos en ese primer poder de la República, su actitud es la de facilitar los medios necesarios para que el proceso electoral cuente con los recursos necesarios para hacerle frente a los siempre crecientes gastos que requiere la preparación de unas elecciones a nivel nacional. Por supuesto, el ideal sería la independencia absoluta en materia de presupuesto y que los organismos electorales contaran con una norma constitucional como la que logró el Poder Judicial de un porcentaje fijo del presupuesto nacional (la Corte disfruta de un 6% de los ingresos ordinarios).

### **La fuerza pública y el Tribunal Supremo de Elecciones.**

Una garantía especial al sufragio la establece el inciso 6) del artículo 102, pues dispone que entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones está la de dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Dichas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de delegados. Al no contar Costa Rica, por norma constitucional, con ejército permanente (artículo 12 de la Constitución Política), la vigilancia y el orden público están a cargo de una Guardia Civil y una Guardia Rural. Es digno de mencionar

que no es hasta después de cincuenta años de vida independiente que llega al poder un militar, quien decreta en 1881 la abolición de la pena de muerte.

Al convocar a elecciones el Tribunal, seis meses antes del día señalado, el Ministro de Seguridad Pública se presenta a las oficinas del Tribunal y pone bajo las órdenes de este a la fuerza pública, acto simbólico que revela el respeto de las autoridades encargadas de la seguridad del Estado por la suprema autoridad del Tribunal en el proceso electoral. Sumada a esta disposición está la prohibición a todas las autoridades del país de participar en los asuntos político-electorales con los que se viene a consolidar la norma legal según la cual la única acción de las autoridades de policía en el proceso electoral, es la de presentarse a votar, sin armas, el día de las elecciones.

Como no deja de ser cierto que esa norma prohibitiva de la no participación de las autoridades en el proceso electoral, en algunas oportunidades, no se cumple estrictamente o no se cumple del todo, el inciso 5) del artículo 102, ha creado un procedimiento de investigación de esos hechos, por parte del propio Tribunal o por medio de delegados. Tal disposición ha creado lo que se ha llamado el Cuerpo de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, que ya cuenta con una excelente hoja de servicios en beneficio de la tranquilidad con que deben llevarse a cabo los actos públicos de los partidos políticos y de la mejor coordinación del organismo electoral con las fuerzas de policías del país, ya que durante la misma visita del Ministro de Seguridad al Tribunal, informa quién será el oficial que servirá de enlace con el Tribunal y los Delegados.

### **Las resoluciones del Tribunal.**

El artículo 103 de la Constitución Política dispone que:

Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

Acerca del verdadero sentido que a esta disposición debe dársele, el jurista costarricense, de reconocido prestigio, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, analiza con certera precisión, en su obra "Costa Rica Estado Social de Derecho", todo el contenido y trascendencia que las dos frases citadas en el artículo mencionado, representan para la cabal independencia del órgano rector de los procesos electorales en Costa Rica:

Cabe advertir, en primer término, que por la palabra "resolución" empleada por el artículo 103 no se puede entender ni el acto preparatorio, ni el acto de ejecución de otro del Tribunal, pues en este aspecto sí es posible remitirse al derecho procesal administrativo, dado que siempre habrá en el procesal-electoral actos de procedimiento, con función y estructura iguales a los propios de la vía administrativa. Resolución ha de significar única y exclusivamente la que -aparte de "causar estado" y agotar la vía administrativa-, decide sobre el fondo del procedimiento electoral, con efecto externo sobre el administrado, en quien producirá situaciones jurídicas activas o pasivas, obligaciones o derechos, etc., frente al Estado. ¿Serán no accionables judicial y jurisdiccionalmente tales actos del Tribunal?

La respuesta se impone fácilmente los artículos 99 y 102 confieren al Tribunal la realización de todos los actos necesarios para la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y los facultan para interpretar las leyes existentes en su materia, con potestad que alcanza también para juzgar sobre la aplicación de esas leyes por otros, si es que su competencia sobre lo electoral es, como lo manda la Constitución, exclusiva.

Esta exclusividad comprende necesariamente todas las formas posibles de interpretación de la ley electoral y claramente la de aplicarlas en hipótesis de conflicto, con ejercicio de la función jurisdiccional de legalidad, sin lo cual se fragmentaría su sentido y se incurriría en abusos y contradicciones; y así como no es posible recurrir contra sentencias de la Corte Plena o de las de Casación, por ser de última instancia, es imposible recurrir contra los fallos

del Tribunal en materia electoral, que también son la voz suprema para dictar la justicia dentro de ese campo, el contencioso-electoral. La única conclusión aceptable y congruente con la esencia libertaria y garantista del proceso electoral y de su régimen jurídico, es reputar cosa juzgada los actos o "resoluciones" (para emplear el vocablo contenido en el artículo 103) dictados por el Tribunal Supremo en única instancia, y tener como sujetos al contencioso-electoral y al Tribunal mismo (como última instancia) los demás actos electorales, provenientes de otros órganos o dependencias subordinadas al Tribunal. En consecuencia: juez de última instancia en lo contencioso-electoral, eso es lo que es hoy el Tribunal Supremo de Elecciones".<sup>95</sup>

Termina manifestando el profesor Ortiz Ortiz:

El Tribunal representa, con alto grado de autonomía orgánica, económica y funcional, la más acabada contribución de Costa Rica al perfeccionamiento de los sistemas electorales latinoamericanos.

## **5.2 Sistemas contenciosos en el derecho comparado**

La brillante ponencia de J. Jesús Orozco Hernández<sup>96</sup> presentada en el II Congreso Internacional de Derecho Electoral, llevado a cabo en el mes de octubre de 1992 en la ciudad de México, nos será de gran utilidad en el desarrollo del tema a tratar.

El autor sostiene que cada vez es más acentuada la tendencia a establecer recursos jurisdiccionales en los diversos sistemas electorales, pudiendo distinguirse según sean interpuestos ante la jurisdicción ordinaria, una jurisdicción

---

<sup>95</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. "Costa Rica Estado Social de Derecho", Revista de Ciencias Jurídicas, número 29, mayo-agosto, 1976, pp. 98 y 99.

<sup>96</sup> Orozco Hernández, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, 1993, pp. 793-826.

especializada autónoma, los llamados tribunales constitucionales, o bien, alguna combinación de jurisdicciones.

Los sistemas contenciosos de mayor trascendencia e historia en el derecho comparado generalmente se clasifican en:

Jurisdicción Ordinaria;

Jurisdicción Especializada Autónoma;

Jurisdicción Constitucional; y

Jurisdicción Mixta.

#### 5.2.1. Jurisdicción Ordinaria

En algunos países las impugnaciones procesales contra los resultados electorales se presentan ante los jueces ordinarios como en el caso de Reino Unido de la Gran Bretaña, Argentina y Brasil.

##### a) Reino Unido de la Gran Bretaña

Aunque la jurisdicción sobre las impugnaciones electorales se ha trasladado al Poder Judicial, la Cámara de los Comunes ha retenido su competencia sobre las calidades (*qualifications*) de sus miembros que surgen por otras causas. Así por ejemplo, en 1950 nombró una Comisión Especial para considerar si la elección de un sacerdote de la iglesia de Irlanda era válida de conformidad con las disposiciones jurídicas sobre elegibilidad; si bien la Comisión Especial fue incapaz de emitir un dictamen, la Cámara, después de recibida la opinión de la Comisión Judicial del Consejo Privado, decidió que la elección era nula.

La jurisdicción electoral en el Poder Judicial encuentra su antecedente en la lucha entre la independencia del Parlamento y la cancillería desde mediados del siglo

XV en Inglaterra, donde a pesar de las protestas del rey Enrique IV, el Parlamento revocó una decisión de los tribunales de la cancillería sobre la impugnación de un resultado electoral, argumentando que los miembros del Parlamento eran los jueces de su propia elección. Sin embargo, en virtud de los abusos cometidos por la Cámara de los Comunes, a través de un acto legislativo de 1868, modificado en 1879, el juicio de las elecciones se transfirió a los jueces de la King's, quienes reportan sus decisiones al Speaker de la Cámara para que una vez que sea sometida al pleno, la Cámara ordene lo necesario para dar efecto a la decisión de esos jueces electorales; esta situación propició así el advenimiento de un cuerpo de derecho electoral en Inglaterra.

#### b) Argentina

La Cámara Nacional Electoral es el órgano máximo a quien se le encomiendan funciones tanto administrativas como jurisdiccionales relativas a los procedimientos electorales.

A la Cámara Nacional Electoral corresponde también organizar el Registro Nacional de Electores, confrontar el fichero nacional con los locales; recibir las comunicaciones que sobre imposición de sanciones en materia de delitos e infracciones formulen los jueces electorales y las que le formulen los secretarios generales en lo concerniente a caducidad y extinción de los partidos políticos, entre otros asuntos.

La jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral comprende toda la República -en materia federal-; la misma actúa como tribunal de alzada; sus decisiones en la materia judicial son finales -con excepción de aquellos casos en que procede el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia -y tienen fuerza de fallo plenario, por lo que su jurisprudencia prevalece sobre los criterios de las juntas electorales y de los jueces de primera instancia.

## c) Brasil

El artículo 118 de la Constitución de la República Federal de Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, señala que la organización de la justicia electoral está a cargo del Tribunal Superior Electoral, los tribunales regionales electorales, los jueces electorales y las juntas electorales.

El Tribunal Superior Electoral se compone como mínimo de siete miembros electos de la siguiente forma: tres de entre los ministros del Supremo Tribunal Federal y dos de entre los ministros del Superior Tribunal de Justicia, mediante voto secreto. Dos son designados por el Presidente de la República de entre seis abogados de notables saber jurídico e idoneidad moral propuesto por el Supremo Tribunal Federal. El Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Superior Electoral, así como el Corregidor electoral, serán designados por el propio Tribunal Superior Electoral. Los primeros de entre los ministros del Supremo Federal Electoral, y el último de entre los ministros del Superior Tribunal de Justicia.

#### 5.2.2. Jurisdicción Especializada Autónoma

En América Latina cada vez se extiende más la existencia de una jurisdicción especializada autónoma que suele llamárseles cortes o tribunales electorales. Al respecto, deben diferenciarse los tribunales electorales cuyas resoluciones sobre las impugnaciones a los resultados electorales son definitivas (como ocurre en Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay) de aquellos otros en que las mismas pueden ser ulteriormente impugnadas ante el Poder Judicial (como en Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela y México).

Es importante advertir también que, a diferencia del Tribunal Federal Electoral de México y del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, los llamados tribunales o cortes electorales latinoamericanos ejercen tanto funciones estrictamente

jurisdiccionales como las relativas a la organización, administración y vigilancia de los procesos electorales.

Asimismo, entre los tribunales electorales cuya resoluciones son definitivas, es posible distinguir aquellos en cuya integración no hay participación alguna de partidos políticos (Costa Rica, Chile, Ecuador y Perú), de los que sí incluyen una representación minoritaria de partidos políticos (Nicaragua y Uruguay) y los que tienen una representación mayoritaria de los mismos (Colombia y El Salvador). Nosotros consideramos que es recomendable la no intervención de los partidos políticos, debido a la naturaleza técnica y jurisdiccional del órgano contencioso, el cual requiere ajustar sus actos a los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad.

### 5.2.3. Jurisdicción Constitucional

Diversas constituciones europeas de la primera posguerra, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar de 1919, encomendaron a órganos expresos de jurisdicción constitucional la tarea de resolver sobre la validez de las elecciones.

Así, por ejemplo, en Austria, desde 1920, el artículo 141 de la ley constitucional de la Federación austríaca atribuyó la verificación de las elecciones a la Corte de Justicia Constitucional, cuya competencia, a través de sucesivas reformas, se ha ampliado a la validación de otros ejercicios democráticos como son: el referéndum, desde 1929, y elecciones presidenciales, a partir de 1931.

A la referida Corte corresponde juzgar sobre la impugnación de las elecciones del presidente de la Federación; de los cuerpos de representación (Consejo Nacional y las "Dieta" de cada Länd); de los órganos constituyentes y representativos de profesionales que determine la ley; de los gobiernos de los Länd y de los órganos comunales ejecutivos; así como de los recursos contra las inhabilitaciones

dictadas por los superiores jerárquicos en los casos señalados, y siempre que se disponga por la ley.

Otro caso ilustrativo de jurisdicción constitucional es Francia, donde a partir de 1958 se modificó el sistema de verificación de poderes a cargo de la asamblea política y se confirió la competencia al Consejo Constitucional.

La institución de la verificación de poderes a cargo de la asamblea política provenía de los estados generales, pero sus abusos entrañaron hacia 1940 su descrédito.

La Constitución de 1946 -correspondiente a la Cuarta República- dispuso la facultad de las Cámaras de juzgar la elegibilidad de sus miembros y de regular su elección. Sin embargo, al entrar en plena descomposición el sistema de verificación de poderes por las propias Cámaras por los abusos y anarquía en que se distinguió su ejercicio, la Constitución de 1958 de la Quinta República Francesa creó el Consejo constitucional. Este órgano se encuentra integrado por nueve miembros, cuyo mandato dura nueve años, renovándose por tercios cada tres años. Este órgano es el encargado de velar por la regularidad de la elección de presidente de la República, así como el referéndum; examina las reclamaciones, proclama los resultados del escrutinio, y resuelve las impugnaciones sobre la regularidad de la elección de los diputados y de los senadores.

#### 5.2.4. Jurisdicción Mixta

Como ya se ha dicho, se dan casos en que los recursos electorales pueden interponerse, sucesivamente, ante dos tipos de jurisdicciones; así por ejemplo, puede ocurrir que ciertos recursos se interpongan ante la jurisdicción ordinaria (contencioso administrativo) y, posteriormente, las resoluciones de estos órganos sean impugnadas ante la jurisdicción constitucional, por ejemplo ante el Tribunal Constitucional en España o el Consejo Constitucional en Francia.

De igual modo, en ciertos sistemas es posible la interposición de recursos electorales ante un tribunal especial, cuyas resoluciones pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial, esto es, la respectiva Corte Suprema de Justicia, tal y como ocurre en Bolivia, Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela y México.

## Capítulo VI

### EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO Y LA POLÍTICA

*Si en medio del ardor de las luchas de partido se ha sostenido que los tribunales pueden juzgar y decidir cuestiones políticas, pero en la calma de un estudio imparcial y en la necesidad de que nuestro derecho constitucional repose ya en principios estables, no puede dejar de percibirse que la razón pura condena que el Poder Judicial usurpe las funciones políticas de los otros dos departamentos del gobierno, rompiendo la base de la división de poderes, como decía Marshall, base fundamental de nuestras instituciones.*

*¿Qué garantía puede haber de que la pasión política no se introduzca a este tribunal a dictar fallos que sólo la justicia debe inspirar?*

*Ignacio L. Vallarta*

CONTENIDO: 6.1. El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los Derechos Políticos: 6.1.1. Debate ideológico entre don José María Iglesias y don Ignacio L. Vallarta acerca de la competencia de origen; 6.1.2. La improcedencia del amparo por violación de los Derechos Políticos; 6.1.3. Facultades constitucionales de la Suprema Corte en materia electoral. 6.2. La integración del Tribunal al Poder Judicial. Reflexiones en torno a la reforma constitucional de 1996; 6.2.1. Diferencias jerárquicas entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral; 6.2.2. La Suprema Corte de Justicia no puede seguir siendo competente para conocer de hechos que constituyan violación del voto público; 6.2.3. La inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial obliga a considerar la naturaleza jurídica de los otros órganos jurisdiccionales que forman parte del Ejecutivo.

### **6.1 El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ante los Derechos Políticos**

Ante la tesis de la incompetencia de origen, vehementemente defendida por don José María Iglesias, destacaron varios retractores de tal postura que consideraban que negar el amparo a los asuntos de naturaleza político-electoral no era desconocer los derechos del hombre. El licenciado José María del Castillo Velasco<sup>97</sup>, sostenía que los derechos del hombre eran diferentes de los derechos políticos por las siguientes razones:

1. Los derechos del hombre tienen un carácter universal, ya que su titular es el hombre como género humano, en tanto que los derechos políticos son exclusivos de los ciudadanos; y
2. Los derechos del hombre no pueden ser modificados ni disminuidos, aunque así conviniesen sus titulares, mientras los derechos políticos han sufrido todo tipo de alteraciones y suelen ser suprimidos por la voluntad de las mayorías o resoluciones judiciales.

En resumen, el derecho político, para el autor, es un derecho exclusivo del ciudadano de la localidad, ya que con fundamento en este puede quejarse de las elecciones de su entidad.

#### 6.1.1. Debate ideológico entre don José María Iglesias y don Ignacio L. Vallarta acerca de la incompetencia de origen.

Tesis de don José María Iglesias.- El 11 de abril de 1874, la Suprema Corte de Justicia concedió el amparo a los propietarios de fincas rústicas del Estado de Morelos en contra de la Ley de Presupuesto expedida por la legislatura local el 13 de octubre de 1873. Los promoventes sustentaron sus agravios en los siguientes argumentos:

---

<sup>97</sup> Citado por Javier Moctezuma Barragán en su extraordinaria obra: "José María Iglesias y la Justicia Electoral", UNAM, pp. 137-141.

- La referida Ley había sido indebidamente aprobada en una sesión de diputados sin *quórum*, toda vez que de entre los seis legisladores (del total de diez que integraban la legislatura) que participaron en su expedición, se encontraba el diputado Vicente Llamas, a quien a juicio de los promoventes debía de declararse nula su elección, en virtud de que la misma se había efectuado en el distrito donde éste era jefe político, contraviniendo así lo dispuesto en la fracción IV del artículo 33 de la Constitución local, por lo que al carecer de validez el voto del diputado Llamas, no se lograba el *quórum* necesario que era de seis para funcionar como cuerpo legislativo.
- Por otra parte, sostenían que la Ley de Presupuestos no había sido promulgada por un Poder Ejecutivo legítimo, ya que Francisco Leyva no podía ser considerado como gobernador legítimo por haberse reelegido mediante una reforma constitucional, cuyo procedimiento no se había ajustado a lo previsto en la Constitución local, por lo que los hacendados manifestaron en su alegato, que el gobernador Leyva carecía de títulos legítimos para actuar con tal carácter.

En razón de lo anterior, los hacendados pretendían hacer valer la garantía consagrada en el artículo 16 de la Constitución federal, que en términos similares a la vigente disponía:

*Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en sus posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

La lectura que los agraviados hacían de ese precepto jurídico era en el sentido de que no podía considerarse como autoridad competente al usurpador del poder público, ni a los individuos incapaces para ejercerlo, por lo que a juicio de ellos debía concedérseles la protección de la justicia federal.

En ese sentido, el Juzgado de distrito competente les concedió el amparo al resolver que

... todo poder público que no dimana constitucionalmente del pueblo conforme al artículo 39 de la Constitución Federal, no es ni puede ser la delegación constitucional que establece y requiere en los poderes de los estados el artículo 41 de la misma Constitución Política, y que la usurpación de un poder público en todo o en parte no puede ser obra del gobierno representativo democrático federal que establecen los artículos 40 y 109 de la Constitución, y que todas las autoridades del país tienen el deber de respetar y sostener según lo ordena el artículo 1º de la misma.

Ahora bien, a pesar de haberse otorgado el amparo, el juez de distrito manifestó que en relación a la situación del gobernador Francisco Leyva, la justicia federal no tenía competencia para entrar al examen de los actos electorales correspondientes; sin embargo, no dejó de pronunciarse por la inconstitucionalidad de la reelección del gobernador.

Por su parte, los abogados de la legislatura del Estado apelaron ante la Suprema Corte la resolución del juez de distrito, argumentando que la ilegalidad de la elección de un diputado y de un gobernador, no podía justificar la violación del artículo 16 de la Constitución federal, en virtud de que dicho precepto se refería a la competencia y no a la legitimidad de la autoridad, entendiéndose la competencia sólo en relación a la naturaleza de la autoridad que la ejerce, y no de la persona que la representa.

En lo concerniente a la elección del diputado Llamas, los representantes de la legislatura señalaron que únicamente le correspondía resolver al respecto a dicho cuerpo legislativo a través de su colegio electoral.

Una vez aceptado el recurso de apelación, la Suprema Corte se dividió en tres fracciones, entre las que el magistrado José María Iglesias sostuvo que el amparo debía proceder tanto por la ilegitimidad del diputado Llamas cuanto por la ilegitimidad de la reelección del gobernador Leyva.

Finalmente, el fallo de la Corte tuvo dos sentidos, no obstante de haber otorgado el amparo:

Primero: Revocó la resolución del juez de distrito en lo relativo a la legitimidad del diputado Llamas, al considerar que correspondía a los colegios electorales superiores calificar la elección de sus miembros, por lo que no era facultad de la Corte revisar todas las elecciones de la República. En consecuencia, se consideró legítima y competente la legislatura del Estado de Morelos para expedir la Ley de Presupuestos; y

Segundo: Confirmó la resolución en cuanto a la incompetencia del gobernador Leyva y la consecuente promulgación de la Ley de Presupuestos.

Sobre el particular, don José María Iglesias comentó:

... me veo en el forzoso caso de manifestar, en defensa de mi voto que, al resolverse de una manera distinta, en el recurso intentado por los quejosos se incurrió, a mi modo de ver, como lo he notado ya también a la prensa, en una notoria contradicción. Teniendo la sentencia de la Corte la necesidad de expresar los fundamentos de la opinión de una doble mayoría, formada de elementos encontrados, la redacción del fallo tenía inevitablemente que resentirse de la heterogeneidad en que está envuelta su esencia.

En resumen, para Iglesias, la Corte debió haber resuelto que tanto el diputado Llamas como el gobernador Leyva eran autoridades incompetentes por ser ilegítimas.

Ciertamente, Iglesias reconocía la diferencia entre competencia y legitimidad, pero afirmaba que ambos conceptos estaban íntimamente ligados entre sí, ya que no era posible que surgiera competencia donde se carecía de legitimidad. Esto es, una autoridad debía primero ser legítima para que consecuentemente fuera competente para determinados asuntos. Por tanto, podía haber autoridades o

funcionarios que fueran legítimos y no competentes para determinado asunto, pero no pueden ser competentes para asunto alguno los que no fueran legítimos.

La exigencia de la legitimidad de las autoridades para expedir la Ley o el acto reclamados, implicaba que su competencia no sólo era funcional, sino también originaria, y de ahí el nombre de la institución como incompetencia de origen.

Aún cuando se concedió el amparo con criterio dividido, todos estaban de acuerdo con la facultad de la Suprema Corte para decidir sobre la legitimidad de las autoridades, en particular del Gobernador Leyva, por considerarse indebida su reelección.

El amparo de Morelos, magistralmente argumentado por Iglesias, sintió precedente para múltiples casos posteriores que afectaban la legitimidad de autoridades tanto municipales como estatales.

Tesis de don Ignacio L. Vallarta.- En mayo de 1878 a la llegada de don Ignacio Luis Vallarta a la Presidencia de la Suprema Corte, como resultado de las elecciones celebradas el año anterior, procedió a examinar la referida tesis pronunciada durante la Presidencia de don José María Iglesias, precisando que el artículo 16 constitucional, precepto en el que se fundaba la tesis de don José María Iglesias, sólo habla de "autoridad competente" y no de "autoridad legítima", ya que

... ese artículo prohíbe los atropellamientos, las molestias que atentan contra la seguridad real y personal, la que no podrá ser atacada sino por las autoridades a quienes la ley da facultad para ello, y en los casos y la manera que ella misma determina. Pero de ninguna manera ese artículo autoriza a calificar la legitimidad de las mismas autoridades, legitimidad que se supone y por lo tanto sólo debe examinarse si cabía, en el círculo de las atribuciones de una autoridad determinada, expedir una orden que molesta a un

habitante de la República, en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones.<sup>98</sup>

Para el ilustre jurista jalisciense, el análisis de la legitimidad no estaba previsto en la Constitución a ninguno de los órganos federales, por lo que correspondía en consecuencia a las entidades federativas realizarlo. La federación en cambio, sí estaba facultada para revisar la competencia con fundamento en el artículo 16 constitucional.

El pensamiento del ilustre jalisciense tomaría forma en las sentencias dictadas en los casos del señor León Guzmán (23 de agosto de 1878) y Salvador Dondé (6 de agosto de 1881).

A diferencia de Iglesias, Vallarta sostenía que la legitimidad se deriva de un nombramiento o de una elección y es un concepto atribuible sólo a las personas que se les impone el carácter de autoridad. Mientras que la competencia mira exclusivamente a las atribuciones que la ley le otorga a cada autoridad, es pues el ámbito de funciones y facultades que las autoridades ejercen por disposición

---

<sup>98</sup> Moctezuma Barragán, Javier. op. cit. p. 27.

legal. En razón de ello, Vallarta siempre consideró que la *incompetencia de origen* planteaba "cuestiones políticas" y no constituía una controversia constitucional.

Don Ignacio L. Vallarta hizo hincapié en que el artículo 16 garantizaba la protección de los individuos mediante un juicio sumario a la violación a sus garantías individuales y que de aceptarse la tesis de Iglesias, se tendrían dos juicios muy complejos: el decreto de la violación a la garantía individual y el relativo al examen de la legitimidad de la autoridad. Concluyó que lo anterior sería sacrificar los derechos personales del hombre, al interés transitorio de las cuestiones políticas.

No obstante el triunfo de las ideas de Vallarta, ciertamente muchas cuestiones relacionadas con la política, la Corte y el amparo volvieron a plantearse a partir de la Constitución Política de 1917, situación que enunciaremos en el siguiente punto.

Por último, diríamos que la tesis de don Ignacio Luis Vallarta acerca de la *incompetencia de origen* pronunciada a más de un siglo de distancia histórica, tuvo vigencia hasta la reforma constitucional de 1996, en la que valdría la pena destacar que no ha quedado muy clara la postura de la Corte respecto de los asuntos de naturaleza electoral, en virtud de que tal excepción se mantiene en la fracción I del artículo 105 constitucional, lo que comentaremos más adelante.

#### 6.1.2. La improcedencia del amparo por violación de los Derechos Políticos

En la actualidad, la Ley de Amparo establece expresamente las causales de su improcedencia, siendo la materia electoral una de ellas, veamos:

*"Artículo 73.- El juicio de amparo es improcedente:*

*VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;*

*VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámara que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus Respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que la Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente".*

Analizando esta causa especial de improcedencia, Ignacio Burgoa<sup>99</sup> advierte que estas disposiciones de la Ley de Amparo aluden a "la materia misma sobre la cual versa o puede versar el acto reclamado lo que origina la improcedencia del juicio de amparo, materia que, como se puede apreciar, es meramente política". El autor considera que no existe ninguna razón valedera para considerar que los derechos políticos de los gobernados no se tutelen por medio de la seguridad jurídica impartida a través de las garantías de audiencia y de legalidad. En otras palabras, implicaría un despropósito que únicamente fueren protegibles por medio de ellas los derechos subjetivos civiles, laborales o de cualquier otro contenido, excluyéndose de tal protección a los derechos subjetivos políticos.

Burgoa continúa diciendo que se ha afirmado tradicionalmente, que el juicio de amparo no procede contra actos que afecten derechos políticos porque éstos son distintos de las garantías individuales. Esta apreciación es errónea y se funda en una consideración equivocada. Tales derechos y las mencionadas garantías no se oponen, inclusive las garantías de seguridad jurídica pueden tener como contenido protegible o protegido a los derechos políticos como cualesquiera otros. La garantía de seguridad jurídica son como un recipiente susceptible de llenarse con distintos contenidos, siendo éstos los derechos subjetivos de diferentes especies y entre ellos los políticos.

---

<sup>99</sup> Burgoa, Ignacio. "El juicio de amparo", Porrúa, 1968, p. 451.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis de jurisprudencia pronunciada de manera reiterada, sostiene que:

*La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.*

*Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, tesis 663, página 1061, volumen III, segunda parte, 1989.*

La jurisprudencia que la Suprema Corte ha sustentado para fundar esta causal de improcedencia es que la naturaleza jurídica de los derechos políticos es distinta de la de las garantías individuales, ya que los primeros son facultades que un Estado democrático otorga a las personas que reúnan el carácter de ciudadanos, ya sea para intervenir activamente en la emisión de su parecer (voto activo) en la designación de sus gobernantes, o bien para figurar como candidatos a tal designación (voto pasivo); en cambio, las garantías individuales consiste en la autolimitación que el Estado impone a su actividad soberana en beneficio de los gobernados.

En plena congruencia con lo anterior, la Constitución Federal prevé en su artículo 103, fracción I:

*Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.*

En este orden de ideas, Manuel González Oropeza<sup>100</sup> sostiene que el juicio de amparo se quedó en el siglo XIX, con los derechos del hombre que reconocen únicamente las amenazas del *Estado Gendarme*, de la autoridad con fuerza

---

<sup>100</sup> González Oropeza, Manuel. "Constitución y Reforma Electoral", conferencia impartida en el Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral en la Cd. de Xalapa, Veracruz, el 22 de febrero de 1991. p. 7.

pública. Para el autor, debe considerarse la "sofisticación" de la violación de los derechos, debido al nacimiento de los partidos políticos, asociaciones, sindicatos y demás organizaciones sociales, las que no obstante de no gozar de aquellos atributos de autoridad que la jurisprudencia se obstinó en limitar, también individuales.

A manera de ejercicio imaginemos que la Corte desechara la demanda de amparo de un Sindicato que promoviera el juicio constitucional porque se le negara su registro, lo mismo puede plantearse tratándose de una empresa del ramo periodístico cuyo funcionamiento resultara avasallado por alguna autoridad que argumentara de manera arbitraria y subjetiva que sus publicaciones alteran el orden público, en este caso la Corte podría desechar esas demandas al considerar que la libertad de asociación y de expresión, respectivamente, son un derecho político.

De lo anterior, se concluye que con anterioridad a la reforma constitucional de 1996, sí existían derechos políticos que estaban reconocidos y elevados al rango de garantía constitucional, entonces ¿por qué el derecho a votar se excluía de las mismas, si consideramos que su naturaleza es similar al derecho de asociación, de expresión y de ideas? En otras palabras, en ambos casos se trata de prerrogativas que el Estado otorga a los ciudadanos, esto es, no son inherentes a la naturaleza humana, el hombre las adquiere en su desarrollo cultural, no genético.

El pensamiento de Ignacio Luis Vallarta sobre la improcedencia del amparo respecto de cuestiones políticas ha repercutido hasta nuestros días en la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal, no obstante que, como demostraría Miguel González Avelar, en su obra "La Suprema Corte y la Política",<sup>101</sup> han variado de manera considerable las circunstancias que llevaron al Presidente de la Corte a sostener esa tesis, que era perfectamente válida en su época.

---

<sup>101</sup> González Avelar, Miguel. "La Suprema Corte y la Política", Segunda Edición, UNAM, 1994, p. 31.

### 6.1.3. Facultades constitucionales de la Corte en materia electoral

No obstante lo anterior, no podemos decir que en definitiva la Corte estaba impedida para conocer de asuntos de naturaleza electoral, según se desprende de la lectura del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, que a la letra dice:

*Artículo 97.-...*

*La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.*

El papel de la Corte con esta disposición ha sido muy criticable, ya que deja de ser autoridad para convertirse en un mero órgano policiaco.

A pesar de existir la controvertida atribución, diversos tratadistas de derecho constitucional han sido partidarios de la no intervención del Poder Judicial en las cuestiones electorales. Vallarta, ya se sabe, encabeza esta posición. Más tarde Rabasa, y ya en esta época contemporánea Tena Ramírez y Burgoa. Asimismo, la Suprema Corte ha pronunciado en diversas tesis jurisprudenciales que si se ejercitara la facultad prevista en el mencionado artículo 97 constitucional, se desvirtuarían sus altas funciones constitucionales y se convertiría en un cuerpo político.

Por mantener esa postura histórica, quedaron exhibidas las limitaciones de la justicia electoral en México. En 1995, el PAN promovió ante la Suprema Corte la controversia constitucional en contra de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, para sorpresa de muchos, el máximo órgano jurisdiccional sobreseyó la demanda por tratarse de asuntos de naturaleza electoral, dejando en pleno estado de indefensión a sus promoventes, toda vez que no existía instancia legal distinta para acudir, en virtud de que el entonces Tribunal Federal Electoral no era competente para conocer de controversias que versaran sobre

disposiciones legales. El caso de Tabasco, donde el PRD acusaba de haber existido un excesivo financiamiento público por parte del PRI en los comicios locales de 1994, provocó que la Corte tampoco se pronunciara de fondo en el asunto, ya que bajo el mismo argumento de tratarse de asunto de naturaleza electoral, resolvió en su esfera jurídica, sin dejar de contaminarse ese asunto en el terreno político, donde la Procuraduría General de la República publicó un boletín, lejos de toda seriedad y profesionalismo”, en el que si bien aceptaba la resolución de la Suprema Corte, no por ello dejaba de emitir su opinión acerca del asunto. En ambos casos, la “tibia” participación del Poder Judicial contribuía a enrarecer el ambiente político, en lugar de dirimir las controversias. En síntesis, la reforma al Poder Judicial en esta materia era imperativo.

### ***6.2 La integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial. Divergencias con la reforma constitucional de 1996.***

En la agenda de la reforma electoral de 1996, el tema de la *imparcialidad* del órgano contencioso electoral ocupaba los primeros lugares, los partidos políticos demandaban un órgano contencioso más independiente en su integración y autónomo en sus funciones.

En razón de ello se llevó a cabo la modificación al artículo 94 de la Ley fundamental con la que se concluye la discusión de la tesis de don Ignacio L. Vallarta, al integrarse el Tribunal Electoral en el Poder Judicial. No obstante ser uno de los más grandes avances en justicia electoral, desafortunadamente, pareciera que esta reforma obedeció más a presiones de índole partidarias que la convicción jurídica de sus bondades, lo que comentaremos más adelante.

En consecuencia, el precepto invocado se modificó para quedar de la siguiente manera:

*Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, ...*

Ya incluido el Tribunal Electoral, tenía entonces que elevarse a rango constitucional su integración, por lo que tuvo que ser reformado el artículo 99 constitucional para quedar así:

*Artículo 99.- El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación...*

En las fracciones IV y V del mismo precepto constitucional se otorga al Tribunal Electoral la facultad de resolver en forma definitiva e inatacable

*IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones...*

*V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.*

Pero, como ya señalamos anteriormente, en la reforma electoral no todos los argumentos jurídicos eran claros, prueba de ello representa la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial obedeció más a una respuesta política que a un esquema jurídico que tendiera al fortalecimiento de la justicia electoral, esto llevó a que el legislador descuidara algunos aspectos en la reforma constitucional de referencia, lo que provoca incongruencias y desigualdades entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Veamos por qué.

### 6.2.1. Diferencias jerárquicas entre la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral

Decíamos hace un momento que la reforma electoral trajo consigo algunas inconsistencias jurídicas, tal es la desigualdad jerárquica entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral. Para estar en posibilidades de visualizar esta afirmación, es necesario reproducir el primer párrafo del artículo 94 constitucional.

*Artículo 94.- Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, ...*

El que sea una coma la que divida a la Suprema Corte de Justicia y al Tribunal Electoral en lugar de una "y", no es una apreciación superficial o un error ortográfico, toda vez que en lugar de la coma debió haberse asentado una "y", por tratarse de una preposición copulativa y vinculativa.

A pesar de lo anterior, el orden que presenta el artículo 94 constitucional no se trata de una omisión del legislativo, ya que en la Ley fundamental se reconoce la superioridad de la Suprema Corte sobre el Tribunal Electoral, según se observa del contenido del cuarto párrafo del artículo 99, que a la letra dice:

*Artículo 99.- ...*

*Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.*

En síntesis, de la simple lectura del primer párrafo del artículo 94 constitucional se desprende que la Suprema Corte de Justicia tiene una jerarquía superior ante el Tribunal Electoral, esto es, no obstante que ambos son órganos jurisdiccionales

especializados en su materia dentro del Poder Judicial, no se encuentran en un plano horizontal. Luego entonces, ¿cuál es la razón jurídica para haber integrado el Tribunal Electoral al Poder Judicial? Nosotros expresamos nuestra desavenencia al respecto, ya que no era necesario presentar esta jerarquía, por el contrario, se trataba de consolidar un Estado de derecho y no de comprometer, únicamente, al Poder Judicial en la vida democrática del país.

6.2.2. La Suprema Corte de Justicia no puede seguir siendo competente para conocer de hechos que constituyan violación del voto público.

Con anterioridad a la reforma constitucional de 1996, el tercer párrafo del artículo 97 de la Ley fundamental ya contenía la facultad de la Suprema Corte para conocer de violaciones del voto público; sin embargo, el mismo precepto constreñía su esfera de acción al decretar que sólo podría actuar en el supuesto de que “pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión”. Como ya lo hicimos ver en páginas anteriores, Burgoa<sup>102</sup>, entre otros estudiosos, han manifestado su desacuerdo en ese sentido, al considerar que se reduce la acción de la Suprema Corte en un simple órgano de vigilancia y dependiente de otros.

Estas inconformidades toman otras dimensiones, ya que ahora el Poder Judicial, por conducto del Tribunal Electoral, conocerá de los asuntos de naturaleza electoral, por lo que resulta innecesaria la competencia de la Suprema Corte en los términos del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, situación que obliga la derogación de este párrafo.

---

102 Burgoa, Ignacio. op. cit. pp. 841-845.

6.2.3. La inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial obliga a considerar la naturaleza jurídica de los otros órganos jurisdiccionales que forman parte del Ejecutivo

Para José Barragán Barragán<sup>103</sup>, actual Consejero Electoral del IFE, el haberse incluido el Tribunal Electoral al Poder Judicial, se entiende como el reconocimiento de que los tribunales jurisdiccionales deben formar parte del Poder Judicial y ya no del Ejecutivo, como es el caso de los tribunales laborales, agrarios y fiscales.

Nosotros coincidimos plenamente con Barragán, ya que la afirmación anterior encuentra sustento en la naturaleza jurídica del Poder Judicial. La existencia de tribunales jurisdiccionales que forman parte del Ejecutivo, han creado un *status sui generis*, en detrimento del Poder Judicial. Por lo que es necesario reconsiderar la integración de aquellos tribunales al Poder Judicial, a fin de devolver a este último su función esencial.

---

<sup>103</sup> Entrevista sostenida con José Barragán Barragán, el 15 de enero de 1997, en su oficina del IFE.

## Capítulo VII

### EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL: MATICES DEL PODER ELECTORAL

*Se llegó el tiempo de parir al cuarto poder, o de alumbrar a los órganos del poder electoral: el de la soberanía popular en movimiento.*

*Dip. Lic. Juan Miguel Alcántara Soria  
LVI Legislatura  
H. Congreso del Edo. de Guanajuato.*

CONTENIDO: 7.1. Naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral. 7.2. La Presencia del Cuarto Poder. 7.3. Matices del Poder Electoral. 7.3.1. Autonomía funcional: a) La separación del Ejecutivo en la conformación del Organo Superior del IFE, b) Limitaciones del Legislativo en el Consejo General, c) La ciudadanización del Consejo General; d) La atribución legislativa de expedir su Reglamento Interior; 7.3.2. Autonomía presupuestal.

#### **Preámbulo.**

En este capítulo abordaremos la hipótesis principal que da sustento al presente trabajo, la cual consiste en demostrar que se ha venido conformando un Poder Electoral *de facto* en el órgano encargado de organizar las elecciones, entendiéndose como el Poder Electoral la existencia de órganos electorales con autonomías *sui generis* resultantes de la participación, en ocasiones llevadas al extremo, de algunos partidos políticos por distanciar al Ejecutivo en la organización electoral, donde lejos de descentralizar la función electoral, se busca la independencia del organismo público competente (IFE) frente al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a quienes por mandato constitucional se impone el deber jurídico de respetar su autonomía.

En ese sentido, el Diputado Juan Miguel Alcántara Soria, considera que el Poder Electoral fue concebido por el Congreso Federal en octubre de 1989, cuando, entre otras reformas a la Constitución General de la República, el Constituyente

Permanente adicionó al artículo 41 diversos párrafos que dan forma a los órganos electorales a rango constitucional. Para el legislador guanajuatense.

*aquí están los órganos inmediatos del Estado Mexicano que, en embrión, conforman el Cuarto Poder.<sup>104</sup>*

En esta corriente de creación de un Poder Electoral, se han pronunciado varios actores de la vida política mexicana en diferentes etapas, así tenemos que en la década de los sesenta, el *Ciclón del Sureste*, Carlos Madrazo, ya sostenía esa tesis. Después de los comicios federales de 1988, fueron muchas las voces que han coincidido al respecto, tales como Vicente Fox, Andrés Manuel López Obrador, entre otros. Para ellos, la única forma de garantizar la transparencia en los comicios electorales, será cuando el control de los órganos electorales no recaiga más en los funcionarios del Gobierno, ya que la auténtica autonomía de esos órganos depende en gran medida en la forma de designación e integración de sus funcionarios, por lo que proponen la conformación de un Poder Electoral.

Por su parte, Manuel González Oropeza<sup>105</sup> ha sostenido que la existencia de un Poder Electoral daría un verdadero cuadro de independencia en la profesionalización de la carrera electoral.

González Oropeza sustenta su hipótesis en los antecedentes de organización de las elecciones en México, las cuales siempre ha sido función del Poder Ejecutivo, a través de su Secretario de Gobernación, por lo que para interpretar el nuevo texto del artículo 41 constitucional, que confiere a dos poderes la organización de las elecciones federales, debiera enfrentarse esa tradición monopolizadora del Ejecutivo con la compartida que ahora se adopta.

Cuando el país vivía la novedad de ensayar el modelo económico neoliberal como una alternativa de solución para el rezago social y económico que históricamente

---

<sup>104</sup> Alcántara Soria, Juan Miguel. "El Cuarto Poder, Soberanía Popular en Acción", Conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guanajuato, Mayo 1995.

<sup>105</sup> González Oropeza, Manuel. op. cit.

hemos venido padeciendo, el autor vislumbraba la imperiosa necesidad de que la Secretaría de Gobernación retomara su función política, la que en ese momento se encontraba subyugada ante el lenguaje técnico-economicista de quienes regían el destino del país, para ello, sugería que una vez que esa dependencia volviera a funcionar como la centralizadora de los proyectos legislativos emanados del Ejecutivo, así como fortalecidas las funciones como custodio de las obligaciones del Presidente hacia las entidades federativas, convirtiéndose en consecuencia en una "Secretaría de Relaciones Intergubernamentales" (sic), la independencia del Poder Electoral era inminente.

Pero para que haya un Poder Electoral, continuaba diciendo, debe insertarse en el principio de división de poderes y dar cabida al Poder Judicial en su campo de acción. La postura del autor toma vigencia si observamos detenidamente la participación que la Corte habrá de tomar en materia electoral, una vez integrado el Tribunal Federal Electoral en su estructura orgánica.

Recordemos que la participación de la Corte en materia electoral es una vieja aspiración de don José María Iglesias, según comentamos en páginas anteriores.

A raíz de la reforma electoral de 1977, se incluyó en el artículo 60 constitucional un recurso de reclamación electoral que, según los debates de aquella reforma no tuvo mayor vigencia, pero que dio la pauta para que la Suprema Corte pudiera revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos de los organismos electorales; sin embargo, la apreciación de su no vigencia es falsa, ya que el Alto Tribunal decidió efectivamente por lo menos cuatro tesis durante 1985, un año antes de su derogación del texto constitucional, en los cuales revisó y determinó los nombramientos de auxiliares en los comités distritales, las diferencias en las actas de escrutinio, la oportunidad de las quejas ante los Colegios Electorales y la inelegibilidad de los presidentes municipales como diputados. Este recurso hubiera sido un adecuado medio para la participación del Poder Judicial, siempre y cuando no se hubiere limitado su alcance, ya que el propio Burgoa señalaba que

en tales condiciones resultaba penosa la participación de la Corte al limitarse su actuación en dicho recurso exclusivamente a emitir opiniones y no resoluciones.

Con motivo de la reforma constitucional de 1996, la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial debe considerarse como un notable avance en la búsqueda de la justicia electoral de México; sin embargo, su inserción adolece de técnica legislativa según comentaremos más adelante.

### 7.1. Naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral

Para Flavio Galván Rivera<sup>106</sup>, la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral

*... debe ser estudiada desde un triple punto de vista, en tanto que es persona, organismo público y autoridad electoral simultánea e indisoluble.*

Flavio Galván sostiene que el IFE sí es persona toda vez que se encuentra incluido en la categoría de personas colectivas o morales que dispone genéricamente la fracción II del artículo 25 del Código Civil para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia federal.

En cuanto a organismo público, el mismo autor señala que es evidente la constitucionalidad del IFE al haber sido creado por el Poder Constituyente como organismo público, a pesar de "no estar inscrito de manera especial o rigurosa en el ámbito de competencia de alguno de los tres Poderes", por lo que "es factible afirmar que el Instituto es un organismo público independiente de los tres Poderes- Ejecutivo, Legislativo y Judicial- ..."

En respuesta, Flavio Galván<sup>107</sup> manifiesta que no se trata de autoridad legislativa porque "su función fundamental no consiste en emitir reglas de conductas

---

<sup>106</sup> Galván Rivera, Flavio. "Derecho Procesal Electoral Mexicano", Mc Graw-Hill Inteamericana Editores, S. A. De C. V., México 1997 pp. 18-32

<sup>107</sup> Galván Rivera, Flavio. op. cit. p. 32

bilaterales, heterónomas, externas, coactivas, generales y abstractas, esto es, que legislar no es la función que le asigna el ordenamiento jurídico que le da origen y competencia", así como tampoco se trata de un órgano jurisdiccional, porque "no está en la órbita de sus atribuciones resolver conflictos de intereses de trascendencia jurídica". En consecuencia, el autor afirma que "el Instituto Federal Electoral es autoridad político-electoral de naturaleza administrativa".

### 7.2. La presencia del Cuarto Poder.

Para entender a qué se refiere el Diputado guanajuatense con la expresión de "órganos inmediatos", es menester hacer un recorrido doctrinario dentro de la Teoría del Estado, acudiendo para tal efecto a la clasificación realizada por Jellineck acerca de los órganos del Estado Moderno, quien recurriendo al criterio de su proximidad o intimidad a la estructura fundamental del Estado, clasificó a los órganos estatales en INMEDIATOS Y MEDIATOS.<sup>108</sup>

Para el maestro alemán, los órganos INMEDIATOS son aquellos que determinan la existencia misma de la asociación estatal, si desaparecen, ésta se desorganiza por completo o se transforma fundamentalmente. Son pues, esenciales a la organización del Estado, y no están subordinados a ningún otro. En cambio, son órganos MEDIATOS, aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual.

Por su parte, los órganos INMEDIATOS del Estado admiten varias subdivisiones. Hay, ante todo, dice el jurista alemán, órganos CREADORES y órganos CREADOS. A los primeros toca dar nacimiento jurídico, por así decirlo, a otros órganos inmediatos, como ocurre en el Congreso Constituyente después de una revolución; con el cuerpo electoral en una democracia representativa, esto es, la actividad de los órganos de creación está limitada al acto de creación.

---

<sup>108</sup> Citado por González Uribe, Héctor. op., cit., pp.367-369.

Se dividen también los órganos inmediatos, continúa diciendo el autor, en SUSTANTIVOS O INDEPENDIENTES Y DEPENDIENTES. Independientes son aquellos que pueden exteriorizar una voluntad que tiene fuerza para obligar inmediatamente al Estado y a sus súbditos; dependientes, son aquellos que carecen de fuerza obligatoria.

Finalmente, Jellineck sostiene que los órganos MEDIATOS, por su parte, no se derivan directamente de la Constitución del Estado sino de leyes secundarias y su nombramiento proviene de un órgano inmediato al cual están siempre subordinados y ante el cual son jurídica y políticamente responsables.

De lo anterior se desprende que el Constituyente Permanente, al adicionar en octubre de 1989 el artículo 41 constitucional, creó dos órganos inmediatos que descansan también de un modo inmediato en la Constitución, y que, como se verá al analizar su reglamentación, no están subordinados a ningún otro órgano o poder del Estado. El INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y el entonces TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL son, además, órganos sustantivos o independientes puesto que pueden exteriorizar una voluntad que tiene fuerza para obligar inmediatamente al Estado Mexicano y a sus ciudadanos. La Ley reglamentaria confirmó que no están subordinados al Poder Ejecutivo ni al Poder Legislativo, ni son responsables jurídica y políticamente ante dichos poderes.

El Instituto y el Tribunal Federal Electoral son órganos creadores, toda vez que su actividad está limitada jurídicamente al acto de creación consistente en organizar las elecciones federales y calificar las mismas para definir los integrantes del Poder Legislativo y el titular del Poder Ejecutivo cada tres o seis años.

Bajo este orden de ideas, resulta comprensible que el Diputado Alcántara Soria considere que "las creaturas (sic) nacieron vivas y viables y toca hoy redimensionarlas como un verdadero poder, coextenso con los otros tres"<sup>109</sup>.

Sin demérito de la trascendental importancia que reviste en la actualidad el Instituto Federal Electoral, es de destacarse que su enorme y onerosa<sup>110</sup> estructura administrativa no debe exceder más allá de un mediano plazo. Contribuir a la construcción y consolidación de una cultura democrática debe ser su premisa fundamental, por lo que no debe pensarse en la creación de un Poder Electoral cuando el problema es de voluntades y no de leyes.

En otro orden de ideas, el florecimiento de la cultura democrática nada tiene que ver con el incremento administrativo y presupuestal del órgano electoral, ya que cuando hayamos aprendido a convivir en la pluralidad democrática y cuando aceptemos los resultados electorales, cualquiera que fuera el vencedor, es entonces cuando el Instituto Federal Electoral debe comenzar a adelgazar su estructura administrativa, reducir su presupuesto y existir únicamente durante los procesos electorales.

En resumen, en la medida en que se aleje la discusión de la autonomía del Instituto Federal Electoral, es porque la confiabilidad de los procesos electorales ya no están en duda.

---

<sup>109</sup> Alcántara Soria, Juan Miguel. op. cit. p. 7.

<sup>110</sup> Para 1998, el gasto de operación e inversión del Instituto Federal Electoral fue incluido originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con la impresionante cantidad de 2,117.5 millones de pesos, que si bien es cierto posteriormente disminuyó 400 millones de pesos, no por ello deja de ser estrambótica.

### 7.3. Matices del Poder Electoral

*"... autonomía significa, entre otras cosas, facultad de organizarse por sí misma y libertad para la designación de sus autoridades. Si la calificación de legitimidad de sus representantes correspondiese a la autoridad pública-administrativa o judicial - no habría autonomía".*

*Fausto E. Vallado Berrón*

Una de las preocupaciones centrales de las democracias contemporáneas reside, de entrada, en organizar de manera periódica elecciones para renovar el mandato popular otorgado a los gobernantes. Pero una democracia no requiere sólo de organizar elecciones periódicas, sino que éstas sean verídicas, transparentes y confiables. Esto es posible lograrlo en la medida en que las instancias que organizan los procesos electivos gocen de la presunción de la autonomía e imparcialidad dentro del ánimo de la opinión pública.

En ese contexto, para Ernesto Villanueva<sup>111</sup>, la autonomía electoral debe entenderse como el

*ejercicio privativo de autoridad con plenas facultades administrativas y jurisdiccionales que, sin sujeción jerárquica, establecen la Constitución y las leyes de un Estado para sus organismos electorales (los cuales tienen la obligación de) garantizar y proteger el registro de la*

*ciudadanía, la libre participación de los sufragantes, la honestidad de los escrutinios y el funcionamiento competitivo de los partidos y organizaciones políticas.*

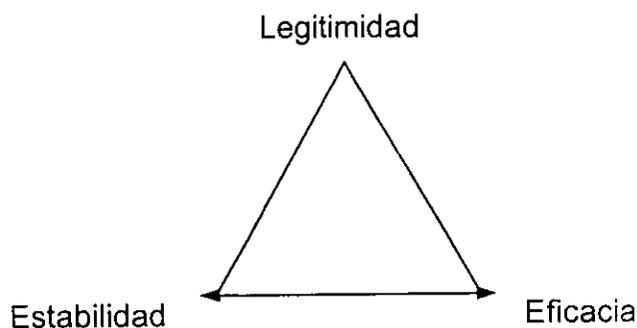
---

<sup>111</sup> Villanueva, Ernesto. "Autonomía Electoral en Iberoamérica", Ediciones CAPEL, San José Costa Rica, 1995. pp. 23-25.

Estos últimos atributos propios de la autonomía electoral cumplen varios cometidos que trascienden la barrera del proceso electoral y lindan las fronteras del sistema político en su conjunto, razón por la cual la autonomía electoral se ha convertido en fuente de una vigorosa discusión contemporánea. Y es que la autonomía electoral coadyuva en buena medida a integrar dos condiciones básicas de la estabilidad de los sistemas políticos: la legitimidad y la gobernabilidad.

Es por ello, que la inquietud por la autonomía electoral ha traído consigo un debate tradicional en torno a la interrogante sobre quién debe organizar los procesos electorales. Es cierto que, de entrada, no existen respuestas unívocas ni consensos universales debido a las diferencias de percepción y de criterio, así como a las experiencias singulares que privan de un país a otro. La postura en favor de la autonomía electoral se encuentra en franco ascenso por su compatibilidad con la noción de democracia.

Por su parte, Emilio O. Rabasa<sup>112</sup> considera que la autonomía de los órganos electorales no debe consolidarse en demérito de una trilogía que nos permita en todo momento evaluar a priori el cumplimiento de sus expectativas. Para Rabasa, la trilogía de referencia sería:



<sup>112</sup> Comentarios de Emilio O. Rabasa en el Comité de Tutoría de Derecho Constitucional y Teoría del Estado, correspondiente al mes de abril de 1995.

La "legitimidad" como primer elemento de la trilogía, significa que el modelo electoral existente debe proporcionar una mayor cobertura de participación de los ciudadanos, la garantía individual al respeto de su ejercicio y sobretodo el cumplimiento de sus funciones dentro de un marco jurídico.

El segundo elemento denominado "estabilidad", se refiere que las modificaciones que se realicen a la estructura política existente en aras de fortalecer la autonomía de los órganos electorales, no deben conducirnos a un estado de ingobernabilidad, es decir, no se debe afectar el correcto desempeño del gobierno elegido.

El tercer y último elemento denominado por Rabasa consiste en la "eficacia", esto es, de poco serviría transformar las instituciones si éstas no conducen a optimizar su desempeño.

### 7.3.1. Autonomía funcional

Ernesto Villanueva<sup>113</sup> señala que para medir la autonomía de un modelo electoral existen cinco puntos de referencia, sobre esta línea hipotética abordaremos el estudio de los órganos electorales en México, sin descuidar en todo momento que la tesis principal de este trabajo se sustenta en demostrar la conformación del Poder Electoral *de facto* en los órganos electorales.

PRIMERO: Dice el autor que es importante identificar la jerarquía normativa de la ley que crea los organismos electorales, a fin de observar la importancia que el sistema electoral guarda dentro del orden normativo vigente de cada país.

---

<sup>113</sup> Villanueva, Ernesto, op. cit., pp. 41-43.

## **Jerarquía normativa de la Ley electoral en México**

En el sistema jurídico mexicano, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) es el ordenamiento en el que se reglamentan las actuaciones de las autoridades electorales encargadas de organizar las elecciones federales.

Al tratarse de un instrumento jurídico especializado, el COFIPE ontológicamente responde al artículo 41 constitucional, lo que lo convierte en ley reglamentaria de dicho precepto; de allí que su jerarquía normativa deriva directamente de la Constitución Política.

SEGUNDO: Ernesto Villanueva sostiene que para hablar de autonomía electoral, es importante conocer la relación que los órganos electorales guardan con la división de poderes clásica.

Separación del Ejecutivo en la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) y las limitaciones del Legislativo

Debido a los múltiples y cada vez más frecuentes conflictos post-electorales, la mayoría de los politólogos y estudiosos del derecho electoral, coinciden en que la exclusión del Ejecutivo en la integración del Órgano Superior del IFE era un requisito imprescindible para fortalecer la autonomía de ese órgano.

En el mismo sentido, convergían sus apreciaciones al referirse a la actuación del Legislativo en el funcionamiento del Consejo General del IFE, por lo que el acotamiento en la actuación de sus representantes, al permitirle voz pero sin voto, fue considerado en su oportunidad, en la reforma constitucional de 1994, como un paso en la consolidación autónoma del IFE.

TERCERO: El autor continúa diciendo que la forma de integración de los organismos electorales también juega un papel importante en la autonomía electoral.

#### Ciudadanización de los órganos electorales en México

En torno a ello, se dice que la autonomía de los órganos electorales depende en gran medida de la participación que la sociedad tenga en la toma de decisiones de las instituciones políticas, lo que en la actualidad se le conoce como "ciudadanización" de los órganos electorales y que más adelante comentaremos.

CUARTO: Villanueva hace énfasis en la importancia de las atribuciones que deben tener los principales organismos electorales. Sobre el particular, el autor subraya su importancia en dos aspectos:

1. Verificar si las atribuciones del principal organismo electoral son de índole exclusivamente administrativo o si incorpora también algunas de tipo jurisdiccional.

#### Estructura Orgánica de las instituciones electorales mexicanas

En cuanto a su estructura administrativa, nuestro sistema jurídico electoral reúne en el Instituto Federal Electoral el carácter de órgano normativo, definiendo su naturaleza jurídica en el artículo 70 del COFIPE, que dispone:

##### *Artículo 70.-*

- 1. El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios.*

Por su parte, el artículo 69 del mismo ordenamiento jurídico determina los fines del órgano en comento, entre los que refiere al de contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales a través de la celebración periódica y pacífica de las elecciones, etc.

Ahora, por lo que hace a las "atribuciones jurisdiccionales" a que se refiere Villanueva, el legislador mexicano afortunadamente consideró que la acción de justicia electoral debía ejercerse dentro de la esfera del Poder Judicial, situación que como ya hemos comentado representó un verdadero avance en esta materia.

En ese orden de ideas, la reforma electoral también comprendió al entonces Tribunal Federal Electoral, donde las propuestas de mayor relevancia fueron:

- Su incorporación al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado;
- En consecuencia, se trataría de un órgano jurisdiccional de control constitucional y de pleno derecho;
- Los Magistrados Electorales serían nombrados por la Cámara de Diputados de entre las propuestas que hiciera la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La integración del Tribunal Electoral fue una realidad en la reforma constitucional de 1996, habiéndose modificado en consecuencia, los artículos 94, 99, 101, 105, 108, 110 y 111 constitucional, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial.

## 2. El control sobre el Padrón Electoral

### Constitución y funcionamiento del Registro Federal Electoral

De conformidad con el artículo 41 constitucional, el organismo público depositario de la función estatal de organizar las elecciones debe agrupar, para su desempeño, en forma integral y directa, las actividades relativas al padrón electoral.

En atención a este precepto constitucional, el artículo 135 del COFIPE establece:

*Artículo 135.-*

*1. El Instituto Federal Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.*

*2. El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.*

A partir de 1990, el sistema jurídico electoral por conducto del COFIPE, reconoce al Registro el carácter de interés público, así como le concede la facultad de agrupar todas las actividades relativas al padrón electoral. Corresponde su funcionamiento a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores adscrita al Instituto Federal Electoral.

En la práctica, el carácter de interés público encuentra sustento en el artículo 158 del COFIPE, en el que se determina el derecho que tienen los partidos políticos nacionales de revisar dicho Padrón.

*Artículo 158.-*

*1. Los partidos políticos nacionales tendrán a su disposición, para su revisión, las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, durante veinte días naturales a partir del 1 de abril de los dos años anteriores al de la celebración de elecciones.*

*2. Los partidos políticos podrán formular por escrito a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales durante el plazo señalado en el párrafo anterior.*

*3. La Dirección Ejecutiva examinará las observaciones de los partidos políticos haciendo, en su caso, las modificaciones que conforme a derecho hubiere lugar.*

*4. De lo anterior se dará cuenta a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de julio.*

QUINTO: Por último, para Ernesto Villanueva la autonomía financiera de los organismos electorales es primordial para su eficacia e imparcialidad, toda vez

que de ella depende en gran medida la independencia política y funcional de la organización electoral.

En atención a que este punto lo comentaremos más adelante, únicamente enunciaremos el numeral respectivo del COFIPE:

*Artículo 83.-*

*1. Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes:*

...

*g) Remitir a la consideración del titular del Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto del Instituto aprobado por el Consejo General, en los términos de la ley de la materia.*

a) La separación del Ejecutivo en la conformación del Órgano Superior del IFE

En el escenario político, desde hace tiempo han existido voces que reclamaban la separación del Ejecutivo en el Consejo General del IFE -representado por el Secretario de Gobernación, quien a su vez fungía como Presidente-, al considerar que la presencia del Ejecutivo en la conformación de los órganos electorales restaba autonomía en su toma de decisiones y, en consecuencia, creaba dependencia hacia el partido político en el poder. En la reforma constitucional de 1996, tales reclamos han sido superados, lo que comentaremos más adelante.

Igualmente, se decía que la democracia debe ampliarse, el presidencialismo acotarse en beneficio del parlamentarismo, y que la sociedad debía ganar espacio al Estado a través de la ciudadanía de las instituciones públicas.

El argumento esgrimido se sustenta en la crítica vertida al sistema electoral mexicano, que sostiene que la crisis de credibilidad que en la actualidad padecen las instituciones políticas, es consecuencia de la participación que en algunas ocasiones el Ejecutivo ha tenido en los procesos electorales con el objeto de beneficiar al partido en el poder.

En ese tenor de escepticismo, en las proximidades de las elecciones federales de 1994, Demetrio Sodi de la Tijera pronunció la conocida metáfora del "choque de trenes", en la que alertaba sobre las posibles consecuencias de un mal manejo del conflicto latente entre gobierno y oposición. Para el político se trataba, y se trata, del conflicto entre el viejo autoritarismo y fuerzas emergentes que exigen el fin de un régimen basado en un partido de Estado. Sodi de la Tijera continuaba diciendo que:

*este régimen no puede permitir una lección presidencial -o cualquier otra- legal y legítima, sin ventajas, sin fraude.*

Si bien es cierto, que afortunadamente no existió el "choque de trenes" al conocerse el resultado de los comicios federales, en particular el de la Presidencia de la República, donde el PRI obtuvo una mayoría arrolladora; también lo es que por el hecho de no haberse cumplido la profecía del político, no debía soslayarse que las instituciones políticas estaban pasando un mal momento, por lo que era indispensable someterlas a un análisis riguroso.

En esa virtud, la posibilidad de que el Consejo General del IFE prescindiera del Secretario de Gobernación, no debía de ninguna manera reducirse en el simplismo que su ausencia dotaría de mayor autonomía a ese órgano electoral, sino por el contrario, su ausencia debe ser parte de los pasos necesarios que deben darse para contrarrestar la incredibilidad que hoy en día prevalece en la autonomía de esos cuerpos electorales.

Mención aparte y digno reconocimiento merece el pronunciamiento que desde el tiempo en que Jorge Carpizo ocupó la titularidad de la Secretaría de Gobernación hasta el licenciado Emilio Chuayffet Chemor, con excepción de Patrocinio González Garrido, esa dependencia había venido sosteniendo acerca de su separación en la Presidencia del Consejo General del IFE, pronunciamiento que felizmente fue plasmado en los "Acuerdos consensuados" entre el PRI, PRD y PT

para la reforma constitucional en materia electoral de 1996 llevados a cabo en la Secretaría de Gobernación.<sup>114</sup>

En ocasión de ello, al dirigirse a legisladores del PRI y PRD, el licenciado Emilio Chuayffet señaló que:

*... esta dependencia debe dejar de participar en los procesos electorales, por lo que sería conveniente que las instituciones electorales se ciudadanicen completamente y no sean presididas por la Secretaría de Gobernación.*<sup>115</sup>

La declaración de Chuayffet despertó algunas interrogantes en torno a la integración del Consejo General del IFE. La idea de ciudadanizar al órgano electoral robustecía la tesis de que el IFE se estaba convirtiendo en el Poder Electoral. Pero, quizá lo más notable de las declaraciones de Carpizo y Chuayffet fue haber reconocido una realidad jurídico-social, que tenía su causalidad en la crisis de credibilidad reflejadas en las instituciones de gobierno.

En plena coincidencia, el politólogo Manuel Villa Aguilera sostiene en su obra "la institución presidencial", que:<sup>116</sup>

*las instituciones políticas mexicanas han cumplido un ciclo: el del presidencialismo omnímodo, que coincidió con otro también ya concluido, el del intervencionismo economicista de Estado.*

*El primero resultó de la fusión, con buen agrado de armonía, de los liderazgos caudillistas con los fundamentos democráticos apartados por las organizaciones de participación de masas -pero incubando contradicciones que precisamente ahora muestran sus dolorosas consecuencias-. Gracias a esta, en su origen, adecuada integración, el Estado mexicano y las instituciones del régimen se pudieron centralizar y consolidar, sin tener que prescindir de la democracia representativa.*

<sup>114</sup> Publicado en el Diario El Nacional del 17 de abril de 1996, suplemento especial.

<sup>115</sup> Publicado en el Diario Reforma del 23 de agosto de 1995, p. 7.

<sup>116</sup> Villa Aguilera, Manuel. "La institución presidencial, el poder de las instituciones y los espacios de la democracia", editorial Miguel A. Porrúa, 1987, pp. 138-139.

*El segundo ciclo fue producto de una fusión notablemente oportuna: la del papel director del Estado en el fomento económico, propio del capitalismo postkeynesiano, con la condición rectora del Estado mexicano, establecida por sus fundamentos históricos-sociales y por la Constitución de 1917.*

*De todo ello resultó un periodo importante de estabilidad, de crecimiento, de diversificación económica y social y un sistema político, con insuficiencias, pero sustentado en la legitimidad electoral avalada por los grandes agrupamientos gremiales.*

Finalmente, Villa Aguilera<sup>117</sup> señala que en la actualidad las instituciones políticas mexicanas encuentran su crisis en sus vertientes tradicionales, a saber:

- El autoritarismo caudillista que todavía sigue adherido al presidencialismo;
- El intervencionismo estatista -de sesgo economicista- que ha sido rebasado por el desarrollo interno y por la dinámica del capitalismo;
- El dominio oligárquico sobre las organizaciones de masas, especialmente de las sindicalizadas, que han perdido movilidad y participación democrática;
- Los nexos de un poder federal, moderno y dinámico, pero obsesivamente centralista y dependiente de la homogeneidad electoral, con los antiguos dominios regionales y locales que no permiten el desarrollo de los liderazgos naturales, impidiéndole el acceso a los puestos correspondientes de representación popular.

Nosotros no podemos dejar de reconocer la necesidad de acotar las excesivas atribuciones constitucionales del Ejecutivo en aras de un mejor equilibrio entre los poderes; conseguir este objetivo, redundaría en el fortalecimiento de un Estado democrático. Si nos preocupan las "excesivas" atribuciones que la Ley fundamental le otorga al titular del Ejecutivo, no menos debe de inquietarnos las acciones "metaconstitucionales" que en la práctica ejecuta el Presidente de la

---

<sup>117</sup> Ídem.

República y que de manera extraordinaria aborda Jorge Carpizo en su obra "Presidencialismo Mexicano".

Que quede claro, se trata de acotar no de eliminar el régimen presidencialista para dar paso a un modelo parlamentario. No debe ensayarse nuevos esquemas, lo que debe de hacerse es consolidar el Estado democrático que tanto se demanda. El régimen presidencialista es imprescindible por determinación histórica, debido al modo de construcción de nuestras instituciones políticas, así como la formación cultural de la sociedad mexicana, lo que hace necesaria la participación del Ejecutivo en la vida política del país, a través de medidas legales que conduzcan al acotamiento de su carácter omnímodo, como en el presente caso bien puede ser su presencia en la Presidencia del Consejo General del IFE.

Pero aquí no concluye la discusión sobre el tema. Para algunos estudiosos de la materia, resulta conveniente que los organismos electorales estén integrados exclusivamente por representantes de los partidos políticos y ciudadanos sin partido, toda vez que de esta manera es posible validar la hipótesis de la autonomía e imparcialidad electoral en base a una diversidad de argumentos, entre los que se podrían identificar los siguientes:

- i) La presencia del gobierno en la organización de los procesos electorales atenta contra el principio de igualdad y equidad de la competencia electoral, ya que puede convertirse en juez y parte del proceso electivo en la medida en que su conducta podría ser parcial en favor del partido por el cual llegó al poder y cuya distancia en materia de renovación de poder no podría garantizarse satisfactoriamente;
- ii) La organización electoral en manos de los partidos políticos y ciudadanos actualiza uno de los principales paradigmas de la democracia moderna: la participación de la mayoría en los asuntos públicos, circunstancia que coadyuva a fortalecer el papel legitimante de los procesos electorales, y

- iii) La organización electoral sin participación gubernamental garantiza que de principio a fin la contienda por el poder se lleve a efecto en un marco de imparcialidad y equidad, de suerte que todos los partidos se encuentren en igualdad de oportunidades formales para acceder al gobierno.

La equidad en las condiciones de la competencia representa uno de los temas fundamentales de la reforma electoral. La propuesta tiene su reminiscencia histórica en los distintos comicios donde han sido impugnados y cuestionados su legalidad y legitimidad a lo largo de la historia política del México contemporáneo.

De manera ilustrativa, valdría la pena recordar que en el pasado proceso electoral federal (1994), el PAN, PRD, PT, PVE y otros, acusaron de que la iniquidad en la competencia electoral se hizo presente, sobre todo, en el otorgamiento de prerrogativas en materia de financiamiento público, en la cobertura noticiosa de los medios electrónicos y en los relativo a los topes y supervisión de los gastos de campaña, entre otros.

En aquél entonces señalaron que tratándose del financiamiento público total recibido por los partidos políticos, el partido en el gobierno (PRI) recibió una cantidad similar a la que en su conjunto fue otorgada a los otro ocho partidos políticos registrados en 1994. Igualmente, sostenían que existió una desproporción en el tiempo de cobertura noticiosa, dado que fue aproximadamente 3 a 1, independientemente de la calidad informativa, que también fue objeto de severos cuestionamientos al considerar que candidatos y partidos no contaron con un derecho de réplica o rectificación frente a las informaciones no veraces, o lo que a su juicio consideraron que eran tendenciosas.

En consecuencia, el tema de la equidad electoral ha estado presente en todas las agendas de reforma electoral que hasta esta fecha se han presentado y de ello se ha culpado en gran medida a la injerencia del Ejecutivo en los procesos electorales.

En el otro extremo, también hay quienes consideran que la presencia del gobierno como organizador de los procesos electorales es conveniente. En favor de esta postura se han vertido también distintos argumentos, acaso los más significativos sean los siguientes:

- i) El gobierno elegido democráticamente es el único depositario de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, razón por la cual es la institución legítima que puede organizar el proceso electoral;
- ii) El gobierno aglutina en su entorno a los distintos intereses que interactúan en el cuerpo social, por lo que su presencia en la organización electoral es una garantía de eficacia frente a las disputas e intereses encontrados de los partidos políticos, y
- iii) La presencia de representantes gubernamentales en la organización electoral tiene también ventajas de orden práctico en la medida en que fungen como canales de intermediación entre las decisiones tomadas por los organismos electorales y las instancias públicas encargadas de ponerlas en operación.

Este siempre fue uno de los argumentos más recurridos por quienes justifican la intervención del Ejecutivo en los órganos electorales, ya que, se dice, él puede utilizar todos sus instrumentos políticos para salvar obstáculos locales, sobre todo frente a los Gobernadores de los Estados, en la implementación de las políticas del IFE. Este argumento es atendible, pero, con una errónea apreciación. Veamos.

Si bien es cierto que el Secretario de Gobernación puede presionar a Gobernadores por la vía política y en algunos casos, por la vía de su partido, también lo es que la presión debe hacerse por la vía constitucional. Apeguémonos todos a derecho. La denuncia pública del Consejo General del IFE para aquellos Gobernadores que deliberadamente obstaculicen el ejercicio de sus funciones, es un escenario que cualquier Gobernador querrá evitar. Es por esto que no vale

seguir insistiendo, bajo este argumento, acerca de la necesidad de mantener al Ejecutivo en la toma de decisiones del órgano electoral.

A quienes se oponen a la participación del gobierno en los órganos electorales, podríamos agregarle una razón de peso, las instituciones en México están atravesando la peor crisis de su existencia.

El citado fenómeno de la crisis institucional fue materia de análisis y discusión ante la "Mesa para la Reforma Electoral" integrada por autoridades del Distrito Federal, asambleístas y legisladores federales de las Comisiones respectivas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, dirigentes de los Partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, así como funcionarios de la Secretaría de Gobernación, en la que se "acordó" el 20 de abril de 1996, dar a conocer a la opinión pública el documento de conclusiones de la referida "Mesa de trabajo", que trazó las directrices sobre las que versó la reforma constitucional de 1996.<sup>118</sup> La separación del Ejecutivo en el Consejo General del IFE encabezó la lista de los puntos acordados. Su prioridad quedaba asentada en ese documento histórico.<sup>119</sup>

#### b) Limitaciones del Legislativo en el Consejo General

La integración del Consejo General ha variado su conformación a través del tiempo, incluyendo en sus reformas a los representantes del Poder Legislativo.

De octubre de 1990 (fecha de su creación) hasta abril de 1994, el Consejo General se componía de cuatro Consejeros del Poder Legislativo: dos Diputados y dos Senadores, correspondiéndoles al partido mayoritario de cada cámara designar a un representante y a la primera minoría de cada cámara designar al otro. Esta disposición dio como resultado que en atención a la integración que tenían las cámaras en ese periodo (1990-94), los Consejeros de la Cámara de

---

<sup>118</sup> Publicado en "El Financiero" del 22 de abril de 1996. pp. 52 y 53.

<sup>119</sup> Ídem.

Diputados fueron uno del PRI (mayoría) y otro del PAN (primera minoría) y que los Consejeros de la Cámara de Senadores fueron uno del PRI (mayoría) y uno del PRD (primera minoría).

Entre las modificaciones sustantivas de la reforma electoral de 1996, está la de haber eliminado el derecho a voto de los representantes del Poder Legislativo en el Consejo General del IFE. La motivación a tal reforma consistió en la idea de ciudadanizar el Consejo General, esto es, que en la toma de decisiones del Organismo Superior del IFE no participaran los partidos políticos, ya fuese de manera directa (a través de sus representantes) o indirecta (por medio de su fracción parlamentaria), confiándose tal encomienda exclusivamente a los Consejeros Electorales.

En resumen, la independencia del IFE frente a los demás Poderes en su función decisoria confirma la hipótesis que la conformación de ese órgano electoral da sustento a la idea de la existencia de un poder *de facto* distinto de los existentes.

#### c) La ciudadanización del Consejo General

La ciudadanización de los órganos electorales se ha presentado en cuatro etapas:

La primera, comprendida en la reforma de 1989-90, se incluyeron Magistrados sin filiación partidaria, electos por la Cámara de Diputados y con requisitos equivalentes al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Consejeros Magistrados formaron parte del Consejo General, con voz y voto igual que los de los partidos políticos y fueron un número igual al de aquéllos.

Una segunda etapa se produjo con la reforma de 1993, en la cual se estableció que el Consejo General, estuviese integrado por once personas con voz y voto, cinco representando a los Poderes de la Unión y seis Consejeros Ciudadanos. Los partidos políticos dejaron de tener voto y sólo mantuvieron una representación con voz en el Consejo General. Se daba así un paso fundamental hacia lo que los

partidos de oposición consideraban la desaparición de la influencia directa de un partido político dominante. Los votos pasaron a ser prerrogativas de los poderes y de los consejeros ciudadanos. El Poder Ejecutivo se mantuvo pero con un solo voto, el Secretario de Gobernación, quien presidía el Consejo General; los otros cuatro votos fueron para las dos Cámaras del Poder Legislativo, que se otorgaron a la primera mayoría y a la primera minoría de cada una de ellas.

La tercera etapa corresponde a la reforma electoral de 1993-94, en ella los Consejeros Ciudadanos ya no tuvieron que reunir características similares a la los Ministros de la Suprema Corte, sino ser ciudadanos honorables, sin filiación partidaria. Ellos fueron electos por consenso de las tres fuerzas principales en la Cámara de Diputados y tuvieron una operación satisfactoria en el proceso federal electoral de 1994.

No obstante sus logros, Raúl Fuentes Cárdenas <sup>120</sup>señala que los entonces Consejeros Ciudadanos no dejaron de ser cuestionados e insuficientes por los siguientes aspectos:

- 1. Los consejeros ciudadanos fueron resultado de una negociación entre tres partidos políticos, (algunos medios de comunicación señalaron que cada partido había nombrado a dos ciudadanos cercanos a sus posiciones) ; y*
- 2. La presencia del Poder Ejecutivo se mantuvo, vía el Secretario de Gobernación en la Presidencia del Consejo y en el nombramiento del Director del Instituto Federal Electoral.*

El dirigente petista (PT), continúa diciendo que

*Tal parece que la ciudadanización ha sido entendida como la selección de un abanico de opciones propuestas por el propio gobierno.*

---

<sup>120</sup> Fuentes Cárdenas, Raúl. Autonomía de los órganos electorales, artículo publicado en: "En busca de un consenso para la reforma electoral", Centro de Estudios para la Reforma del Estado", A.C., 1995, pp. 120-125.

A pesar de tales apreciaciones, no podemos dejar de reconocer que la ciudadanización del Órgano Superior del IFE en 1994 hizo posible que los comicios de ese año tuvieran resultados más convincentes que los de 1988. Tocó entonces a esta figura (la de ciudadanización) demostrar lo endeble que resultaba la afirmación de que no era posible la ciudadanización plena de los órganos electorales en nuestro país, en virtud de que carecíamos de una cultura política de participación cívica.

Alonso Lujambio<sup>121</sup>, nos ilustra coloquialmente con un ejemplo, dice el profesor de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México que:

*..... a caminar se aprende andando, nunca vamos a tener cultura política democrática si no tenemos democracia, y si ponemos como condición para democratizarnos tener cultura política democrática, ya pusimos la carreta delante de los bueyes.*

Finalmente, la cuarta etapa se presenta en la reforma de 1996, en ella, la representación legislativa subsiste con voz pero sin voto, se incrementa de seis a nueve el número de Consejeros que a partir de entonces se denominarán Consejeros Electorales y desaparece la intervención del Ejecutivo, recayendo la figura de Consejero Presidente en uno de los miembros integrantes del Órgano Superior del IFE. Otro aspecto relevante en esta reforma es la que refiere a la forma de designación, ya que en esta ocasión se hará a propuesta de los grupos parlamentarios y no de los partidos políticos, y su aprobación se hará por las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

Mucho se ha discutido acerca de las exageraciones en que se ha incurrido para definir los perfiles de los Consejeros Electorales, quizá el señalamiento más fuerte consiste en que se designan a personas inexpertas en la materia electoral;

---

<sup>121</sup> Lujambio, Alonso. En busca de un consenso para la reforma electoral, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 1995, pp. 146-147.

postura que compartimos y que al respecto Francisco José Paoli Bolio<sup>122</sup> considera que no se debe excluir a quienes hubieren ocupado cargos públicos tanto de designación como por elección popular

*..... porque se prescindiría de ciudadanos que pueden ser perfectamente imparciales, máxime que se ha venido proponiendo a un número creciente de ciudadanos para cargos de elección popular, o por designación que no son miembros de los partidos políticos. Ellos tienen, por el contrario, una adicional que es la experiencia de la aplicación de las leyes electorales, y también de servir en cargos públicos, lo cual podría propiciar un buen desempeño como Consejeros.*

Es probable que el problema de selección de Consejeros Electorales para las Juntas Distritales del IFE no se aprecie en el Distrito Federal, las razones son obvias, ya que bajo el sistema centralista en que históricamente hemos convivido, no resulta nada extraño que sea la capital del país quien tenga uno de los mejores promedios de educación del territorio nacional; situación distinta a la de muchas entidades federativas, donde en la mayoría de las veces, los ciudadanos interesados, capacitados y experimentados en la materia política no son ajenos a vínculos partidistas, por lo que exigir perfiles "extra terrestres" sólo conduce a asumir altísimos riesgos en la eficacia de los órganos electorales. En un ejercicio de crítica constructiva, imaginemos al médico del pueblo que ha sido seleccionado como Consejero Electoral, dejemos en claro que este señor siempre ha estado ajeno a cualquier actividad política porque no le gusta, dice, porque no quiere problemas con sus pacientes de quien en la mayoría de las veces es amigo y en otros hasta compadre, porque siempre ha dicho que él prefiere su consultorio "antes de meterse en política", porque de hacerlo tendría que abandonar su "clientela" que es de quien finalmente subsiste. Por ello, nunca se ha interesado en participar activamente en la vida política, su mayor participación se reduce en el intercambio de apreciaciones que cada noche lleva a cabo en el café del centro de la ciudad acerca de las noticias televisadas de mayor expectación en la noche

---

<sup>122</sup> Paoli Bolio, José. En busca de un consenso para la reforma electoral, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 1995, p. 132.

anterior o escuchadas en la radio durante el día, pero difícilmente leídas en el periódico porque a temprana hora abre su consultorio y no tiene tiempo para leer el periódico. Bueno, pues, ese es el perfil correcto hoy en día para que sea Consejero Electoral. Se dirá que su honestidad, de la que no tiene por qué dudarse, está a la vista de todos. También se subrayará que no tiene vínculos partidistas (y cómo podría tenerlos si al médico nunca le ha gustado participar activamente en la política). Que como siempre cobra lo "justo", su ética está fuera de discusión. Que se le respetará a su persona porque durante generaciones ha sido el médico de la comunidad. Pero, ¿En realidad, este respetable señor asumirá con toda vehemencia su cargo, cuando su mayor preocupación, afortunadamente, es observar la mejoría de sus pacientes?. ¿Destinará el tiempo de su consultorio no sólo al ejercicio de la función electoral que se le ha encomendado, sino sobre todo a la capacitación de la misma? Aceptando sin conceder que se sometiera a la capacitación, ¿ésta será suficiente para que en ese brevísimo tiempo pueda desempeñar con eficiencia su cargo? Y por último, ¿estará dispuesto a dejar de desempeñar su actividad profesional durante el tiempo en que desempeñe el cargo de Consejero Electoral?, ya que de no hacerlo estaría impedido legalmente. Aunque parezca simpático y *kafkiano*, ese es el criterio de selección que hoy en día se emplea.

A partir del momento en se concibió la figura del Consejero Magistrado los partidos políticos dejaron en claro que su eficacia y legitimidad dependerían de la autonomía que tuvieran al momento de tomar sus decisiones. Para tal fin, el principio de imparcialidad sería uno de los ejes rectores en la actuación de los Consejeros; sin embargo, como ya comentamos anteriormente, la interpretación de la imparcialidad en las últimas fechas más que un principio de ética se ha convertido en bandera de estrategias partidistas, toda vez que se dice que sólo quien carece de vínculos con partido político alguno puede garantizar la

imparcialidad de su actuación, nada más falso, la reflexión de Emilio Chuayffet nos puede ilustrar al respecto:<sup>123</sup>

*La imparcialidad no es hija de la neutralidad ideológica, sino de la admisión de una escala de valores, conforme la cual el bien mayor -el de la democracia- resume a los demás, y es el fundamento único de nuestra ética profesional.*

El principio de imparcialidad ha sido el instrumento más recurrido para descalificar, en muchas de las ocasiones, a ciudadanos verdaderamente aptos para tal encomienda, bajo ridículas acusaciones de ser pariente, muy amigo, cuñado o compadre de algún personaje político de la comunidad, ignorando que en los pueblos, los habitantes oriundos, regularmente son familia o se encuentran vinculados, en virtud de tratarse de sociedades muy pequeñas en proporción con la capital del país, que es donde se toman estas decisiones. Otro tanto, son descalificados porque laboran en el gobierno o alguna vez lo hicieron, en demérito de la ética y capacidad profesional de la persona. Y no faltan aquellos, quienes infundiosamente son mancillados por medios de comunicación que se prestan a intereses ajenos para los que están obligados, siendo esta en la actualidad una argucia política muy recurrida y tristemente impune.

Mantener esos criterios de selección no solamente rayan en lo ridículo, sino también compromete la eficiencia de los órganos electorales. Para todos es conocido la preferencia partidista que en la mayoría de las ocasiones los Consejeros Electorales manifiestan en sus intervenciones, ya que no es posible imaginar sin pasión la actividad política, sin preferencias su ejercicio y sobretodo sin tiempo para su estudio, que es lo que distingue en esencia entre la política y la "grilla", entre quien realiza la política por circunstancia y quien a diario la cultiva por vocación.

---

<sup>123</sup> Chuayffet, Emilio. Entrevista en el periódico *El Nacional* del 22 de marzo de 1991.

En razón de lo anterior, podemos sostener que sin duda la obra políticamente más decisiva de la reforma, la que generó la certidumbre de que la democracia electoral en México era una realidad y no una expectativa pospuesta, fue la composición del Consejo General del IFE, en la que se otorgó a los Consejeros Electorales, y ya no a los partidos políticos, el mayor peso en la dirección del proceso. En razón de ello, es necesario insistir en que la selección del Consejero Electoral debe atender a la experiencia en la materia, así como la ética de las personas requeridas para el desempeño de ese cargo, lo demás es petulancia. Vaya, los extremos en el ejercicio de la actividad política en nuestro país, hacen más tardío la consolidación de un Estado democrático.

d) La atribución legislativa de expedir su Reglamento Interior

Ya hemos comentado la naturaleza jurídica *sui generis* del IFE. Hemos dicho que el legislador deliberadamente omitió expresar en el artículo 70 del COFIPE que el órgano electoral es un organismo público descentralizado, ya que si bien no lo refiere, esto se deduce de su ontología jurídica. Bueno, pues esto tuvo sus implicaciones con la expedición de su Reglamento Interno, ya que si la intención del legislador era desvincular técnica y políticamente al IFE del Ejecutivo con el objeto de fortalecer su autonomía, era necesario entonces confiarle al Consejo General del IFE, como órgano superior, la facultad de expedir su Reglamento Interior, expresándose de esta manera en el artículo 82, inciso a) del párrafo 1 del COFIPE, lo siguiente:

*Artículo 82.-*

*1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones :*

- a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto.*

Técnicamente, era necesario delegar esa atribución en el IFE, ya que en apariencia el órgano electoral no depende de ninguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, lo que produciría una laguna jurídica para la

expedición de su Reglamento Interior, en virtud de que no hubiera sido posible aplicar lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, que a letra dice:

*Artículo 92.- Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*

De este modo, el Consejo General del IFE tiene encomendadas funciones que por mandato constitucional son exclusivas del Ejecutivo, en virtud de que es el Organismo Superior del IFE quien discute, aprueba y expide su Reglamento Interior. Todo sea por su autonomía.

### 7.3.2. Autonomía presupuestal

El principio de la independencia financiera del IFE ha sido materia de prolongadas discusiones hacia el interior de su Consejo General. En reiteradas ocasiones los entonces Consejeros Ciudadanos y ahora los Consejeros Electorales han resaltado la importancia que representa que ese órgano electoral goce de medios propios y pertinentes para realizar su función, sin que órgano alguno pueda negarlo, impedirlo o condicionarlo.

Es definitivo, que la autonomía del organismo público que organiza las elecciones requiere contar con los ingresos suficientes para cumplir las tareas previstas, legal e institucionalmente, situación que el COFIPE ya contemplaba antes de la reforma electoral de 1996, en su artículo 83, incisos g) y h) del párrafo 1, donde establecía que el Presidente del Consejo General debía proponer a ese órgano superior el anteproyecto de presupuesto del Instituto para su aprobación y remisión a la consideración del Titular del Poder Ejecutivo.

La intervención del Ejecutivo en los proyectos de presupuesto de sus órganos descentralizados no sólo es permisible, sino también responde a una lógica

FALTA PAGINA

No. 192

*Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte  
corresponderá a su presidente.*

De la lectura de los citados ordenamientos jurídicos se deduce que, así como en el Poder Judicial, el Ejecutivo no tiene facultad para modificar su presupuesto, en materia electoral también está imposibilitado para alterar el que apruebe el Consejo General del IFE, ya que en ambos casos sólo habrá de incluirlo en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación que en términos de la fracción IV del artículo 74 constitucional la Cámara de Diputados discutirá y aprobará en su caso.

Por eso sostenemos que la autonomía presupuestal es un claro rasgo de que IFE reúne matices de un poder *de facto* que lo distingue de los existentes al observar que no obstante formar parte de la esfera administrativa del Ejecutivo, su proyecto de presupuesto de egresos sólo es susceptible de ser modificado por el legislativo, situación que ocurre de manera similar con el Poder Judicial, lo que convierte al IFE en un organismo público independiente del resto de los poderes existentes.

En esa tesitura, bien convendría que en una futura reforma electoral se identificara perfectamente la naturaleza jurídica del IFE, esto es, sin menoscabo de su autonomía debe ubicarse dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, es decir, habría de corresponderle el mismo tratamiento jurídico que cualquier otro órgano descentralizado del Ejecutivo, ya que como anteriormente se ha venido sosteniendo la autonomía no depende únicamente de la distancia del Ejecutivo, sino también en la libertad de dictar una resolución conforme a derecho, al margen de intereses partidistas y actitudes predisuestas en contra de partido político alguno o del mismo gobierno priísta.

La autonomía presupuestal del órgano es un tema por demás complejo que puede ilustrarse con la Sesión Ordinaria del 7 de noviembre de 1996 en la Sala del

Consejo General del IFE<sup>124</sup>, al discutirse el contenido del artículo Décimo Transitorio del COFIPE, que establece:

*... que para el cálculo que anualmente debe realizar el Consejo General del Instituto Federal Electoral, a efecto de fijar los montos del financiamiento público y, en el año en que corresponda, de los topes de gastos de campaña, se tomarán como base los costos mínimos establecidos por el propio Consejo General en enero de 1995...*

Este numeral fue criticado porque se decía que su aplicación impide que el Consejo General realice los estudios que posibiliten la permanente actualización de este concepto a las variables que representen las condiciones económicas, geográficas y políticas del país y en consecuencia, la actualización y perfeccionamiento del estudio de costo mínimo de campaña realizado por primera y única vez en mayo de 1991, que venía actualizándose a precios constantes por acuerdos posteriores del Consejo General.

La crítica también comprendía aspectos jurídicos, ya que se decía que el artículo Décimo transitorio contravenía la letra y el espíritu del artículo 41, fracción II, inciso a) de la Constitución Federal, que en su parte conducente establece que:

*El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinaria permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral.*

Para los inconformes, la interpretación del texto redundaba en que es facultad del Instituto Federal Electoral, a través de su Consejo General, calcular ese concepto y no por el contrario, actualizar una cifra preestablecida como pretende según ellos, el artículo Décimo Transitorio del COFIPE.

Esta inconformidad fue traducida en una acción de inconstitucionalidad promovida por el PAN y posteriormente por el PRD en contra del COFIPE, declarando su

---

<sup>124</sup> Versión estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General del IFE el 7 de noviembre de 1996.

sobreseimiento la Corte por considerar que el cuestionado artículo Décimo Transitorio no violentaba en ningún modo lo dispuesto por la ley fundamental.

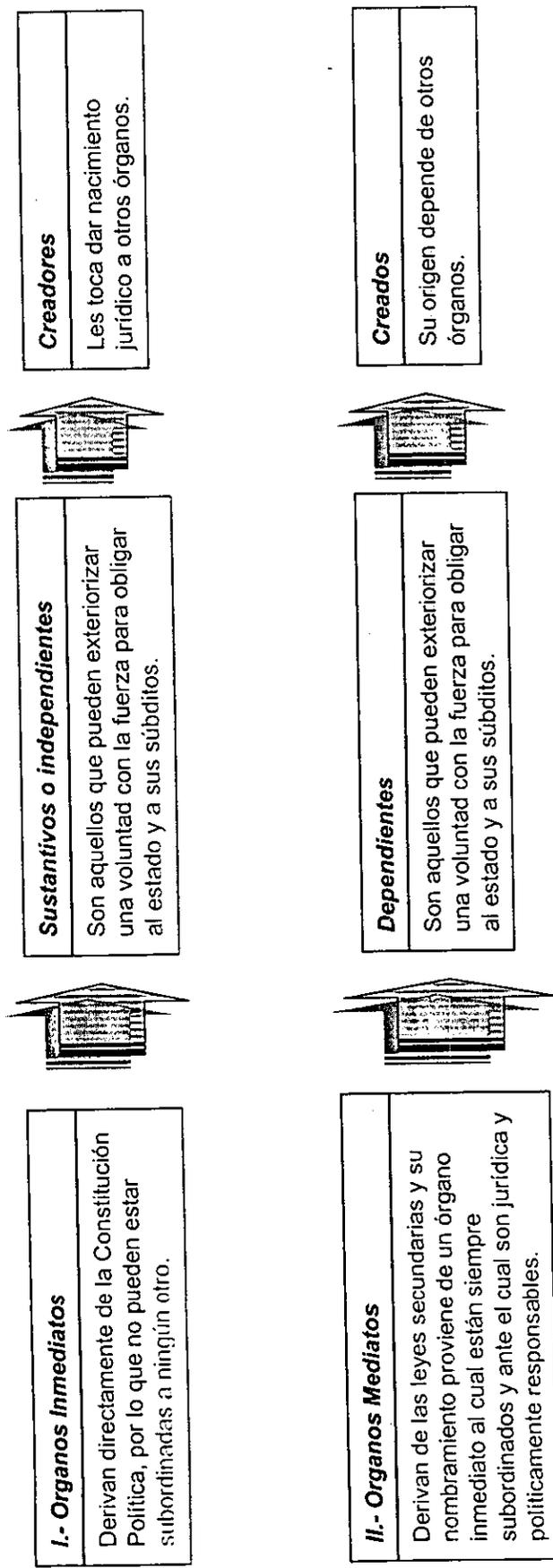
## INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MATICES DEL PODER ELECTORAL

NATURALEZA JURÍDICA	CARACTERÍSTICAS
Se trata de un organismo público independiente.	Se le considera independiente porque no forma parte de ninguno de los poderes existentes.
Es autoridad administrativa con la especificidad de ser político-electoral, pero no por reunir el carácter de administrativa forma parte del Ejecutivo.	El legislador la reconoce como autoridad (art. 41 const., fracc. III, segundo párrafo), sin incluirse en algún poder.

## A LA LUZ DE SU AUTONOMIA

AUTONOMIA FUNCIONAL	AUTONOMIA PRESUPUESTAL
Su relación con los demás poderes es de total independencia política y funcional y no en su carácter de órgano descentralizado, por lo que en la designación de sus integrantes y al dictar resoluciones no interviene ni el Legislativo, Ejecutivo ni Judicial.	Conforme el art. 82 del COFIPE, inciso v) del párrafo 1, del anteproyecto del presupuesto del Instituto se remitirá al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, lo que confirma la independencia del organismo público hacia el Poder Ejecutivo, sin descuidar que la aprobación del presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Poder Legislativo.

# DESDE LA TEORIA DE JELLINECK



## Características

- El IFE reúne los elementos de un órgano inmediato porque lo crea el art 41 const.
- Conforme a su Ley Reglamentaria no está subordinado a ningún otro órgano o poder del Estado.
- Es también un órgano sustantivo o independiente porque sus resoluciones tienen el carácter de obligatorias tanto para el Estado como para sus ciudadanos.

## CONCLUSIONES

La última década se ha caracterizado por la constante con que se han presentado los conflictos poselectorales. En razón de ello, el tema de la autonomía de los órganos electorales ha venido ocupando un lugar preponderante en la agenda legislativa. La búsqueda de esa autonomía no se reduce únicamente a la exclusión del Ejecutivo en la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sino también en la independencia de las actuaciones de la autoridad electoral administrativa y de la imparcialidad en las resoluciones de la autoridad electoral contenciosa.

Bajo ese contexto, la autonomía de los órganos electorales necesariamente debía cristalizarse en la reforma electoral de 1996, ya que de ello dependería la credibilidad de los comicios venideros.

Se profundizó entonces en la discusión de la autonomía e independencia política y funcional del Instituto Federal Electoral ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

En cuanto a la distancia con el Ejecutivo, ésta se tradujo en la exclusión del Secretario de Gobernación como miembro del Consejo General del IFE, creándose en su lugar la figura de Consejero Presidente, quien sería electo únicamente por los Consejeros Electorales, situación que vino a robustecer la autonomía funcional del organismo público electoral.

Por otro lado, se dotó de *autonomía presupuestal* al órgano electoral, destacándose en su ley reglamentaria que el Ejecutivo se limitaría a incluir en el anteproyecto de presupuesto de egresos aquél que le presentara el IFE, lo que

demuestra la total independencia financiera entre la autoridad electoral y el Ejecutivo.

Otra de las limitaciones del Ejecutivo ante el IFE se presenta en la expedición del Reglamento Interno del Instituto, lo que los estudiosos de la materia han denominado *autonomía técnica*.

De igual manera, el Poder Legislativo se vio acotado en la nueva conformación del Consejo General del IFE, en virtud de que los representantes de ese poder (a partir de la reforma de 1996) poseen voz pero carecen de voto, lo que vino a concluir con todo intento de mayoriteo en la toma de decisiones del Órgano Superior.

Es de destacarse que en el interés de dotar de autonomía al IFE, el legislador llegó a confundir descentralización con independencia, haciendo del Instituto Federal Electoral un organismo público independiente del resto de los poderes, con el consecuente problema de ubicar a dicho Instituto en la clásica división de poderes.

Por si esto no bastara, su naturaleza jurídica se hizo más compleja cuando la ley fundamental le reconoció el carácter de autoridad sin definir a qué clase de autoridad se refería el legislador ¿legislativa, judicial o administrativa?. Para nosotros, el Instituto Federal Electoral es una autoridad administrativa (a pesar de no formar parte del Poder Ejecutivo) responsable de la organización electoral.

La necesidad de definir a qué poder debe corresponder el IFE alcanza mayores dimensiones si comprendemos que en función de ello estarán determinados los límites de las atribuciones otorgadas por ley a sus Consejeros Electorales, evitando así situaciones similares a las ocurridas durante el proceso federal electoral de 1997, donde penosamente pudieron apreciarse excesos en la

actuación de los miembros del Organismo Superior, que de manera ilustrativa podríamos citar algunos:

- a) El Consejo General del IFE resolvió autorizar a la Comunidad Europea el financiamiento de la observancia electoral a través de *Alianza Cívica*, situación que obligó la pronta y oportuna intervención de la cancillería mexicana para dejar en claro que las relaciones entre Estados internacionales no es competencia del IFE, haciendo valer el argumento de que no se trataba de asuntos netamente electorales, sino protocolarios.
- b) Durante el proceso de designación de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales de cada entidad, no existió un criterio claro y legal para la designación y en su caso, remoción de los Vocales Ejecutivos, inclusive se presentaron casos en que bastara la simple relación cercana (ya fuere de tipo familiar o de amistad) con algún funcionario federal o estatal para impedir el nombramiento o promover la destitución, es decir, existieron apreciaciones subjetivas en algunos casos.
- c) La aplicación de multas para algunos partidos políticos por infracciones al COFIPE siempre quedó a la discrecionalidad del Organismo Superior.
- d) El intento de creación de la Unidad Técnica de Contraloría Interna del IFE que conociera y sancionara las infracciones al COFIPE por parte de los servidores públicos electorales, así como de los partidos políticos, hubiera convertido al IFE en un órgano sancionador, invadiendo en consecuencia la esfera de acción del Tribunal Electoral.
- e) La remoción de Felipe Solís Acero (aún cuando se realizó fuera del proceso federal electoral de 1997) no reunió ninguna de las causales que la ley reglamentaria exige para el efecto.

De allí la importancia de una definición más clara de la naturaleza jurídica del organismo público electoral.

Pero, la reforma electoral de 1996 alcanzó de lleno también al tema de la justicia electoral, donde el reto no podría ser menos difícil ya que el Poder Judicial por mandato constitucional estaba impedido para conocer de asuntos de naturaleza electoral, no obstante que en algunas ocasiones había conocido de algunos.

Su impedimento descansaba en una tesis jurisprudencial que desconocía a los derechos políticos como derechos humanos; sin embargo, esta tesis era demasiada vaga y ambigua, en virtud de que los derechos políticos incluyen no solamente al voto, sino también al de asociación y el de reunión, que en la práctica sí están garantizados mediante el amparo.

La Suprema Corte sustentaba la tesis anterior en la definición que el artículo 35 de la Ley fundamental hace del voto, donde se dispone que el voto es una "prerrogativa del ciudadano" y no un derecho político. En esa virtud, el máximo órgano jurisdiccional consideraba que el constituyente había excluido la prerrogativa del voto del título "de las garantías individuales" por no tratarse de un derecho innato al hombre.

A pesar de las tesis jurisprudenciales, así como de las razones históricas aducidas por diversos juristas al manifestar su inconformidad, por mandato de ley fue integrado el Tribunal Electoral al Poder Judicial, donde uno de los argumentos expuestos por los partidos políticos consistió en que era necesario ubicar en un Poder distinto al Ejecutivo al órgano contencioso electoral. Asimismo, se hizo valer que el Poder Judicial había consolidado su autonomía en la reforma sufrida a principios de 1995, en la que fue creado un órgano colegiado encargado de la administración y vigilancia de la judicatura, denominado: Consejo de la Judicatura Federal; sin embargo, pesó más el interés político que la convicción jurídica para llevar a cabo esa reforma. De esta manera, quedó definida la ubicación del

Tribunal Electoral respecto a qué poder habría de pertenecer, cosa contrario con el IFE donde el legislador no decidió su inserción.

A pesar de que la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral reúne los elementos propios de un órgano descentralizado, esto es, un órgano con autonomía y patrimonio propio, el legislador ha omitido deliberadamente declarar su naturaleza; y sí por el contrario, lo ha dotado de tal autonomía que en la actualidad resulta difícil ubicar al Instituto Federal Electoral dentro de la esfera administrativa de algún poder. La simple idea de imaginarlo en el Ejecutivo horroriza a quienes sostienen que la autonomía del órgano electoral depende de la distancia que guarde con el Ejecutivo.

Bajo estas consideraciones, observamos la conformación de un poder *de facto* en la naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral, claro está, un poder distinto de los existentes.

## BIBLIOGRAFIA

### BIBLIOGRAFIA BASICA

- Aguilar, Juan Carlos. Reforma del Estado, editorial Inst. Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1980.
- Albertoni, Ettore A. Gaetano Mosca y la formación del elitismo político contemporáneo, trad. Alberto Pulido Silva, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Alvarez, Norma y varios. Reforma del sistema político mexicano: condición para la modernización, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), México, 1990.
- Alvarez, Luis H. Reforma del Estado y Nueva Cultura Política, editorial Porrúa, Universidad de Guadalajara, 1991.
- Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política, Colección Textos Jurídicos Universitarios, editorial Harla, México, 1986.
- Arteaga Nava, Elisur. La Constitución Mexicana, comentada por Maquiavelo, Tercera edición, Siglo XXI, México, 1991.
- Barquín Álvarez, Manuel. Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México, en: "Aspectos Jurídicos del financiamiento de los partidos políticos, UNAM, 1993.
- Barros Horcasitas, José. Transición a la Democracia y Reforma del Estado Mexicano, editorial Porrúa, 1991.
- Basave Fernández del Valle, Agustín. Teoría de la Democracia, Ediciones Jus, México, 1963.
- Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales. Curso introductorio actualizado, Cuarta edición, primera reimpresión, Trillas, 1992.
- Becker, Werner. La libertad que queremos, trad. Omar Álvarez Salas, editorial Fondo de Cultura Económica, 1990.
- Berlín Valenzuela, Francisco Derecho Electoral, editorial Porrúa, 1980.  
Derecho Parlamentario, editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.  
Teoría y Praxis Política Electoral, editorial Porrúa, 1983.

- La participación en la planeación democrática en: Derecho Electoral Mexicano, Serie Perfiles Jurídicos I, UNAM, 1982.
- Bidart Campos, Germán J: El Poder, editorial Ediar, Buenos Aires, 1985.
- Democracia y Representación en: "II Congreso Internacional de Derecho Electoral", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, T.F.E.,
- I.F.E., Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- Bobbio, Norberto: Liberalismo y Democracia, trad. José Fernández Santillán, segunda reimpresión, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Coautoría con Bovero, Michelangelo. Origen y fundamentos del poder político, trad. José Fernández Santillán, editorial Grijalbo, 1985.
- El Futuro de la Democracia, editorial Fondo de Cultura Económica, 1962.
- Borja, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional, Segunda edición, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Burgoa Orihuela, Ignacio: Las Garantías Individuales, Décimo séptima edición, Porrúa, 1983.
- Derecho Constitucional, Undécima edición, Porrúa, 1997.
- Calzada Castro, Feliciano. Derecho Constitucional, editorial Harla, 1990.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. Transición política y reforma constitucional en México, UNAM, 1994.
- Carré de Malberg, R. Teoría General del Estado, traducción de José Lión Depetre, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- Carrera Damas, Germán. La necesaria Reforma Democrática del Estado, editorial Grijalbo, Caracas, Venezuela, 1988.
- Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Décima edición, Siglo XXI, 1991.
- Estudios Constitucionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1989.
- Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, UNAM, 1987.
- Castro, Juventino V. Garantías y Amparo, Séptima edición, Porrúa, 1991.
- Chang Mota, Roberto y Aristeguieta, Alberto Silva. Los sistemas en los procesos electorales en: Elecciones y Democracia en America Latina. Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones, Ediciones CAPEL, San José Costa Rica, 1988.

- Chevallier, Jean-Jacques. *Los Grandes Textos Políticos. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, trad. Antonio Rodríguez Huescar, Aguilar ediciones, Buenos Aires, 1990.
- Cordera Campos, Rolando *La Reforma del Estado como necesidad*, editorial Universidad de Guadalajara, Nueva Imagen, CISEAS, 1992.
- México: *El reclamo democrático*, editorial Siglo XXI, 1988.
- Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, Décimo sexta edición, Grijalbo, 1990.
- Del Palacio, Alejandro. *Teoría Final del Estado*, editorial Miguel A. Porrúa, 1986.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. *Elementos de Derecho Administrativo*, editorial Limusa, México, 1990.
- Del Veccio, Giorgio. *Teoría del Estado*, trad. Eustaquio Galán y Gutiérrez, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1956.
- Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero, 13a. reimpresión, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, segunda reimpresión en México, editorial Ariel, Barcelona, 1992.
- Introducción a la Política*, editorial Ariel. trad. Jorge Esteban, Barcelona, 1990.
- Escobar, Carlos Alfredo. *Informe sobre el régimen electoral vigente en Guatemala (1985)* en: *Legislación Electoral Comparada*, UNAM-CAPEL, San José Costa Rica, 1986.
- Fayt, Carlos S. *Derecho Político*, Tomos I y II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1988.
- Fernández Santillán, José F. *Hobbes y Rousseau. Entre la autocracia y la democracia*, primera reimpresión, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Locke y Kant. Ensayos de filosofía política*, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Sexta edición, Porrúa, 1955.
- Galván Rivera, Flavio. “*Derecho Procesal Electoral Mexicano*”, Mc Graw-Hill Inteamericana Editores, S. A. De C. V., México 1997
- García Orozco, Antonio. *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, editorial Adeo, tercera edición, 1989.
- García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984.

- Gómez Lara, Cipriano. Organizaciones y Agrupaciones Política de México, ponencia en el Diplomado: El Derecho Electoral Mexicano, en la Facultad de Derecho de la UNAM, 1993.
- Gómez Robledo, Antonio. Aristóteles. Ética Nicomaquea. Política, Porrúa, 1992.
- Gómez Tagle, Silvia. México en el último decenio: ¿Hacia un nuevo sistema de partidos? en: Modernización Económica, Democracia Política y Democracia Social. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1993.
- González Avelar, Miguel. La Suprema Corte y la Política, UNAM, 1994.
- González Oropeza, Manuel: El amparo Morelos, en la obra: "Estudios en Homenaje a Jorge Barrera Graf, tomo II, UNAM, 1989.
- Constitución y Reforma Electoral, conferencia impartida en el Primer Congreso Internacional de Derecho Electoral, en la Cd. de Xalapa, Veracruz, el 22 de febrero de 1991.
- González Pedrero, Enrique. Una democracia de carne y hueso, editorial Océano, México, 1987.
- González Uribe, Héctor. Teoría Política, Octava edición, Porrúa, 1992.
- Gramsci, Antonio. La política y el Estado Mexicano, Quinta edición, Premiá Editora de Libros, Puebla, 1985.
- Green, Rosario y varios. Ensayos sobre la modernidad nacional. México y sus estrategias internacionales, editorial Diana, S.A., 1989.
- Hall, John A., e Ickenberry, John G. El Estado, trad. Enrique Mercado, Editorial Nueva Imagen, 1991.
- Haro Bélchez, Guillermo. El Derecho de la Función Pública, Ediciones Contables y Administrativas, S.A. de C.V., México, 1993.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado, trad. Luis Tobio, Décimo cuarta reimpression, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Hermet Guy, Alain Rouquié y Juan J. Linz. Para qué sirven las elecciones?, trad. por Diana Irene Galak, segunda reimpression, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Huntington, Samuel. La Tercera Ola, editorial Paidós, Buenos Aires, 1994.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Nuestra Constitución, Cuaderno Núm. 13 (Art. 30 al 38), Secretaría de Gobernación 1990.
- Jaguaribe, Helio. La Sociedad, el Estado y los Partidos Políticos en la actualidad Brasileña", Tomos I y II, editorial Fondo de Cultura Económica, 1992.

- Kelsen, Hans: *¿Qué es la justicia?*, editorial Fontamara, México, 1992.
- Compendio de Teoría General del Estado, editorial Colofón, México, 1992.
- Kenneth Galbraith, John. *Anatomía del Poder*, 4a. impresión, editorial Diana, 1990.
- Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?*, editorial Fondo de Cultura Económica, Colección de Política y Derecho, 1991.
- Le fur, Delos, Radbruch, Carlyle. *Los Fines del Derecho*, traducción Daniel Kuri Breña, UNAM, 1981.
- Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución", traducción Alfredo Gallejos Anabitarte, 4ª reimpresión, Editorial Ariel, Barcelona 1986.
- Madrazo Cuellar, Jorge. *Estudio comparativo de la legislación electoral Centroamericana y de Colombia, México, Panamá y Venezuela*, UNAM-CAPEL, 1986.
- Moctezuma Barragán, Javier. *José María Iglesias y La Justicia Electoral* UNAM, 1994.
- Molina Piñero, Luis J. y varios. *Caleidoscopio Jurídico-Político*, Facultad de Derecho de la UNAM, 1991.
- Molina Piñero, Luis J. *El proceso electoral federal en el contexto de la reforma política en: Derecho Electoral Mexicano, Serie Perfiles Jurídicos I*, UNAM, 1982.
- Montero Zendejas, Daniel. *Derecho Político Mexicano*, editorial Trillas, 1991.
- Moya Palencia, Mario. *Fundamentos ideológicos del Derecho Electoral en: Derecho Electoral Mexicano, Serie Perfiles Jurídicos I*, UNAM, 1982.
- Muñoz, Carlos. *Democracia, Partidos Políticos y Resultados Electorales en: Apuntes para la Democracia*, editorial Sersa, México, 1994.
- Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*, UNAM, 1991.
- Navarrete M., Tarcisio, y varios. *Los Derechos Humanos al alcance de todos*, Segunda edición, Diana, 1991.
- Nikken, Pedro. *La protección internacional de los Derechos Políticos en: Curso Anual Interamericano de Elecciones. IIDH-CAPEL*, San José Costa Rica, 1990.
- Nohlen, Diether: *Los sistemas electorales en América Latina*, UNAM, 1993.
- Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*, conferencia magistral presentada en el IFE en junio de 1996.
- Noriega Elío, Cecilia. *El Constituyente de 1842*, UNAM, 1986.

- Núñez Jiménez, Arturo: El nuevo sistema electoral mexicano, editorial Fondo de Cultura Económica, 1991.
- Democracia y Representación en: "II Congreso Internacional del Derecho Electoral", Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1993.
- Ochoa Campos, Moisés. Los debates sobre la adopción del sufragio universal y del voto directo, Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, H. Congreso de la Unión, 1971.
- Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Quinta edición, Porrúa, 1988.
- Orozco Gómez, Javier. El Derecho Electoral Mexicano, editorial Porrúa, 1993.
- Orozco Henríquez, J. Jesús. Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparada en Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, UNAM, 1993.
- Ortega y Gasset, José. Historia de la civilización europea, lección 1, editorial Civitas, Madrid, 1972.
- Ortiz Pinchetti, José Agustín. La Democracia que viene, Segunda edición, Grijalbo, México, 1989.
- Pardinas, Felipe. Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales, Trigésima segunda edición, Siglo XXI, 1991.
- Patiño Camarena, Javier. Derecho Electoral Mexicano, UNAM, 1994.
- Pereyra, Carlos. Sobre la democracia, Ediciones Cal y Arena, México, 1990.
- Polo Bernal, Efraín. Manual de Derecho Constitucional, editorial Porrúa, 1985.
- Rabasa, Emilio O. El pensamiento político del Constituyente de 1824, UNAM, 1986.
- Rabasa, Oscar El Derecho Angloamericano, Segunda edición, Porrúa, 1982.
- Rabasa, Emilio O., y Caballero Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución, Cámara de Diputados LV Legislatura, Novena edición 1992.
- Rebolledo, Juan. La Reforma del Estado en México, editorial Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Rousseau, J.J. El contrato social, editorial Aguilar, Madrid, 1965.
- Ruiz Massieu, José Francisco. Cuestiones de Derecho Político, UNAM, 1993.

- Sabsay, Daniel Alberto. Constitución y Elecciones en América Latina en : Elecciones y Democracia en América Latina. Memoria del Primer Curso Anual Interamericano de Elecciones. Ediciones CAPEL, San José Costa Rica, 1988.
- Sánchez Azcona, Jorge. Reflexiones sobre el poder, UNAM, 1990.
- Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada, Fondo de Cultura Económica, Primera reimpresión 1996.
- Sayeg Helú, Jorge. El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988), Segunda edición, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1987.
- Serra Rojas, Andrés: Derecho Administrativo, Tomos I - II, Décimo quinta edición, Porrúa, 1992.
- Teoría del Estado, Décimo segunda edición, Porrúa, 1993.
- Soriano Román. Las libertades públicas, editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1990.
- Stone, Samuel. La Dinastía de los Conquistadores, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1975.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimo sexta edición, Porrúa, 1992.
- Valadés, Diego. Constitución y Política, UNAM, 1987.
- La Reforma del Estado Mexicano, editorial Diana, 1990.
- Vallado Berrón, Fausto E. Proceso a la Universidad y a los universitarios, ediciones El Caballito, México, 1973.
- Vega Vera, David M. México: una forma republicana de gobierno, volumen I, UNAM, 1995.
- Villa Aguilera, Manuel. La Institución Presidencial, El Poder de las Instituciones y los Espacios de la Democracia, editorial Miguel A. Porrúa, 1987.
- Villanueva, Ernesto. Autonomía Electoral en Iberoamérica, Ediciones CAPEL, San José Costa Rica, 1995.
- Villegas Antillón, Rafael. Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral de Costa Rica en: Legislación Electoral Costarricense. Ediciones CAPEL, San José Costa Rica, 1986.
- Volio Jiménez, Fernando: Requisitos mínimos para realizar una elección democrática en: Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones IIDH-CAPEL, 1991.

El sufragio en Costa Rica ante la Historia y la Legislación de Cleto González Víquez, Biblioteca Patria núm. 11, Editorial Costa Rica, 1978. .

— Weber, Marx. El Político y el Científico, Premiá editora de libros, S.A., Novena edición, Puebla, 1991.

## REVISTAS Y PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS

- Acosta Romero, Miguel. "La Reforma del Estado" en Revista Jurídica de Jalisco, año 4 núm. 8, enero-abril, 1994, Guadalajara, Jalisco.
- Aguilar Camín, Héctor. "Descenso del milagro. El sistema político mexicano 1940-1984", en suplemento de Siempre!, México, D.F., 17 de octubre de 1984.
- Aguilar, Luis F. "La Reforma del Estado" en Revista Examen, agosto de 1990.
- Alanís F., María del Carmen "El tribunal electoral en la reforma política de 1989 (de la consulta al periodo extraordinario)", en Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal-1989, año I, vol. I, tomo I, México, D.F., 1989.
- Barojas Sánchez, Eloy. "El Poder Judicial y la Jurisdicción en Materia Electoral". Tesis profesional presentada en la Universidad Veracruzana, Facultad de Derecho, Xalapa, Veracruz, 1993.
- Barquín, Manuel. "La reforma electoral de 1986-1987 en México, Retrospectiva y Análisis", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Cuaderno de CAPEL, núm. 22, San José Costa Rica, 1987.
- Barrios Terrazas Francisco. "Federalismo y Democracia", en Gobiernos, hacia un nuevo federalismo, Secretaría de Gobernación, núm. 1, noviembre/diciembre 1993.
- Bidart Campos, Germán. "Legitimidad de los procesos electorales", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Cuadernos de CAPEL, núm. 7, San José Costa Rica, 1986.
- Consejo Supremo Electoral de Venezuela: Rauseo, Nerio. La organización electoral en Venezuela, Revista Núm. 4, Caracas, 1988.
- Sanso, Hildegard Rondón de. La autonomía del Consejo Supremo Electoral, Revista Núm. 5, Caracas, 1988.
- Castillo, Carlos Felice. La administración electoral, Revista Núm. 6, Caracas, 1988.
- Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Núm. 14: "Las reformas de 1994 a la Constitución y Legislación en materia electoral", UNAM, 1994.
- Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, editados por el Instituto Federal Electoral:
- Salazar, Luis y Woldenberg, José. "Principios y valores de la democracia", cuaderno número 1, Tercera edición, julio 1995,
- Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática", cuaderno número 2, febrero de 1994.

- Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", cuaderno número 4, mayo de 1995.
- Crespo, José Antonio. "Elecciones y democracia", cuaderno número 5, julio de 1995.
- Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas: "A cien años de la muerte de Vallarta", UNAM, 1994.
- Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto aniversario, UNAM, 1992.
- Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, Tomo I, Derecho Constitucional, UNAM, 1988.
- García Laguardia, Jorge Mario. "Nuevas Instituciones del Derecho Electoral Centroamericano", Revista del Tribunal Federal Electoral, Año 1, Núm. 1, 1992.
- Mena López, Guillermo, "El sistema electoral mexicano: la racionalidad jurídica del poder como lógica de su conservación", Tesis profesional presentada en la Escuela Libre de Derecho, D.F., 1991.
- Núñez de la Mora, Ramón, "La Reforma Estatal y Recreación Democrática" en Revista Examen, agosto de 1990.
- Quintana Miranda, Rafael, "La Suprema Corte de Justicia de la Nación en Procesos Electorales" en 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, 1992.
- Sodi de la Tijera, Demetrio, "Reforma del Estado" en el periódico: La Jornada, 23 de febrero de 1990.
- Memoria Septiembre-Octubre 1993, Congreso Internacional de Derecho y Procesos Electorales, Comisión para la Reforma Política del Estado de Guanajuato, 1993.
- Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional (1983), UNAM, 1984.
- Publicaciones del Consejo Supremo Electoral:
  - Número 4, Caracas, 1988.
  - Número 6, Caracas, 1988.
  - Número 10, Caracas, 1988.
- Revista IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, No. 13, enero-junio 1991.
- Serie de Estudios. Publicación de las Naciones Unidas, Núm. 3, "La libertad del individuo ante la ley: Análisis del artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos".
- Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal: Elecciones 1988, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1988.

Proceso Electoral de 1987-1988, Talleres Gráficos de la Nación, 1988.

## DOCUMENTOS POLITICOS

- **Compromisos para un Acuerdo Político-Nacional** publicado en el periódico La Jornada (suplemento perfil), 18 de enero de 1995.
- **Acuerdo Político Nacional** publicado en suplemento de testimonios y documentos núm. 172, en el Periódico El Día, 18 de enero de 1995.
- **Agenda para la Reforma Política del Estado** publicado en el Periódico El Nacional, 16 de mayo de 1995.
- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995.
- **Diez puntos para la Reforma Electoral**, documento emitido por el Grupo San Angel y publicado en el Periódico El Reforma, el 12 de junio de 1995.

## LEGISLACIONES CONSULTADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 1995 y 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato, LVI Legislatura del Congreso de Guanajuato, 1994.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigésimo octava edición, Porrúa, 1994.
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, cuarta edición, Comisión Federal Electoral, México, 1982.
- Leyes Electorales de Guanajuato (1812-1991), LV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, 1993.
- Código Federal Electoral, segunda edición, Comisión Federal Electoral, México, 1988.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Secretaría de Gobernación, México, 1991.
- Código Electoral para el Estado de Guanajuato, LIV Legislatura del Congreso de Guanajuato, 1991.
- Código Estatal de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, 1994.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1991.