

460
EEJ



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

173

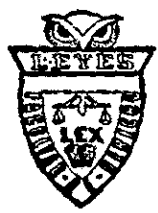
FACULTAD DE DERECHO

**DERECHO CONSTITUCIONAL
ELECTORAL MEXICANO
Y SUS PERSPECTIVAS A
FINES DEL SIGLO XX**

T E S I S
que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a :

CESAR AUGUSTO ROJAS RABELO

ASESOR: DR. ARMANDO SOTO FLORES



MÉXICO, D.F.

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

0275353



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.

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**

P R E S E N T E

Muy distinguido Señor Director:

El compañero Cesar Augusto Rojas Rabelo, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "DERECHO CONSTITUCIONAL ELECTORAL MEXICANO Y SUS PERSPECTIVAS A FINES DEL SIGLO XX", bajo la dirección del Dr. Armando Soto Flores, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Dr. Armando Soto Flores, en oficio de fecha 26 de agosto de 1999 y el Dr. Miguel Angel Garita Alonso mediante dictamen de fecha 18 de octubre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**

11 de noviembre de 1999

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

México, D.F., a 18 de octubre de 1999.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO
P R E S E N T E .

Distinguido Doctor:

En relación a su atento oficio, mediante el cual se me solicita la revisión de la monografía elaborada por el alumno César A. Rojas Rabelo sobre "DERECHO CONSTITUCIONAL ELECTORAL MEXICANO Y SUS PERSPECTIVAS A FINES DEL SIGLO XX", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Al respecto me permito hacer de su atento conocimiento, que habiendo realizado una revisión cuidadosa y exhaustiva y haberle hecho al sustentante las observaciones sobre el proyecto en cuestión y hechos los ajustes respectivos, se manifiesta que el trabajo profesional de referencia, cumple satisfactoriamente con las exigencias metodológicas y normativas aplicables a los trabajos de investigación, aunado a que todos los temas que aborda el autor de la tesis son tratados con seriedad académica y conocimiento del tema, así como los puntos de vista personales.

Por lo anterior y salvo su mejor opinión, se considera que el alumno César A. Rojas Rabelo se encuentra en condiciones para continuar los trámites tendientes a su examen profesional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterarle a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. MIGUEL ANGEL GARITA ALONSO
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho
Constitucional y de Amparo



México, Distrito Federal a 26 de agosto de 1999

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO
DE DERECHO CONSTITUCIONAL
P R E S E N T E

Estimado Doctor:

Al pasante de derecho CESAR AUGUSTO ROJAS RABELO, le he dirigido su tesis denominada "DERECHO CONSTITUCIONAL ELECTORAL MEXICANO Y SUS PERSPECTIVAS A FINES DEL SIGLO XX", misma que tuvo a bien registrar en el seminario que usted dirige, el día 11 de noviembre de 1997, bajo el número de inscripción 97/236.

A partir de dicha fecha se comenzó con el trabajo de investigación correspondiente; después de varias pláticas y observaciones he considerado dicha investigación concluida, por lo que he decidido OTORGARLE MI VOTO APROBATORIO y hoy me permito presentarla a su consideración y visto bueno.

El presente trabajo de tesis consta de índice, introducción, 4 capítulos que incluye conclusiones y la bibliografía general, además que cada capítulo contiene su bibliografía respectiva.

En el capítulo primero, denominado ANTECEDENTES HISTÓRICOS, se hace un breve repaso a las reformas constitucionales que en materia electoral se han realizado a partir de la Constitución de 1917, así pues las reformas corresponden a los años de 1953, que se caracteriza por otorgar el voto tanto activo como pasivo a la mujer, considerando a esta como ciudadana con plenos derechos políticos; 1963, reforma en la que se establecen las diputaciones de partido; 1969, en la que se reduce de 21 a 18 años la edad mínima para ejercer el derecho al voto; 1972, en la cual se reducen las edades para ser elegible legislador federal, así pues para ser diputado se requieren 21 años y 30 para ser senador; 1977, reforma mediante la cual se establece el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados, en lugar del sistema de diputados de partido, asimismo se otorga a los partidos políticos, personalidad jurídica, reconociéndolos como entidades de interés público; 1986, cuya característica es la ampliación a 200 diputados por el principio de representación proporcional, y se establece también que ningún partido político podrá contar con más de 350 curules en la Cámara de Diputados; 1990, que establece la creación del Registro Nacional Ciudadano, y se define al proceso



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

electoral como una función a cargo del Estado, ejercida por los poderes ejecutivo y legislativo de la Unión, con la participación de los ciudadanos, esta función se realiza a través de un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, creándose así pues a lo que se conoce hoy como el Instituto Federal Electoral; 1992, reforma por medio de la cual se otorga el derecho al voto activo a los ministros de culto; 1993, en la que se establece que en la Cámara de Diputados, ningún partido político podrá contar con más de 315 diputados, asimismo se duplica el número de miembros en el Senado de la República y de 64 pasan a ser 128, de los cuales 3 se elegirían por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría, por otra parte se suprime el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores, no obstante subsiste la figura del Colegio Electoral para la calificación del Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados; y 1994, reforma que establece una nueva composición del Consejo General del IFE, suprimiendo el voto a los partidos políticos, quedando la mayoría de los votos de ese máximo órgano de dirección en los llamados Consejeros Ciudadanos.

En el capítulo segundo denominado LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996, como su nombre lo indica se dedica al análisis exclusivo de dicha reforma, haciendo referencia a su antecedente que fue el Acuerdo Político Nacional, firmado en los Pinos por los dirigentes de los partidos políticos y el Presidente de la República, el día 17 de enero de 1995. Se consigna también en este trabajo de investigación el texto de dicha reforma, para posteriormente pasar a su análisis, dividiéndose este en forma temática. Así pues en cuanto a los ciudadanos se señala que la reforma estableció la afiliación libre e individual a los partidos políticos; en cuanto a las agrupaciones y partidos políticos se indica que la reforma da vida a una nueva figura jurídica, las agrupaciones políticas nacionales, a los partidos políticos por su parte se les fija un financiamiento público que deberá señalar el IFE y que se repartirá el 30 por ciento en partes iguales y el 70 por ciento restante será distribuido de acuerdo al porcentaje de votos de la última elección federal ordinaria; en cuanto al Instituto Federal Electoral se reforma nuevamente la integración de su Consejo General, así pues sale de la organización electoral el Poder Ejecutivo, que era el Presidente de su Consejo a través del Secretario de Gobernación, se suprime el voto también a los representantes del Poder Legislativo y solo tienen derecho al voto los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente, que serán ciudadanos sin afiliación partidista; en cuanto al Tribunal Electoral se estipula que este deja de ser un tribunal autónomo y pasa a formar parte del Poder Judicial de la Federación, asimismo a este Tribunal se le confiere la declaratoria de validez de la elección presidencial y la declaratoria de Presidente electo, por lo que desaparece en definitiva la figura del Colegio Electoral; en cuanto al sistema electoral, el principal cambio se da en el sentido de introducir la figura de la representación proporcional en la Cámara de Senadores, sin aumentar el número de sus miembros.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

El capítulo tercero intitulado PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO contiene las críticas, observaciones y opiniones del tesista en cuanto a algunos puntos de la reforma electoral del 96, como lo es el haber concedido la obligación a un órgano del poder judicial, para realizar la declaratoria de presidente electo, así como una breve crítica al sistema de representación proporcional en la Cámara de Senadores. En este capítulo, se analizan también otros temas que se encuentran en la agenda política de la nación y que de darse su aprobación, habrían cambios sustanciales en el marco jurídico democrático del país. Estos temas son las candidaturas independientes, el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, el voto de los mexicanos en el extranjero, y la reelección de los miembros del Congreso de la Unión.

En el último capítulo se elaboraron diez CONCLUSIONES referentes a los temas de representación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, a la organización electoral, a la justicia electoral, a la reelección de los legisladores federales, al voto en el extranjero, y a las formas de democracia directa que se señalaron en la presente investigación.

Cuenta este trabajo con mi VOTO APROBATORIO, pues fue sustentado en una bibliografía suficiente y que después de mis revisiones y observaciones he considerado satisfactorio.

Sirva lo anterior, para poner el presente trabajo que se anexa a su visto bueno.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL SECRETARIO ADMINISTRATIVO DE
LA FACULTAD DE DERECHO

DR. ARMANDO SOTO FLORES

A mis padres y a la UNAM

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO. ANTECEDENTES HISTORICOS.	4
I. Reforma Constitucional de 1953.	14
II. Reforma Constitucional de 1963.	15
III. Reforma Constitucional de 1969.	18
IV. Reforma Constitucional de 1972.	19
V. Reforma Constitucional de 1977.	20
VI. Reforma Constitucional de 1986.	22
VII. Reforma Constitucional de 1990.	25
VIII. Reforma Constitucional de 1992.	29
IX. Reforma Constitucional de 1993.	30
X. Reforma Constitucional de 1994.	32
CAPITULO SEGUNDO. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996.	35
I. En cuanto a los Ciudadanos.	55
II. En cuanto a las Agrupaciones y Partidos Políticos.	56
III. En cuanto al Instituto Federal Electoral.	61
IV. En Cuanto al Tribunal Electoral.	64
V. En Cuanto al Sistema Electoral.	69
CAPITULO TERCERO. PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO.	74
I. Breves comentarios a la reforma del 96.	75
II. Candidaturas Independientes.	81
III. Voto de los Mexicanos en el Extranjero.	86
IV. Reelección Parlamentaria.	92
V. Plebiscito, Referéndum e Iniciativa Popular.	98
CONCLUSIONES.	105
BIBLIOGRAFIA	110

INTRODUCCIÓN

El sistema político-electoral mexicano es uno de los que más avances ha logrado en el contexto mundial, a partir de la segunda mitad del siglo que esta por concluir.

Como todo lo creado por el hombre, este sistema puede y debe perfeccionarse, las realidades políticas y los problemas superados, hacen que las necesidades y las exigencias sean distintas a las anteriores. El marco jurídico se tiene que adecuar a las nuevas necesidades de la sociedad en forma continua, es decir, en materia electoral difícilmente llegará el día de considerar a una reforma como la definitiva.

Los cambios son necesarios y hasta obligados en la medida en que la sociedad haya madurado y razonado la posibilidad de ser distinta a las generaciones anteriores.

Hoy, a fines del siglo XX, la sociedad mexicana y sus representantes en la vida política de la nación, han puesto en la mesa de discusión temas como: las candidaturas sin partido, o candidaturas independientes; el voto de los mexicanos radicados en el extranjero; el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular; la reelección de los legisladores federales y muchos otros más. Estos temas son por sí, materia de tesis, sin embargo trataremos de hacer un esfuerzo por dar nuestro punto de vista en relación con ellos, en el cuerpo del presente trabajo de tesis.

Las candidaturas independientes o sin partido como han sido llamadas, ¿serán compatibles con el sistema de partidos implementado en nuestro país?, mas aún viniendo de una historia en la que predominaban las figuras personales y no las instituciones, a nuestro parecer no son compatibles y por ello le dedicamos parte importante de este trabajo.

Por otro lado, son varias las organizaciones de mexicanos residentes en el extranjero que han manifestado su deseo por ejercer el voto en las elecciones presidenciales de nuestro país, pero ¿todos ellos deben votar? o solo quizás quienes se encuentren en tránsito fuera del país, ¿cuál sería la forma ideal para ejercer este derecho, con casillas instaladas fuera de territorio nacional, o en las embajadas y consulados mexicanos, o por

medio del sistema de voto por correo? Pero y si se instalan las casillas en las embajadas ¿no sería un retroceso en nuestro marco jurídico electoral, después que en la reforma del 96 se decidió que el Poder Ejecutivo ya no participara en el máximo órgano de dirección de la institución organizadora de las elecciones federales?

La reelección de los legisladores federales ¿permitiría realmente profesionalizar este órgano del estado?, o ¿sería una tentación para restaurar la tentación de la reelección presidencial? además, la reelección ¿permitiría que de forma adecuada se renueven los cuadros políticos del país?

Otro tema controvertido es la participación ciudadana en su acepción de democracia directa o semidirecta ¿Qué es en realidad el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular? y ¿cuáles son sus diferencias? ¿Complementaria nuestro sistema democrático o se opone a él?

En este trabajo hacemos una rápida retrospectiva, para ilustrar de qué realidad constitucional en materia electoral venimos; cual es nuestra realidad política actual; cual es ahora nuestro marco jurídico constitucional en materia electoral y hacia donde podemos avanzar.

Obviamente este análisis lo hacemos en el ámbito de nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ello en el primer capítulo de este trabajo, haremos un breve repaso a las reformas constitucionales en materia electoral a partir de la Constitución de 1917. Hemos optado por analizar en forma cronológica estas reformas, lo cual dificulta relativamente el seguimiento a una figura jurídica determinada, sin embargo pretendemos demostrar que según los momentos y realidades políticas, el marco jurídico necesita adecuarse según las exigencias de la sociedad.

El capítulo II lo dedicamos de lleno a la última reforma en este ámbito, que es la de agosto de 1996, reforma amplísima y de muchos frutos, la cual es la que el día de hoy regula nuestra vida democrática.

El último capítulo lo denominamos "Perspectivas a fines del presente siglo" y es en el cual abordamos los temas a que nos referimos que están en el debate de la vida política y democrática de la nación, y damos

nuestro punto de vista en cuanto a su incorporación o no, en nuestro máximo ordenamiento jurídico. Asimismo, en este capítulo hacemos algunas observaciones y propuestas, respecto a las normas vigentes.

Los temas objeto de análisis no son limitativos de las propuestas que se han hecho para mejorar nuestro marco jurídico en materia constitucional electoral, pero si son los que más han llamado la atención en últimas fechas, en nuestro particular punto de vista.

Este trabajo pretende aportar nuestro grano de arena en las discusiones, análisis y propuestas a tomar en cuenta para su incorporación o no en nuestra Carta Magna.

La conclusión que sin embargo, se puede adelantar es que hoy, cuando algunas voces se alzan para pedir la expedición de una nueva Constitución, podemos asegurar que la actual está más vigente que nunca, gracias a que contamos con una Constitución flexible y no rígida como en otros países del mundo, así lo establece muy claramente su artículo 135.

Creemos que si la realidad de la sociedad actual exige un cambio, entonces el marco jurídico actual debe adecuarse a esas exigencias, pero no tratemos de comenzar de nueva cuenta, cuando la Carta Magna a través de muy amplios debates y consensos ha logrado ser enriquecida. No se debe caer en la tentación de querer cambiar todo y menos cuando hablamos del máximo ordenamiento legal de nuestro país, no debemos cambiar tan fácilmente la norma suprema que rige la vida en sociedad de toda nuestra nación, por ánimos que responden mas bien a ambiciones personales.

CAPÍTULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

CAPITULO PRIMERO.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Como toda obra que pretenda tener cierto orden, esta la comenzaré, como debe de ser, por el principio, es decir, antes de entrar de lleno a la materia a analizar, haré una pequeña ilustración de lo que ha sido el derecho constitucional en materia electoral, únicamente a partir de la Constitución que actualmente nos rige, es decir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917.

Vale comenzar citando al jurista Ignacio Burgoa, para quien la Constitución es "El ordenamiento fundamental y supremo en que se proclaman los fines primordiales del Estado y se establecen las normas básicas a las que debe ajustarse su poder público de imperio para realizarlos..."¹, lo que significa, que no habrá ningún otro ordenamiento legal con mayor valor jurídico.

El Derecho Constitucional, en sentido amplio, se identifica con el propio orden jurídico; es decir, es la totalidad de ese derecho, ya que la base y los principios generales y fundamentales de otras disciplinas jurídicas se encuentran en él. El Derecho Constitucional indica los procedimientos de creación, modificación y abrogación de todas las normas de orden jurídico que de él se derivan.

En cambio, el Derecho Constitucional, en sentido estricto, se refiere a una rama del orden jurídico, o sea, una disciplina que tiene como finalidad el conocimiento de un determinado conjunto de preceptos².

Por su parte, Rafael de Pina, define al Derecho Electoral como "aquella parte del Derecho Constitucional que regula todo lo relativo a elecciones³". Al término "elecciones", habrá que comprenderlo como el

¹ Burgoa, Ignacio. *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, p. 279. Editorial Porrúa, quinta edición 1984.

² Instituto de Investigaciones Jurídicas. *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, p. 154, Tomo III, UNAM 1983.

³ De Pina, Rafael y de Pina Vara Rafael. *DICCIONARIO DE DERECHO*, p. 233. Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México 1991.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

método por medio del cual se elige en los términos establecidos por la ley a quienes serán las personas que habrán de sustituir a los gobernantes en su mandato perentorio.

Más concretamente, lo electoral constitucional es todo lo concerniente al voto o sufragio manifestado por los ciudadanos en favor de las personas que habrán de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal. Así como también, lo referente a los Sistemas Electorales, la autoridad electoral y los medios de impugnación en materia jurisdiccional electoral.

En nuestra Constitución las elecciones son de representantes populares para el ejercicio de los poderes públicos, sean en cargos ejecutivos o como integrantes de los órganos legislativos, de los ayuntamientos municipales o de los cuerpos de deliberación⁴.

Antes de comenzar con el análisis de las distintas reformas constitucionales en materia electoral sería bueno conocer la redacción original de la Constitución de 1917, en los artículos que serán motivo de estudio, por lo que a continuación haremos la transcripción de ellos:

***ARTÍCULO 5.** Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta, y obligatorias y gratuitas, las funciones electorales.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. La ley, en consecuencia, no permite el establecimiento de órdenes monásticas, cualquiera que sea la denominación u objeto con que pretendan erigirse.

Tampoco puede admitirse convenio en que el hombre pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio. El contrato de trabajo solo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

⁴ Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, *TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL DERECHO ELECTORAL EN EL MUNDO*, p. 210, Carballo Balvanera, Luis. El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana, H. Cámara de Diputados, IFE, TRIFE y UNAM, Primera Edición, México 1993.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La falta de cumplimiento de dicho contrato por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

ARTÍCULO 34. Son ciudadanos de la República todos lo que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años siendo casados, o 21 si no lo son, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

ARTÍCULO 35. Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o Comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

ARTÍCULO 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

- I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes;
- II. Alistarse en la Guardia Nacional;
- III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;
- IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos, y
- V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos, y por los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

ARTÍCULO 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación electos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos.

ARTÍCULO 52. Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.

ARTÍCULO 53. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

ARTÍCULO 54. La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

ARTÍCULO 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los gobernadores de los Estados, sus secretarios, los magistrados y jueces federales o del estado, no podrán ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan de sus cargos noventa días antes de la elección ; y

VI. No ser ministro de algún culto público.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa.

La Legislatura de cada estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

ARTÍCULO 58. Cada senador durará en su encargo cuatro años. La Cámara de Senadores se renovará por mitad cada dos años.

ARTÍCULO 59. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección.

ARTÍCULO 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiera sobre ellas.

Su resolución será definitiva e inatacable.

ARTÍCULO 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de más de la mitad del número total de sus miembros; pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen, se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

Se entiende también que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose desde luego a los suplentes.

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla.

ARTÍCULO 65. El Congreso se reunirá el día 1o. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo a las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios, por acuerdo escrito del Presidente de la República.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- II. Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlos; y
- III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten y resolver los demás asuntos que le corresponda, conforme a esta Constitución.

ARTÍCULO 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgará en esta forma: 'El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:'

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

- I. Para admitir nuevos estados o territorios a la Unión Federal;
- II. Para erigir los territorios en estados cuando tengan una población de ochenta mil habitantes, y los elementos necesarios para proveer a su existencia política;
- III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:
 1. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estado, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.
 2. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.
 3. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día que se les remita la comunicación respectiva.
 4. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.
 5. Que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.
 6. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.
 7. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados.
- IV. Para arreglar definitivamente los límites de los estados, terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando esas diferencias tengan un carácter contencioso;
- V. Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:
 1. El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tengan la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y poder contribuir a los gastos comunes.
 2. Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.
 3. El Gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los territorios por el conducto que determine la Ley. Tanto el Gobernador del Distrito Federal como el de cada territorio, serán nombrados y removidos por el Presidente de la República.
 4. Los magistrados y los jueces de primera instancia del Distrito Federal y de los territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral en cada caso.

En las faltas temporales o absolutas de los magistrados, se sustituirán éstos por nombramientos del Congreso de la Unión, y en sus recesos, por nombramientos

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

provisionales de la Comisión Permanente. La Ley Orgánica determinará la manera de suplir a los jueces en sus faltas temporales, designará la autoridad ante la que se les exigirán las responsabilidades en que incurran, salvo lo dispuesto por esta misma Constitución respecto de la responsabilidad de funcionarios.

A partir del año de 1923, los magistrados y los jueces a que se refiere este inciso sólo podrán ser removidos en sus cargos si observan mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que sean promovidos a empleo de grado superior. A partir de la misma fecha, la remuneración que dichos funcionarios perciban por sus servicios, no podrá ser disminuida durante su encargo.

5. El ministerio público en el Distrito Federal y en los territorios, estará a cargo de un procurador general, que residirá en la Ciudad de México, y del número de agentes que determine la Ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación; para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional;

IX. Para expedir aranceles sobre el comercio extranjero y para impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones;

X. Para legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito, y para establecer el Banco Único de Emisión, en los términos del artículo 28 de esta Constitución;

XI. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

XII. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;

XIII. Para reglamentar el modo cómo deban expedirse las patentes de corso; para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir las relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XIV. Para levantar y sostener el ejército y la armada de la Unión, y para reglamentar su organización y servicio;

XV. Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman el reglamento respectivo de jefes y oficiales, y a los estados la facultad de instruirlos conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República;

1. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2. En caso de epidemias de carácter grave, o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas por el Presidente de la República.

3. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.

4. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, determinar el valor de la extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de éstos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- XX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano
- XXI. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- XXII. Para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.
- XXIII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes.
- XXIV. Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor.
- XXV. Para constituirse en Colegio Electoral y nombrar a los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios.
- XXVI. Para aceptar las renunciaciones de los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados y Jueces del Distrito Federal y Territorios, y nombrar los substitutes de dichos funcionarios en sus faltas temporales o absolutas.
- XXVII. Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.
- XXVIII. Para constituirse en Colegio Electoral y elegir al ciudadano que debe substituir al Presidente de la República, ya sea con carácter de substituto o de provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.
- XXIX. Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.
- XXX. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen, no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.
- XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

ARTÍCULO 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- I. Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República.
- II. Vigilar por medio de una Comisión de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.
- III. Nombrar a los Jefes y demás empleados de esa oficina,
- IV. Aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél.
- V. Conocer de las acusaciones que se hagan a los funcionarios públicos de que habla esta Constitución, por delitos oficiales y, en su caso, formular acusación ante la Cámara de Senadores y erigirse en Gran Jurado para declarar si ha o no lugar a proceder contra alguno de los funcionarios públicos que gozan de fuero constitucional, cuando sean acusados por delitos del orden común.
- VI. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

ARTÍCULO 76. Son facultades exclusivas del Senado:

- I. Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras.
- II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- demás jefes supremos del Ejército y Armada Nacional, en los términos que la ley disponga.
- III. Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de las tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- IV. Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios, fijando la fuerza necesaria.
- V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los Poderes Constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle Gobernador Provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador Constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.
- VI. Erigirse en Gran Jurado para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios que expresamente designa esta Constitución.
- VII. Las demás que la misma Constitución le atribuya; y
- VIII. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.
- La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

ARTÍCULO 77. Cada una de las Cámaras puede, sin la intervención de la otra:

- I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior.
- II. Comunicarse con la Cámara colegisladora y con el Ejecutivo de la Unión, por medio de comisiones en su seno.
- III. Nombrar los empleados de su secretaría y hacer el reglamento interior de la misma.
- IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
- II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.
- III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos, ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menos de quince diputados propietarios.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

ARTÍCULO 130. Corresponde a los Poderes Federales ejercer, en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la Federación.

El Congreso no puede dictar leyes estableciendo o prohibiendo religión cualquiera.

El matrimonio es un contrato civil. Este y los demás actos del estado civil de las personas, son de exclusiva competencia de los funcionarios y autoridades del orden civil, en los términos prevenidos por las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

La ley no reconoce personalidad alguna a las agrupaciones religiosas denominadas iglesias.

Los ministros de los cultos serán considerados como personas que ejercen una profesión y estarán directamente sujetos a las leyes que sobre la materia se dicten.

Las legislaturas de los Estados únicamente tendrán facultad de determinar, según las necesidades locales, el número máximo de ministros de los cultos.

Para ejercer en México el ministerio de cualquier culto, se necesita ser mexicano por nacimiento.

Los ministros de los cultos nunca podrán, en reunión pública o privada constituida en junta, ni en actos del culto o propaganda religiosa, hacer crítica de las leyes fundamentales del país, de las autoridades en particular, o en general del gobierno; no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

Para dedicar al culto nuevos locales abiertos al público, se necesita permiso de la Secretaría de Gobernación, oyendo previamente al Gobierno del Estado. Debe haber en todo templo un encargado de él, responsable, ante la autoridad, del cumplimiento de las leyes sobre disciplina religiosa en dicho templo y de los objetos pertenecientes al culto.

En encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que esté a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por fin dar validez, en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos será nulo y traerá consigo la nulidad del título profesional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.

Las publicaciones periódicas de carácter confesional, ya sea por su programa, por su título o simplemente por sus tendencias ordinarias, no podrán comentar asuntos políticos nacionales ni informar sobre actos de las autoridades del país, o de particulares, que se relacionen directamente con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

No podrá heredar por sí ni por interpósita persona, ni recibir, por ningún título, un ministro de cualquier culto, un inmueble ocupado por cualquiera asociación de propaganda religiosa o de fines religiosos o de beneficencia. Los ministros de los cultos tienen incapacidad legal para ser herederos, por testamento, de los ministros del mismo culto o de un particular con quien no tengan parentesco dentro del cuarto grado. Los bienes muebles o inmuebles del clero o de las asociaciones religiosas, se registrarán, para su adquisición, por particulares, conforme al artículo 27 de esta Constitución. Los procesos por infracción a las anteriores bases nunca serán vistos en jurado.⁵

Una vez que se ha hecho la lectura anterior, que sirve como punto importante de partida, para la debida comprensión de la evolución en esta materia, pasaremos a unos breves comentarios de las reformas constitucionales en materia electoral posteriores al año de 1917, y anteriores a la de 1996, que es la reforma de estudio principal.

I. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1953.

En México, hasta antes de 1953, la Constitución establecía que la mujer tenía el derecho al voto activo y pasivo, es decir, a votar y ser votada, pero sólo a nivel municipal, o sea que su acción se restringía a un ámbito muy reducido de participación política y, en consecuencia, el impedimento constitucional para decidir en la elección de Diputados, Senadores, Gobernadores y Presidentes de la República.

El día 17 de octubre de 1953, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 34 y 115 de la Constitución, por iniciativa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines, la que incorporaba a la mujer como sujeto de los derechos políticos, tanto activos como pasivos en todas las elecciones y para todos los cargos de elección popular.

Gracias a esta reforma (que había sido promesa de campaña del Presidente Ruiz Cortines), las mujeres mexicanas habían adquirido un derecho más, pero al mismo tiempo un deber y una responsabilidad; el derecho al voto en el ámbito nacional era pleno; es decir, también podían aspirar a cargos de elección popular más allá de las jurisdicciones municipales que antes les era limitativa.

⁵ H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, *DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO*, México a través de sus Constituciones, Tomos II, V, VI, VII, VIII, XI, XII, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, cuarta edición, 1994.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Al respecto, Javier Patiño Camarena opinó "si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o de grupos de personas, entonces resulta evidente que no puede negarse ese derecho a las mujeres, que tienen interés de todo orden que son privativas de su sexo en lo que concierne al aspecto moral, legal o económico"⁶.

Esta reforma, en la que apenas en el año de 1953, se otorga el derecho de sufragio a la mujer, ha demostrado con el paso del tiempo haber sido una muy atinada visión de quien en ese momento detentaba el poder, ya que en estos días, a solo cuarenta y cinco años parece realmente absurdo una posición tan excluyente, ya que las mujeres, para el Derecho deben ser siempre consideradas iguales a los hombres, tal y como ahora está establecido en el segundo párrafo, del artículo 4 de nuestro máximo ordenamiento.

A lo mencionado en la última parte del párrafo anterior, el sexo femenino, según estadísticas del Instituto Federal Electoral, representa el 52% del padrón electoral, y en cuanto a su participación activa en la vida política, vemos que cada vez son más las mujeres que tienen altas responsabilidades en la vida pública de la nación, ya sea en los distintos ámbitos y niveles de gobierno de nuestro país, con lo que se confirma que realmente estas reformas constitucionales de 1953, tuvieron una acertada visión política.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1963.

El 22 de junio de 1963, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de reformas y adiciones de los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante el Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1962, por iniciativa del gobierno del Presidente Adolfo López Mateos y por medio del cual se establece el principio de representación indirecta y con él, el acceso de las minorías a la representación nacional, dando origen a los denominados

⁶ Patiño Camarena, Javier. *ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICA*, p.23, UNAM, México, Primera edición 1980.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

"diputados de partido", como complemento del tradicional sistema de mayoría absoluta.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial estipulaba "Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se ha criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas...", "En primer término, de la consideración de que la democracia no es el gobierno de los más en perjuicio de los menos y, en segundo lugar, a que es propio de todo régimen democrático el respeto a los derechos de las minorías y a la diversidad de criterios...", "en síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a decir"⁷.

La mencionada reforma constitucional tendía a robustecer la representación popular en la Cámara de Diputados, haciendo posible que las corrientes minoritarias, hasta entonces carentes de voz y voto en su seno, pudieran ser escuchadas, complementando así la pluralidad de opiniones que habría de hacer más interesante y rica la labor legislativa.

El nuevo sistema mixto para la integración de la Cámara Baja tenía dos condiciones, una en cuanto al mínimo de votos obtenidos y otra en cuanto al máximo de diputados de partido. Así pues, toda organización política que pretendiera tener diputados por esta vía de representación debía cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Como organización política, poseer registro oficial al menos un año antes del día de la elección, y
- b) Obtener cuando menos el 2.5% de la votación total en el país.

Así entonces cada partido que hubiera obtenido cuando menos el 2.5% de la votación total del país, tendría derecho a que se le asignaran 5 Diputados de Partido, pero este número se incrementaría en un diputado más por cada 0.5 por ciento más que el partido hubiera obtenido, así hasta llegar a un número límite de 20 Diputados de Partido.

⁷ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al Artículo 54 Constitucional que se sometió a consideración del Congreso de la Unión en junio de 1963.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Una más de las reglas de asignación de los Diputados de Partido, es que éstos serían nombrados en riguroso orden mayoritario, según el porcentaje de votos obtenidos en relación con los otros candidatos del mismo partido. Por otro lado, se hacía mención que al ser representantes de la Nación, éstos gozarían de las mismas categorías e iguales derechos que los Diputados de Mayoría.

Al decir de Arturo Nuñez Jiménez, la adopción del "régimen representativo no estuvo exenta de debates con respecto al carácter democrático del mismo, llegando a contraponerse con la democracia directa. A estas alturas dicho debate puede darse por superado, en virtud de que la realidad política y social del mundo contemporáneo es tan compleja y tan heterogénea que no puede imaginarse siquiera una forma alternativa viable para el funcionamiento de la democracia"⁸.

Consecuentemente, el 28 de diciembre de 1963, se publicó el Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, que entre otros, reformaba el artículo 127 de la misma, indicando la forma y términos en que la Cámara de Diputados debía calificar a la elección de integrantes, incluyendo la asignación de los nuevos Diputados de Partido.

Cabe hacer mención, que la ley referida en el párrafo anterior, introdujo la exención de impuestos del timbre, los relacionados con rifas o sorteos y festivales, impuesto sobre la renta y el causado por la venta de impresos de los partidos políticos, iniciándose con éstas medidas lo que en la legislación electoral posterior se denominó "prerrogativas de los partidos políticos nacionales"⁹. Prerrogativa es el "privilegio, gracia o exención que se concede a una persona, en atención a su dignidad, empleo o cargo"¹⁰; mientras que derechos es el "conjunto de las facultades otorgadas o reconocidas por las normas del derecho objetivo"¹¹, por lo que la diferencia principal entre éstos dos términos lo encontramos en que los derechos se le reconocen a todas las personas por igual, en tanto no los pierda basándose en su situación jurídica, mientras que las prerrogativas

⁸ Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, ob. cit., Nuñez Jiménez, Arturo. *Democracia y Representación*, p. 121.

⁹ Flores Sánchez, Marco Antonio. *RENOVACIÓN POLÍTICA Y PERSPECTIVAS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL*. p. I-14, Tesis, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho. México 1990.

¹⁰ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, ob. cit., p. 413.

¹¹ Idem, p. 240.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

solamente se les reconocen a aquellas personas en especial, que gozan de determinada personalidad jurídica.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1969.

El 23 de diciembre del año de 1969, se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma el artículo 34 de la Constitución General, presentada por el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz, reduciendo de 21 a 18 años la edad mínima para los mexicanos, para que les fuese reconocido su derecho al voto, medida que evidentemente elevó en forma sustancial las cifras del padrón electoral.

En principio, "se pensó que se trataba de una medida para subsanar la represión estudiantil (recordemos el todavía debatido movimiento del 68); pero en verdad, fue un paso más hacia la democratización que requería el país, en función a la realidad política y social en la que vivía. En aquel entonces como hoy, México era un país de jóvenes; más del 50% de los mexicanos tenían menos de 14 años, lo que significaba que casi todo el resto del porcentaje estaba en condiciones de sufragar".

"Un nuevo proceso histórico y una nueva reforma traducida en cambio estructural, surgió de la pirámide política para conducir la crítica, la oposición, la disidencia o la enajenación, por las vías democráticas que representan el voto y las urnas dentro de una sociedad plural, compuesta en su mayoría por jóvenes"¹².

Se dieron entonces abiertas y públicas oportunidades para que millones de jóvenes se integraran al proceso de participación democrática. La voz de los jóvenes cada día era más escuchada, y ahora tenían más peso para poder elegir a sus gobernantes. La decisión de otorgar el derecho de voto a los dieciocho años, constituyó una transformación radical en la conciencia participativa de los jóvenes y, al mismo tiempo, un avance sin precedente.

¹² Rossell, Mauricio. *LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL*, p. 40, Editorial Joaquín Porrúa, México, D.F. 1988.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1972.

El 14 de febrero de 1972, se publican en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a los artículos 52; 54, fracciones I, II y III; 55, fracción II; y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que por iniciativa del gobierno del Presidente Luis Echeverría fueron presentadas ante el Congreso de la Unión el día 11 de noviembre de 1971, y por medio de la cual se promovió la reducción de edades para el ejercicio de los derechos políticos pasivos, es decir, para poder ser electos a los cargos de Diputado Federal y Senador.

Así pues, la edad mínima para ser Diputado se redujo de 25 años a 21, y la edad mínima para ser Senador, de 35 años se reducía a 30 años de edad. Seguía entonces, la tendencia de hacer partícipes cada vez más a los jóvenes en la vida pública de la nación, y ahora no solo siendo escuchados, sino también tomando decisiones en la vida pública del país.

De otra parte, en estas mismas reformas "se amplió el sistema de diputados de partido, tanto en lo referente al porcentaje requerido para acreditarlos, pasando de 2.5% a 1.5%"¹³, así también el número máximo de diputados por este sistema, se modificaba y pasaba de 20 a 25 Diputados de Partido, siendo congruente con las políticas de abrir mayores espacios para diversas corrientes de opinión.

Fueron estas reformas, pasos importantes para las subsecuentes modificaciones constitucionales en la materia de las que hoy gozamos, sobre todo aquellas relativas al perfeccionamiento del sistema de representación de las minorías.

¹³ Flores Sánchez. Marco Antonio, ob. cit., p. 1-17

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

V. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977.

El 6 de octubre de 1977, el titular del Poder Ejecutivo Federal, Licenciado José López Portillo, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de diciembre del mismo año.

El objetivo de esta Reforma Constitucional, fue el de "impulsar el Desarrollo Político del país y dar cauce a una mayor participación del pueblo". Se consideró que el sistema de Diputados de Partido, que indudablemente había constituido un avance, había agotado ya todas sus posibilidades para impulsar democráticamente a México y, por tanto, se buscaba una nueva forma de sistema representativo.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial claramente se señaló que el sistema de representación que se proponía para la Cámara de Diputados era un sistema mixto con predominante mayoritario, en el cual se incluía la tesis de la representación proporcional, con lo que se perseguía que en la Cámara de Diputados se reflejara el mosaico ideológico de la República.

Así entonces, la Cámara de Diputados se conformaría de la siguiente manera, 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante la elección directa en cada uno de los distritos electorales que existían y 100 diputados por el principio de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

El número de 400 diputados se debió a que, antes de esa reforma, México era de los países en los cuales la proporción "población del país-representante" era de las más bajas del mundo; por ello existió la idea de duplicar el número de diputados, y ya en el plan básico aprobado, en septiembre de 1975, por la VIII Asamblea Nacional Ordinaria del PRI, se habló de que la Cámara de Diputados se debía integrar con "no menos de 400 diputados". En el dictamen de las comisiones respectivas de esta Cámara, se asentó que aumentar los diputados de mayoría a 300 haría más estrecha la relación entre el diputado y sus electores, lo que tiene importancia porque en nuestra tradición política el diputado es legislador y

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

gestor, debe entregar su esfuerzo legislativo a la nación, pero sin olvidar los intereses del distrito en que fue electo.

Se afirmó en dicha exposición que no se debilitaría el gobierno de las mayorías; pero que con el nuevo sistema se ampliaría la representación nacional en tal forma que el modo de pensar de las minorías se encontrara presente en las decisiones de las mayorías.

Es también a partir de 1977 que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga "personalidad jurídica a los partidos y los considera como entes de interés público, ya que solo ellos son los actores de los procesos electorales y, en consecuencia, del régimen republicano de nuestro país"¹⁴.

Recapitulando: entre los avances de esta reforma podemos contar que los partidos políticos fueron reconocidos en el ámbito constitucional como entidades de interés público, como se mencionó en el párrafo anterior y, por otro lado, se establecieron las bases para un nuevo sistema de representación, los diputados electos por el principio de mayoría relativa o uninominales y los diputados electos por el principio de representación proporcional o plurinominales.

Esta reforma constitucional derivaría posteriormente en la expedición de una norma jurídica en la materia (promulgada el 30 de diciembre de 1977), la denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, LOPPE por sus iniciales, abrogando así la Ley Federal Electoral del 2 de enero de 1973.

La LOPPE introducía preceptos novedosos como: el registro de los partidos políticos condicionado al resultado de las elecciones, el establecimiento de prerrogativas para éstos, el reconocimiento oficial a las asociaciones políticas, la ampliación de la representación nacional plural mediante el sistema mixto de representación en la Cámara de Diputados.

¹⁴ Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, ob. cit., González Oropeza, Manuel. *Hacia una nueva Ley de Partidos Políticos en México*, p. 489.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

VI. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986.

El 4 de noviembre de 1986, el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, envió al H. Congreso de la Unión las iniciativas presidenciales de reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77 fracción IV y Decimotavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que fueron aprobadas y se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre del mismo año.

Así entonces, en 1986 se reformó la Constitución para modificar de nueva cuenta nuestro sistema representativo. Estas reformas permitirían a los partidos de oposición poder contar con más diputados de representación proporcional, tanto en número como en porcentaje.

Se destacó en la exposición de motivos de esta iniciativa presidencial para reformar la Constitución las siguientes palabras "En el campo de la vida política las modificaciones han sido igualmente profundas. En las elecciones de 1916 participaron 18, 827 mexicanos. En 1982 el número de votantes se elevó a 22.5 millones. El país no contaba hace 70 años ni con instituciones electorales ni con un sistema de partidos. La transmisión del poder generó agudos conflictos a partir de 1910, en todas las elecciones federales hasta la de 1934.

El electorado mexicano ha sido ampliado, merced a las reformas que incorporan con plenos derechos ciudadanos a las mujeres en 1953, y a los jóvenes en 1970 y 1973. Los electores crecen así, de 2.5 millones, inscritos en el padrón de 1946 a 31.5 millones, inscritos en el padrón de 1982. Se ha recorrido, igualmente, un largo trecho en el registro de ciudadanos, a partir de los Consejos de Listas Electorales, hasta la creación del Registro Nacional de Electores, actualmente a cargo del padrón electoral.

Nuestro sistema de representación se ha modificado también para enriquecer la representación nacional. Partimos de un sistema mayoritario. En 1963 se establece el primer sistema mixto mediante diputados federales de partido, sistema que se amplía en 1973 y se sustituye en 1977 por el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos de los municipios más poblados. La aplicación de este sistema, actualmente en

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

vigor, se amplía en 1982 a la integración de los ayuntamientos de todos los municipios de país. Gracias a estas reformas, hoy cuentan con el beneficio de una integración plural, además de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, todos los ayuntamientos del país, al participar en su elección, respectivamente, 100 diputados federales, 169 diputados locales, y 1,416 regidores de representación proporcional. Contamos con un sistema plural de partidos a cuya integración concurren 9 partidos políticos nacionales que representan, con una amplitud sin precedentes, la diversidad de fuerzas y corrientes nacionales.

Los organismos y procedimientos electorales que aseguran la eficacia del voto han sido objeto de un largo proceso de perfeccionamiento. Los partidos políticos son reconocidos con la ley de 1946, que los incorpora a la organización y vigilancia del ejercicio comicial y su corresponsabilidad es ampliada sucesivamente, en las leyes de 1951, 1963, 1973 y 1977. Hoy el funcionamiento de los organismos electorales reclama para integrarlos, la movilización de cerca de medio millón de mexicanos; además más de medio millón de mexicanos concurren en los últimos comicios federales a asegurar la representación de partidos y candidatos¹⁵.

Estas reformas de noviembre de 1986 establecían que el Partido Político que obtuviera la mayoría de curules en la Cámara de Diputados, por ningún motivo podría rebasar la cantidad de 350 Diputados, lo que representa el 70% del total de Diputados de la Cámara mencionada. Esto significa pues, que los partidos minoritarios aumentarían su presencia política en dicha Cámara, con cuando menos 50 Diputados más. Consecuentemente, siempre a estos partidos les correspondería como mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir 150 Diputados, tomando en cuenta que el número total de Diputados subía a 500 gracias a estas mismas reformas.

A la luz pues de dichas reformas, se expidió un nuevo ordenamiento electoral, el Código Federal Electoral, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987; "los principios básicos que caracterizaban a este nuevo sistema son:

- a) Se ratificó el sistema mixto con predominante mayoritario que se había establecido en 1977.

¹⁵ Exposición de motivos de la Iniciativa Presidencial de Reformas Constitucionales en comento.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- b) Se aumentó a 200 diputados, 100 más, los electos conforme al principio de representación proporcional (con esta medida, se llegaba ya al número de 500 diputados federales en el Congreso de la Unión).
- c) Para la elección de los diputados de representación proporcional se dividió necesariamente al país en cinco circunscripciones electorales plurinominales.
- d) Para tener derecho a diputados de representación proporcional era necesario haber alcanzado cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.
- e) El partido mayoritario podía tener diputados de representación proporcional (esto último era de principal relevancia, ya que anteriormente los partidos que llegaban a alcanzar un determinado número de curules por la sola vía de mayoría relativa, no tenían derecho a la asignación de diputados de representación proporcional):
- Si obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva, pero el número de curules por representación de mayoría relativa era inferior a ese porcentaje de votos, entonces tendría derecho a participar en diputados de representación proporcional, hasta que la suma de diputados por ambos principios, representara el mismo porcentaje de votos;
 - Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y por tanto no alcanzaba con su mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Diputados; entonces, al partido que tenía más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y
 - Si en el supuesto anterior se daba un caso de empate en el número de constancias por el sistema de mayoría relativa, la mayoría absoluta de la Cámara se decidía en favor de aquel partido que hubiere alcanzado la mayor votación a nivel nacional en el sistema de mayoría relativa.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

- f) Ningún partido tenía derecho a que se le reconocieran más de 350 diputados que representaban el 70% de esa Cámara, aunque hubiera obtenido un porcentaje de votos mayor¹⁶.

VII. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990.

El 6 de abril de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se reforman y adicionan los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60 y 73 de la Constitución, iniciativa presentada por Diputados del Partido Revolucionario Institucional el 16 de agosto de 1989.

Los contenidos más importantes de esta reforma fueron: la reiteración de la obligatoriedad en el desempeño de los cargos de elección popular, la explicitación de la asociación libre y pacífica para participar en política, la creación del Registro Nacional de Ciudadanos, la definición del proceso electoral como 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. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, esto es el nacimiento de lo que hoy conocemos como el Instituto Federal Electoral.

Destaca también la creación de un servicio electoral profesional al que se integra el personal de este organismo y la institucionalización de los partidos políticos como entidades de interés público; además de los lineamientos de un sistema de impugnación electoral, de la creación de un tribunal electoral autónomo, de los lineamientos para el registro de candidaturas, de los mínimos de votación para mantener el registro partidario que ya había establecido la LOPPE, de las bases para la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, de la integración de los colegios electorales y prescribe las reglas para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal que ya habían sido establecidas con la reforma que se hizo al Código Federal Electoral en 1988. Sobresale también, el planteamiento de la insaculación de los ciudadanos que habrán de integrar las mesas

¹⁶ Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. *DERECHO CONSTITUCIONAL*. pp. 245 y 246. Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral 1993.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

directivas de casilla, y sobresale porque puede considerarse como uno de los primeros pasos de la ciudadanización de los órganos electorales.

De esto último, la ciudadanización, bien vale agregar un par de párrafos; hasta antes de esta medida, las mesas directivas de casilla se integraban por listados que proponían los partidos políticos, que si bien, en su momento se consensuaban, en realidad no era otra cosa, que establecer como funcionarios de casilla, a representantes de partidos, por lo que esta nueva fórmula de establecer a los encargados de recibir los votos de la ciudadanía (entiéndase, la función más importante de todo el proceso electoral), quedaba a cargo de personas ajenas, cuando menos hasta donde pueden llegar las normas jurídicas, a otro interés que no sea el de la transparencia en los procesos electorales. Comienza pues, con estas acciones, el interés de los legisladores por ciudadanizar los órganos electorales.

Otra acción fue la de, como veremos líneas más adelante (en el punto 2, 'organismos electorales'), la ciudadanización del órgano máximo de dirección del Instituto Federal Electoral, al contemplar dentro de sus integrantes a los denominados Consejeros Magistrados, que eran personas de reconocida capacidad y sin compromisos partidarios, propuestos por el Ejecutivo Federal y aprobados por la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, esta figura fue el antecedente de los Consejeros Ciudadanos y los ahora llamados Consejeros Electorales, y la finalidad de su nombramientos era dar facultades de decisión a personas sin filiación partidaria alguna, y que el sentido de sus votos fuera más objetivo, sin tintes partidistas, pero este análisis lo haremos más a profundidad en el siguiente capítulo.

Los acontecimientos posteriores a las elecciones federales de 1988, dieron un fuerte giro a la situación política que prevalecía en México y se cuestionó al sistema electoral tanto en su organización como en su calificación.

Esta situación, fue la razón de la reforma constitucional de 1990, misma que se puso en práctica en las elecciones federales de 1991. Realmente el régimen de 1990, ratifica las ideas de 1977 y 1986, afinando y precisando algunos aspectos de los cuales dos son los más importantes:

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

1. SISTEMA REPRESENTATIVO

- a. Para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas de candidatos a diputados de representación proporcional, debía acreditar que participase con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; es decir, se pasó de exigir 100 a exactamente el doble.
- b. Se insistía en la idea de que en la Cámara de Diputados debe existir mayoría de un partido político. Es a lo que se le ha conocido como cláusula de gobernabilidad y sus principios son:
 - i. Si ningún partido político obtenía por lo menos el 35% de la votación nacional, a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos constitucionales, se les otorgará constancia de asignación por el número de diputados equivalente al porcentaje de votos obtenidos por ambos principios.
 - ii. Al partido político que obtenía el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación nacional, se le asignarán diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a esa mayoría absoluta por cada 1% de votación obtenida por encima del 35% y hasta menos del 60%.
 - iii. Si un partido político obtenía entre el 60% y el 70% de la votación nacional, tiene derecho a tener un número de diputados que represente ese tanto por ciento de la votación nacional que obtuvo.

2. ORGANISMOS ELECTORALES

Se adicionan seis párrafos al artículo 41 constitucional, a efecto de establecer una serie de organismos reguladores tanto del proceso electoral, como de jurisdicción especial. El primer párrafo que se adiciona, entendiéndose séptimo, una vez que determina a las elecciones federales como función estatal que se ejerce por los Poderes de la Unión, partidos políticos y ciudadanos, prevé la existencia constitucional de un organismo electoral autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo la organización de las elecciones federales, rigiéndose por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Este organismo (el Instituto Federal Electoral), cuenta con una estructura organizativa ejecutiva y técnica. El órgano máximo de decisión es el Consejo General del IFE, el cual se integraba por seis consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, y junto con el Consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), cuatro del Poder Legislativo (uno de la mayoría y otro de la primera minoría, de cada una de las 2 Cámaras) y los representantes de los partidos políticos con relación a su fuerza electoral. Esta reforma establecía 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.

El noveno párrafo, que fue adicionado al artículo de referencia, tasa algunas funciones que el organismo electoral debe cumplir: actividades relativas al padrón electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales; atención a lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

El párrafo décimo establece los lineamientos esenciales del derecho procesal electoral, ya que deja a la ley reglamentaria (o sea, el COFIPE) la creación de un sistema de medios de impugnación. De los cuales conocerá en su respectiva competencia el organismo público (IFE) y el tribunal electoral (TRIFE); tal sistema recursal debe satisfacer el principio de definitividad en las distintas fases de los procesos electorales, asegurando de esta forma, el principio de legalidad.

Por su parte, el párrafo undécimo establece, con carácter constitucional, un Tribunal Electoral y su mecanismo funcional: pleno o salas regionales; resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. En congruencia con los artículos 60 y 74 constitucionales, se determina que en contra de las resoluciones del Tribunal no podrá interponerse recurso o juicio alguno, excepto aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, que sólo podrán ser revisadas y, en su caso, modificadas por los colegios electorales.

El Tribunal se integra con magistrados y jueces instructores, los cuales gozan de las garantías de independencia y solo responden al mandato de la ley.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El párrafo duodécimo determina los requisitos para ser magistrados del Tribunal Federal Electoral, que son los que establece la ley, los cuales no son menores que los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; serán electos por voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de una lista que les somete el titular del Ejecutivo Federal; en caso de que no se logre obtener la mayoría constituida por las dos terceras partes de los diputados presentes, se procederá a insacular a los candidatos propuestos para evitar la injerencia de factores partidarios.¹⁷

VIII. REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992.

En virtud de las reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992, la situación jurídica de los ministros de culto cambió en cuanto al derecho al voto tanto activo como pasivo con el que cuentan. Dicha iniciativa fue presentada por Diputados del Partido Revolucionario Institucional, el día 10 de diciembre de 1991.

En la iniciativa de las reformas constitucionales se consideró que ya nuestra Constitución contemplaba limitaciones al voto pasivo por distintas razones, a saber: edad, residencia, origen, función o cargo, ubicándose la limitación de ministros de culto al voto pasivo en la última de las limitaciones mencionadas, esto es, el cargo o función. En consecuencia, se determina en el nuevo inciso d) del artículo 130 que a dichos sujetos no se les concede el voto pasivo, salvo o excepto en el caso de aquellas personas que hayan renunciado al ministerio, situación que les posibilita ser votados, siempre y cuando se cumplan los plazos y términos que determina la nueva Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

La referida ley reglamentaria fue publicada el 15 de julio de 1992, la que, amén de remitir a la legislación electoral correspondiente, en su artículo 14 establece que solo podrán ser elegibles aquellas personas que se separen del ejercicio del ministerio del culto correspondiente de manera formal, material y definitivamente, cuando menos tres años antes si se trata de desempeñar un cargo público superior o cuando menos cinco años antes del día de la elección tratándose de cargos de elección popular.

¹⁷ Carpizo, Jorge y Madrazo Jorge, ob. cit., pp. 246-250

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Respecto al voto activo, se consideró que los ministros de culto son tan ciudadanos como cualquier mexicano, y que solo por razones históricas se vieron privados del ejercicio del derecho político del sufragio; una vez que se han superado las razones que lo motivaron se concede pues, el voto activo a los ministros del culto religioso.

IX. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1993.

El 3 de septiembre de 1993 se publican en el Diario Oficial de la Federación, las reformas a los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de nuestra Constitución, modificándose fundamentalmente en los siguientes ámbitos materiales:

a) Financiamiento de partidos políticos.

La ley secundaria, en concordancia con la reforma electoral constitucional de este año, establecía todo un nuevo conjunto de reglas de financiamiento que incluye prohibiciones, cinco tipos de modalidades (financiamiento público, por la militancia, por simpatizantes, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos y autofinanciamiento) a diferencia del régimen financiero anterior que solo comprendía el financiamiento público, e informes a la autoridad electoral competente, sobre el origen y aplicación de los recursos.

b) Supresión de la cláusula de gobernabilidad.

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por los dos principios de elección (mayoría relativa y representación proporcional), cuando antes el tope era de 350 diputados (recordemos la ya mencionada reforma de 1986). Esto significa que para llevar a cabo una reforma constitucional necesariamente tienen que sumarse dos o más partidos, ya que dos tercios de Diputados de la Cámara, son 333 Diputados, por supuesto, considerando en la sesión correspondiente, la presencia del total de los miembros de dicha Cámara.

c) Nueva integración y quórum de la Cámara de Senadores.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Por primera vez la Cámara de Senadores estará integrada por cuatro miembros representantes de cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres lo serán por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría. De esta manera cuantitativamente pasa de 64 a 128 integrantes. También con esta reforma, la renovación del cuerpo legislativo será en su totalidad cada seis años y no por mitad como sucedía anteriormente, ya que los Senadores que se elegirían en el año de 1994, durarían en su encargo únicamente tres años. Por otra parte, en lo que se refiere al quórum, éste se reduce de dos terceras partes de la Cámara a más de la mitad del número total de sus miembros.

d) Calificación Electoral.

Se suprime el procedimiento de autocalificación de diputados y senadores por medio de los colegios electorales de sus respectivas Cámaras y con la reforma, la calificación definitiva de las elecciones de éstos cargos queda sujeta primero a los Consejos respectivos del Instituto Federal Electoral. No obstante, subsiste la figura de Colegio Electoral para la elección de Presidente de la República por parte de la Cámara de Diputados.

e) Materia Contencioso-Electoral.

Se recompone la competencia del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), de tal suerte que sus resoluciones serán definitivas e inatacables (antes podían ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras) como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Asimismo, se reestructura con la Sala de Segunda Instancia integrada con cuatro miembros de la Judicatura Federal, electos por dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta Segunda Sala, conocerá de las impugnaciones que deriven del nuevo sistema de calificación electoral. De esta manera el Poder Judicial interviene también en el Proceso Electoral.

X. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994.

El 19 de abril de 1994 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma el artículo 41 de la Carta Magna, iniciativa que fue presentada el 22 de marzo de 1994 por los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN, PRD Y PARM.

Las modificaciones substanciales de esta reforma se refieren al ámbito material de la organización de las elecciones y sobre todo a la nueva composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral, ya que se propone depositar en manos de los representantes de los Poderes de la Unión y de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad, la facultad de voto en el máximo órgano de dirección federal electoral.

Como ya se dijo, con la reforma constitucional de 1990, se precisó el carácter participativo de los partidos políticos y de los ciudadanos en la organización de las elecciones federales, incluyéndose por primera vez la figura del "consejero magistrado" que en número de seis, y junto con el consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), cuatro del Poder Legislativo (dos de la mayoría y dos de la primera minoría, de cada Cámara) y los representantes de los partidos políticos con relación a su fuerza electoral, integraban el Consejo General. Esta reforma establecía 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 reforma de 1994 modificó este texto de la siguiente manera "La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración ocurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley".

Si bien, tanto la reforma de 1990 como la de 1994 siguen interviniendo en la conformación del Consejo General del IFE como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, realizada por la reforma del 94, es de la mayor significación política. Mediante ésta, el órgano superior de dirección se integra además

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

de los representantes del ejecutivo y legislativo y de los partidos políticos con la nueva figura del "consejero ciudadano" que no solo sustituye a la del "consejero magistrado", sino que adquiere el control mayoritario del máximo órgano electoral.

Los consejeros ciudadanos con esta reforma son seis, nombrados ya no a propuesta del Ejecutivo Federal, sino de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados y aprobados por dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara. Estos consejeros concurren con voz y voto, en tanto se suprime el voto de los representantes de los partidos políticos. Es importante destacar que los seis votos de los consejeros resultan mayoría frente a los cinco de los representantes del ejecutivo (1) y del legislativo (4) juntos. Adicionalmente, los consejeros ciudadanos tienen entre sus requisitos para el cargo, tal y como lo mencionaba el artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales "no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación" y sin límite de tiempo para el caso del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente, de un partido político; como tampoco el "haber tenido cargo de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación". Es en ese sentido que de manera imprecisa se dice que los consejeros ciudadanos son apartidistas o no simpatizantes de partido alguno, lo que se comprenderá tampoco es el caso. Simplemente se trató de asegurar su objetividad e imparcialidad con las limitaciones políticas para el cargo, antes señaladas pero no la renuncia a sus derechos políticos.

Tampoco podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la federación, estados, municipios o en partidos políticos, ya que solo podrán percibir las remuneraciones derivadas de la libre práctica de su profesión, siempre que no afecte su independencia, imparcialidad y equidad en el ejercicio de su función.

La figura del consejero ciudadano también se reproduce en cada uno de los 32 consejos locales y 300 consejos distritales del Instituto Federal Electoral, en los que también los partidos políticos acuden con voz, pero sin voto.

Por el número con peso mayoritario de los consejeros ciudadanos, su forma de designación, requisitos de elegibilidad y limitaciones durante el ejercicio del cargo, así como su multiplicación en todo el aparato electoral, es que se ha afirmado que el sistema electoral se ha "ciudadanizado", al

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

inhibirse el peso específico primero del gobierno federal y luego de los mismos partidos políticos y correlativa y significativamente aumentarse el de los consejeros ciudadanos.¹⁸

Por otra parte, la reforma de 1994 en materia de justicia electoral consistió en la modificación del párrafo decimoséptimo del artículo 41 constitucional, la cual perfecciona, con mejor técnica jurídica, la manera de designación de los magistrados del Tribunal y deja a la legislación secundaria la regulación de los distintos mecanismos de su nombramiento.¹⁹

¹⁸ Rabasa Gamboa, Emilio, *Las Reformas de 1991, 1993 y 1994*, en *LAS REFORMAS DE 1994 A LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN EN MATERIA ELECTORAL*, pp. 17-21, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.

¹⁹ Moctezuma Barragán, Javier, *La Justicia Electoral*, en *LAS REFORMAS DE 1994 A LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN EN MATERIA ELECTORAL*, p. 67, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.

CAPÍTULO SEGUNDO.

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA ELECTORAL DE 1996**

CAPITULO SEGUNDO.

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA ELECTORAL DE 1996**

En los últimos años, como hemos visto en el capítulo anterior, se ha desplegado un enorme esfuerzo orientado a revisar, actualizar y perfeccionar las normas, instituciones y procedimientos electorales. En este esfuerzo han participado por igual el Gobierno de la República, el Congreso de la Unión, los partidos políticos y la ciudadanía en general.

Los resultados acumulados hasta la fecha muestran avances y progresos significativos. Se ha logrado atender con puntualidad exigencias relacionadas con el fortalecimiento del pluralismo democrático; la consolidación de un régimen competitivo de partidos políticos; renovadas fórmulas y procedimientos para garantizar una composición plural de los órganos de representación nacional y la mayor certidumbre y transparencia en la organización electoral.

Sobre esta base y con el inicio de la gestión de la actual administración federal, se dieron nuevas condiciones y posibilidades para culminar el esfuerzo emprendido en materia de reforma electoral.

En su discurso de toma de posesión el 1o. de enero de 1994, el Presidente Ernesto Zedillo, ratificó su "convocatoria a todos los partidos, a todas las organizaciones políticas y a las agrupaciones ciudadanas para participar con el espíritu franco y resuelto en la democratización integral de la nación".

Dentro del espacio de diálogo y propuesta generado por la iniciativa presidencial y con objeto de participar activamente en la definición de los términos y contenidos de la reforma política, los cuatro partidos políticos nacionales que contaban en ese entonces con representación en el Congreso (PAN, PRI, PRD y PT) y el Gobierno de la República, suscribieron el 17 de enero de 1995 un documento de compromisos denominado "Acuerdo Político Nacional".

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Dicho compromiso de acuerdo, a la letra establecía lo siguiente:

Los Pinos, 17 de enero de 1995

"Quienes suscribimos este documento reconocemos que la concordia y la paz social son valores fundamentales de todos los mexicanos; que existe voluntad de fortalecer el régimen democrático y de arribar a un Estado de Derecho pleno; que el diálogo y la observancia de la legalidad son vías idóneas para impulsar el cambio; que diversos grupos políticos y sociales se han manifestado en favor de un Acuerdo Político Nacional entre partidos; que la ciudadanía ha dado muestras claras de madurez, vocación democrática e interés en el fortalecimiento de nuestras instituciones y procesos políticos, y que los partidos políticos han demostrado capacidad para llegar a acuerdos decisivos para el cambio democrático, en un marco institucional de pluralidad.

Por ello, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo, hemos convenido suscribir los siguientes compromisos para un Acuerdo Político Nacional.

REFORMA POLÍTICA.

Promover a la brevedad posible el inicio del diálogo nacional para la reforma política con la participación de todas las fuerzas políticas nacionales, animados por un genuino espíritu de consenso.

El propósito de la reforma será profundizar las relaciones democráticas entre los Poderes de la Unión y entre éstos y los órdenes de gobierno estatales y municipales, así como las relaciones entre las instituciones públicas, los partidos políticos y la sociedad civil.

El paso más urgente para consolidar la reforma democrática de México es la reforma electoral. Al respecto, el compromiso asumido es el de:

- Avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas.*
- Establecer, de forma imperativa, las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones para abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes.*

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

- Promover, con estricto apego a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas, que incorporen los criterios de la reforma electoral federal.
- Impulsar la reforma política del Distrito Federal, con la participación de la ciudadanía.
- Conducirse con apego a la ley y que la ley se acate y se aplique para asegurar la vigencia del Estado de Derecho.
- Asegurar legalidad, equidad y transparencia de los próximos procesos electorales. Para ello, se acordaron con oportunidad las reformas necesarias y las modalidades apropiadas.
- Acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales, dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuos.
- Garantizar que, una vez concluidas las reformas electorales y, en consecuencia, satisfechas las condiciones de equidad previas a las elecciones y la legalidad del proceso, no se realicen acciones poselectorales por ninguna de las partes, que violenten el marco jurídico y el respeto a las instituciones.

El Gobierno Federal y los partidos políticos reiteran su convicción de conducir su actividad política dentro de la ley, con respeto a los derechos y a las obligaciones que establece la Constitución Federal de la República.

Para iniciar los trabajos señalados se instalará una mesa de negociación, con ámbitos específicos de trabajo que propicien acuerdos entre el Gobierno Federal y los Comités Ejecutivos Nacionales de todos los partidos políticos, así como entre las fracciones parlamentarias en las Cámaras del Congreso de la Unión y en los congresos locales.

Con el objeto de apoyar este Acuerdo Político, el Gobierno de la República se compromete a cumplir las responsabilidades que le competen y a propiciar la adopción de reformas democráticas sustantivas en las entidades federativas, sin menoscabo del respeto irrestricto a la soberanía de las mismas.

Carlos Castillo Peraza, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional; Ma. de los Angeles Moreno, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional; Porfirio Muñoz Ledo, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática; Alberto Anaya Gutiérrez, Coordinador de la Comisión Política Nacional del Partido del Trabajo y como testigo de honor, Ernesto Zedillo Ponce de León, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Rúbricas."

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

En el Acuerdo, como ya se mencionó, se precisa que "el paso más urgente para consolidar la reforma democrática de México es la reforma electoral". Sobre esta base, se asumen una serie de compromisos entre los que destacan el de "avanzar de inmediato en la conclusión de la reforma electoral definitiva en el nivel federal, y que también sirva de marco referente para las entidades federativas", así como "establecer, de forma imperativa, las condiciones de confianza que permitan resolver de manera democrática la temática electoral, de modo que la nación esté en mejores condiciones de abocarse a dar solución y atender con mayor vigor los retos y los rezagos económicos y sociales más urgentes".

Posterior a la firma del Acuerdo Político Nacional, se instaló lo que se conoció como la mesa para la reforma electoral en Bucareli, en referencia a la Secretaría de Gobernación. Intensas jornadas de trabajo se desarrollaron para después de alrededor de un año y medio de negociaciones, se llegara a un consenso en el texto de la iniciativa de reforma constitucional que sería presentada ante el Congreso de la Unión, tanto por el Ejecutivo Federal, como por los dirigentes nacionales de los mismos partidos políticos que anteriormente habían firmado el Acuerdo Político ya mencionado.

Dicha iniciativa, como había sido ya consensuada por los dirigentes de los partidos políticos con representación ante el Congreso de la Unión, evitó que en esa instancia se produjera cualquier discusión por la misma, por lo que fue aprobada tal y como fue presentada. El texto entonces, de la reforma constitucional es el siguiente:

"ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADOS DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

ARTÍCULO ÚNICO. SE REFORMAN la fracción III del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el artículo 41, de su párrafo segundo en adelante; el artículo 54, de su fracción II en adelante; el artículo 56; los párrafos segundo y tercero del artículo 60; la fracción I del artículo 74; los párrafos primero, cuarto y octavo del artículo 94; el artículo 99; los párrafos primero y segundo del artículo 101; el encabezado y el párrafo tercero, que se recorre con el mismo texto para quedar como párrafo quinto de la fracción II del artículo 105; el primer párrafo del artículo 108; el primer párrafo del artículo 110; el primer párrafo del artículo 111; el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116; y el artículo 122; SE ADICIONAN dos párrafos, tercero y cuarto, al artículo 98; un inciso f) y dos párrafos, tercero y cuarto, a la fracción II del artículo 105; y una fracción IV al artículo 116, por lo que se recorren en su orden las fracciones IV, V, y VI vigentes, para quedar como V, VI, y VII; SE DEROGAN la fracción VI del artículo 73; y el segundo párrafo del artículo tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100; todos de esta Constitución, para quedar en los siguientes términos:

ARTÍCULO 35. ...

- I. ...
- II. ...
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. ...
- V. ...

ARTÍCULO 36. ...

- I. ...
- ...
- II. ...
- III. Votar en las elecciones populares en los términos que señala la ley;
- IV. ...
- V. ...

ARTÍCULO 41. ...

La renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

- I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.
- II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado. El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un Consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Solo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

- IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

ARTÍCULO 54. ...

- I. ...
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos porcentuales a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

- uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

ARTÍCULO 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

ARTÍCULO 60. ...

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

ARTÍCULO 73. ...

I a V...

VI. Derogada;

VII. a XXX. ...

ARTÍCULO 74. ...

I. Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

II. a VIII.

ARTÍCULO 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal.

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

...
...
...

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...
...

ARTÍCULO 98. ...

...

Las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia solamente procederán por causas graves; serán sometidas al Ejecutivo y, si éste las acepta, las enviará para su aprobación al Senado.

Las licencias de los Ministros, cuando no excedan de un mes, podrán ser concedidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; las que excedan de este tiempo, podrán concederse por el Presidente de la República con la aprobación del Senado. Ninguna licencia podrá exceder del término de dos años.

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.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
- 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. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- 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;
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

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 de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá, un Magistrado Electoral de la Sala Superior, designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

ARTÍCULO 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...

...

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

ARTÍCULO 105. ...

- I. ...
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

- ...
a) al d)...
e)... y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

- III. ...
...
...

ARTÍCULO 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones

- ...
...
...

ARTÍCULO 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

- ...
...
...
...
...

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

ARTÍCULO 111. Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculcado.

...
...
...
...
...
...
...
...

ARTÍCULO 116. ...

...
I. ...
II. ...
...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;

III. ...
IV.

Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo con las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e

- ii) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

- V. ...
VI. ..., y
VII. ...

ARTÍCULO 122. Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

- I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal;
- IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y
- V. Las demás atribuciones que le señala esta Constitución.

B. Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II. Proponer al Senado a quien deba sustituir en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III. Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley;
- IV. Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal; y
- V. Las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA. Respecto a la Asamblea Legislativa:

- I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;
- II. Los requisitos para ser diputado a la Asamblea no podrán ser menores a los que se exigen para ser diputado federal. Serán aplicables a la Asamblea Legislativa y a

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

- III. sus miembros en lo que sean compatibles, las disposiciones contenidas en los artículos 51, 59, 61, 62, 64 y 77, fracción IV de esta Constitución;
- III. Al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será asignado el número de Diputados el número de Diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea;
- IV. Establecerá las fechas para la celebración de dos periodos de sesiones ordinarios al año y la integración y las atribuciones del órgano interno de gobierno que actuará durante los recesos. La convocatoria a sesiones extraordinarias será facultad de dicho órgano interno a petición de la mayoría de sus miembros o del Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:
- a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;
 - b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.
Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.
La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.
La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.
Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;
 - c) Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables.
La cuenta pública deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;
 - d) Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
 - e) Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal;
 - f) Expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales tomarán en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. En estas elecciones sólo podrán participar los partidos políticos con registro nacional;
 - g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

- h) Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;
- i) Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;
- j) Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;
- k) Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;
- l) Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural, cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3º. de esta Constitución;
- m) Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;
- n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;
- ñ) Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y
- o) Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución.

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

- I. Ejercerá su encargo, que durará seis años, a partir del día 5 de diciembre del año de la elección, la cual se llevará a cabo conforme a lo que establezca la legislación electoral.

Para ser Jefe de Gobierno del Distrito Federal deberán reunirse los requisitos que establezca el Estatuto de Gobierno, entre los que deberán estar ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección, y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter. La residencia no se interrumpe por el desempeño de cargos públicos de la Federación en otro ámbito territorial.

Para el caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Senado nombrará, un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa, la Asamblea Legislativa designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal sólo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

- a) Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias;
- b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia mediante la

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

- c) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa;
- d) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes;
- e) Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno; y
- f) Las demás que le confiera esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

BASE TERCERA.- Respecto a la organización de la Administración Pública local en el Distrito Federal:

- I. Determinará los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados;
- II. Establecerá los órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.

Asimismo fijará los criterios para efectuar la división territorial del Distrito Federal, la competencia de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa, según lo determine la ley.

BASE CUARTA.- Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común:

- I. Para ser magistrado del Tribunal Superior se deberán reunir los mismos requisitos que esta Constitución exige para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia; se requerirá, además, haberse distinguido en el ejercicio profesional o en el ramo judicial, preferentemente en el Distrito Federal. El Tribunal Superior de Justicia se integrará con el número de magistrados que señale la ley orgánica respectiva. Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los Magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.
- II. La administración, vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia, de los juzgados y demás órganos judiciales, estará a cargo del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal. El Consejo de la Judicatura tendrá siete miembros, uno de los cuales será el presidente del Tribunal Superior de Justicia, quien también presidirá el Consejo. Los miembros restantes serán: un Magistrado, un Juez de Primera Instancia y un Juez de Paz, elegidos mediante insaculación; uno designado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y otros dos nombrados por la Asamblea Legislativa. Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos exigidos para ser magistrado y durarán cinco años en su cargo; serán sustituidos de manera escalonada y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo. El Consejo designará a los Jueces de Primera Instancia y a los que con otra denominación se creen en el Distrito Federal, en los términos que las disposiciones prevean en materia de carrera judicial;
- III. Se determinarán las atribuciones y las normas de funcionamiento del Consejo de la Judicatura, tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 100 de esta Constitución;

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

- IV. Se fijarán los criterios conforme a los cuales la ley orgánica establecerá las normas para la formación y actualización de funcionarios, así como del desarrollo de la carrera judicial;
- V. Serán aplicables a los miembros del Consejo de la Judicatura, así como a los magistrados y jueces, los impedimentos y sanciones previstos en el artículo 101 de esta Constitución;
- VI. El Consejo de la Judicatura elaborará el presupuesto de los tribunales de justicia en la entidad y lo remitirá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos que se presente a la aprobación de la Asamblea Legislativa.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

- D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento
- E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.
- F. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, o en sus recesos, la Comisión Permanente, podrá remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal por causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.
- G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado,
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.
- d) Las prohibiciones y limitaciones que esta Constitución establece para los Estados se aplicarán para las autoridades del Distrito Federal.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo previsto en los artículos siguientes.

SEGUNDO. Las adiciones contenidas en la fracción II del artículo 105 del presente Decreto, únicamente por lo que se refiere a las legislaciones electorales de los Estados, que por los calendarios vigentes de sus procesos la jornada electoral deba celebrarse antes del primero de abril de 1997, entrarán en vigor a partir del 1° de enero de 1997.

Para las legislaciones electorales federal y locales que se expidan antes del 1° de abril de 1997 con motivo de las reformas contenidas en el presente Decreto, por única ocasión, no se aplicará el plazo señalado en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105.

Las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general electoral y la Constitución, que se ejerciten en los términos previstos por el Artículo 105 fracción II de la misma y este Decreto, antes del 1° de abril de 1997, se sujetarán a las siguientes disposiciones especiales:

- a) El plazo a que se refiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo mencionado, para el ejercicio de la acción, será de quince días naturales; y
- b) La Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá resolver la acción ejercida en un plazo no mayor a quince días hábiles, contados a partir de la presentación del escrito inicial.

Las reformas al artículo 116 contenidas en el presente Decreto no se aplicarán a las disposiciones constitucionales y legales de los Estados que deban celebrar procesos electorales cuyo inicio haya ocurrido u ocurra antes del 1° de enero de 1997. En estos casos, dispondrán de un plazo de un año contado a partir de la conclusión de los procesos electorales respectivos, para adecuar su marco constitucionalidad y legal al precepto citado.

Todos los demás Estados, que no se encuentren comprendidos en la excepción del párrafo anterior, deberán adecuar su marco constitucional y legal a lo dispuesto por el artículo 116 modificado por el presente Decreto, en un plazo que no excederá de seis meses contado a partir de su entrada en vigor.

TERCERO. A más tardar el 31 de octubre de 1996 deberán estar nombrados el Consejero Presidente y el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, así como los ocho nuevos consejeros electorales y sus suplentes, que sustituirán a los actuales Consejeros Ciudadanos, quienes no podrán ser reelectos. En tanto se hacen los nombramientos o se reforma la ley de la materia, el Consejo General del Instituto Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CUARTO. En la elección federal de 1997 se elegirán, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, y durarán en funciones del 1° de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura. La asignación se hará mediante una fórmula que tome en cuenta el cociente natural y el resto mayor; y se hará en orden decreciente de las listas respectivas. Se deroga el segundo párrafo del Artículo Tercero de los Artículos Transitorios del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de esta Constitución.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

QUINTO. Los nuevos Magistrados Electorales deberán designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y, por esta ocasión, requerirán para su elección del voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

SEXTO. En tanto se expiden o reforman las leyes correspondientes, el Tribunal Federal Electoral seguirá ejerciendo las competencias y funciones que actualmente le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SÉPTIMO. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal se elegirá en el año de 1997 y ejercerá su mandato, por esta única vez, hasta el día 4 de diciembre del año 2000.

OCTAVO. La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del artículo 122 de este Decreto, entrará en vigor el 1° de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

NOVENO. El requisito a que se refiere el párrafo segundo de la fracción I de la BASE SEGUNDA, del apartado C del artículo 122, que prohíbe acceder a Jefe de Gobierno si se hubiese desempeñado tal cargo con cualquier carácter, debe entenderse aplicable a todo ciudadano que haya sido titular de dicho órgano, aunque lo haya desempeñado bajo distinta denominación.

DÉCIMO. Lo dispuesto en la fracción II de la BASE TERCERA, del apartado C del artículo 122, que se refiere a la elección de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, entrará en vigor el 1° de enero del año 2000; en 1997, se elegirán en forma indirecta, en los términos que señale la ley.

DÉCIMOPRIMERO. La norma que establece la facultad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materias civil y penal para el Distrito Federal entrará en vigor el 1° de enero de 1999.

DÉCIMOSEGUNDO. Continuarán bajo jurisdicción federal los inmuebles sitios en el Distrito Federal, que estén destinados al servicio que prestan los Poderes Federales, así como cualquier otro bien afecto al uso de dichos poderes.

DECIMOTERCERO. Todos los ordenamientos que regulan hasta la fecha a los órganos locales en el Distrito Federal seguirán vigentes en tanto no se expidan por los órganos competentes aquellos que deban sustituirlos conforme a las disposiciones y las bases señaladas en este Decreto.

SALON DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 21 de agosto de 1996.- Sen. Fernando Ortiz Arana, Presidente.- Dip. Martina Montenegro Espinoza, Secretaria.- Sen. Francisco Xavier Salazar Sáenz, Secretario.- Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintidós días del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis.- Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.²⁰

²⁰ Diario Oficial de la Federación, jueves 22 de agosto de 1996.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

De la lectura de los cambios constitucionales de agosto de 1996, fácilmente se desprende que dicha reforma realmente constituyó un gran avance en la materia electoral. Ahora pasaremos al análisis de la misma, que para su mejor organización, la hemos dividido bajo los rubros de reformas a los derechos de los ciudadanos, de las agrupaciones y partidos políticos, del Instituto Federal Electoral, del Tribunal Electoral y del sistema electoral.

El análisis que se hará a continuación, se sujetará al ámbito de la materia constitucional, sin embargo, cuando se considere necesario, a fin de lograr una mejor ilustración del panorama de los cambios electorales, se harán citas de la reforma que se realizó posteriormente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

I. EN CUANTO A LOS CIUDADANOS.

El primer cambio que resulta en cuanto a los derechos de los ciudadanos mexicanos, es aquel que se da en la fracción III del artículo 35, el cual incorpora la idea de la asociación individual y libre para formar parte en los asuntos políticos del país.

La innovación que se presenta en este artículo es por la razón de que efectivamente, ya era un derecho de los ciudadanos mexicanos el asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país, pero al carecer del término de la asociación individual, se prestaba a que algunas asociaciones o sindicatos, por la simple determinación de sus dirigentes, pudieran adherirse a cierto partido político, con las obligaciones que ello le podía imponer, como por ejemplo las aportaciones económicas como afiliado del partido. Reforzando esta teoría, basta consultar en las reformas de esta misma fecha, la última oración del segundo párrafo de la fracción primera del artículo 41 constitucional, el cual establece que "Solo

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”.

Esta reforma establece pues, como obligación a cualquier asociación, y en especial a mi forma de ver, a cualquier partido político, el que forzosamente tendrá que acudir persona por persona para afiliarse a cualquier ciudadano a sus filas, práctica que algunas personas le han llamado como “corporativismo”.

En la posterior reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el artículo 5, que es el correlacionado con el principio constitucional antes aludido, señala en su párrafo 1: “Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente”. Por otra parte, este mismo artículo en su párrafo tres, dispone como derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores del proceso electoral, desde los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral hasta el día de la jornada electoral. Esto último en cumplimiento al principio constitucional que establece que solo los mexicanos podrán tomar parte en los asuntos políticos del país, ya que tal y como lo dispone el segundo párrafo del artículo 33 constitucional los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

II. EN CUANTO A LAS AGRUPACIONES Y PARTIDOS POLÍTICOS.

• AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES

La reforma constitucional de agosto del 96, estipula en el último párrafo de la fracción tercera del artículo 41, que “El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos.....”.

Es tal el poder jurídico de la constitución, que no necesitó de más adjetivos para crear la figura jurídica de las Agrupaciones Políticas

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Nacionales, dejando la normatividad de las mismas a la ley de la materia, es decir, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Pero antes de entrar al análisis de la función de las agrupaciones políticas nacionales, haremos un poco de historia para repasar sus antecedentes.

La Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), expedida en diciembre de 1977 creó "una figura distinta a la de los partidos políticos, para la cual se requerían menores requisitos. Se trató de las llamadas asociaciones políticas nacionales. Eran -decía la ley- un complemento al sistema de partidos, ya que esas agrupaciones más pequeñas y con una inserción social menor que los partidos políticos, debían contribuir al debate político e ideológico. Las asociaciones políticas solamente podrían participar en procesos electorales aliadas a algún partido político con registro. Para obtener el registro como asociación se debía contar con un mínimo de 5000 afiliados en todo el país, órganos directivos nacionales y delegaciones en cuando menos 10 entidades, comprobar actividades permanentes en por lo menos los dos últimos años y disponer de documentos básicos donde se contengan los lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna"²¹.

En 1990, "por considerarse que la institución de las asociaciones políticas nacionales ya había cumplido con el fin por el cual se le creó, el nuevo ordenamiento jurídico en materia electoral suprimió la figura jurídica correspondiente a esta modalidad de ejercicio del derecho de asociación de los ciudadanos mexicanos"²².

En la reforma constitucional de agosto de 1996, como ya señalamos, se dio nuevo nacimiento a la figura de las ahora llamadas Agrupaciones Políticas Nacionales, sin embargo, es hasta la reforma a la ley secundaria, en noviembre de ese mismo año, que se regulan las actividades de este nuevo ente político.

²¹ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *LA REFORMA ELECTORAL DE 1996. UNA DESCRIPCIÓN GENERAL*, pp. 63 y 64, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1997.

²² Nuñez Jiménez, Arturo, *LA REFORMA ELECTORAL DE 1989-1990*, p. 55, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1993.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Así pues, el reformado COFIPE, concibe a las Agrupaciones Políticas Nacionales como formas de asociación ciudadana, que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Las características de las agrupaciones políticas nacionales bajo la referida ley, son las siguientes: solo pueden participar en procesos electorales mediante la suscripción y registro ante el IFE de acuerdos de participación con un partido político; no pueden utilizar bajo ninguna circunstancia las denominaciones de "partido" o "partido político"; para obtener su registro deberán presentar una solicitud de registro ante la autoridad electoral, la cual deberá ir acompañada de los documentos básicos²³ de la agrupación; acreditar que cuentan con cuando menos siete mil asociados en el país, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en por lo menos 10 entidades federativas.

• PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

"Los partidos políticos, en su acepción moderna, son imprescindibles para la democracia.

Si la democracia supone que la pluralidad de intereses e ideologías existentes en una sociedad determinada cuente con un marco institucional para su expresión y, que al mismo tiempo, los puestos de gobierno y legislativos sean ocupados por aquellos candidatos que recaben el mayor apoyo ciudadano a través del voto, entonces los partidos son instancias de mediación, organización y confrontación insustituibles.

Los partidos son conducto de mediación porque ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social, y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y proyectos nacionales que existen en la sociedad".

²³ Por Documentos Básicos deberá entenderse: Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

A pesar de que la Constitución aprobada en 1917 refrendó a México como una república democrática, federal y representativa, no incluyó ninguna disposición en materia de partidos políticos. Si bien estableció que los puestos de gobierno y legislativos serían ocupados a través del sufragio popular, los partidos políticos no recibieron mayor atención en el texto aprobado el 5 de febrero.

No fue sino hasta 1977, en el marco de la reforma política, que se incorporó al artículo 41 constitucional, la noción de los partidos políticos como entidades de interés público. A partir del 6 de diciembre de 1977, el texto constitucional consagró que Los partidos políticos son entidades de interés público, la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral²⁴.

“La reforma constitucional reconoció a los partidos políticos un nuevo status, ser ‘entidades de interés público’, por lo cual esas instituciones tendrían una serie de derechos; acceso a los medios de comunicación ‘elementos’ tendientes a apuntalar sus campañas electorales, y participar en las elecciones estatales y municipales. Al mismo tiempo, la norma constitucional los reconocía y convertía en los intermediarios necesarios de la disputa democrática por los puestos de elección popular”²⁴.

En la reforma constitucional de agosto de 1996, se establecieron varios cambios al régimen de los partidos políticos, amén de la ya mencionada afiliación libre e individual a ellos. Sin embargo, en el ámbito constitucional que estudiamos, las reformas que se dan con relación a estas organizaciones, son principalmente en materia de dineros, así pues, encontramos que se fija anualmente el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos, basándose en una fórmula general que se consagra ya en la Constitución y que deberá calcular el Consejo General del Instituto Federal Electoral. De la cantidad que resulte, el 30% se distribuirá a los partidos políticos en forma igualitaria, y el 70% restante se distribuirá entre los mismos, pero con la variante de que será de acuerdo al porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Por otro lado, señala que será reintegrado un porcentaje de los gastos anuales

²⁴ Ver Woldenberg Karakowsky, José, *LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO*, páginas 11, 23 y 24. Instituto Federal Electoral, primera edición, México, 1996.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. Por último señala también que la ley fijará: los criterios para topes de campaña de los partidos políticos; montos máximos de aportaciones de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia de sus recursos, como también las sanciones por el incumplimiento a estas disposiciones.

Sin embargo, estas reformas no quedaron ahí, pues en las reformas a la ley secundaria en noviembre de 1996, hubo también cambios profundos para el régimen de los partidos políticos. Estos cambios, simplemente los nombraremos, pues no son objeto de nuestro estudio principal.

Encontramos entonces, que prevalece exclusivamente un tipo de registro para los partidos políticos, pues desaparece el que se conocía como registro condicionado. Para mantener este registro, el porcentaje de votación que debían alcanzar los partidos es ahora de 2%, cuando antes si obtenían el 1.5% de la votación en dos elecciones ordinarias seguidas perdían su registro, y también con la variante de que no podrán solicitar nuevamente su reconocimiento oficial, sino hasta pasado un proceso electoral federal ordinario. Esto último para evitar el círculo vicioso de que los partidos que perdían su registro estaban posibilitados de volver a solicitar su registro prácticamente en forma inmediata, y así el Estado Mexicano tenía que cargar con la manutención de instituciones políticas sin ninguna representatividad real a nivel nacional.

En concordancia con el nuevo marco constitucional, se profundiza en lo relativo a las finanzas de los partidos políticos, ya que sin excepción, deberán tener un órgano encargado de la administración y obtención de sus recursos generales y de campaña. Por otro lado, el límite para los gastos de campaña, antes era calculado por los consejos distritales y locales, pasando ahora a facultad exclusiva del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

III. EN CUANTO AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

"El Instituto Federal Electoral (IFE) es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión).

Fue constituido formalmente y empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989²⁵ y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en agosto de 1990.

Desde la creación del IFE, la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes reformas (1993, 1994 y 1996), que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral"²⁶.

Como se mencionó, el IFE se crea en el año de 1990, con las siguientes características: autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios, sus funciones principales fueron en ese momento, las relativas al padrón electoral; a la preparación de la jornada electoral; al cómputo y otorgamiento de constancias; a la capacitación electoral y la educación cívica; a la impresión de materiales electorales, y a la atención a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

El IFE tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional (en virtud a su carácter de órgano electoral federal), a través de 32 delegaciones denominadas Juntas Locales Ejecutivas, una en cada entidad federativa, y de 300 subdelegaciones denominadas Juntas Distritales Ejecutivas, una en cada distrito electoral federal.

²⁵ En realidad a la reforma que se refiere el autor, es a la reforma constitucional de abril de 1990, cuya iniciativa fue presentada en agosto de 1989.

²⁶ Pazos, Luis, *LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS. MAS ALLA DEL VOTO*, p. 218, Editorial Diana, primera edición, México, 1997.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

En 1990, el artículo 41 constitucional estipulaba en su parte relativa, 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”*. Con la reforma de 1994, ese mismo artículo establecía que *“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley”*.

Para la reforma de 1996, el artículo 41 dispone ahora que *“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley”*.

El primer cambio con relación a su texto inmediatamente anterior, aunque es poco significativo, es que ahora se da ya una denominación constitucional al organismo público encargado de las elecciones. Por otra parte y ahora si en un cambio fundamental, se observa que en la función estatal de la organización de las elecciones federales, deja de participar el Poder Ejecutivo Federal, lo que significó la salida del Secretario de Gobernación como Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral. A pesar de que el Instituto Federal Electoral era desde su creación un organismo autónomo y que las elecciones federales de 1991 y 1994 (en que se eligió Presidente de la República), no fueron impugnadas por falta de credibilidad en la institución electoral, si era un reclamo principalmente de los partidos de oposición que el Ejecutivo Federal “sacara las manos” del proceso electoral, lo cual mediante las negociaciones políticas en Bucareli, fue aceptado por el Gobierno Federal y el Partido Revolucionario Institucional (voluntad que era necesaria, ya que era el partido político que por sí solo tenía la mayoría de legisladores en las Cámaras de Diputados y de Senadores), recordemos que esta reforma constitucional fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la Unión.

El órgano superior de dirección del IFE, se integra después de la reforma de 1996 por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

(uno por cada partido político con representación en el Congreso de la Unión), los representantes de los partidos políticos nacionales y un Secretario Ejecutivo.

Los Consejeros Electorales al igual que el Consejero Presidente son ahora designados por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y por mandato constitucional durarán en su encargo siete años, en los cuales no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

A manera de paréntesis, quisiera hacer una rápida observación, en 1990, los ciudadanos que formarían parte del Consejo General del IFE se les denominaba Consejeros Magistrados, y tenían como requisito el ser licenciados en derecho, condición que desaparece en el año de 1994 con la figura de Consejeros Ciudadanos. En 1996 la figura prácticamente es la misma pero cambia su denominación por la de Consejeros Electorales, continúan, sin embargo sin el requisito del perfil profesional jurídico. No obstante que estos ciudadanos fueron nombrados por el Poder Legislativo, por contar con experiencia en la materia electoral y con la confianza de los actores políticos de la nación, creo necesario el requisito de ser licenciados en derecho, puesto que a fin de cuentas aplican normatividad jurídica, sancionan e interpretan la ley de la materia. Aunado a lo anterior, nos podemos percatar que en la práctica, varios de los acuerdos del Consejo General del IFE, al ser impugnados por los partidos políticos, han tenido que ser rectificadas por el Tribunal de la materia, lo que podría derivar en una muy probable pérdida de confianza de los actores políticos nacionales como lo son los partidos.

Retomando el tema, el Secretario Ejecutivo del IFE, será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.

La figura del Consejero Presidente permaneció, sin embargo sufrió algunos cambios en la reforma a la ley secundaria. El Secretario Ejecutivo, es una figura nueva, que desaparece a las de Director General y Secretario General, aunque esto no significó que adoptara todas las funciones de estos dos servidores públicos reconocidos en la anterior legislación.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Antes de esta reforma constitucional, el Poder Legislativo, tenía derecho a nombrar a un miembro del partido que tuviera la mayoría y a uno de la primera minoría de cada una de las Cámaras, para que tuvieran representación en el seno del órgano superior de dirección del IFE, con derecho a voz y voto. Después de agosto de 1996, el Poder Legislativo solo podría nombrar a un miembro por cada grupo parlamentario que tuviera representación en alguna de las Cámaras del Congreso General, para su representación en el Consejo General del IFE, ahora con la variante de que les era suprimido su derecho a voto, mas no a voz.

También fue producto de la reforma constitucional que se analiza, que tanto el Consejero Presidente, como los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, son incluidos al régimen de responsabilidades de servidores públicos de la Constitución General de la República.

IV. EN CUANTO AL TRIBUNAL ELECTORAL.

Con la reforma al artículo 41 constitucional, durante el Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en abril de 1990, se da vida a un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral.

En su parte relativa, este artículo estipulaba lo siguiente: "El tribunal electoral tendrá la competencia que determine la ley; funcionará en pleno o en salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no precederá juicio ni recurso alguno, pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral solo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los artículos 60 y 74, fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán solo al mandato de ley.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal electoral deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”.

Sobre la creación del llamado TRIFE, Arturo Nuñez Jiménez, opinó que: “Con el propósito de solucionar las controversias que surjan entre los diversos actores involucrados en una elección, la Constitución General de la República estableció un sistema de medios de impugnación o de instrumentos jurídicos consagrados para corregir, modificar, revocar, o anular los actos y resoluciones electorales, cuando padezcan de deficiencias y errores o sean ilegales o injustos”²⁷.

El antecedente inmediato del Tribunal Federal Electoral fue el Tribunal de lo Contencioso Electoral creado en 1987, y el cual contaba también con la calidad de “autónomo”. Entre las principales diferencias entre uno y otro se puede destacar lo siguiente: los requisitos para ser magistrado se estableció a diferencia del anterior Tribunal, el de no tener más de 65 años de edad ni menos de 35, cuando anteriormente únicamente se requerían 30 años de edad; los magistrados eran electos mediante la propuesta de partidos políticos y, en el nuevo tribunal, la designación de los magistrados se lleva a cabo a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Diputados. Por otra parte, la organización y funcionamiento del nuevo tribunal tiende a una auténtica descentralización, recordemos que funcionará en pleno y en salas regionales; sin embargo, su acción todavía es limitada, puesto que sus resoluciones pueden ser acatadas o no por el Colegio Electoral, tal como lo disponían los artículos 41 y 60 constitucionales en ese entonces vigentes, no obstante que se requiere de una votación calificada²⁸.

²⁷ Nuñez Jiménez, Arturo, *EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO*, p. 293, primera edición, 1991. Fondo de Cultura Económica.

²⁸ Véase Moctezuma Barragán, Javier, *JOSÉ MARÍA IGLESIAS Y LA JUSTICIA ELECTORAL*, pp. 354-355, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición, 1994.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Una vez celebradas las elecciones federales de 1991, las distintas fuerzas políticas del país insistieron en la revisión del marco constitucional y legal de los procesos electorales, y en 1993, atendiendo a diversas voces de la sociedad, los partidos representados en el Congreso de la Unión identificaron sus puntos de consenso y de disenso, lo que permitió, con el apoyo de una efectiva tarea de concertación institucional, que en el mes de septiembre del mismo año, el Constituyente Permanente aprobara reformas a la Constitución General, y posteriormente, que el Congreso de la Unión modificara y adicionara diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994 ampliaron las instancias de defensa legal para los partidos políticos y los ciudadanos; establecieron reglas más claras para utilizarlas; facilitaron el acceso a la impartición de justicia; y consolidaron la profesionalización de la actividad jurisdiccional electoral.

Entre los cambios con las reformas de 1993, destaca la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y por consiguiente, la desaparición del sistema de autocalificación, ya que esa atribución pasa al ámbito de los órganos del IFE, y en caso de controversia, es el TRIFE quien tiene la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y assembleístas. Por otro lado, de entre los cambios constitucionales de 1994, destaca el perfeccionamiento, con mejor técnica jurídica, de la forma de designación de los magistrados del tribunal y deja a la legislación secundaria la regulación de los distintos mecanismos de su nombramiento²⁹.

La justicia electoral forma parte importante en las reformas constitucionales de agosto de 1996, ya que fue objeto de múltiples modificaciones.

Para empezar, en el artículo 41 constitucional ya no se menciona al Tribunal Electoral, ya que solamente se estipula que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación, el cual dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y

²⁹ Cuaderno del Tribunal Federal Electoral, *INFORMACIÓN GENERAL*, pp. 7-8, TRIFE, México, 1994.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

El tribunal electoral, de un órgano autónomo pasa a formar parte integrante del Poder Judicial de la Federación, tal y como lo encontramos establecido en el primer párrafo del artículo 94 de la constitución, el cual reza lo siguiente: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. Por otra parte, para cumplir con el sistema de medios de impugnación que el artículo 41 constitucional indica que se deberá establecer, el día 22 de noviembre del 1996 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El artículo 60 de la Constitución con base en las reformas de 1996, establece que las resoluciones sobre la declaración de validez, otorgamiento de constancias y asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien podrán ser revisadas por la Sala Superior, cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección, asimismo señala que los fallos de esta Sala, serán definitivos e inatacables.

Siguiendo con el análisis de las reformas en materia de justicia electoral, encontramos que el artículo 99 constitucional considera al tribunal electoral como autoridad jurisdiccional en la materia (salvo en las acciones de inconstitucionalidad, que se reserva expresa y exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), y un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Pese a las reformas, se mantiene el principio de la desconcentración de órganos del Tribunal Electoral, ya que siguen existiendo las salas regionales y, por supuesto la Sala Superior del Tribunal.

También se precisan en este artículo que el Tribunal Electoral, conocerá de los siguientes asuntos:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales.
- 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. Esta vía procederá únicamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de libre afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalan esta Constitución y las leyes.
- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores.
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y
- IX. Las demás que señale la ley.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Dato digno de resaltar, es el que ahora la Sala Superior del Tribunal Electoral realizará el cómputo final de la elección de Presidente de la República y, como ya mencionamos, también resolverá sobre las impugnaciones interpuestas a dicha elección. Por lo que le corresponderá formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo.

Aunado a lo anterior, también se dispone que los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal, serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (anteriormente eran propuestos por el Presidente de la República y aprobados por la Cámara de Diputados), y durarán en su encargo diez años improrrogables (el Presidente de esta Sala será elegido por entre sus mismos miembros por un periodo de cuatro años), mientras que los Magistrados Electorales que integren las salas regionales durarán en su encargo ocho años igualmente improrrogables.

V. EN CUANTO AL SISTEMA ELECTORAL.

Antes de entrar al análisis de las reformas constitucionales de 1996, en cuanto a lo que se refiere al sistema electoral, es conveniente definir que se debe de entender por "sistema electoral".

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

Ese conjunto ordenado de disposiciones constitucionales forma un sistema en tanto que guardan armonía razonable las normas sustantivas, los instrumentos para hacerlas efectivas y la congruencia entre ambos con los fines que postulan y sus resultados.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

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

El sistema electoral de la Constitución mexicana está formado por varios principios fundamentales, de los que derivan instituciones, conceptos particulares y fines propios, con todo lo cual se forma un cuerpo jurídico orgánico, ordenado y coherente³⁰.

Arturo Nuñez Jiménez, en su ya citada obra "*El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*", menciona que "el concepto de sistema electoral hace referencia a la existencia del conjunto ordenado y coherente de elementos que relacionados entre sí, contribuyen al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio", mientras que en concepto estricto, se refiere a "el conjunto de elementos técnicos que permiten traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal".

Por otro lado, nuestra legislación mexicana no da una definición de lo que es el sistema electoral, tal y como se observa de la revisión del capítulo primero, del título tercero, del libro primero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, denominado "De los sistemas electorales", sin embargo, gracias a la doctrina entendemos que un sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea del elector, expresada en las urnas, y que es el conjunto de elementos contenidos en la normativa electoral que, inciden en la transformación de los votos emitidos en escaños o cargos representativos. Estos elementos en nuestra legislación mexicana son: principios de elección, división territorial del país, tipo de candidaturas y reglas para la asignación de escaños o curules.

En México, son tres los principios de elección que llevan a ocupar los órganos de representación popular: el de mayoría relativa, el de primera minoría, y el de representación proporcional.

³⁰ Carballo Balvanera, Luis, *El Sistema Electoral de la Constitución Mexicana*, en TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL DERECHO ELECTORAL EN EL MUNDO, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, pp.207, H. Cámara de Diputados, IFE, TRIFE, y UNAM, México, primera edición, 1993.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

Para fines de las elecciones federales, el territorio mexicano se ha dividido en secciones electorales, distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales.

Asimismo, en la república mexicana, son dos los tipos de candidaturas a puestos de elección federal: de mayoría relativa, que abarca tanto la candidatura a Presidente de la República, como a diputados y senadores federales; y de representación proporcional, que incumbe tanto a diputados como senadores al Congreso de la Unión.

Las reglas para la asignación de escaños o curules, por supuesto, se refieren a la integración de las dos Cámaras que forman el Congreso de la Unión. Para tratar de dar una mejor explicación de estas reglas, mencionaremos brevemente a cada una de ellas.

La Cámara de Diputados esta conformada por 500 miembros, 300 de los cuales se eligen mediante el principio de mayoría relativa, y los 200 restantes por el principio de representación proporcional. Para la asignación de los 300 diputados de mayoría relativa, como ya mencionamos, se divide al país en distritos electorales uninominales (en total son 300), y en cada uno de ellos compite una fórmula de candidatos (propietario y suplente) de todos los partidos políticos nacionales, la fórmula que obtenga el mayor número de votos será la que podrá acceder a ocupar un escaño o curul en la Cámara de Diputados. Para que se asignen las restantes 200 curules, es necesario que cada partido político cumpla con dos requisitos adicionales: haber registrado candidatos a diputados federales, en cuando menos 200 distritos electorales uninominales, y haber obtenido cuando menos el 2% de la votación nacional. Aquel partido político que cumpla con los dos requisitos ya mencionados tendrá derecho a que se le asignen diputados de representación proporcional, basándose en el porcentaje de votos que hubieran obtenido.

Por su parte, en la Cámara de Senadores que se conforma por 128 miembros, encontramos que 64 de ellos son electos por el principio de mayoría relativa, ya que por cada entidad se deben registrar 2 fórmulas de candidatos al senado; otros 32 miembros son electos por el principio de representación proporcional, al efecto cada partido político deberá registrar una lista nacional de 32 candidatos para ser electos por este principio,

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

previamente deberán haber registrado 2 fórmulas de candidatos por el principio de mayoría relativa en cuando menos 21 entidades federativas, y en la jornada electoral deberán alcanzar cuando menos el 2% de la votación nacional. Los últimos 32 senadores, se asignan a cada partido político que por sus votos haya obtenido el segundo lugar en la votación para senadores, en cada una de las 32 entidades federativas, esta última regla de asignación de curules es exclusiva del senado de la república.

La reforma de agosto de 1996, al ser la más completa (o al menos de las más completas) en su género en la historia del país, no podía dejar sin cambios lo referente al sistema electoral; el primer cambio lo encontramos en el artículo 54 constitucional que establece que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados federales, cuando antes el tope era de 315, este mismo artículo dispone que ningún partido podrá tener un diferencial mayor a 8 puntos porcentuales entre el porcentaje de su votación y el de su representación en la Cámara de Diputados, con la única excepción que señala el artículo 53 de la constitución, el cual dispone que esta regla no se aplicará al partido político que rebase este límite considerando únicamente los escaños obtenidos por el principio de mayoría relativa, es decir que no podrá ser afectado por tal disposición toda vez que su nivel de sobrerrepresentación habrá sido resultado exclusivo de triunfos en los distritos por la vía uninominal.

En lo que toca a la Cámara de Senadores, los cambios son mayores, esta Cámara estaba integrada únicamente por 64 miembros, hasta que con la reforma de septiembre de 1993 se aumentó al doble, es decir a 128 miembros, los cuales se elegirían 96 por mayoría relativa y 32 por primera minoría, pero en agosto de 1996, el artículo 56 constitucional dispuso que 64 senadores serían electos por mayoría relativa, 32 serían designados por la primera minoría y los 32 restantes serían electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Por último, para acceder a curules por la vía de la representación proporcional en cualquiera de las dos cámaras del Congreso de la Unión, se deberá alcanzar cuando menos el 2% de la votación nacional. De lo anterior, es importante señalar que solo el artículo 54 constitucional, referente a la Cámara de Diputados, requiere este porcentaje, sin embargo, de manera consecuente con la disposición incorporada a tal efecto en la integración de la Cámara de Diputados, el umbral de la votación requerido para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL DE 1996

escaños senatoriales de representación proporcional se fijó en la reforma secundaria de 1996 al COFIPE en su artículo 18, también en el 2% de la votación.

Con esto se termina lo que se refiere exclusivamente al análisis de la reforma electoral de 1996, ya que aún faltan señalar nuestra crítica a esta reforma y las perspectivas a fines del presente siglo, mismas que serán materia de trabajo en el siguiente capítulo. Si se observa, prácticamente la mitad de la reforma de agosto de 1996, se refiere al Distrito Federal, sin embargo no entraremos a analizar estas modificaciones constitucionales por considerarlas como una reforma política referente a la forma de gobierno de la capital del país, y no como una reforma electoral, a pesar de que obviamente se tengan consecuencias en el ámbito electoral, como lo es principalmente el que ahora se elige al Jefe de Gobierno del DF por medio del voto.

Especial mención cabe hacer el que durante la elaboración de este trabajo, se reformó la Constitución con la finalidad de bajar la edad para ser elegible Senador de la República, quedando este requisito en los 25 años de edad. Esta reforma la podemos considerar menor, pero no por ellos poco importante, por ello se le menciona aquí.

Nuestro comentario sobre lo en el párrafo anterior señalado, es que no debe rebajarse ya más este requisito puesto que el Senado desde sus inicios se integró con gente que por la experiencia que otorgan los años, encarnara la prudencia política, una característica difícil de imaginar en la juventud, que más bien se caracteriza por su ímpetu y su pasión, misma que en ocasiones confunde a la razón y a la prudencia.

CAPÍTULO TERCERO.

**PERSPECTIVAS A FINES DEL
PRESENTE SIGLO**

CAPITULO TERCERO.

**PERSPECTIVAS A FINES DEL
PRESENTE SIGLO**

I. BREVES COMENTARIOS A LA REFORMA DEL 96

En los capítulos anteriores hemos hecho un breve repaso a la historia de las reformas en materia electoral a la Constitución General de la República, así como un pequeño análisis a la última de estas reformas, en agosto de 1996.

Hemos visto como con el transcurso de los años, el sistema electoral en nuestro país ha tenido una tendencia a la pluralidad en la integración de sus órganos deliberativos, con especial énfasis en el Congreso de la Unión. En nuestros días, un claro ejemplo lo observamos en la actual conformación de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura, que por primera ocasión en la historia del país se encuentra conformado por grupos parlamentarios que unidos entre sí como uno solo, logran una mayoría opositora al partido que por sí mismo obtuvo victorias en la mayoría de los distritos electorales uninominales del país y el mayor número de votos como partido político, así como al partido que obtuvo la victoria en la última elección presidencial, en pocas palabras, opositores al titular del Ejecutivo Federal.

Antes de entrar de lleno a la materia del presente capítulo, haremos dos breves observaciones a las reformas de agosto de 1996. La primera de ellas a la nueva facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para elaborar la declaratoria de Presidente de la República Electo. Como lo mencionamos en el capítulo anterior, antes de la reforma constitucional electoral de agosto de 1996, el órgano encargado de declarar al Presidente Electo, era la Cámara de Diputados instituida en Colegio Electoral. Efectivamente, este órgano difícilmente hubiera podido mantener una posición alejada de lineamientos partidistas, ya que los encargados de formular esta declaratoria, eran parte de los mismos actores que representando a los partidos políticos, buscaban obtener la Presidencia de la República. A manera de ejemplo, supongamos que en las elecciones federales de 1997, se hubiera electo al Presidente del país, y los resultados hubieran sido los mismos, la victoria correspondería al Partido

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

Revolucionario Institucional, que sin embargo no logró la mayoría de curules en la Cámara de Diputados; supongamos también que tal como hemos visto en el primer año de sesiones de la actual LVII legislatura, los grupos parlamentarios de los partidos de oposición, se hubieran unido para un fin común: desconocer la victoria del candidato que más votos obtuvo, y que hubieran formulado una declaratoria a favor de otro candidato o persona. Se habría presentado una crisis constitucional y política, que sin duda, hubiera representado severas consecuencias a la vida institucional del país. Obviamente esto sería a todas luces violatorio de las disposiciones electorales, pero no es más que una suposición, poco probable, pero no imposible debido a la parcialidad de quienes calificaban.

Se le quitó pues, con las reformas de agosto del 96 a la Cámara de Diputados, la atribución de erigirse en Colegio Electoral, y ahora solo le corresponde a esta, tal y como lo establece el artículo 74 constitucional "Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación".

Nuestra posición definitivamente es a favor de haber suprimido esta facultad de declaratoria a un órgano integrado por miembros obviamente parciales, pero a la vez estamos en contra de haberlo asignado a un órgano que únicamente debe intervenir para resolver o dirimir aquellas controversias que sean presentadas ante sus diferentes salas.

¿Por qué el IFE puede y debe calificar las elecciones para diputados federales y senadores, por ambos principios, y no así la de Presidente de la República? Es el IFE, quien por medio de sus órganos distritales, van a hacer el primer cómputo de los votos para todo tipo de elección incluido el de la elección para Presidente de la República, entonces ¿por qué debe intervenir un órgano diferente para hacer un cómputo final?, ya que no abrirá nuevamente todos los paquetes, sino solo hará la suma de los resultados que ya previamente realizó el IFE.

El Instituto Federal Electoral, se ha consolidado en nuestro país como una de las instituciones con mayor credibilidad, reconocida incluso en el ámbito internacional, entonces ¿porqué no dejar bajo su responsabilidad esta declaratoria de Presidente electo?, si de todas formas, tiene la obligación de organizar la elección, y de vigilar que todo el procedimiento de la misma se lleve bajo los términos estrictos que marca la legislación, así como de realizar el primer cómputo de la elección del Presidente de la República, y aparte, como dato importante, en cada uno

de estos actos se tiene la participación y vigilancia de los representantes de los partidos políticos, que aunque no tengan facultad de decisión, si tienen derecho a voz, tanto en las casillas, como en los órganos distritales del IFE. Es decir, si existe la confianza en esta Institución, pues entonces que califique todas sus elecciones, y dejemos la intervención del Tribunal Electoral, única y exclusivamente para dirimir los conflictos de orden legal que se presenten por la impugnación de actos concretos que presenten los partidos políticos nacionales.

Otro punto al que quisiera hacer mención y con el que no estoy de acuerdo, es con haber incluido el sistema de representación proporcional en la Cámara de Senadores. En los siguientes párrafos trataré de explicar el porqué de mi posición.

Repasemos cuatro artículos constitucionales, el artículo 40 de la Constitución, que señala "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y *federal*, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental"; el artículo 41 en su primer párrafo que dispone "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes *de la Unión*, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"; por su parte el artículo 49, primer párrafo indica que "El supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en *Legislativo*, Ejecutivo y Judicial", y por último, el artículo 50 establece que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un *Congreso General*, que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

Del anterior párrafo, podemos deducir que nuestro país, se encuentra conformado por Estados libres, que confluieron en la suscripción de un Pacto Federal por medio del cual se instauraba la Federación Mexicana (al menos en teoría), en dicho pacto cedían su soberanía, para convertirla en una sola como país, y que dicha soberanía sería ejercida por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Así pues, todos los habitantes de esta Federación, elegirían al titular del Poder Ejecutivo, que se deposita en un solo individuo, también por disposición constitucional, dicho individuo supuestamente al ser el más apto para dirigir a la nación, nombraría a los integrantes o miembros del

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

poder Judicial, en virtud de que si éstos se encargaban de resolver los conflictos que se presenten, no sería deseable que fueran electos por medio del voto, y con esa posición, sus resoluciones estuvieran viciadas, ya que podrían tomar parte en los asuntos según al sector al que debieran su posición o cargo.

Entonces, si el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo -que habrá nacido en una de 32 entidades federativas del país-, quien nombra a los miembros del Poder Judicial -que actualmente son 11, y cuando mucho nacieron en esa misma cantidad de estados-, ¿donde pues podemos encontrar la representación verdadera del Federalismo a que tanto hace mención nuestro máximo ordenamiento?, la respuesta es: en el poder legislativo. Ahí es donde verdaderamente convergería el federalismo (entendido este como la participación de los diversos actores estatales que integran una federación, en la toma de decisiones que influyen en la vida de toda la nación), ya que se encontrarían legisladores que serían electos por todos los ciudadanos que habitan en todo el territorio nacional. En ese mismo sentido, la Constitución Mexicana considera en su artículo 51 a los Diputados Federales como representantes de la Nación.

Pero faltaba por considerar algo, estos diputados serían electos por cada determinado número de habitantes, por lo que aquellas entidades que contarán con una mayor población tendrían una representación mayor en comparación con entidades con poca población, un claro ejemplo en nuestro país, se puede ver si tomamos en cuenta la distribución utilizada en las elecciones federales de 1997, encontramos que entidades como el Distrito Federal, tienen 30 diputados federales, mientras estados como Colima, solo cuentan con 2. Pero esa situación no era exclusiva de nuestro país, lo era también de varias otras naciones. Entonces el debate teórico en cuanto a que si todos los estados que forman una federación deben ser iguales a todos los demás, se echaba por tierra, ya que algunos estados tendrían un mayor peso en la toma de las decisiones de carácter legislativo. Si bien, es cierto que los diputados federales no representan a solo la población que los eligió, sino a toda la nación, es obvio y natural que sientan un mayor compromiso con aquella ciudadanía y distrito que votó por ellos.

La solución que se encontró a este problema, fue depositar precisamente el poder Legislativo en un sistema bicameral. Una Cámara que representara a la población (la Cámara de Diputados) y otra que representara a los territorios que conforman la Federación. Al efecto, se instituyó la Cámara de Senadores, la cual nace con una integración paritaria de cada entidad federativa.

En nuestro país, se adoptó ese mismo sistema. Se necesitaba entonces del consentimiento de ambas Cámaras para que se aprobara cualquier ley. Se instituye pues el Senado, como una Cámara de equilibrio federal.

Al efecto, bien vale reproducir unas palabras del Presidente de la Gran Comisión del Senado de la República en la LIII Legislatura, Antonio Rivapalacio López, quien señala que: "Sobre los restos de la demolición de una capilla en la que se depositó el cadáver del imperio y que por ello materializó el triunfo de la República, se levanta esta residencia temporal del Senado, *encarnación del federalismo*, la libertad y la independencia. Esta institución senatorial vive y trabaja entre estas piedras, sin ostentaciones ni estridencias, para forjar una sociedad más justa. El Senado es una institución a la que el genio de los mexicanos ha dotado de las características indispensables para el cumplimiento de la función que se le atribuye en el *equilibrio de los poderes*. No es una barrera para las ansias de cambio y la conservación de sus estructuras, sino órgano de la *prudencia política* para realizar la transformación social con apego a la voluntad auténtica de la Nación"³¹.

En síntesis, la Cámara de Senadores, se instituyó con el propósito de que en su integración todos los Estados que conforman una Federación, estén representados por el mismo número de miembros, es decir, en cada entidad federativa se elegirán el mismo número de representantes al Senado, sin importar la población de las mismas.

En este mismo sentido encontramos que el jurista Roberto Ortega Lomelín considera que "El origen del Senado no es el simple bicameralismo en la función legislativa, sino un arreglo político de *representatividad de la voluntad nacional en la Cámara de Diputados y de los intereses de los estados federados en la Cámara de Senadores*, proveyendo un equilibrio entre esferas de gobierno y de estado. Ilustrativo de esta realidad orgánico-jurídico-política no son solamente los recuentos históricos de la institución senatorial, sino la evidencia de la *paritaria representación de los estados en dicha Cámara* y el que, vale la diferenciación, la función legislativa en los gobiernos de los estados esta conferida a una sola Cámara que representa la soberanía local, careciendo, consecuentemente, de otra Cámara que representara a los ayuntamientos. Esto es así porque

³¹ Información de la Cámara de Senadores - CDD Web, <http://info.cddhcu.gob.mx/camsen/sen1.htm>

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

el orden jurídico-político de gobierno de los estados no contempla a su interior un gobierno federal, sino una división administrativa municipal³², así también comenta que "El Senado reviste carácter federalista no solamente por su origen histórico, por su composición y forma de integración, sino también por el cúmulo de atribuciones que tienen que ver con la estabilidad en la relación entre los poderes federal y estatales y entre éstos entre sí"³³.

En la Cámara de Senadores desde 1917, se elegían a 2 miembros por cada entidad federativa, dando un total de 64 senadores de la República, y manteniendo la paridad de cada Estado. Posteriormente, con las reformas constitucionales de septiembre de 1993, se decidió que el número de miembros se duplicaría, eligiéndose en cada estado a 4 senadores, 3 serían electos por el principio de mayoría relativa, y el restante se asignaría al partido que por sus votos hubiera quedado en la segunda posición en esta elección, llamándose a estos como senadores electos por el principio de primera minoría.

Lo anterior señalado, se consideraba como una medida "democrática", que tenía la finalidad de abrir mayores espacios a distintos partidos políticos en la Cámara de Senadores. Quizás la medida se podría prestar a discusiones respecto a la democracia directa y a la democracia representativa, pero a final de cuentas, se mantenía el principio de igualdad de representantes en el Senado por cada entidad federativa.

Hasta ahí, bajo la lógica jurídica no se rompe el principio de conformación igualitaria de estados en la Cámara de Senadores. Pero en agosto de 1996, las reglas cambian y se decide, como ya lo mencionamos en el capítulo anterior, que habría 128 senadores, pero que ahora solo 64 serían electos por mayoría relativa, 32 serían asignados a la primera minoría de cada estado y que los 32 restantes serían electos por el principio de representación proporcional, esa es la regla que actualmente está vigente tanto en nuestra constitución como en la legislación secundaria.

Para que se eligieran esos 32 senadores "restantes", basta con que el partido político presente una lista de 32 fórmulas de candidatos, con el

³² Ortega Lomelín, Roberto, *FEDERALISMO Y MUNICIPIO*, pp. 47 y 48, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1994.

³³ *Idem*, pp. 52

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

único requisito de haber previamente registrado a 2 fórmulas de candidatos a senadores en por lo menos 21 entidades federativas. No se pide de ninguna manera, que esas 32 fórmulas de candidatos que se solicitan sean registrados en una lista nacional, representen a cada una de las entidades federativas, es más llegando a un ejemplo extremo, las 32 fórmulas de candidatos podrían ser de una misma entidad federativa.

Es por lo anterior, que pueden haber entidades que se mantengan únicamente con sus tres representantes en el senado, mientras otras pueden llegar a un número mucho más elevado, siguiendo la lógica del ejemplo extremo, una sola entidad federativa podría llegar a tener hasta 35 senadores.

En este aspecto mi propuesta es la siguiente, me parece que efectivamente hay que favorecer la política de la universalidad de opiniones, es decir la democracia, pero respetando los principios jurídicos que dieron vida a la institución del Senado, por lo que sería deseable, que se reduzca el número de Senadores a 96, de los cuales 2 deben ser electos por mayoría relativa y 1 asignado a la primera minoría de cada estado, dando así un privilegio al partido que obtenga el mayor número de votos en cada entidad, pero abriendo al mismo tiempo espacios para la diversificación de opiniones de los partidos que aun no siendo mayoría en una entidad, gozan de una importante simpatía entre los ciudadanos de ese Estado.

Una vez expresado lo anterior, pasemos pues a lo que a nuestro parecer son los rubros que mayor atención han acaparado en el debate para enriquecer nuestro sistema político electoral mexicano. Estos rubros no deben considerarse únicos, pues existen otros, que pudieran también ser de atención; sin embargo, repetimos, son los que a nuestro parecer han despertado un mayor debate en los actores políticos y sociedad en general.

II. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES.

Nuestra constitución consagra en el artículo 35 como prerrogativa del ciudadano el poder votar y "*ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley*". Sobre este tema, el vigente artículo 175

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su primer párrafo señala que "Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular".

Es por lo anterior que en México, solo se puede acceder a puestos federales de elección popular, postulado por medio de los partidos políticos, es decir, en nuestro país se ha buscado el fortalecimiento del régimen de partidos, por ello, el artículo 41 constitucional, en su parte relativa señala que "Los partidos políticos son entidades de interés público (....). Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional **y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al poder público**, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos".

Sin embargo existen opiniones que piden se excluya el requisito de ser postulado por un partido político, para poder alcanzar un puesto de elección popular.

En ese contexto, existe en la Cámara de Diputados, una iniciativa de ley presentada por el Diputado Gilberto Parra Rodríguez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el día 28 de abril de 1998, por medio de la cual se propone reformar el artículo 35 constitucional para excluir la condicionante ya mencionada. El texto de la reforma que se propone es el siguiente:

***Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:**

- I.
- II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, estando debidamente registrado por partido político o por sí mismo teniendo las calidades y cumpliendo con los requisitos que establezca la ley;*
- III. *Ser nombrado para cualquier empleo, cargo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- IV. *Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
- V. *Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y*

VI. *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición*³⁴.

Independientemente de la mala técnica jurídica de esta iniciativa, ya que establece "Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, estando debidamente registrado por partido político o por sí mismo.", como si los partidos políticos o los individuos realmente pudieran registrarse a sí mismos, lo cual no es el caso, ya que lo que procede es solicitar su registro, y la autoridad electoral en su caso, extenderá el registro. Pero como ya se mencionó, independientemente de ello, no podemos estar de acuerdo con lo que se conocen como "candidaturas independientes", y trataremos de dar nuestro punto de vista en las siguientes líneas.

Los partidos políticos surgen "cuando el sistema político ha alcanzado cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado, un proceso de formación de las decisiones políticas en las que participan varias partes del sistema y, por otro lado, que entre esas partes **estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas**"³⁵.

El origen de los partidos políticos, si tomamos el concepto en un sentido amplio, sin pretender aplicar ideas modernas a fenómenos antiguos, puede decirse que es muy viejo, hace siglos que en Italia se habló de los partidarios del Papa y del Emperador; y aún en la propia Grecia o Roma se podía mencionar a los partidarios de los tiranos o de los populistas, o de los adversarios y partidarios de Cesar, Pompeyo, Mario y Sila. Sin embargo, podemos decir que tiene mayor analogía con los tiempos actuales, el proceso que se produce con el Estado moderno. Los partidos políticos son la obra viva de la política moderna, y sin embargo, se suele olvidar que constituyen la principal vía para el estudio del pensamiento y de la práctica de nuestros días. Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etcétera) ligados por instituciones coordinadoras³⁶.

³⁴ GACETA PARLAMENTARIA de la Cámara de Diputados, p. 37, jueves 30 de abril de 1998.

³⁵ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *DICCIONARIO DE POLÍTICA*, p. 1184, Editorial Siglo XXI, México, 1982.

³⁶ Ver Moreno, Daniel, *LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO*, pp. 17-29, Editorial PAC. S.A. de C.V., duodécima edición, México, 1994.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

Los partidos políticos son consecuencia de la evolución de la organización política del hombre, y como ya dijimos son la unión de diversos grupos con ideología igual o similar, que abanderando a una sola organización y uniendo voluntades y fuerzas, buscan un mismo objetivo: el poder público. En resumen, son formas de vida social, que en forma organizada representan el sentir y el pensar de un sector importante de una comunidad. Los partidos políticos son la evolución de las luchas aisladas de los individuos por el poder.

Todo lo anterior, se menciona para ilustrar que los partidos políticos no tienen vida por sí mismos, sino porque representan a diversos sectores de la sociedad. A manera ilustrativa podríamos señalar que los partidos políticos son como el cuerpo de un ser humano, y los ciudadanos son los órganos que componen ese cuerpo, es decir, sin uno, lo otro no existe.

No creo que la disposición de ser postulado por un partido político sea contraria a la democracia, sino todo lo contrario, las democracias, al igual que los sistemas electorales, se modernizan a cada tiempo y momento de la vida del hombre, en función a sus necesidades, por lo que debe entenderse que este requisito para acceder a cargos de elección popular es solo la reglamentación legal de ese derecho constitucional, como lo es también que para votar se debe contar con el instrumento respectivo, que es la credencial para votar.

Así pues, aquellos candidatos postulados por partidos políticos, representan cuando menos a un sector de la sociedad, que se supo organizar y obtener un reconocimiento de la autoridad electoral, con sus respectivos derechos y obligaciones. Para gozar de ese reconocimiento de la autoridad electoral (entiéndase registro como partido político nacional), debió acreditar por medio de una declaración de principios y un programa de acción, cual es la ideología de esa organización, además de que todos sus afiliados están de acuerdo con ella. Ello con la finalidad de no permitir que organizaciones que atenten contra la ideología, costumbres o valores nacionales pudieran acceder a puestos de elección.

Por otra parte, con las reformas electorales de 1996, se abrió otra puerta más para aquellos ciudadanos que sin ser parte activa de un partido político, puedan ser postulados. Se reconoce ahora en la ley a las Agrupaciones Políticas Nacionales, que son organizaciones que contribuyen al desarrollo democrático del país, y que sin llegar a contar con una gran estructura y un elevado número de simpatizantes en el

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

ámbito nacional, si representan una corriente de opinión, apoyada por una base social importante, que mediante el respectivo acuerdo de participación con un partido político nacional, tienen la oportunidad de que sus afiliados sean postulados, es decir, siguen siendo postulados por un partido, sin la necesidad de estar entre sus filas, e incluso con una ideología que no necesariamente tendrá que ser la misma del partido que lo postula.

Por si esto no fuera aún suficiente, nuestra Ley suprema, consagra como un derecho de los mexicanos la libre asociación, por lo que si no se simpatiza con ninguno de los partidos políticos nacionales, o tampoco con ninguna de las agrupaciones políticas nacionales, pues se puede libremente constituir, una nueva corriente política, que contará con su registro respectivo, una vez que demuestre ser una corriente de opinión con la base social suficiente que al efecto señala la ley electoral.

Reconocer la posibilidad de candidaturas independientes, atenta contra el sistema de partidos, que a través de muchísimos años hemos podido fortalecer los mexicanos. Los partidos políticos son entidades de interés público, así reconocidos por nuestra Carta Magna, permitir en este mismo ordenamiento este tipo de candidaturas sería contradictorio, ya que tendería a debilitar a nuestras instituciones políticas, que legítimamente representan a la inmensa mayoría de los ciudadanos de nuestro país.

Las reglas actuales de postulación de candidatos no deben considerarse restrictivas, ya que únicamente solicitan algunos requisitos para acceder a ellas, y por otro lado se dejan trazada claramente en la legislación, la ruta para aquellos que no las cumplan y que deseen formar una nueva corriente de opinión.

No veo la razón de aquellos que dicen que la disposición en esta materia es contraria a la constitución, toda vez, que lo único que hace es reglamentarla, como es función de toda ley secundaria.

En nuestros tiempos, en vez de discutirse la posibilidad de abrir las candidaturas a "independientes", debería de exigirse que en un sistema electoral moderno se mantengan los requisitos que no permitan el acceso a improvisados u oportunistas que no representan a nadie, sino a sí mismos. Sobre este tipo de interés particular, debe prevalecer por medio de estos requisitos, la tutela del interés común.

III. VOTO DE LOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

En los últimos tiempos, una de las más fuertes demandas en materia político-electoral, es la referente a que los ciudadanos mexicanos que residen en territorio extranjero puedan ejercer el voto en las elecciones federales.

Diversas organizaciones de defensa y promoción de los derechos civiles, especialmente de mexicanos residentes en Estados Unidos, han demandado les sea reconocido su derecho a votar fuera de territorio nacional.

Hasta antes de las reformas de agosto de 1996 a la Constitución General de la República, se establecía como obligación de los ciudadanos mexicanos, el votar en el distrito electoral que le correspondiera, después de estas reformas, se estipuló que el voto se ejercerá en los términos que señale la ley. Lo anterior, permitió que se abriera la posibilidad para votar fuera de territorio nacional, si bien no es un mandato expreso de la ley suprema.

Por su parte, la reforma secundaria al Código de la materia, en ese mismo año, en su octavo transitorio señaló lo siguiente

"Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la Cédula de Identidad Ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana”.

De lo anterior, se desprende la necesidad de que en este asunto, se involucren al menos tres partes, uno, el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Gobernación, quien estará a cargo del Registro Nacional Ciudadano que expedirá la Cédula Única de Identidad Ciudadana, dos, el Instituto Federal Electoral, que deberá designar una comisión de especialistas que estudien el caso, y tres el Poder Legislativo, para realizar las reformas legales que al efecto sean necesarias.

El Mtro. José Woldenberg, Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en mayo de 1998, en una reunión de trabajo con diversas comisiones de la H. Cámara de Diputados, con relación al mandato del transitorio aludido, informó que:

“Varios de estos mandatos han sido puestos en práctica. La Secretaría de Gobernación ha emprendido las primeras acciones de construcción y evaluación del Programa de Registro Nacional Ciudadano. En un comunicado que recibimos el 24 de abril del presente, la Secretaría de Gobernación nos informó en detalle el grado de avance en esa materia, el acopio de información, el diseño conceptual, la coordinación jurídica y logística con los registros civiles del país, los problemas presupuestales, el avance en la asignación de las claves únicas del registro de población, el estudio de las inconsistencias encontradas hasta el momento en los registros civiles, las vías para la certificación de la identidad que están siendo estudiadas, etcétera.

La Secretaría de Gobernación nos informó que, cito *‘Considera inviable que para el proceso electoral federal del año 2000 se pueda integrar un Registro Nacional de Ciudadanos que garantice condiciones de seguridad, cobertura y confiabilidad, y además expedir una Cédula de Identidad Ciudadana que permita a todos los ciudadanos contar con un documento oficial de identificación confiable*

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

*que haga prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular*³⁷.

En esa misma reunión, el Mtro. Woldenberg informó que el Consejo General del IFE, en cumplimiento al mandato que la ley establece, integró el 29 de abril de ese año a dicha Comisión con los siguientes especialistas: Víctor Blanco Fornieles, Rodolfo Coronó Vázquez, Jorge Durand Arp-nisen, Víctor García Moreno, Guadalupe González González, Víctor Guerra Ortiz, Rodrigo Morales Manzanares, Olga Pellicer, Alberto Szekeiy, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Leonardo Valdés Zurita, Gustavo Verduzco y Víctor Zuñiga González.

Sobre la viabilidad jurídica del voto de los mexicanos en el extranjero, existen diversas opiniones. Analicémoslas rápidamente, para dar nuestro punto de vista.

Una de ellas señala, que el derecho de voto lo tienen todos los mexicanos, independientemente de encontrarse en territorio nacional o en territorio extranjero, pero para ejercer ese derecho, es necesario hacerlo dentro del país, porque es en nuestro país donde se instalan las casillas para votar, y porque así lo establece nuestra actual ley electoral, basta recordar que el artículo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que "Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos", por lo que procedería adecuar el marco legal secundario a fin de reglamentar el procedimiento para que los mexicanos en el extranjero puedan votar.

Otra opinión señala que, tal como lo indica el artículo 36 de la Constitución en sus fracciones I, IV y V, el derecho al voto no se tiene solo por ser mexicano, sino por ser además, ciudadano mexicano, y para ser ciudadano como ya sabemos, es necesario tener 18 años de edad y un modo honesto de vivir. Pero una vez siendo ciudadano se tienen diversas obligaciones que también señala la Constitución, entre ellas podemos citar el de inscribirse en el catastro de la municipalidad y desempeñar los cargos de elección popular y concejiles de la Federación, los Estados o el Municipio **donde reside**. Lo anterior, según esta otra teoría, presupone que los ciudadanos deberán residir en territorio nacional y su

³⁷ Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo de la H. Cámara de Diputados con el C. Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, celebrada en el Salón Legisladores del Palacio Legislativo de San Lázaro de la Ciudad de México, el día 26 de mayo de 1998.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

incumplimiento hace aplicable el artículo 38 de la Constitución que señala que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos (entre ellos el de votar) se suspenderán cuando se incumplan las obligaciones que señala el artículo 36 constitucional.

Pero independientemente de las teorías anteriores, existen otros problemas que bien valdrían ponderar para objetivamente dar nuestro punto de vista, en caso de que se considerara el voto mexicano fuera de territorio nacional, ¿quién sería el encargado de la organización de las elecciones fuera del país el IFE o el Gobierno mexicano a través de sus embajadas o consulados? Lo primero significaría que el IFE tendría que instalar oficinas fuera del país, y eso significa no solo en los Estados Unidos de Norteamérica, sino en todos los países en donde residan mexicanos, lo cual lo convertiría automáticamente en una de las instituciones mundiales más grandes, lo cual es tanto técnico como financieramente muy difícil de llevar a cabo, y lo segundo significaría un retroceso en materia de ciudadanía de los órganos electorales, que como hemos visto ha sido un gran avance en el sistema político electoral mexicano, edificado a través de muchos años ¿Cuál sería el documento válido para que los ciudadanos fuera del país voten, la Credencial para votar o la Cédula de Identidad Ciudadana? Al efecto, recordemos, que las credenciales del IFE, son documentos oficiales expedidos bajo buena fe, pero que en realidad no es un documento que oficialmente compruebe la nacionalidad, es por eso que las autoridades señalan que el instrumento ideal es la Cédula de Identidad Ciudadana, la cual si sería un documento comprobante de la nacionalidad mexicana, ya que para su expedición es necesaria la inscripción en el registro civil que corresponda.

Pero la realidad es que difícilmente se podrá levantar un catálogo confiable de mexicanos residentes en el extranjero antes de las elecciones del año 2000, como lo quieren algunos partidos políticos, ya que basta como parámetro o comparación citar que España, país que practica el voto de sus nacionales residentes fuera de su territorio, tardó cerca de 15 años en levantar una lista de españoles que residen fuera de su país³⁸.

Con relación a este país, debe señalarse, que lo que sus autoridades consideraron más propicio fue instalar el sistema de voto por correo, que consiste en enviar al ciudadano la boleta que le correspondería en caso de vivir en España, el ciudadano ejerce su voto, guarda la boleta en el sobre y

³⁸ Dato de la conferencia "Voto en el Extranjero, La experiencia Española", dictada por el Embajador J. Ignacio Carbajal Garate, Embajador de España en México, en el Auditorio Sur de la H. Cámara de Diputados el 10 de junio de 1998.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

vía correo se regresa ese voto a su país, ya que se consideró muy costoso instalar casillas en sus Embajadas y Consulados, que además no garantizaban que pudieran votar todos sus conacionales, ya que las casillas quedarían cerca solo de algunos españoles de solo ciertas ciudades.

En la primera quincena del pasado mes de noviembre de 1998, la comisión de especialistas del IFE entregó su informe final, en el cual se consignan diversas modalidades para el registro e identificación de electores así como también para la emisión del voto que van desde el voto por correo, hasta el voto en diversos tipos de casilla, con una estructura similar a las Juntas Locales de ese instituto, e incluso con tiempos contratados en los medios de comunicación, para el proselitismo electoral, etcétera³⁹.

Podríamos abundar mucho más sobre este tema en específico, ya que es uno de los puntos más interesantes y que actualmente produce numerosos debates, pero nos concretaremos a señalar nuestro punto de vista, como conclusión a este tema, basándonos principalmente en algunas consideraciones de índole legal y, secundariamente políticas.

Las Embajadas y Consulados no deben organizar elecciones, ya que sus funciones no son precisamente electorales, amén de que significaría un retroceso a la ciudadanización de los órganos electorales de nuestro país. Durante mucho tiempo, se pidió que el Poder Ejecutivo no participara en la organización de las elecciones, ahora que ya no participa pedir que siempre si intervenga, por medio de Embajadas y Consulados, sería una contradicción tanto ideológica como legal, ya que basta recordar que el artículo 41 constitucional señala que *"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley..."*.

Lo anterior nos dejaría como salida única el utilizar el sistema de voto por correo, sin embargo este sistema a mi apreciación, tampoco es aplicable en el sistema electoral mexicano, ya que no habría la certeza de

³⁹ Cabe señalar que en este informe final, la comisión de especialistas considera que el sistema de Juntas Locales debe llevarse en el territorio de los Estados Unidos de Norteamérica, sin prever ningún otro mecanismo para los conacionales que residan en otro país distinto al señalado.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

quien ejerció el voto (un burdo ejemplo sería que el titular del derecho le puede decir a su hijo, cónyuge, familiar, amigo, etcétera, que vote en su lugar, o bien el sobre puede caer en manos de la persona no titular, y este vote como si fuera aquel), ni de que se respetara el principio de voto secreto, ya que para verificar que efectivamente el titular del derecho fue quien lo ejerció, podría solicitarse que se firmara en la boleta, o bien que a esta le acompañara algún documento que comprobase la nacionalidad, con lo cual se violarían las características que el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le señala al voto mexicano y que a la letra establece que "El voto es universal, libre, directo, secreto, personal, e intransferible".

Por último, y como un punto de vista muy personal, creo que señalar que el voto fuera del territorio nacional pone en riesgo la soberanía del país es un poco exagerado, pero sería ideal que el voto de cualquier ciudadano sea razonado y se vote por lo que se conoce y la forma de conocer es estar en contacto con aquello que nos interesa, ya que cualquier otra forma de ejercer el voto es simplemente irresponsable. Al efecto, Federico Reyes Heróles opina que *"Quien ejerce sus derechos políticos en un territorio, es porque las decisiones que se tomen a partir de su voto también lo afectarán. Esa es la clave. El número de años de residencia en el extranjero podría explicar la suspensión, no la pérdida, de ciertos derechos políticos recuperables al restablecerse en México. Pensemos en alguien que lleva 15 ó 20 años, residiendo fuera del país, incluso votando allá ¿con qué derecho determina nuestro futuro aquí?"*⁴⁰

Hay que reconocer que la situación económica ha sido la causa para que muchos paisanos emigren a otros países, pero la mala situación económica no es única de ellos, sino de todos los mexicanos, y creo que aquellos que han decidido apostarle al país y quedarse a trabajar y radicar en él, deben tener alguna pequeña preferencia o llamémosle prerrogativa en materia de derechos políticos que los que decidieron buscar trabajo fuera del país, porque si se trata de que los derechos políticos de los mexicanos que radican fuera del país y los que si radican en territorio nacional sean los mismos, entonces también que se deroguen los requisitos de residencia para ser candidato a puestos de elección popular, y que un mexicano que tenga 10, 20, o 30 años viviendo fuera del país, tenga la posibilidad de ser inclusive, candidato a la Presidencia de la República.

⁴⁰ Reyes Heróles, Federico. *VOTAR EN EL EXTRANJERO*. Editorial del Periódico Reforma, página 12A, del martes 5 de enero de 1999.

IV. REELECCIÓN PARLAMENTARIA

Reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeñado anteriormente.

La reelección es la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio⁴¹.

"Tanto en el siglo pasado, las Constituciones de 1824 y 1857, así como los planes y programas de gobierno propuestos por los precursores y los realizadores de la Revolución Mexicana -el de Francisco I. Madero, el del Partido Liberal de los hermanos Flores Magón, el de la Soledad de Bernardo Reyes y el de Ayala de Emiliano Zapata-; como en este siglo, el texto original de la Constitución de 1917, limitó la aplicación del principio de no-reelección de forma exclusiva a los titulares del Poder Ejecutivo de los Estados y la Federación; sin que se hiciera mención a prohibición alguna para que los integrantes del Congreso pudieran reelegirse.

Fue hasta la creación del Partido Nacional Revolucionario, y en respuesta al postulado formulado durante el último informe de gobierno del general Calles de orientar definitivamente la vida política del país por rumbos institucionales y superar el caudillismo, cuando en una asamblea de dicho partido y en beneficio del Ejecutivo, se planteó la necesidad de extender el principio de no-reelección al Poder Legislativo.

Dicha propuesta fue sometida a la consideración de la Cámara de Diputados el 16 de noviembre de 1932 y aprobada a los pocos días tanto en lo general como en lo particular, por 101 y 115 votos respectivamente. El dictamen aprobado fue turnado al Senado el día 20 de diciembre del mismo año, quien lo aprobó por unanimidad de 39 votos y lo remitió a las legislaturas de los estados. El 20 de marzo de 1933, en sesión extraordinaria del Congreso, se efectuó el cómputo de votos de las mismas,

⁴¹ Diccionario de Términos Parlamentarios. Serie II. Léxico y Discurso Parlamentario. Volumen I. Dictionarios. Tomo I, Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México MCXCVII.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

declarándose aprobada la reforma y publicándose el 29 de abril en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴²

Son varios los artículos vigentes de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren al principio de la no reelección, así pues encontramos los siguientes:

Art. 59. Los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Art. 83. El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1ro. de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Art. 115. ...

I. ...

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

...

⁴² Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reelección inmediata de diputados federales, a cargo del Diputado Mauricio Rossell Abitia del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentada el día 29 de octubre de 1998.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

De la rápida lectura de los párrafos anteriores, se desprende que:

- Los diputados y senadores al Congreso de la Unión, así como los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos si se pueden reelegir, siempre y cuando transcurra un periodo entre el que dejaron de ejercer sus funciones y en el que nuevamente pretenden ocupar el mismo cargo, por lo que la prohibición es aplicable únicamente en el caso de la reelección inmediata.
- Quien haya ocupado el cargo de Presidente de la República, nunca podrá desempeñar ese mismo cargo.

Gilberto Rincón Gallardo, al opinar sobre el principio de la no reelección, escribió lo siguiente:

"En 1932 el PNR, por impulso de Calles, había acordado llevar a la ley la no reelección consecutiva para los miembros de la Cámara de Diputados, el Senado y demás puestos de elección en estados y municipios. Esto no fue consecuencia de una postura democrática, traía dedicatoria a consolidar la alianza de una cumbre naciente organizada en el PNR. Así resolvieron un conflicto ante el grupo coalizado que se formaba y la pujanza competitiva de los aspirantes locales. De esta manera se convirtieron los legisladores en agentes de quienes designaban los candidatos del partido único. Un poco más tarde el gran elector sería uno: el Presidente de la República, quien pasó a ser el jefe del patronato. Se produjo entonces el gran cambio para la dependencia del Legislativo respecto al Ejecutivo.

Entre 1928 y 1934 la Presidencia no era fuerte, por eso existía el maximato, y estas reformas constitucionales son puntal en la historia del partido oficial; por mucho tiempo único; y por otro tanto casi único.

Con el triunfo del General Lázaro Cárdenas en 1934 se inició el largo periodo histórico de la Presidencia fuerte, y durante los seis años de esa administración se consolidó la nueva relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se colapsó el poder del Congreso.

A partir de 1937 estructuraron a las organizaciones sociales en el partido que ya jefaturaba el Presidente de la República: empezó el sistema de cuotas por sectores ya con la no-reelección consecutiva de los legisladores, como escribió Manuel Moreno Sánchez, se configuró un sistema de patronazgo presidencial, a través del cual no era necesario procesar las iniciativas presidenciales entre los legisladores del partido oficial, como había sido hasta antes de 1933, cuando se formaban fracciones del tipo de las de los rojos y los blancos. La no-reelección consecutiva se tradujo en acatamiento obligatorio de las decisiones presidenciales.

Años después, la realidad política fue cambiando tan lentamente como la rigidez y la fuerza del sistema lo aceptaban. Entró el PAN a la Cámara; se produjo la reforma de 1964; en 1977 ingresó al sistema el partido comunista y el cuerpo de diputados se fue ampliando hasta llegar a 500, entre ellos 200

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

fueron de representación proporcional. Hasta aquí la consecuencia en la diputación priista era un descuidado reforzamiento de la disciplina de los legisladores del PRI. En 1988, este partido perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara. La política tenía que ser otra, porque la relación entre las fuerzas era otra, al grado que seis años después, el presidente Zedillo asumió el cambio y provocó a la reforma electoral. En su partido anunció la sana distancia. Con irregularidades, ha dejado de ser el gran elector sin que haya sido consensada la reforma del PRI. Errores como el de Zacatecas se deben a que el lugar de reformas graduales, en vez de procedimientos de selección interna acordados colectivamente, la facultad de gran elector, en ocasiones solamente se transfiriere a niveles más bajos. Es un hecho, sin embargo, que la vieja ruta cambió y el Presidente, aún podrá influir parcialmente, pero ya no palomea. El acatamiento obligado ya no existe y la disciplina priista en la Cámara es hoy bastante más complicada⁴³.

Por otro lado, Jorge Carpizo escribió recientemente lo siguiente sobre este principio "En mi opinión, en forma rotunda sostengo que el principio de no-reelección no es antidemocrático, sino por el contrario, es uno de los pilares de la democracia mexicana por las razones que a continuación expongo. Los principios en abstracto no siempre son aplicables a la realidad. En México, el principio de la no-reelección, durante la vigencia de la actual Constitución, se derrumbó al existir el caudillo con la fuerza suficiente para abolirlo; sin embargo, con todas las fallas del sistema, México se ha ido institucionalizando y el principio de no-reelección ha operado: a partir de la última reforma al artículo 83, se han dado nueve sucesiones presidenciales; cada uno de esos presidentes han sido muy poderosos, y a pesar de los corrillos y rumores, ninguno se atrevió a reformar la Constitución y lograr la reelección. Dentro del contexto político que vivimos, el principio de no-reelección es una de las principales reglas del juego del sistema: la limitación al presidente en el tiempo; si esta regla se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales y extraconstitucionales de nuestro sistema político, siendo muy difícil de precisar cuáles serían las consecuencias. En sí, el principio de no-reelección no es antidemocrático; esta afirmación solo se puede dar respecto a un concepto ideal de democracia, ya que estos principios se van ajustando de acuerdo con las necesidades de un país determinado, y estas medidas se dan, en la mayoría de los casos, precisamente para salvar una incipiente democracia o para reafirmar un pleno sistema democrático"⁴⁴.

⁴³ Rincón Gallardo, Gilberto, *REELECCIÓN*, Periódico Reforma, Editorial del Sábado 18 de julio de 1998.

⁴⁴ Carpizo, Jorge, *ESTUDIOS CONSTITUCIONALES*, pag. 527, sexta edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

Coincidimos con el Dr. Carpizo, que el principio de la no-reelección es uno de los pilares fundamentales en el sistema político mexicano, pero cabe señalar que el Dr. Carpizo, se refiere únicamente a la no-reelección del Poder Ejecutivo, sin hacer ningún comentario acerca de la reelección de los Diputados Federales y los Senadores de la República, es decir el Poder Legislativo Federal.

Bajo mi punto de vista, el principio de la no-reelección era buscar exclusivamente la no-perpetuación de los Presidentes en el poder, pero se trasladó posteriormente también al ámbito legislativo, en forma equivocada y quizás, como dice Rincón Gallardo, buscando el Ejecutivo el control del Poder Legislativo, que en la realidad histórica y política de ese entonces era dominado en forma exclusiva por un partido político, el PRI (entonces PNR y después PRM). De lo que no hay duda es que la no-reelección obedece más a situaciones y momentos políticos determinados que a un verdadero argumento jurídico.

La exposición de motivos de la iniciativa citada al principio del presente punto señala que "la aplicación del principio de no-reelección inmediata a los miembros del Poder Legislativo constituye un serio obstáculo para la profesionalización de este órgano colegiado y la elevación de la calidad de las personas que llegan a las cámaras; menosprecia la experiencia y los conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores; y entorpece el desarrollo de una carrera parlamentaria, al obligar a los legisladores a alternar su desarrollo profesional en el Congreso con otras actividades políticas o trabajos en la administración pública.

Dificulta también la conformación de un espíritu de cuerpo y de una tradición parlamentaria, la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente y experta. Limita la eficiencia, productividad y continuidad de los trabajos legislativos, así como la conservación del espíritu de la ley. Y evita, consecuentemente, que el Legislativo se convierta en un cuerpo de verdadera fuerza frente al Ejecutivo, con un sentido y una intervención precisa y definida en la vida política del país.

Asimismo, la vigencia de este principio se ha convertido prácticamente en una fuerte limitación al derecho de los legisladores de reelegirse. Muestra de ello son las bajas tasas de reelección mediata de los diputados y senadores y la limitada alternancia entre una y otra Cámara y entre el nivel federal y local. De 1933 a 1994 sólo alrededor del 9 por ciento de los miembros del Partido Revolucionario Institucional y del 11

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

por ciento de los afiliados al Partido Acción Nacional se reeligieron una vez que hubieron superado la restricción constitucional que establece la obligación de dejar pasar cuando menos un periodo legislativo intermedio para volver a ocupar el mismo cargo. Proporción que contrasta con el número de representantes reelectos en el año de 1990 en la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, la cual ascendió a casi el 90 por ciento de sus miembros⁴⁵.

Mi opinión es que en esta nueva realidad política del país, debe permitirse la reelección consecutiva de los legisladores federales, lo cual derivaría en una nueva relación entre legisladores y ciudadanos; de esta forma también se ayudaría a dignificar la tarea legislativa al contar con Diputados y Senadores con una mayor y mejor carrera parlamentaria, así como adecuar el perfil del legislador a las nuevas exigencias de la actualidad del país; y a la par coadyuvaría a mejorar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

Si bien es una medida positiva, deben medirse también sus consecuencias, que bien podrían derivar en legisladores que no tuvieran un tope en la duración de sus puestos de elección popular, o bien podrían convertirse prácticamente en legisladores permanentes, como sería en el caso de los diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional; por lo anterior, debe buscarse un límite sano que permita oxigenar con nuevos valores políticos a la representación popular y federal del Congreso de la Unión. Una propuesta viable sería permitir una reelección consecutiva a los Senadores y tres a los Diputados, de esa forma podrían durar hasta 12 años en un mismo puesto. Cabe aclarar que esta modificación constitucional no equivaldría a que automáticamente un legislador dure 12 años en su encargo, sino que estaría sujeta a procesos electorales que revalidarían su continuidad en el encargo.

Lo anterior, no debe ser aplicable a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, electos por el principio de representación proporcional, ya que la finalidad de esta reforma sería la de que el distrito o entidad que eligió a sus representantes, puedan vigilar u observar la conducta y sentido de responsabilidad de sus legisladores, y en su caso, proceder a una revalidación que podrían considerarse como un visto

⁴⁵ Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reelección inmediata de diputados federales, a cargo del Diputado Mauricio Rossell Abitia del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentada el día 29 de octubre de 1998.

bueno para la continuidad en sus funciones legislativas, como se mencionó en el párrafo anterior.

Por último, podría aducirse que permitir la reelección de los miembros del Congreso de la Unión sería el principio para permitir la discusión de la reelección presidencial, sin embargo, existe una diferencia enorme entre la reelección de uno y otro poder, como lo es que el Poder Legislativo de la Unión está representado por 628 legisladores (500 diputados y 128 senadores), es decir es un órgano colegiado dividido para sus funciones en 2 Cámaras, mientras el Poder Ejecutivo esta representado por una sola persona, es decir un poder unipersonal.

V. PLEBISCITO, REFERÉNDUM E INICIATIVA POPULAR

Es también tema de actualidad el que se incorporen a nuestra constitución, algunas figuras como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, pero ¿qué son en realidad estas figuras o que beneficio representarían para nuestro país?

La Enciclopedia Omeba define al plebiscito de la siguiente manera: *"En la antigua Roma y en la época de la República, llamábase plebiscitum a las decisiones de la plebe o concilium plebis que actuaba agrupada en tribus y en virtud de convocatoria del tribuno... Si bien en un principio los plebiscitum tenían fuerza de ley únicamente para la plebe que los adoptaba, posteriormente su fuerza legal se extendió a la totalidad del pueblo romano"*⁴⁶. A su vez Rafael de Pina la señala como la *"Consulta hecha directamente al pueblo para que resuelva lo que considere más conveniente respecto a la solución de un problema político de trascendental interés o sobre la aprobación o repulsa de determinados actos de sus gobernantes"*⁴⁷. Por su parte, Rodrigo Borja lo define de la siguiente manera *"el plebiscito es la consulta popular referida exclusivamente a problemas de índole política, atingentes a la función ejecutiva del Estado"*⁴⁸.

⁴⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, p. 190, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1979.

⁴⁷ De Pina, Rafael y de Pina Vara, Rafael, *DICCIONARIO DE DERECHO*, p. 406, decimoséptima edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

⁴⁸ Borja, Rodrigo, *DERECHO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL*, p. 219, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Con respecto al referéndum encontramos la siguiente definición *"Institución política mediante la cual el cuerpo electoral acepta o rechaza las leyes aprobadas por un órgano legislativo"*⁴⁹.

El referéndum por su fundamento jurídico se divide en:

- a) Obligatorio, cuando es impuesto por la Constitución como requisito necesario para la validez de determinadas normas legislativas, y
- b) Facultativo, cuando su iniciativa depende de una autoridad competente para ello, por ejemplo, de una determinada fracción del cuerpo electoral o de las Cámaras, o del Jefe de Estado⁵⁰.

El referéndum es pues, un proceso de consulta directa a la ciudadanía, para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación.

Es pertinente diferenciar al referéndum del plebiscito, que teniendo similar connotación, son utilizados con propósitos de mayor especificidad, el primero para la aprobación o rechazo de decisiones de trascendencia política y el segundo para la adopción de resoluciones legales o administrativas que no implican pronunciamientos ideológicos políticos⁵¹.

La iniciativa popular, ha sido definida como *"el derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas o bien a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas"*⁵².

⁴⁹ De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael, ob. cit. p. 434.

⁵⁰ García Pelayo, Manuel, *DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO*, p. 183, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

⁵¹ Berlin Valenzuela, Francisco (coordinador), *DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS*, Volumen I, Tomo I, pag. 820, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997.

⁵² Fayt, Carlos S., *DERECHO POLÍTICO*, Tomo I, p. 376, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

Con respecto a la iniciativa popular podemos señalar que nuestra Constitución Política en su artículo 71 señala que únicamente tienen la facultad de iniciar leyes o decretos el Presidente de la República, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados.

Esta figura ha sido clasificada de la siguiente manera "*Tal iniciativa se distingue en simple (cuando se concreta puramente en una misión encaminada a que aprueben las Cámaras una ley con un contenido específico) y en formulada (cuando, en cambio, el proyecto de ley debe ser ya completamente elaborado por los mismos que los presentan)*"⁵³.

La iniciativa popular consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.

La iniciativa popular, ha sido confundida en algunas ocasiones como una forma más del referéndum. Sin embargo, se puede establecer una clara distinción entre ambas figuras, pues en el caso del referéndum se trata de una consulta que proviene de los órganos públicos para consultar a los ciudadanos si aprueban o no un acto legislativo; en cambio, en el caso de la iniciativa popular, se trata de una proposición elaborada por una parte del cuerpo electoral para ejercer su derecho a la formulación directa de leyes dentro de un Estado.

Hemos hecho una muy breve descripción conceptual de lo que son estas tres figuras, pero ¿es válido incorporarlas a nuestro sistema democrático? La verdad es que jurídicamente no habría ningún problema (únicamente se haría la reforma correspondiente), y de una democracia representativa, se adoptaría una democracia semidirecta, pero entendamos rápidamente como funcionan ambas democracias: la democracia directa es aquella en la que el pueblo ejerce directamente las decisiones de gobierno y aprueba o desaprueba la implementación de una ley; la democracia representativa es aquella por medio de la cual se eligen representantes, y se delega en ellos las facultades de conducir las políticas tanto ejecutivas como legislativas, esta última es la que tiene adoptada nuestra forma de gobierno.

⁵³ Biscaretti Di Rufina, Paolo, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, Traductor Pablo Lucas Verdú, p. 421, Editorial Técno, Madrid, 1982.

Recordemos el texto del artículo 40 de nuestra Constitución, el cual señala "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República, **representativa**, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Este artículo 40 constitucional es el que establece que en nuestro país contamos con una democracia representativa, la cual puede considerarse opuesta a la democracia directa.

Realmente la democracia directa era posible durante la época antigua (basta recordar el Agora en Grecia), pero en la actualidad, desde mi punto de vista, sería poco práctico pensar que el pueblo ejerza directamente estas funciones.

Efectivamente, las propuestas de incluir el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, no implican desaparecer nuestro sistema de representación, sino más bien, señalan quienes hacen esta propuesta, la complementaria, en lo que se denominaría democracia semidirecta.

De lo anterior, nuestro primer comentario sería el siguiente: la sociedad ya participó en las decisiones políticas trascendentales al designar a quienes los representarán tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo de la Unión. Pretender que las decisiones que ya fueron aprobadas por los legisladores, pasen por un nuevo proceso de aprobación, pero ahora por quien designó a esos legisladores, me parece podría derivar en una exagerada participación directa de la población, que probablemente traería consigo en un corto plazo, una muy baja participación de los ciudadanos, ya que serían consultados para refrendar cada acto de las personas que ya previamente escogieron para realizar el análisis y deliberación de la conveniencia o no de esas modificaciones legales, este mismo razonamiento puede aplicarse en el caso del plebiscito, con el titular del Poder Ejecutivo. Lo anterior es realmente poco práctico, independientemente del alto costo económico que acarrearía organizar en todo el territorio nacional esta clase de "consultas". Pero peor aun sería, que tanto el plebiscito como el referéndum no se realicen en forma obligatoria, sino en forma facultativa, ya que se prestaría únicamente a la presión y al chantaje político.

Por otra parte, tendríamos que hacernos la siguiente pregunta (que podría considerarse como altamente debatible, pero no por ello dejaremos de hacerla) ¿realmente toda la población mexicana tiene el conocimiento

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

suficiente como para aprobar (o en este caso, refrendar) las iniciativas de ley que ya fueron aprobadas previamente por el poder legislativo? y lo señalo así porque antes de otorgar semejante responsabilidad a la población de un país, realmente habría primero que preocuparse en elevar su nivel de educación (que en México sigue siendo muy bajo), por ejemplo ¿que pasaría con las leyes fiscales?, creo que si se da la oportunidad de que la población en general vote en este tipo de iniciativas, por obvias razones se rechazarían, porque podría asegurar que la tendencia sería a bajar todos los impuestos, y si no, basta recordar la "consulta popular" realizada hace apenas unos meses por el Partido de la Revolución Democrática, respecto a la aprobación del FOBAPROA. Pero hay quien dice que el referéndum no incluiría la materia fiscal, es decir, bajo esta lógica deducimos que el pueblo es lo suficientemente consciente como para aprobar una iniciativa que podría incluir la pena de muerte en la legislación penal, pero no lo suficiente como para decidir si se suben 2 puntos porcentuales en el cobro del impuesto al valor agregado, por ejemplo.

Otro aspecto a considerar, probablemente menos importante pero que también habría que reflexionar es ¿qué órgano del Estado se encargaría de implementar los procesos a que nos hemos referido?, ¿el Poder Ejecutivo?, ¿el Instituto Federal Electoral? o ¿quizás un nuevo organismo dedicado exclusivamente a estas labores?

Pero regresando a nuestro comentario anterior, el problema no es tanto de orden legal, sino más bien de conciencia y de educación tanto de la ciudadanía como de los partidos políticos, y no es que piense que la participación directa, o en este caso semidirecta de la población en la toma de decisiones de políticas públicas o de refrendo de las leyes, sea en sí mala, sino que primero habría que preocuparse por elevar el nivel de educación de nuestro pueblo, que estudie, que se involucre en la política más en forma organizada y no solo como masa de acarreados de uno u otro partido político y después pensar en la participación y la posible implementación de la democracia semidirecta en nuestro país.

Por lo tanto, no estoy de acuerdo en introducir en nuestro sistema político mexicano las figuras de plebiscito y referéndum.

Por lo que respecta a la iniciativa popular, como ya se mencionó algunos párrafos antes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no reconoce tal tipo de iniciativa, puesto que su artículo 71

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

señala de forma muy concreta quienes son los facultados para presentar iniciativas de leyes o decretos.

ARTÍCULO 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las Legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Sin embargo, de hecho (no de derecho), los particulares si pueden formular iniciativas -en rigor la iniciativa popular cabe dentro del "derecho de petición"- pues, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

"Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tenga derecho de iniciativa, se mandara pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones".

El reglamento invocado, no dice qué trámite debe seguirse en el caso de que las comisiones dictaminen la procedencia de la petición, mas debe entenderse que en el caso, las comisiones la hacen suya y deben presentarla a la Asamblea como propia, "pues si se presentara como iniciativa de particular se infringiria el artículo 71, reconociendo la facultad de iniciar leyes a quien constitucionalmente carece de ella"⁵⁴.

Por lo señalado en este sentido, mi opinión es que el artículo 71 constitucional debe permanecer sin cambio alguno, para que sean los ahí señalados, los únicos facultados constitucional y legalmente para iniciar leyes, y en el caso de que un particular desee presentar alguna iniciativa de ley, bien pudiera acogerse a lo señalado en el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, o bien acercarse con el diputado de su distrito para que este presente dicha iniciativa a nombre propio, si lo considera conveniente.

⁵⁴Berlin Valenzuela, Francisco (coordinador), *DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS*, Volumen I, Tomo 1, pag. 504, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997.

PERSPECTIVAS A FINES DEL PRESENTE SIGLO

Lo señalo de esta manera, porque en el caso de que se diera la facultad de iniciar leyes a cualquier persona que lo desee, esto derivaría muy probablemente en una presentación de una cantidad muy alta de iniciativas que tendrían necesariamente cada una de ellas ser estudiadas y dictaminadas aunque estas no tuvieran ningún sentido, siquiera de considerarse, pero aún así cada una de ellas iniciaría el proceso legislativo correspondiente.

En este último capítulo, tratamos bajo nuestro particular punto de vista, de señalar la viabilidad de incorporar a nuestra Constitución General de la República, los diversos temas que en la actualidad son los más debatidos para formar parte de nuestro sistema político mexicano.

No tenemos duda que nuestras conclusiones pueden ser altamente debatibles, pues al final de cuentas de eso trata la democracia -de la diversidad de opiniones- sin embargo, creemos que la opinión razonada de todos y cada uno de nosotros, es precisamente lo que nos ha llevado a enriquecer el marco jurídico-electoral de nuestro país.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Uno de los más significativos avances que se han dado en materia electoral en este siglo en nuestro país, ha sido la evolución sostenida de los esquemas de representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. El acceso a las Cámaras, de un sistema puramente mayoritario, transitó por el sistema de diputados de partido en 1963, perfeccionándose éste, en 1977 en lo que hoy conocemos como diputados de representación proporcional, con 100 diputados por este principio y duplicándose ese número en 1986. En un principio este sistema se adoptó con la finalidad de hacer posible el acceso a los partidos llamados "pequeños" a escaños de representación popular en la Cámara de Diputados. Su objetivo ha sido cumplido con creces, ya que ha sido este sistema el que ha permitido que el día de hoy la actual LVII Legislatura se encuentre integrada en forma mayoritaria por grupos parlamentarios que aliados entre sí logran una mayoría frente al que históricamente había obtenido siempre tanto la mayoría calificada, como posteriormente la mayoría absoluta. Este sistema de representación proporcional llegó a la vida de México para quedarse y enriquecer la vida democrática del país, por lo que no debe ser modificado.
2. Creemos no obstante, que el sistema de representación proporcional debe desaparecer en la Cámara de Senadores, ya que atenta contra el espíritu de la representación federalista que instituyó al Senado como parte integrante del Poder Legislativo Federal, es decir, atenta contra la representación paritaria de las entidades federativas que conforman nuestra nación. Lo anterior, tampoco significaría ir en contra de la tendencia pluralista en la integración de los órganos colegiados deliberativos del país, ya que este perfectamente se mantendría debido al sistema de primera minoría. Por lo que, serían electos 64 senadores de mayoría relativa y 32 de primera minoría, sin que de ninguna forma se altere la representación paritaria de los Estados.
3. La organización de las elecciones federales ha logrado también un avance impresionante, ya que éstas eran en un principio, organizadas por los Estados de la Federación (por medio de los Consejos de Lista y Consejos Municipales), hasta que en 1946 se federaliza esta función transitando por varias instituciones, como la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y Comisión Federal Electoral, hasta lo que hoy

CONCLUSIONES

conocemos como el Instituto Federal Electoral (IFE), que nace como una institución autónoma en 1990, en cuyo órgano máximo de dirección contaban con representación los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, hasta que en 1996 solo integran ese órgano, con facultades de voz y voto, ciudadanos sin afiliación partidista, y con voz los representantes del Poder Legislativo y los Partidos Políticos Nacionales lo que ha permitido que esa institución goce de confianza tanto del electorado, como de los partidos políticos. La integración de ese órgano máximo de dirección, efectivamente se ha ido perfeccionando, pero creemos que los Consejeros Electorales deben ser licenciados en derecho, debido a que analizan, interpretan y aplican la normatividad, en una materia de vital importancia en la vida de la nación.

4. En materia de justicia electoral los avances han sido también enormes, transcurre desde el hecho de que no habían causas legales de inconformidad, aparte de los mismos actores políticos en el Colegio Electoral, hasta la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986, del Tribunal Federal Electoral en 1990, ambos con carácter de tribunales autónomos, y en 1996 se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, como un órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Las inconformidades tienen hoy las vías necesarias para su resolución judicial, no obstante creemos que debe excluirse la facultad a este tribunal para realizar las declaratorias de validez de la elección presidencial y de presidente electo, creemos, que lo mejor sería que estas declaratorias estuvieran a cargo del Instituto Federal Electoral, y en caso de inconformidades o irregularidades, el Tribunal resolverá ratificar o rectificar dichas declaratorias, lo cual establecería que efectivamente, un Tribunal únicamente interviene cuando existe un conflicto de tipo legal.
5. La aparición en la vida política del país, de las Agrupaciones Políticas Nacionales, fortalece los cauces de participación política de los ciudadanos de la República, este objetivo debe mantenerse ya que además de contribuir al perfeccionamiento de la democracia y a coadyuvar a una opinión pública más informada, estas agrupaciones, tienen la oportunidad de participar en la postulación de candidatos, por medio de la vía de un convenio de participación con un partido político nacional. Además, permiten que aquellos ciudadanos que no simpatizan con algún partido político nacional, puedan ejercer su derecho de libre asociación con organizaciones políticas y con corrientes de opinión diferentes.

CONCLUSIONES

6. En concordancia con lo anterior, no estamos de acuerdo con las llamadas "candidaturas independientes", ya que en el país se ha construido un sistema de partidos fuerte, y estas candidaturas debilitarían precisamente ese sistema, llegando incluso a la contradicción en la misma Carta Magna, ya que esta considera a los partidos políticos como entidades de interés público, y por encima del interés de un particular, está la tutela del interés común. Además, de que como ya lo mencionamos existen otras formas de asociación. Cabe señalar también que no se atenta contra la prerrogativa a ser votado a un cargo de elección popular como algunas personas han pretendido señalar, ya que simplemente se reglamenta el derecho establecido en la Constitución.
7. La reelección de los legisladores federales, coadyuvaría a dignificar la labor legislativa y a realizar una verdadera carrera parlamentaria, además de elevar la relación entre el representante y su electorado, puesto que estaría sometido en su caso, a un ejercicio de aprobación o desaprobación de sus funciones como legislador federal. Considerar esta posibilidad como un derecho en la Constitución, sería sin lugar a dudas un gran acierto y avance en la actual vida democrática de nuestra República.
8. El voto de los mexicanos en el extranjero es un paso que tarde o temprano se dará, faltará por definir su implementación, podríamos asegurar que para las elecciones presidenciales del año 2000 no será todavía posible regularlo. Sin embargo, más que por juridicidad, por elemental lógica no debería establecerse esta opción, puesto que se debe votar por lo que realmente se conoce. Primero deben asegurarse los derechos políticos de los mexicanos radicados en territorio nacional, y después el de los radicados en el extranjero, así pues el primer paso, debería ser que los ciudadanos de una entidad federativa puedan votar aun fuera de esa entidad, para elegir a su gobernador. Por otra parte no creo que los radicados en el extranjero deban decidir quien nos gobierne a los que sí estamos viviendo en este país, ya que dicha decisión es obvio que le concierne a quien le afecta directamente.
9. La democracia representativa que ostenta nuestra nación, permite que la ciudadanía en general participe en la toma de decisiones del país, tanto para el Poder Ejecutivo, como el Legislativo Federal, en este último se aprecia en forma tangible la diversidad de opiniones del pueblo mexicano. Establecer el plebiscito y el referéndum en nuestra constitución sería proponer un sistema de democracia directa, lo que sería contradictorio con la democracia representativa, y buscar su

CONCLUSIONES

complementación, en lo que se denominaría democracia semidirecta, sería tanto como someter a aprobación lo que ya se aprobó al elegir un representante. Por otra parte el derecho de iniciativa popular, ya se contempla en lo que nuestra Carta Magna denomina derecho de petición.

10. El marco jurídico que regula la vida política y democrática de la nación, necesariamente tiene que adecuarse a las necesidades sociales de cada generación, por lo que hablar de una reforma electoral definitiva, podríamos darla por descartada, incluso durante la elaboración del presente trabajo, se han presentado otros temas de discusión, en la Cámara de Diputados, como lo son la segunda vuelta electoral en la elección presidencial, coaliciones o candidaturas comunes, prerrogativas de partidos políticos, regulación de los procesos internos de los partidos políticos nacionales para elegir a sus candidatos, retribución de los Consejeros Electorales, supresión de la figura de Diputados de representación proporcional, etcétera.

**BIBLIOGRAFÍA
GENERAL**

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

LIBROS, DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

1. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *LA REFORMA ELECTORAL DE 1996, UNA DESCRIPCIÓN GENERAL*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1997.
2. Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *DICCIONARIO UNIVERSAL DE TÉRMINOS PARLAMENTARIOS*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LVI Legislatura, Cámara de Diputados, México, 1997.
3. Biscaretti Di Rufina, Paolo, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, Traductor Pablo Lucas Verdú, Editorial Técnos, Madrid, 1982.
4. Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, *DICCIONARIO DE POLÍTICA*, Editorial Siglo XXI, México, 1982.
5. Borja, Rodrigo, *DERECHO POLÍTICO Y CONSTITUCIONAL*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
6. Burgoa, Ignacio, *DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO*, Editorial Porrúa, quinta edición 1984.
7. Carpizo, Jorge, *ESTUDIOS CONSTITUCIONALES*, sexta edición, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.
8. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *DERECHO CONSTITUCIONAL*, Servicio Profesional Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.
9. De Fina, Rafael y de Fina Vara Rafael, *DICCIONARIO DE DERECHO*, Editorial Porrúa, Decimoséptima edición, México 1991.
10. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, Editorial Driskill, Buenos Aires, 1979.
11. Fayt, Carlos S., *DERECHO POLITICO*, Tomo I, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1993.
12. Flores Sánchez, Marco Antonio, *RENOVACIÓN POLÍTICA Y PERSPECTIVAS DE LA NUEVA LEGISLACIÓN ELECTORAL*, Tesis, Universidad Iberoamericana, Departamento de Derecho, México 1990.
13. García Pelayo, Manuel, *DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO*, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1984.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

14. H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, *DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO*, México a través de sus Constituciones, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, cuarta edición, 1994.
15. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO*, UNAM 1983.
16. *LAS REFORMAS DE 1994 A LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN EN MATERIA ELECTORAL*, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica e Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1994.
17. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, *TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS DEL DERECHO ELECTORAL EN EL MUNDO*, H. Cámara de Diputados, IFE, TRIFE y UNAM, Primera Edición, México 1993
18. Moctezuma Barragán, Javier, *JOSÉ MARÍA IGLESIAS Y LA JUSTICIA ELECTORAL*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición, 1994.
19. Moreno, Daniel, *LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL MÉXICO CONTEMPORÁNEO*, Editorial PAC, S.A. de C.V., duodécima edición, México, 1994
20. Nuñez Jiménez, Arturo, *LA REFORMA ELECTORAL DE 1989-1990*, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, 1993.
21. Nuñez Jiménez, Arturo, *EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL MEXICANO*, Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1991.
22. Ortega Lomelín, Roberto, *FEDERALISMO Y MUNICIPIO*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición, 1994.
23. Patiño Camarena, Javier, *ANÁLISIS DE LA REFORMA POLÍTICA*, UNAM, México, Primera edición 1980.
24. Pazos, Luis, *LA DEMOCRACIA Y LOS PARTIDOS, MAS ALLÁ DEL VOTO*, Editorial Diana, primera edición, México, 1997.
25. Rossell, Mauricio, *LA REFORMA POLÍTICA EN MÉXICO Y EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL*, Editorial Joaquín Porrúa, México, D.F. 1988.
26. Woldenberg Karakowsky, José, *LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO*, Instituto Federal Electoral, primera edición, México, 1996

LEGISLACIÓN Y OTROS DOCUMENTOS:

27. Acuerdo Político Nacional (firmado en Los Pinos el 17-01-95)
28. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
30. Cuaderno del Tribunal Federal Electoral, *INFORMACIÓN GENERAL*, TRIFE, México, 1994.
31. Conferencia "Voto en el Extranjero, La experiencia Española", dictada por el Embajador J. Ignacio Carbajal Garate, Embajador de España en México, en el Auditorio Sur de la H. Cámara de Diputados el 10 de junio de 1998
32. Diario Oficial de la Federación, jueves 22 de agosto de 1996.
33. Exposición de motivos de la Iniciativa de reformas al Artículo 54 Constitucional que se sometió a consideración del Congreso de la Unión en junio de 1963
34. Exposición de motivos de Iniciativa Presidencial de Reformas a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60 y 77 fracción IV y Declinatorio Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1986.
35. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reelección inmediata de diputados federales, a cargo del Diputado Mauricio Rossell Abitia del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentada el día 29 de octubre de 1998
36. GACETA PARLAMENTARIA de la Cámara de Diputados, jueves 30 de abril de 1998.
37. Información de la Cámara de Senadores - CDD Web, <http://info.cddhcu.gob.mx/camsen/sen1.htm>
38. Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
39. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
40. Reyes Heróles, Federico, *VOTAR EN EL EXTRANJERO*, Periódico Reforma, 5 de enero de 1999.
41. Rincón Gallardo, Gilberto, *REELECCIÓN*, Periódico Reforma, 18 de julio de 1998.
42. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y de Población y Desarrollo de la H. Cámara de Diputados con el C. Mtro. José Woldenberg, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, celebrada en el Salón Legisladores del Palacio Legislativo de San Lázaro de la Ciudad de México, el día 26 de mayo de 1998