



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**CAMPUS ARAGÓN**

**“LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN  
MÉXICO Y SU SITUACIÓN ACTUAL CON  
MIRAS A SU FORTALECIMIENTO”**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A N :**

**OLGA MARCELA FLORES SOLÍS  
FELIPE ZAMORA VERTIZ**

**ASESOR:**

**LIC. GUSTAVO JIMÉNEZ GALVÁN**



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.

## AGRADECIMIENTOS:

### A DIOS:

*Por el divino don de la existencia.*

### A MIS PADRES:

*Josefina Solís Trejo y José Marcelo Flores Flores, porque me dieron la vida y sus tiernos cuidados, por sus incansables esfuerzos para darme lo mejor, porque han sido guías y consejeros del camino elegido, porque me han enseñado a luchar contra las adversidades, por su gran apoyo y comprensión, por su tolerancia, por ser siempre ejemplo de superación constante, porque están siempre a mi lado..., muchas gracias.*

### A MIS ABUELOS:

*Ausencio Flores, Aurelia Flores †, José Solís † y Ernestina Trejo, por su ejemplo y fortaleza para salir adelante.*

### A MIS HERMANOS:

*Rocío e Israel, que con su apoyo y entusiasmo me dieron la fortaleza y el impulso suficiente para realizar este trabajo.*

### A MIS TÍOS:

*Que a pesar de la distancia siempre estuvieron al pendiente de mi formación.*

### A MIS PADRES:

*Tomasa Vertiz Rosas y Arturo Zamora García, seres humanos comunes, hechos, como todas las personas, con debilidades, pero llenos de virtudes con las que guiaron mi camino. Gracias por darme la vida, por sus palabras, por sus consejos, por su sufrimiento, por sus sacrificios, por sus silencios llenos de sabiduría, por llenar mis vacíos, por su alegría, por su entusiasmo, por creer en mí, por la libertad para decidir, por mis hermanos..., por su lucha incansable y, sobre todo, por su infinito amor. Deseo fervientemente que el uno, al reflejarse en el alma del otro, se encuentre a sí mismo y al camino de lo eterno; que Dios los bendiga.*

### A MIS ABUELOS:

*Raymundo Zamora †, Delfina García †, Antonio Vertiz † y Amada Rosas, ejemplo de cuatro generaciones; por haber concebido a mis padres.*

### A MIS HERMANOS:

*María Eugenia, José Luis, Laura, Antonio y Miguel Ángel, compañeros inseparables del camino, que con su ejemplo forjaron en mí el amor hacia la vida y demostraron que pese a las adversidades la unión familiar es la mejor solución.*

### A MIS SOBRINOS:

*Arturo, Víctor Hugo, Ariana, Brenda y Omar, quienes con su inocencia y amor me han mostrado la fragilidad e inmadurez de los adultos.*

### A MIS CUÑADOS:

*Epifanio Cruz, Tomasa Rosas y Aideé G. Rodríguez, por su apoyo moral en todo momento.*

### A NUESTROS AMIGOS:

*Por orden alfabético: Angélica Gómez, Abel Manzano, Ajas, Carolina Pajarito, Clara Galindo, Cecilia Carreño, Edgar C. León, Enrique Sosa, Edwin, Giovanni Aqua, Hugo A. Carmona, Humberto Mundo, Isidro Martínez, Jorge Mena, Julio Galindo, Karina Aguilar, Leonel Muñoz, Leticia Estrada, Leticia Nava, Lorena Castellanos, Luz María, Elsa M. Millán, Maley Y. Elizondo, Marcela Contreras, Margarita, María Luisa Montiel, Miriam C. Martínez, Norma Fuentes, Ofelia Cedillo, Olaf Hernández, Patricia de la O, Pedro Corredor, Pilar Ortega y Samantha Larruz; por compartir con nosotros la extraordinaria experiencia de una vida universitaria, por su amistad leal, sincera y desinteresada; porque nuestra vida se enriqueció con su compañía por breve que haya sido; porque entendieron que no se necesita ver frecuentemente al amigo para que la amistad perdure.*

### A LA UNAM:

*Por darnos la oportunidad de derrumbar las barreras de la ignorancia al abrirnos la puerta del conocimiento.*

### A LA ENEP ARAGÓN:

*Nuestra segunda casa, por acogernos entre sus muros, mudos testigos del esfuerzo y sacrificio para culminar esta etapa.*

### A NUESTROS PROFESORES:

*Por transmitirnos su experiencia y su acumulado conocimiento dentro y fuera de las aulas; porque predicaron con el ejemplo y nos compartieron su generoso tiempo en todo momento.*

## A NUESTRO ASESOR:

*Por sus agudas observaciones y el tiempo dedicado para la realización de este trabajo:  
nuestro más sincero agradecimiento.*

## A LOS MIEMBROS DE LA SOCIEDAD MEXICANA DE ORADORES:

*Especialmente a su Presidente y Fundador, Lic. Abel Luciano Cruz, quien con su  
invaluable calidad humana nos ha brindado el apoyo y la oportunidad para encontrar el  
camino de una vida sencilla pero trascendente. Gracias por mostrarnos la grandeza que  
posee el ser humano a través del divino don de la palabra.*

### **Nuestro agradecimiento especial a:**

Lic. María Ventura Jain Gayosso  
C.P. Mario Reyes Oviedo  
Lic. Mauricio Muciño  
Lic. Saúl S. Pérez  
Lic. J. Francisco Villa  
Dr. Antonio H. Garcidueñas  
Ing. Alfonso Olivares  
Lic. Berenice González  
Lic. Marlene Guarneros  
Dra. Hilda Diana Franco

*A todo aquél que piense y luche en pro de la democracia.*

## ÍNDICE

### CAPÍTULO 1 MARCO CONCEPTUAL, CON ESPECIAL REFERENCIA A MÉXICO

	Pág.
<b>ABREVIATURAS</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	I
1.1 Democracia	3
1.1.1 Directa o pura	11
1.1.2 Indirecta o representativa	12
1.1.3 Semidirecta o mixta	13
1.2 Sistema Electoral	16
1.2.1 Mayoritario	18
1.2.2 De representación proporcional	19
1.2.3 Mixto	19
1.3 Partido Político	21
1.3.1 Características	22
1.3.2 Sus principales funciones	23
1.4 Autoridad Electoral	25
1.5 Ciudadanía	27
1.6 Derechos Políticos	30

### CAPÍTULO 2 PARTIDOS POLÍTICOS

2.1 Definición	35
2.2 Los partidos políticos en los diversos ordenamientos legales hasta 1976	35
2.3 Los partidos políticos en los diversos ordenamientos legales a partir de 1977	43
2.4 Los partidos políticos en la legislación vigente	52
2.4.1 Constitución y registro	53
2.4.2 Sus principales derechos	57
2.4.2.1 Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral	57
2.4.2.2 Postular candidatos a los cargos de elección popular	57
2.4.2.3 Nombrar representantes ante los órganos electorales	58
2.4.2.4 Formar frentes, coaliciones y fusiones	59
2.4.3 Sus prerrogativas	61
2.4.3.1 Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión	61
2.4.3.2 Disfrutar de franquicias: postales y telegráficas	64
2.4.3.3 Gozar del régimen fiscal que establece la ley	65
2.4.3.4 Participar de las modalidades de financiamiento	

que establece la ley	65
2.4.3.4.1 Financiamiento público	67
2.4.3.4.2 Financiamiento privado	72
2.4.3.4.3 Prohibiciones y restricciones al financiamiento partidista	74
2.4.3.4.4 Criterios y mecanismos de fiscalización	75
2.4.3.4.5 Faltas administrativas y sanciones	76
2.4.4 Sus principales obligaciones	77
2.4.4.1 Cumplir con los contenidos exigidos por la ley en sus documentos básicos	78
2.4.4.2 Realizar las actividades de aviso que les señala la ley	78
2.4.4.3 Realizar actividades relativas a la educación, capacitación, investigación y tareas editoriales	78
2.5 Nuestros comentarios en torno al sistema actual de los partidos políticos en México	79

### **CAPÍTULO 3 INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

3.1 Consideraciones Previas	87
3.2 Antecedentes de la integración de la Cámara de Diputados	89
3.2.1 En la Constitución de 1917	89
3.2.2 Sistema vigente hasta 1976	90
3.2.3 Sistema vigente desde 1977	93
3.3 Integración actual	98
3.3.1 Estructura y Organización	101
3.3.2 Facultades exclusivas	105
3.4 Antecedentes de la integración de la Cámara de Senadores	107
3.4.1 En la Constitución de 1917	107
3.4.2 Sistema vigente hasta 1993	108
3.5 Integración actual	109
3.5.1 Estructura y organización	110
3.5.2 Facultades Exclusivas	112
3.6 Reglas comunes a los Diputados y Senadores	114
3.7 Reglas comunes a la Cámara de Diputados y a la de Senadores	117
3.8 La Comisión Permanente	119
3.9 Observaciones en torno a la integración del Congreso de la Unión	121

### **CAPÍTULO 4 LA AUTORIDAD ELECTORAL DENTRO DEL MARCO JURÍDICO**

4.1 Breves antecedentes en los diversos ordenamientos electorales, a partir de 1917	137
4.1.1 Ley Electoral Federal, de 7 de enero de 1946	138
4.1.2 Ley Electoral Federal, de 4 de diciembre de 1951	141
4.1.3 Ley Federal Electoral, de 5 de enero de 1973	143
4.1.4 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales,	

de 18 de diciembre de 1977	144
4.1.5 Código Federal Electoral, de 12 de febrero de 1987	146
4.1.6 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990	151
4.2 La autoridad electoral en la legislación vigente	156
4.3 El Instituto Federal Electoral	157
4.3.1 Estructura Orgánica	157
4.3.1.1 Órganos Directivos	158
4.3.1.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos	162
4.3.1.3 Órganos de Vigilancia	164
4.3.1.4 Las Mesas Directivas de Casilla	164
4.3.1.5 El Registro Federal de Electores	165
4.4 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	165
4.4.1 Atribuciones	167
4.4.2 Estructura orgánica	169
4.4.2.1 Sala Superior	169
4.4.2.2 Salas Regionales	171
4.5 Otras Autoridades Electorales	172
4.5.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación	172
4.5.2 La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	173
4.5.3 Institutos y Tribunales Electorales Locales	173
4.6 Reflexiones acerca de la nueva autoridad electoral: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	174

## **CAPÍTULO 5 LA CALIFICACIÓN ELECTORAL**

5.1 Breves antecedentes	183
5.1.1 Etapa del contencioso político (1824-1987)	184
5.1.2 Etapa del contencioso mixto (1987-1996)	190
5.1.3 Etapa del contencioso plenamente jurisdiccional (1996 a la fecha)	194
5.2 La calificación de las elecciones en la legislación vigente	195
5.2.1 Cómputos distritales para la elección de Diputados, Senadores y Presidente de la República, y declaración de validez de la elección de Diputados de mayoría relativa	197
5.2.2 Cómputos de Entidad Federativa de la elección de Senadores por ambos principios, y declaración de validez de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa	199
5.2.3 Cómputos de representación proporcional en cada circunscripción	201
5.2.4 Las constancias de asignación proporcional	201
5.2.4.1 Para Diputados electos	208
5.2.4.2 Para Senadores electos	213
5.2.5 La calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	215
5.3 Comentarios en torno a los órganos de la calificación electoral	212

## **CAPÍTULO 6**

### **DERECHOS POLÍTICOS, CULTURA Y DEMOCRACIA**

6.1 Consideraciones previas	223
6.2 Derechos políticos (definición)	225
6.3 Los derechos políticos en la legislación vigente:	226
6.3.1 Voto activo y voto pasivo (arts. 35 y 36 constitucionales)	227
6.3.2 Derecho de asociación (arts. 9 y 35 constitucionales)	229
6.3.3 Derecho de petición (arts. 8 y 35 constitucionales)	232
6.4 El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano	233
6.5 La cultura política en México	235
6.5.1 Concepto	235
6.5.2 Cultura política e instituciones democráticas	236
6.5.3 Para cambiar nuestra cultura política	238
6.6 La democracia en México y sus perspectivas (constante perfeccionamiento)	244

### **CONCLUSIONES**

### **BIBLIOGRAFÍA**

## ABREVIATURAS

### Legislación

LFOPE	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
LOGGEUM	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
LOPJF	Ley orgánica del Poder Judicial de la Federación
LGSMIME	Ley General de Sistemas de Impugnación en Materia Electoral
D.O.F	Diario Oficial de la Federación

### Organismos e Instituciones

IFE	Instituto Federal Electoral
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México

### Partidos Políticos

PLC	Partido Liberal Conservador
PNC	Partido Nacional Cooperativista
PSO	Partido Socialista Obrero
PCM	Partido Comunista Mexicano
PLM	Partido Laborista Mexicano
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PAN	Partido Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PFP	Partido Fuerza Popular
PPS	Partido Popular Socialista
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PRT	Partido Revolucionario de los Trabajadores
PPM	Partido del Pueblo Mexicano
PSR	Partido Socialista Revolucionario
MAUS	Movimiento de Acción y Unidad Socialista
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PSD	Partido Social Demócrata
FDN	Frente Democrático Nacional
PFCRN	Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional
PMS	Partido Mexicano Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PVM	Partido Verde Mexicano

PDM	Partido Demócrata Mexicano
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
CDPPN	Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional
PCD	Partido de Centro Democrático
PSN	Partido de la Sociedad Nacionalista
PAS	Partido Alianza Social
DSPPN	Democracia Social, Partido Político Nacional
PLM	Partido Liberal Mexicano
PMP	Partido México Posible
PFC	Partido Fuerza Ciudadana

#### OTROS

A.C.	Asociación Civil
Ed.	Edición
Etc.	Etcétera
Et. al	Otros autores
Ibidem.	Igual que el anterior
Idem.	Igual que el anterior
M.N	Moneda Nacional
Op.cit.	Obra Citada
p.	Página
pp.	Páginas
T.	Tomo

## INTRODUCCIÓN.

Dentro de nuestras cátedras universitarias aprendimos que los seres perfectos no necesitan el Derecho; los que somos imperfectos lo requerimos para armonizar nuestra convivencia; aprendimos también que el Derecho ha demostrado, desde hace ya varios siglos hasta nuestros días, ser el mecanismo más efectivo en el cual se guardan los valores y principios de una sociedad y a través de ellos se aglutina a una comunidad en un proyecto común que se encuentra por encima de los intereses personales, de grupos o sectores sociales; así, el Derecho es un legado histórico de una sociedad dada en un espacio y tiempo determinados.

Sabemos también que a medida que transcurre el tiempo, la sociedad sufre cambios en todos los aspectos (social, político, económico, cultural, etc.), a los cuales México ha tenido que ir adaptándose a través de su legislación en la misma medida en que dichos cambios lo exijan.

En efecto, el Derecho Electoral (que será la rama de nuestro estudio) ha venido evolucionando en nuestro país durante los últimos años de una manera vertiginosa; la legislación ha crecido tanto en términos de cantidad y sus normas se han especializado cada vez más, lo cual ha implicado la creación de instituciones propias, la adopción de otras y la transformación de algunas preexistentes, mismas que han contribuido a la edificación de un orden jurídico que ha tenido como finalidad regular y proteger mediante ellas a la sociedad que día a día se desarrolla.

Pero los avances que en materia electoral hemos tenido como país, se han concentrado en una visión limitada a la organización y legalidad de los procesos electorales; esto es, los logros alcanzados no van más allá de reglas escritas y se ha olvidado la dimensión que la democracia tiene en nuestra vida diaria.

Los graves acontecimientos que en la actualidad atraviesa la vida política del país, son muestra clara de aquella afirmación: el deterioro general del ingreso y de las condiciones de vida de la población; desempleo generalizado; baja calidad de la educación; crecimiento acelerado de la pobreza; mayor inseguridad pública; migración; comercio informal; deficiencia en los servicios de salud; aunado al desprestigio de la política y los políticos provocado por los reprochables actos de corrupción e impunidad de muchos servidores públicos.

Es por eso que para nosotros, la elaboración de la presente investigación es una gran oportunidad para reflexionar sobre la situación actual que guarda la democracia mexicana, partiendo de la premisa de que en México la democracia es aún incipiente y que falta mucho para que todos los que en él vivimos, la entendamos no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un "concepto" que sirve para el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal como lo consagra el artículo tercero de nuestra Constitución.

Como cualquier otro régimen político, la democracia necesita de un soporte de prácticas y actitudes sociales que le den contenido o sustantividad. Ahora bien, para que esto suceda, nosotros consideramos que el impulso necesario para dar vida a un régimen democrático no se agota en las leyes escritas, sino que para que aquél sea funcional, es necesaria la existencia de una sociedad vigilante y exigente del poder, de una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método legítimo para acceder a los órganos de gobierno, que reclame para sí el derecho de que su voto sea respetado, que acepte los resultados del proceso electoral, y que participe sin restricciones -más que las legales- en mecanismos ciudadanos para la toma de decisiones; en consecuencia, la necesidad de instituir una cultura política que permita al ciudadano participar, cada

vez más, en la toma de decisiones gubernamentales y el ejercicio de aquélla, debe estar garantizado y regulado por nuestra Constitución.

Por eso mismo, aseguramos que es peor que ingenuo considerar que la sola democracia electoral es suficiente para enfrentar los enormes desafíos que afronta México. Tal vez uno de los errores más serios de todos los involucrados ha sido concentrarse en una visión puramente electoralista de la democracia y de su funcionamiento eficaz, lo cual ha producido acciones y efectos políticos muy limitados, en contraste con la dimensión del cambio que se requiere. La democracia comprende, por supuesto, el ámbito electoral, pero no se agota con él ni se puede resolver únicamente desde ese espacio.

Lo que la democracia como procedimiento puede dar en lo básico, habrá que insistir, ya lo alcanzamos, ahora hace falta que partidos, sociedad y gobierno, sean capaces de dar contenidos precisos a ese procedimiento, capaces de responsabilizarse de esos contenidos; gobiernos y partidos que sepan dar la cara abiertamente a la sociedad, que tendrá el poder de juzgar su actuación mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

De acuerdo con lo anterior, una nueva reforma electoral es condición indispensable, pero no suficiente. El cambio político que se requiere comprende, pero a la vez trasciende, el expediente electoral. Por ello, los involucrados -que somos todos- debemos trazar algunas líneas deseables y factibles para su desahogo, atendiendo en todo caso a las exigencias de no abordar los problemas electorales como si se tratara de asuntos aislados, desvinculados de los problemas existentes en otros ámbitos de la vida pública del país.

Pues bien, nosotros sostenemos que todo lo apuntado no podrá lograrse si antes no se otorga a la sociedad las bases para hacerlo; porque no puede haber una democracia plena en un país donde los ciudadanos no participan ni se preocupan por los problemas políticos, pero tampoco la habrá si no logramos convencer a la sociedad de la viabilidad del régimen democrático; de que la democracia no puede ser sino una construcción ciudadana y, por lo tanto, la sociedad misma necesita percibir a la democracia como un orden deseable, como el mejor posible si en principio se toman las medidas necesarias para la construcción de una nueva cultura política de nuestra sociedad.

Para llegar a esas conclusiones, hemos dividido el presente trabajo en 6 capítulos. El primero de ellos contiene un marco conceptual en el que exponemos los conceptos más básicos como democracia, partido político, sistema electoral, autoridad electoral, ciudadanía, derechos políticos, entre otros.

El capítulo 2 está dedicado al tema de los partidos políticos, partiendo desde su definición y su evolución dentro de los diversos ordenamientos legales, hasta llegar al análisis de dichos órganos políticos en la legislación vigente: su constitución y registro; sus derechos, prerrogativas y obligaciones; entre otros; para concluir con nuestros comentarios en torno al sistema actual de los partidos políticos en México.

El capítulo 3 lo hemos denominado "Integración del Congreso de la Unión", en el que exponemos los antecedentes de la integración del mencionado Poder Legislativo, primero en la Cámara de Diputados y luego en la de Senadores; se expone también la integración actual de dicho órgano legislativo, pasando por un esbozo de su estructura y organización, sus facultades exclusivas y las reglas comunes que se aplican tanto a una y a otra Cámaras, como a sus respectivos integrantes.

Concluimos este capítulo realizando nuestras observaciones en torno a la integración actual del Congreso de la Unión.

"La Autoridad Electoral dentro del Marco Jurídico" es el tema que se desarrolla en el capítulo 4, en éste se exponen brevemente los antecedentes de la autoridad electoral en los diversos ordenamientos en la materia con los que ha contado nuestro país. El IFE y el TEPJF, que son los órganos electorales más acabados, constituyen la máxima autoridad en sus respectivos ámbitos de competencia, por lo que de aquéllos se expone, sobre todo su estructura orgánica y las atribuciones de sus distintos órganos en la legislación vigente; para concluir con nuestras reflexiones a cerca de los mencionados órganos electorales.

La calificación y declaración de validez de las elecciones después de concluido un proceso electoral, es una delicada tarea en la que participan ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales, y de los resultados obtenidos depende, entre otras cosas, la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión así como la asignación del financiamiento público que le corresponderá a cada partido político. Estos y otros temas relativos a la calificación electoral, integran el contenido del capítulo 5.

Finalmente, al capítulo 6 lo hemos dividido en tres apartados: el primero se refiere al conjunto de derechos políticos que reconoce nuestra Ley Fundamental; el segundo está dedicado al tema de la cultura político-democrática; y en el tercer apartado presentamos nuestra visión particular de lo que ha sido, es y pudiera ser y hacerse para mejorar la democracia de nuestro país.

Por último, las propuestas que presentamos las hacemos convencidos de que la crítica que no articula al propio tiempo proposiciones, es estéril y vacía, y movidos por la convicción de que el contenido de este trabajo, por modesto que sea, denota más el deseo de compartir con todos los interesados en el tema nuestro muy particular punto de vista, que el de aportar soluciones acabadas y definitivas para la delicadísima tarea que representa consolidar nuestra democracia.

Al proponer nuestras consideraciones lo hacemos a sabiendas de que no somos dueños de la verdad y sólo podemos decir la que alcanzamos; que no tenemos respuestas para todos los cuestionamientos, particularmente en materia electoral, donde en el fondo se debate el tema del poder, es imposible satisfacer a todos.

**“... el simple derecho de voto,  
me impone el deber de instruirme”.**

**J. J. Rousseau**

**CAPÍTULO 1**  
**MARCO CONCEPTUAL, CON ESPECIAL**  
**REFERENCIA A MÉXICO**

## 1.1 Democracia

Se puede decir que "democracia" es un término multívoco, pues ha sido y es utilizado para cubrir una amplia lista de regímenes políticos, algunos de los cuales son antiguos y experimentados, otros son relativamente nuevos; ya que algunas veces es empleado para referir una forma de Estado, otras para designar una forma de gobierno, e incluso para calificar una forma de vida.

Por ello, antes de abordar el concepto "democracia", creemos preciso detenernos, aunque sea en forma limitada e instantánea, en hacer la distinción entre Estado y Gobierno, así como de entre formas de Gobierno y formas de Estado; porque aun cuando se confunden Estado y Gobierno, estos no son palabras semejantes. "La palabra "Estado" designa la organización política en su conjunto, en su completa unidad formada por diversos elementos que la constituyen. "Gobierno" se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos de los órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio, abarca el todo. El Gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos; el que tiene la dirección misma del Estado, o sea, los órganos a través de los cuales éste se manifiesta".<sup>1</sup>

De lo que puede deducirse entonces, que las formas de Estado se refieren a la estructura de la organización política en su totalidad; mientras que las formas de Gobierno se refieren a las diferentes maneras de conformación de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí.

La diferencia entre formas de Estado y formas de gobierno es relativamente reciente, pues "En la antigüedad y en la Edad Media, los autores se limitaban a examinar al Estado como un complejo de órganos, observando que la soberanía era una cualidad que correspondía no al Estado en sí, sino a algunos de sus órganos fundamentales. No se hacía, en realidad, un estudio de las formas de Estado, sino que las consideraciones se referían exclusivamente a las formas de gobierno".<sup>2</sup>

Ya Herodoto hizo referencia, en *los nueve libros de la historia*, a las diversas formas de gobierno al clasificarlas en *monarquía*, *democracia*, y *aristocracia*. Platón, en *La República*, hizo un breve análisis de las formas de gobierno. La clasificación de las formas de gobierno también la llevó a cabo Aristóteles en su *Política*, partiendo de los diferentes modos de organización del poder supremo del Estado, de acuerdo con el número de individuos que aparecían como titulares de ese poder: *monarquía*, o gobierno de uno; *aristocracia*, o gobierno de los mejores, de unos pocos; *democracia*, o gobierno de muchos, de todo el pueblo.

Es de la opinión común, por otra parte, que la democracia antigua se concibe en relación con la *polis*; pero ésta de ningún modo era la ciudad-Estado que así acostumbramos a llamar, sino más bien una comunidad, pues lo que la caracterizaba era precisamente que carecía de Estado. Por eso mismo se afirma que "... los griegos no inventaron el mero *concepto* de democracia. El concepto fue ideado, o se desarrolló para describir una realidad en evolución: el tipo de ciudad-Estado en donde el cuerpo ciudadano de hecho se gobernaba a sí mismo. La *polis*, o ciudad-Estado, usualmente era una entidad pequeña, autogobernada, autosostenida que, independientemente de su autonomía política, poseía muy pocas de las características del Estado moderno. De hecho el término *polis* describe un cierto tipo de sociedad política en lugar de un Estado, si por Estado

<sup>1</sup> Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Porrúa, 2002, p. 464.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 465.

queremos decir una estructura de gobierno. Entre las ciudades-Estado, Atenas no fue la única democracia en el antiguo mundo griego, pero fue la más estable, la de más larga vida y la mejor documentada, aunque sólo sea porque políticamente era la más importante y culturalmente la más brillante y creativa de todas las ciudades-Estado".<sup>3</sup>

Las características esenciales que para la mayoría de los autores predominaron en la democracia griega, fueron principalmente, la participación directa de los ciudadanos en el gobierno de la ciudad. Esta participación la asumían por un lado, en la *ecclesia* (asamblea popular) en la que éstos tenían derecho de asistir y tomar las decisiones finales sobre los asuntos políticos. Constituía el cuerpo soberano y se componía de todos los ciudadanos; por lo tanto, no era el pueblo quien elegía a su gobierno una vez cada dos, cuatro o seis años, sino era el propio pueblo gobernándose continuamente a sí mismo. Una característica más que se señala, es la que consistía en que todos los puestos de gobierno eran ejercidos por ciudadanos escogidos al azar y no mediante elección. Puesto que el poder político se basaba en el reconocimiento de la igualdad de todos los ciudadanos frente a la ley, y que la democracia era la garantía de que se preservara esa igualdad, una condición necesaria para el establecimiento de la democracia era que se estableciera la *isonomía*, es decir, igualdad ante la ley.

Conviene señalar que para el funcionamiento de la democracia ateniense la idea de la ciudadanía activa era esencial; por tanto el éxito de la democracia dependía de que los ciudadanos escogidos aceptaran las responsabilidades impuestas y, por ende, que preservaran un sentimiento de identificación entre los ciudadanos con el destino de la *polis*.

Por otra parte, cabe resaltar que si bien es cierto el hecho de que a fines del siglo XV ya existía el concepto de democracia y formas de gobierno en el continente europeo, nuestro país se encontraba en una evolución histórica distinta, basado en un derecho natural, costumbrista, autóctono, en el que existían diversas comunidades con características de todo tipo, pero que si bien había valores y principios dentro de sus grupos sociales, respecto de otros, no tenía una conciencia colectiva y las decisiones se tomaban por pequeños grupos dominantes, pero gran parte del pueblo no tenía una participación en la toma de decisiones, los guerreros y los sacerdotes eran los principales caudillos y la mujer era relegada a segundo término.<sup>4</sup>

Posteriormente, con el descubrimiento de América, la conquista de sus territorios y 300 años de sometimiento, particularmente en el nuestro, se inserta una estructura económica, política, dogmática, cultural y social de otros lugares, pero en general, fueron siglos en que el pueblo no tuvo avances en las condiciones materiales de vida y la palabra democracia apenas era conocida por alguna parte de la población. Todavía a principios del siglo XVII tuvimos virreyes, y aun lograda la independencia, la democracia no pudo definirse, a lo más que llegamos fue a establecerla dentro de algunas cartas básicas, pero en la realidad no existió; el pueblo, en su mayoría no tomó parte en los asuntos políticos del país.<sup>5</sup>

Lo anterior puede comprobarse con un breve y rápido repaso de algunas de las diversas Leyes Fundamentales que han tenido vigencia en nuestro país, sobre el particular. Así por ejemplo, de acuerdo con la Constitución de Cádiz, la nación española era una monarquía moderada hereditaria, en la que la facultad de hacer las leyes residía en las Cortes con el rey; y la de hacerlas

<sup>3</sup> Arblaster, Anthony, *Democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, p.27-28

<sup>4</sup> Véase Mendieta y Núñez, Lucio, *El Derecho Precolonial*, México, Porrúa, 1992.

<sup>5</sup> Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, México, Porrúa, 2000.

ejecutar residia en el rey, y la de aplicarlas en las causas civiles y criminales residia en los Tribunales establecidos por la ley.

La Constitución de Apatzingán, estableció que la religión católica, apostólica y romana era la única que se podía profesar en el nuevo Estado, cuya soberanía era concebida como la facultad de dictar, ejecutar y aplicar leyes, y establecer la forma de gobierno que más conviniera a los intereses de la sociedad; residía originariamente en el pueblo y era ejercida por la representación nacional compuesta de Diputados electos por los ciudadanos. Para asegurar el ejercicio de la soberanía, esta Constitución creó tanto al Supremo Congreso Mexicano, como al Supremo Gobierno y al Supremo Tribunal de Justicia, correspondientes a los actuales órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente.

En el Plan de Iguala (24 de febrero de 1821) y posteriormente con los Tratados de Córdoba (24 de agosto del mismo año) se reconoció al Imperio mexicano como una nación soberana e independiente, gobernada como una monarquía constitucional moderada, encabezada por Fernando VII o, por su renuncia o no admisión, por los infantes Carlos, Francisco de Paula, Carlos Luis, o bien por el que las Cortes del Imperio designaran.

Así mismo, en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821, se estableció un gobierno monárquico-constitucional, representativo y hereditario con el nombre de Imperio mexicano; el Poder Legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente y el Poder Ejecutivo en el Emperador, cuya persona se consideraba como sagrada e inviolable y sólo sus ministros eran responsables de los actos de su gobierno.

Por su parte, la Constitución Federal de 1824 estableció que la soberanía residía radical y esencialmente en la nación, a la que le correspondía el derecho de adoptar y establecer, por medio de sus representantes, la forma de gobierno y demás leyes fundamentales, que en este caso fue la de una república representativa popular federal, cuyas partes integrantes eran Estados independientes, libres y soberanos en su administración y gobierno interior, en los términos de la propia Constitución.

De acuerdo con el artículo 1º de las Bases Constitucionales de 1835 y de las "Siete Leyes" de 1836, derivadas de las Bases enunciadas, "La nación mexicana, una, soberana e independiente como hasta aquí, no profesa ni protege otra religión que la católica, apostólica, romana, ni tolera el ejercicio de otra alguna"; así mismo, "...el sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular", cuyo Supremo Poder Nacional continuaría dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (arts. 3º y 4º).

Las Bases Orgánicas de 1843 señalaron también en su artículo 1º que "La nación mexicana, en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa popular".

De la misma manera, en el artículo 39 de la Constitución Federal de 1857 se reconoce que "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". Así mismo, "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" (art. 40).

El 10 de abril de 1864 Maximiliano de Habsburgo acepta la Corona de México, y el 10 de abril de 1865, ya como Emperador, expidió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano por medio del cual se estableció como forma de gobierno "la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico", en cuya ausencia "la Emperatriz, su augusta esposa, se encargará, *ipso facto*, de la regencia del imperio". "El Emperador representa la Soberanía Nacional, y, mientras otra cosa no se decreta en la organización definitiva del Imperio, la ejerce en todos sus ramos, por sí o por medio de las autoridades y funcionarios públicos" (art. 4°).

Por último, Benito Juárez, conforme al decreto de 8 de noviembre de 1865, prorrogó sus funciones como Presidente de la República por la imprescindible necesidad de las circunstancias de la guerra, estableciéndose en el mismo decreto que para cumplir el deber sagrado de devolver al pueblo los poderes que le confió, entregaría el gobierno al nuevo Presidente que se eligiera, tan pronto como la condición de la guerra permitiera que se hiciera constitucionalmente la elección; y que cuando se acabara de restablecer la acción del gobierno nacional en toda la república, el pueblo podía elegir a sus mandatarios con plena libertad. La convocatoria para la elección de los Supremos Poderes, se expidió el 14 de agosto de 1867.

Una vez expuesto lo anterior, procedemos a una breve exposición en torno a la definición de la democracia.

La «Democracia», como tantos otros términos centrales de la política (incluyendo «política»), tiene un origen griego y resulta de la combinación de dos palabras más cortas, *demos* y *kratos*. Ambos términos tienen más de un significado. *Demos* podría significar todo el cuerpo ciudadano que vive dentro de una polis particular o ciudad-Estado, aunque también suele usarse para definir «la plebe», «la muchedumbre» o «los órdenes inferiores». *Kratos* podría significar «poder», o bien «gobierno», que no es lo mismo. Es perfectamente posible concebir grupos o individuos que tengan el poder sin gobernar en el sentido oficial y visible.<sup>6</sup>

A propósito del término democracia Giovanni Sartori escribe: "Siempre que preguntamos: ¿Qué es eso? la primera respuesta que viene al pensamiento es una explicación de la palabra que "eso" representa. En el caso de la democracia, la forma más común de definirla es retroceder hasta el significado etimológico de la palabra. Esta es la que yo llamo democracia etimológica y en este caso nuestra definición será: Democracia es el gobierno del pueblo".<sup>7</sup>

La Real Academia Española de la Lengua define a la democracia como la "Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno", así como el "Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado".<sup>8</sup>

Por su parte, Victor de Santo la define como el "Sistema de gobierno en que el pueblo ejerce el poder directamente a través de sus representantes. En la acepción moderna y generalizada, *democracia* es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de ella elige su forma de gobierno y, por lo tanto, sus gobernantes. Expresado de otro modo, y utilizando las palabras de Lincoln, el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo".<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Arblaster, Anthony, *op. cit.*, 1992, p.25.

<sup>7</sup> Aspectos de la Democracia, México, Limusa-Wiley, S.A., 1965, p. 31.

<sup>8</sup> [www.rae.es/](http://www.rae.es/)

<sup>9</sup> Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Buenos Aires, ediciones Universidad, 1996, p. 326.

Así mismo, Ignacio Burgoa explica que "La democracia aglutina sistemáticamente diversos principios cuyo conjunto implica su caracterización como forma de gobierno. Es un sistema en que estos principios se conjugan en declaraciones dogmáticas del orden jurídico fundamental del Estado, en instituciones jurídico-políticas, en demarcaciones normativas al poder público y en los fines estatales a cuyo servicio éste se ejercita. La falta de algunos de tales principios, dentro de un régimen político determinado, merma o elimina su auténtica calificación como democrático, aunque proclame los demás. El concepto de democracia es, por tanto, polifacético, pero sus diferentes aspectos no pueden estimarse aisladamente para distinguirlo, sino que es menester apreciarlos en su conjunto para elaborarlo". Y advierte que "... la democracia, como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto que se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución. Es precisamente en este orden donde se deben combinar todos los elementos que la peculiarizan a efecto de que el sistema gubernativo implantado en un Estado merezca el nombre de "democrático", enfatizando que su origen, su contenido y su finalidad es el pueblo, diferenciadamente en sus dos acepciones".<sup>10</sup>

Para Anthony Arblaster "Una acepción común del término democracia es «gobierno del pueblo», o al menos de los representantes elegidos por el pueblo, dado que generalmente se acepta, errónea o acertadamente, que en los grandes Estados modernos la gente no puede gobernarse por sí misma. En la práctica significa gobierno de los representantes de la mayoría del pueblo".<sup>11</sup>

Como podemos observar, la democracia es un concepto que carece de significado único, preciso y comúnmente aceptado; sin embargo, generalmente en todas las definiciones que se han planteado, independientemente de lo complejas o sencillas que estas parezcan, está presente la idea del poder popular, de una situación en que el poder descansa en el pueblo.

"Es una idea inherentemente discutible y modificable. Como «libertad», «justicia», «derechos humanos», etc., «democracia» es un término que, cualquiera que sea su significado preciso, siempre será para muchos un caro principio o ideal político, y sólo por esa razón es probable que nunca llegue a tener un significado único. Hay, por tanto, buenas razones para pensar que la historia dejará atrás a quienes intenten definir la democracia sólo en términos de realidades, como un tipo de sistema político o cultura que algunas sociedades tienen y otras no. Es probable que la democracia siga siendo no sólo un concepto discutible sino también un concepto crítico: es decir, una norma o ideal mediante la cual se prueba la realidad y se descubre que es insuficiente. Siempre será posible y extender el ejercicio de la democracia. Esto no quiere decir que la democracia perfecta sea finalmente alcanzable, como tampoco lo son la libertad o la justicia perfectas. Significa que la idea y el ideal funcionan más como un correctivo a la complacencia que como un estímulo a esa complacencia".<sup>12</sup>

Ya dentro del presente trabajo se expondrá la importancia o el uso que se ha dado a la democracia en nuestro país; por ahora, empecemos por definirla, pues como ya se indicó, en torno al término "democracia", existen muchas y muy variadas definiciones.

Sin embargo, "...definir la democracia es importante porque establece qué cosa esperamos de la democracia. Si definirla es explicar qué significa el vocablo, el problema se resuelve rápido,

<sup>10</sup> Diccionario Jurídico, México, Porrúa, p. 110

<sup>11</sup> *Op. cit.*, p. 11.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 15.

basta saber un poco de griego. La palabra significa, literalmente, poder (kratos) del pueblo (demos). Más de esta manera habremos resuelto sólo un problema de etimología: únicamente se ha *explicado el nombre*. Y el problema de definir la democracia es mucho más complejo. ¿Para qué? El que la palabra democracia tenga un preciso significado literal o etimológico, no ayuda en nada para entender a cuál realidad corresponde..., cuando se considera una democracia en cuanto a la definición etimológica del concepto, la insuficiencia es de la definición y no de la realidad. Al afirmar lo anterior no se quiere decir que el significado literal no tenga importancia, pues si bien no puede agotar el discurso sobre la democracia, es cierto que lo abre y lo introduce".<sup>13</sup>

Y esa es precisamente nuestra primera tarea en el desarrollo de este trabajo: analizar qué es la democracia, delimitar su esencia tomando como base el conjunto de mandatos constitucionales que le dan cuerpo a ésta en nuestro país.

Así, nuestra Constitución Política en su artículo 39, en correlación con el 40 y 41, dispone, que el pueblo adoptó la democracia como forma de gobierno y al constituirse en una república representativa, democrática y federal, y ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y de los Estados en el ámbito de su respectiva competencia, cuya renovación se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las bases que el mismo ordenamiento establece.

De acuerdo con estos preceptos, se obtiene de la democracia una comprensión *adjetiva o procedimental* como las reglas del juego; y una *sustantiva*, como el resultado del juego verdaderamente democrático. La primera contiene toda una serie de reglas que van desde señalar los mecanismos para elegir a quien está autorizado a tomar las decisiones al ejercer el poder político y bajo qué procedimientos. La sustantiva consiste en la suma de medidas que son el resultado de ser regido realmente de manera democrática.

Sin embargo, una concepción de la democracia es desarrollada en forma más amplia en el artículo 3º, fracción II, inciso a), que expresa:

**"a) Será democrático (el criterio que orienta la educación), considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".**

Entonces la democracia no es solamente una forma de gobierno, sino también un modo de vida. Como forma de gobierno es una clase de régimen político cuya autoridad soberana y la titularidad del poder político reside en el pueblo,<sup>14</sup> no en uno o unos cuantos individuos. Sin embargo, la democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia: la democracia como modo de vida. Por esta razón, no debe ser identificada exclusivamente con el

<sup>13</sup> Sartori, Giovanni, *¿Qué es la Democracia?*, México, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1993, pp. 3-10.

<sup>14</sup> El término soberanía ha sido definido en múltiples y variadas formas; la misma doctrina, que es abundante, le ha atribuido un contenido no siempre coincidente. Ahora bien, lejos de exponer las múltiples y divergentes teorías que se han sustentado por los doctrinarios de todos los tiempos en torno al mismo y para el solo efecto de que se comprendan los preceptos 39, 40 y 41 constitucionales -que tratan sobre el particular- partimos de la consideración de distinguir entre el titular de la soberanía y el sujeto de la soberanía. El primero es aquella entidad que tiene la fuerza o la autoridad suficiente para decidir la forma de existencia política de la sociedad, entidad que para el pensamiento democrático no puede ser otra que el pueblo; en cambio, el sujeto de la soberanía lo es la comunidad jurídicamente organizada y políticamente unificada, es decir, el Estado.

gobierno, sino además, debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma.

Al respecto, José de Jesús Covarrubias comenta que "...la democracia es una forma de vida y cuyas aristas son en todos los órdenes de la sociedad, se abarcan todos los espectros, social, económico y político; por ello, la democracia es un sistema de vida, de valores y principios que deben ser inculcados a la niñez desde su más tierna infancia a través de un proceso educativo, el cual es permanente y debe sembrar en las neuronas de las generaciones el proyecto que se determine hacia el futuro. Así, *la educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición del conocimiento y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social*".<sup>15</sup>

Los anteriores comentarios se refuerzan si continuamos con la lectura del precepto constitucional y fracción que venimos comentando, pues los criterios orientadores de la educación del Estado y de toda la educación básica que se imparte en México, buscará el progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres y los fanatismos, asimismo:

"b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos".

Entonces, el fin de la educación en México es el que la democracia sea un estilo de vida con el objeto de mejorar las condiciones de vida de la sociedad; pero como se verá más adelante, en la realidad todavía estamos muy lejos de cumplir con dicho fin.

De la misma manera, para conseguir y asegurar esa forma de vida fundada en el constante mejoramiento, económico, social, cultural del pueblo, el Estado mexicano deberá organizar un sistema de planeación que permita el crecimiento económico con la finalidad de democratizar al país en lo político, social y cultural.

En efecto, del artículo 25 constitucional, en correlación con el 26 del mismo ordenamiento, se desprende que la planeación debe ser democrática a través de los diversos sectores sociales, ya que recogerá sus aspiraciones y las incorporará al Plan Nacional de Desarrollo. Esto se complementa con el hecho de que el Estado como rector del desarrollo nacional, tiene como finalidad: garantizar que el desarrollo sea integral, fortalezca a la soberanía de la nación, a su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución de la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

---

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 45.

Con esta arista se cumplimentan los contenidos sociales, culturales, y económicos de los valores y principios democráticos que recoge nuestra Constitución<sup>16</sup> además de los principios que la actual Ley de Planeación (D.O.F. 05/01/1983) establece, al señalar que sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto establecer:

I. "I. Las normas y los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la función pública federal.

II. La base de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las Entidades Federativas, conforme a la legislación aplicable.

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan y los programas a los que se refiere esta ley.

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas" (art. 1º de la Ley de Planeación).

Así, la planeación deberá llevarse con medios para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Mexicana, conforme a los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, económico y cultural.
- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social.
- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos de la calidad de vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático; republicano, federal y representativo que la Constitución establece.
- El respeto irrestricto a las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.

---

<sup>16</sup> Entre otros, evitar la discriminación motivada por origen étnico o racial, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana (art. 1º); derecho a la educación (art. 3º), igualdad ante la ley, derecho a la salud, derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, derecho a decidir libremente sobre el número y espaciamiento de los hijos, derecho a un medio ambiente adecuado, el derecho que tienen los menores a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. (art. 4º); Derecho al trabajo (art. 5º); libertad de expresión (art. 6º); libertad de escribir (art. 7º); derecho de petición (art.8º); libertad de asociación (art. 9º); garantías de seguridad jurídica (arts. 13 a 23); libertad de creencias (art. 24 y 130); desarrollo económico nacional mediante la participación de los sectores social, público y privado (art. 25 a 28); derecho a la seguridad social (art. 123); etc.

- El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional (véase art. 2º de la Ley de Planeación).

Como vemos, en el cumplimiento de las anteriores disposiciones no sólo son corresponsables todas las autoridades del país o las instituciones centralizadas, descentralizadas, de educación, etc., sino también lo debe ser el pueblo en general, pues la participación de éste en el poder político y en la toma de decisiones es, sin duda alguna, uno de los principales valores de la democracia. Sin embargo, es necesario aclarar que esta última puede ser directa, indirecta o mixta.<sup>17</sup>

### 1.1.1 Directa o pura

La democracia directa o pura está basada en el principio de autogobierno en la que las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos. "Este modelo se obtiene de la intervención de los ciudadanos atenienses en la aprobación de leyes y decretos; reunidos en asamblea -en la plaza pública- después de escuchar el texto del proyecto de ley o decreto, hacían uso de la palabra a favor o en contra y posteriormente votaban en su aprobación o desechamiento".<sup>18</sup>

"El sistema también se desarrolló en la república romana a través de las centurias formadas por ciudadanos que votaban las decisiones políticas y las leyes. El fenómeno se presentó con relativa facilidad en las estructuras políticas mencionadas porque constituyeron ambientes propicios para la aplicación del sistema descrito, debido al reducido número de personas que formaban las ciudades".<sup>19</sup>

Como podemos ver, esta forma de participación popular sólo puede realizarse en Estados reducidos tanto por su población como por su territorio, pues en los Estados actuales no es posible que la ciudadanía participe directamente en la elaboración de leyes y en las decisiones del Estado.

En *El Contrato Social*, Juan Jacobo Rousseau por ejemplo, en cuanto a la democracia directa, señalaba que era la forma ideal de gobierno, por lo que hace a la democracia representativa consideraba que la soberanía no puede ser representada porque es inalienable e indivisible: "La soberanía no puede ser representada de la misma manera que no puede enajenarse. Consiste esencialmente en la voluntad general, y esta no puede delegarse... El pueblo inglés piensa que es

<sup>17</sup> La democracia puede ser clasificada atendiendo a los diversos criterios y puntos de vista del que parten los múltiples autores y que se resumen en tres:

I. Por su realización histórica en: a) antigua, b) moderna, y c) contemporánea.  
II. Por la forma de participación del pueblo en: a) directa, b) indirecta o representativa, y c) semidirecta.

III. Atendiendo a su concepción ideológica en: a) democracia gobernada y b) democracia gobernante.  
Considerado lo anterior, creemos que la segunda, clasificación de democracia es la que se ajusta a las necesidades de nuestros tiempos, por lo cual, solo nos abocaremos al sentido de la misma. (Nota: la clasificación presentada es tomada de Domínguez Muñoz, Felipe de Jesús. "La Cláusula de Gobernabilidad en un Sistema de Partidos Competitivo", en Orozco Henríquez, J. Jesús, (compilador), Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p.177.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 184.

<sup>19</sup> Sánchez Bringas, Enrique, Derecho Constitucional, cuarta edición, México, Porrúa, 1999, p. 314.

libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como éstos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada".<sup>20</sup>

Por lo tanto, reconoció que no existirá jamás verdadera democracia porque ésta presupone muchas cosas difíciles de encontrar unidas: "Primeramente, un Estado muy pequeño, en donde se pueda reunir el pueblo y en donde cada ciudadano pueda sin dificultad conocer a los demás. En segundo lugar, una gran sencillez de costumbres que prevenga o resuelva con anticipación la multitud de negocios y de deliberaciones espinosas; luego mucha igualdad en los rangos y en las fortunas, sin lo cual la igualdad de derechos y de autoridad no podría subsistir mucho tiempo; y por último, poco o ningún lujo, pues éste, hijo de las riquezas, corrompe tanto al rico como al pobre, al uno por la posesión y al otro por la codicia".<sup>21</sup>

### 1.1.2 Indirecta o representativa

Debido a la amplia extensión territorial y el incremento poblacional, junto con el enorme crecimiento de las funciones, que hicieron cada vez más difícil la actividad estatal, surge la democracia indirecta o representativa que como su nombre lo indica, es aquella en que las decisiones no son tomadas directamente por los ciudadanos, sino que estos eligen representantes para el mencionado fin.

Maurice Duverger define a la democracia representativa como "...el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes".<sup>22</sup>

"James Madison junto con Alexander Hamilton y John Jay atacan a la democracia directa como el gobierno del "populacho" y la contienden con la idea republicana -que encarna a la democracia representativa- que consiste en la delegación del gobierno a unos cuantos ciudadanos elegidos por el resto".<sup>23</sup>

Dado que en la actualidad nuestro país cuenta con casi cien millones de personas<sup>24</sup> y que es prácticamente imposible reunir a semejante cantidad de ciudadanos en un solo lugar para que decidan sobre los asuntos políticos del país, sin intermediarios, es de concluirse que sólo a través de las elecciones, aquéllos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas (Poder Legislativo) y gubernativas (Poder Ejecutivo) para un periodo determinado. En virtud de lo anterior, "...se ha dicho que actualmente la aplicación práctica de este régimen de gobierno importa tres grandes principios: un principio orgánico, de estructura interna, que es la separación de poderes; un principio dinámico, que es la existencia de partidos políticos; un principio de integración de las autoridades públicas, que es el sufragio".<sup>25</sup>

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 233.

<sup>21</sup> Rousseau, Jean-Jaques, El Contrato Social, México, Diana, 2001, pp. 257 y 258.

<sup>22</sup> Los Partidos Políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 194.

<sup>23</sup> Flores, Imer B., "Democracia y Participación: consideraciones sobre la representación política", en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional del Derecho Electoral, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 200.

<sup>24</sup> De acuerdo con el censo general de población y vivienda llevado a cabo en el año 2000, somos 97, 483, 412 personas en el país, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>25</sup> Domínguez Muñoz, Felipe de Jesús, *op. cit.*, p. 179.

Debido a que estos temas se tratarán posteriormente, sólo nos concretamos a señalar aquí que es, en efecto, el régimen de democracia indirecta o representativa la que actualmente practicamos, pues nuestra Constitución política señala que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática (art. 40), cuya soberanía reside en aquél (art. 39) y la ejerce por medio de los Poderes de la Unión (art. 41): el Poder Legislativo que se deposita en un Congreso General (art. 50) dividido en dos Cámaras, una de Diputados, que se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años (art. 51); y otra de Senadores que se renovará en su totalidad cada seis años (art. 56). El Poder Ejecutivo que se deposita en un solo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (art. 80), electo por voto directo (art. 81) y cuyo cargo durará seis años (art. 83); y el Poder Judicial (art. 94), el cual, por no ser compuesto o designado mediante sufragio popular no será tratado en este trabajo.

### 1.1.3 Semidirecta o mixta

Como ya lo hemos mencionado, la democracia directa es adecuada para las sociedades pequeñas o simples, mientras que la representativa es propia para sociedades complejas. En este sentido, las sociedades en la actualidad parecen darle la razón a aquellos que afirman que el pueblo no puede ni debe gobernar, es decir, que no debe acordar otro asunto más que designar quien ha de decidir por ellos. "Empero, no hay formas puras ni de democracia directa ni representativa. De hecho, en las últimas décadas gradualmente se ha reconocido que las instituciones de democracia directa son la salvaguarda para la democracia misma. Por esta razón, en la actualidad encontramos en la moderna democracia representativa algunos elementos de la antigua democracia directa que representan una devolución de poder del gobierno a la sociedad..."<sup>26</sup>

Por ello, la democracia semidirecta consiste en la combinación de la democracia directa y la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se toman las decisiones.

Ahora bien, el tema de los procedimientos e instituciones de democracia semidirecta han generado dos grandes posiciones, a nuestro modo de ver, extremas pero útiles para efectos de su posibilidad de aplicación práctica y real en nuestro país.

En la primera de ellas, se tiende a objetar estas figuras por considerarse que van en contra, precisamente, de las instituciones de democracia representativa, con lo cual las asambleas legislativas (o congresos) quedarían en un estado no sólo de suspensión sino hasta de entredicho, cuando un procedimiento de éstos tuviera una consecuencia notoriamente divergente a la tomada por la asamblea.

Sin embargo, frente a la anterior posición, tenemos a la opuesta en la que se busca que hasta el menor detalle o resolución adoptada por alguna asamblea o autoridad, sea llevada a su aprobación o rechazo por el electorado de una comunidad.

Consideramos que el adoptar alguna de estas dos posiciones, no nos llevarían a conclusión efectiva alguna, puesto que creemos que la discusión sobre la viabilidad de la aplicación de algunas formas de participación ciudadana en nuestro país ha pasado a un segundo término, en virtud de que éstas son ya una realidad en muchos de los textos constitucionales y legales de las Entidades Federativas; y existe un innegable crecimiento de ellas.

---

<sup>26</sup> Flores, Imer B., *op. cit.*, p. 201.

Las formas más conocidas de democracia semidirecta son:

a) REFERÉNDUM. La Real Academia Española de la Lengua señala que proviene del latín referéndum, gerundivo de regere; y lo define como "El procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone".<sup>27</sup>

Víctor de Santo apunta que es "La institución de una forma de gobierno en la cual las asambleas elegidas sólo deciden ad referéndum y deben someter sus decisiones a la aprobación del conjunto de los ciudadanos".<sup>28</sup>

Para Ignacio Burgoa es "El acto decisorio por virtud del cual los ciudadanos emiten su voto adhesivo o repulsivo a cualquier medida gubernativa que conforme a la Constitución o a la ley deba ser sometida a su aprobación, sin que el sentir mayoritario de los mismos sea la fuente creativa de tal medida sino llanamente su confirmación o rechazamiento".<sup>29</sup>

"En una definición sencilla y un tanto arbitraria (tómese en cuenta los cientos de países en los que existen figuras que llevan esta denominación), podríamos afirmar que el referéndum, es un procedimiento mediante el cual el cuerpo de electores o ciudadanos de un Estado es invitado a manifestar su opinión sobre un acto legislativo o de carácter constitucional relativo a la vida del mismo".<sup>30</sup>

Nosotros definimos al referéndum como la figura de participación ciudadana por medio de la cual los ciudadanos emiten su opinión a favor o en contra del acto de gobierno o ley, sometido a su consideración.

b) PLEBISCITO. La Real Academia Española de la Lengua señala que es la "Consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre soberanía, ciudadanía, poderes excepcionales, etc".<sup>31</sup>

Así mismo, es entendido como aquel "Acto extraordinario o independiente, en el que se consulta al electorado sobre una cuestión vital del Estado, Se trata de un acto excepcional, relacionado a un problema de hechos sobre la estructura del Estado o de su gobierno; no afecta a actos de índole legislativa".<sup>32</sup>

Al plebiscito también se le define como "... la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, político, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica".<sup>33</sup>

<sup>27</sup> www.rae.es

<sup>28</sup> Santo, Víctor de, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Buenos Aires, ediciones Universidad, 196, p. 747.

<sup>29</sup> *Op. cit.*, p. 378.

<sup>30</sup> Vázquez Alfaro, José Luis, "Viabilidad del Referéndum Constitucional en el Ordenamiento Federal Mexicano", en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), Democracia y Representación en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 355.

<sup>31</sup> www.rae.

<sup>32</sup> De Santo, Víctor, *op. cit.*, p. 679.

<sup>33</sup> Arteaga Nava, Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford, 2002, p. 90.

Para nosotros el Plebiscito es aquella figura de participación directa por medio de la cual los ciudadanos emiten su voto con la finalidad de dar su opinión acerca de una decisión de carácter meramente político.

c) INICIATIVA POPULAR. "Consiste en 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".<sup>34</sup>

Las normas jurídicas establecen, generalmente, que la propuesta legislativa debe ser presentada por un porcentaje del cuerpo electoral o por un grupo de ciudadanos, y puede consistir en un proyecto de ley específico, o bien, en la solicitud para que el poder correspondiente regule sobre alguna materia.

d) LA REVOCACIÓN DE PODERES. "Esta institución... consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con sus mandatos o han perdido la confianza que en ellos se había depositado".<sup>35</sup>

Enrique Sánchez Bringas la define como la institución que "...consiste en destituir de su cargo al servidor público de elección ciudadana cuando lo solicite así un número determinado de electores que perdieron la confianza en él".<sup>36</sup>

Conforme a los conceptos anteriores, no puede desconocerse ciertamente que en estos procedimientos participativos, la mayoría de las veces, "...no están precedidos de un debate sobre las cuestiones a decidir y, en esta medida, al recordar que la participación es tomar parte en persona en un asunto, pareciera que el concepto de democracia participativa es impreciso; por lo que pareciera que para hablar de verdadera participación debe ponerse énfasis en los grupos pequeños intensos".<sup>37</sup>

Aunado a lo expuesto anteriormente, se puede afirmar con Sartori que "...los procesos de consulta popular pueden provocar una "emocionalización emotiva de la política"; posiciones maniqueas, en las que se conduzca a una situación de decisión de suma cero, excluyente de las minorías, y la polarización del pueblo, en la que prevalezca la tiranía sistemática de las mayorías; en cierta forma puede provocar el debilitamiento de la democracia representativa; traducirse en una exención de la responsabilidad política de gobierno, los legisladores y sus partidos; establecimiento de gobiernos asambleistas; legitimación de gobiernos autocráticos o totalitarios y de sus decisiones antidemocráticas, y el determinismo de los temas a decidir y de las posibles soluciones, en un sistema generalmente bipolar".<sup>38</sup>

Nosotros sin embargo, creemos que estas figuras de participación ciudadana tienden a enviar señales por parte de los electores a los congresos o autoridades gubernativas, cuando

<sup>34</sup> Domínguez Muñoz, Felipe de Jesús, *op. cit.*, p. 179.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 180.

<sup>36</sup> *Op. cit.*, p. 351.

<sup>37</sup> Silva Adaya, Juan Carlos, "Defensa Integral de los Derechos Políticos de la Democracia Participativa", en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 1235.

<sup>38</sup> Democracia y Constitución, trs. Ángela Collado Ais y Manuel Bonachela Mesa, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 249-272.

aquéllos perciben que los representantes a los que eligieron no han cumplido con los programas que promovieron durante sus campañas políticas, por lo que a estos mecanismos de participación ciudadana se les debe ver como parte del sistema de frenos y contrapesos al interior de la estructura del país, de carácter verdaderamente constitucional y, por lo tanto, democrático y respetuoso de los derechos de los ciudadanos.

Creemos además, que la conveniencia de regular constitucionalmente estos instrumentos de participación ciudadana derivan de la utilidad que éstos pueden representar para que la ciudadanía aprenda cómo participar en la toma de decisiones, mediante mecanismos adecuados que resulten congruentes con el total de ciudadanos consultados, despierten y capten su atención e interés proporcionando los elementos informativos para generar una decisión con conocimiento de causa.

Estos instrumentos de democracia participativa resultan también convenientes para la toma de decisiones en las que no parecen muy funcionales los mecanismos e instituciones de la democracia representativa, como pudieran ser los casos que impliquen riesgos para la Nación, o que tengan consecuencias irreversibles para el desarrollo y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, tal como lo establece nuestra Constitución.

Por ello, como ya lo afirmamos anteriormente, las consecuencias tanto jurídicas como políticas y económicas de los resultados de la aplicación de estos mecanismos de participación directa, son los que ahora se deben discutir, no la viabilidad de unos o de otros; creemos que esto resulta ya ocioso, debemos discutirla sí, pero para que la ley, que es la que regularía estas figuras, acote los derechos de todos, establezca cuáles son sus consecuencias jurídicas y finalmente la población esté atenta, satisfecha y convencida de que cada vez que se convoque a alguna de estas formas de participación ciudadana, su voluntad va a ser respetada.

## 1.2 Sistema Electoral

Ya ha quedado asentado anteriormente que la participación del pueblo en el poder político es una de las principales características de la democracia; hemos dicho también que en las sociedades pequeñas o simples, la democracia puede ser ejercida directamente por los miembros del grupo, esto es, nadie decide por ellos, cada uno expresa su voluntad y su decisión debe ser respetada en la asamblea; sin embargo, en las sociedades de hoy, debido a su enorme crecimiento (en todos los órdenes), surge la preocupación de éstas por encontrar mejores mecanismos para integrar de manera legítima, órganos de representación con el propósito de que las distintas fuerzas políticas que conforman una sociedad participen, de acuerdo a la voluntad popular, en el proceso de toma de decisiones. Es así como la democracia ha adquirido su adjetivo actual: democracia representativa.<sup>39</sup>

Es por eso que los sistemas electorales, sin duda alguna, están vinculados estrechamente con la transmisión del poder, ya que es a través de estos procesos de participación colectiva que es posible transmitir pacíficamente el poder de unas manos a otras, por ello se menciona con

---

<sup>39</sup> “Etimológicamente, “representar” es volver a presentar y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. Esto es, actuar en nombre o por cuenta de otra cosa o persona. Por ende, al sujeto que representa se le conoce como “representante” y a la acción o hecho de representar, se le denomina “representación”. La diferencia específica que hace a la representación “política” es que el representante está vinculado al titular del poder político. Por tanto, en una democracia, los representantes deben encarnar al pueblo y a la voluntad popular”. Tomado de Flores, Imer B., *op. cit.*, p. 215.

frecuencia que los sistemas electorales posibilitan la renovación periódica de consensos, lo cual se refleja en la constitución de los órganos de representación popular.

Los sistemas electorales pueden definirse como los “diversos procedimientos que pueden ponerse en práctica para la elección de quienes deben desempeñar determinados cargos públicos”.

Por ello “...el sistema electoral se refiere al principio de representación política que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público,<sup>40</sup> es decir, el sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos;<sup>41</sup> en este sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes.

Para Dieter Nohlen “...los sistemas electorales determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno”.<sup>42</sup>

Como se puede ver, en efecto, los sistemas electorales pretenden resolver la necesidad de traducir en representación política el principio de soberanía popular y la voluntad de los ciudadanos expresada a través del voto. Sin embargo, como es sabido, no existe fórmula única para transformar votos en escaños; las posibilidades de hacerlo son muchas y pueden incorporar una gran diversidad de variables específicas. Es verdad que existen dos principios básicos de representación política: el mayoritario y el proporcional, pero de ambos resultan muy diversas especies e incluso combinarse, dando lugar a una amplia y extensa gama de sistemas electorales.

Esta situación ha generado preguntas acerca de cuál es el mejor sistema electoral, es decir, cuál es el que mejor se ajusta a los principios democráticos de soberanía popular y de representación política. Los estudiosos del tema han establecido argumentos a favor y en contra de uno y otro principio de representación, de uno y otro sistema electoral y de una y otra posibilidad de reforma.

Así, quizás haya que sustituir la pregunta acerca del sistema electoral perfecto por una que indague sobre el sistema electoral que más se adecue a las condiciones históricas y políticas de una nación; que mejor responda a las necesidades y procesos de conformación de las instituciones de representación y de gobierno, y que goce de la más amplia aceptación entre los actores políticos y la ciudadanía.

---

<sup>40</sup> Nohlen, Dieter, Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 11.

<sup>41</sup> “A través del voto se obtiene un gobierno con reconocimiento de la legitimidad democrática, por eso las elecciones son el corazón de la democracia. Pero los sistemas electorales no son mecanismos solamente técnicos, que den resultados previsibles en cualquier contexto; un mismo sistema puede producir resultados distintos en contextos históricos y sociales diferentes. Por eso el estudio de los sistemas electorales supone explorar la relación entre cambio social y sistemas electorales, a fin de buscar formas de representación que se adecuen de la mejor manera a la sociedad y a la cultura política y permitan un funcionamiento más eficiente”. Gómez Tagle, Silvia, “Representación en el Distrito Federal”, en Instituto Electoral del Distrito Federal, Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, México, IEDF, p. 235.

<sup>42</sup> *Op. cit.*, p. 39.

Nosotros consideramos que un sistema electoral es el mecanismo o procedimiento por medio del que la totalidad de votos validamente emitidos por los que tienen derecho a votar se convierten en escaños o bien, en poder público.

Por lo anterior, presentamos ahora un panorama de los diferentes y más conocidos sistemas electorales, comentando brevemente los argumentos que a favor y en contra que de cada uno de ellos se ha vertido:

### 1.2.1 Mayoritario

“Los sistemas mayoritarios tradicionalmente no procuran que la elección refleje la distribución de votaciones sino a un vencedor indiscutible. En este sentido, su propósito es elegir a un representante y, a la vez, elegir, aunque indirectamente, a un gobernante, legitimado por la regla de la mayoría”.<sup>43</sup>

Este sistema presenta dos modalidades:

#### a) Mayoría Absoluta

Está compuesta del 50%+1 del total de votos emitidos y se identifica con el modelo mayoritario de democracia. Sin embargo, ante este modelo de *mayoría simple* (50%+1) se puede requerir uno de *mayoría calificada o compleja*, al exigir una mayor cantidad de votos para conformar el principio de la mayoría (cualquier criterio preestablecido con la única condición de exceder del 50%+1, ya sean 55% o 66%). Por lo regular, el sistema de mayoría absoluta está asociado con más de una vuelta de votación y con limitaciones para el número de opciones que se pueden presentar en la segunda vuelta.

Ambos modelos de mayoría absoluta ofrecen una amplia base de legitimidad para el representante electo, así como para el que eventualmente ha de gobernar.

#### b) Mayoría Relativa

En otras ocasiones, ante la imposibilidad de lograr una mayoría absoluta, tanto simple como calificada o compleja, puede ser suficiente con una mayoría relativa, formada por aquél que obtiene el mayor número de votos, cualquiera que éste sea, y que se relaciona con el modelo pluralista de democracia, donde el ganador es aquel que queda en primer lugar aunque no sea por una mayoría absoluta.

La flexibilidad del modelo de mayoría relativa presenta grandes ventajas para el pluralismo y la tolerancia, porque con “cualquier mayoría” tenemos un ganador indiscutible aunque éste no logre el 50%+1 de los votos.

Los sistemas mayoritarios despliegan sus cualidades cuando se trata de elegir órganos que se integran en forma personal como los Poderes Ejecutivos. En la elección de Presidentes y/o Gobernadores, el sistema de mayoría explota su ventaja de sencillez y certeza en la designación del ganador. Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del cuerpo electoral, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los votantes.

---

<sup>43</sup> Flores, Imer B., *op cit.*, p. 224.

No obstante, la objeción más importante a los sistemas de mayoría tiene que ver con los efectos que producen como son los de sobre y subrepresentación, cuando se emplean para la elección de órganos legislativos. Con este tipo de sistema, un partido con mayoría, relativa o absoluta, puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobrerrepresentado, dejando a sus oponentes subrepresentados.

### **1.2.2 De representación proporcional**

A diferencia de los mayoritarios donde el triunfador toma todo, los sistemas proporcionales ponderan, un triunfo de todos, tanto de la mayoría como de la minoría, del consenso y del disenso, mediante las listas de partidos. En principio, los sistemas proporcionales parecen ser la mejor solución para las democracias representativas porque incluyen a la mayoría que aprueba y a la minoría que disiente de esa aprobación de la voluntad general, es decir, la representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral.

Así, el principio de representación proporcional se aplica a los sistemas que buscan equilibrar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por representación proporcional) en las que participan los partidos mediante listas de candidatos que los electores votan en bloque.

Sus defensores sostienen que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido los escaños correspondientes a la votación obtenida, disminuye los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo.

Por su parte los críticos del sistema proporcional aseguran que, si bien los órganos de representación electos por este medio pueden ser un fiel reflejo de las opiniones de la voluntad popular en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Afirman que para gobernar y legislar, se requiere de un mandato basado en las ideas predominantes de la sociedad, y no en el resultado de múltiples encuestas de opiniones desorganizadas.

Una crítica más a los sistemas de representación proporcional es en el sentido de que el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho a elegir a su propio representante; y tiene que conformarse con adherirse a la lista de un partido, a un programa, más que a un candidato determinado. En consecuencia, no aceptan que los sistemas de representación proporcional rompan el vínculo entre representante y representado asegurado, en cambio, por los sistemas de mayoría en cualquiera de los modos que ya hemos explicado.

### **1.2.3 Mixto**

Por lo regular, el mixto es un sistema que mezcla elementos de los sistemas de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: el porcentaje del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como un mecanismo que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Existen muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la

determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

Se sostiene que los sistemas mixtos intentan rescatar lo mejor de los sistemas de mayoría y de representación proporcional. En ellos se conserva la relación representante-representados, propia de la elección uninominal, a la vez que se evitan los efectos de sobre y subrepresentación, que se supone son inherentes a los sistemas de mayoría.

Una vez expuesto lo anterior, y antes de precisar qué sistema electoral establece nuestro derecho para la elección de representantes populares, creemos conveniente hacer dos acotaciones para la mejor comprensión de los mismos.

La primera se refiere a quién se elige en la votación, ya sea a una persona o a una lista de partido. En los sistemas mayoritarios generalmente se debe elegir al candidato que obtiene la mayoría absoluta o relativa de votos, mientras que en los proporcionales se debe reflejar la distribución de los votos entre los partidos. La diferencia significativa es el voto por una persona o por una lista de partido. En el primero básicamente votamos por personas; aquí si nos importa quién es quién, esto es, la persona concreta con nombre propio; en tanto que en el segundo votamos por el partido y su lista, sin importar realmente quién es el elegido.

Así mismo, las mencionadas listas partidistas pueden ser: a) *cerradas*, lo que significa que se elige a los candidatos en el orden determinado por el partido; y b) *abiertas*, lo que implica que no hay un orden predeterminado y se deja a los votantes expresar una o más preferencias. Las primeras reservan el dominio absoluto de la elección de sus candidatos al partido; en cambio las segundas, dan al electorado el control de la selección, al disminuir la fuerza de la cúpula partidista y debilitar algunas de sus prácticas autoritarias.

La segunda es sobre el sentido de que el derecho al voto está vinculado esencialmente al nacimiento en algún lugar del territorio nacional y a la residencia en el lugar donde se ejerce este derecho, de ahí la importancia de delimitar el espacio geográfico o territorio en el cual se vota y al cual se representa.

De acuerdo con lo anterior, el sistema electoral adoptado por nuestra legislación es el sistema mixto con dominante mayoritario, con listas bloqueadas y cerradas. Sistema en que nuestro territorio nacional, para efectos de la elección a cargos de representación popular, los Estados de la República y el Distrito Federal constituyen la circunscripción electoral para la elección de 96 de los 128 Senadores de la República, es decir, tanto los electos por el principio de mayoría relativa (64) como los electos por el principio de primera minoría (32). El territorio o circunscripción nacional es la que corresponde a la elección de Presidente de la República y de los 32 Senadores electos por el principio de representación proporcional.

Para el caso de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, deben ser registradas dos fórmulas de propietario y suplente necesariamente debiéndose especificar el orden de prioridad, en virtud de que el partido político que obtenga por sí mismo el segundo lugar en la votación recibe una senaduría de primera minoría, la cual es asignada a la primera fórmula registrada. Así mismo, deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.

El sistema para la elección de Diputados Federales consiste en que de los 500 Diputados de que se compone esa Cámara, 300 son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional. En consecuencia, para la elección de Diputados de mayoría relativa, se define la extensión territorial en el mismo número de distritos electorales uninominales. Por su parte, para la elección de los Diputados de representación proporcional, el territorio nacional es dividido en 5 circunscripciones plurinominales cuya base de integración son las diferentes Entidades Federativas.<sup>44</sup>

La candidatura para los Diputados electos por el principio de mayoría relativa se postula por fórmula integrada por un candidato propietario y un suplente, y tienen una relación directa con los electores de su distrito electoral uninominal, en tanto que esta relación no existe en el caso de los Diputados electos por el principio de representación proporcional, esto es, en el primer caso los candidatos realizan campañas electorales en su distrito electoral para atraer el voto de los ciudadanos, en competencia con los candidatos de los demás partidos políticos al mismo cargo y triunfa el que obtiene más votos.

Por su parte, el acceso a la función legislativa de los candidatos a Diputados de representación proporcional, la candidatura se postula por lista regional (por circunscripción plurinominal), en la que aparecen igualmente un candidato propietario y un suplente para cada diputación a elegir por este principio. Las listas son registradas por los partidos políticos, únicos que actualmente pueden registrar candidatos a cargo de elección popular en las elecciones en México.

Ambos tipos de Diputados tienen iguales obligaciones y derechos en el ejercicio de su función representativa, lo único que cambia entre unos y otros es el principio y la forma de su elección.

### **1.3 Partido Político**

Hoy en día, los partidos políticos constituyen elementos fundamentales para la existencia y el funcionamiento del régimen político de la democracia representativa. En la medida en que las sociedades crecieron para volverse cada vez más pobladas y complejas, los partidos se fueron imponiendo en la realidad como asociaciones de individuos que compartían objetivos e intereses comunes, llegando a convertirse en la modalidad por excelencia para la participación política y a tener una influencia decisiva en la vida del Estado democrático moderno.

Así, "...de verse injustificada la formación de los partidos políticos, se pasó a considerarlos como un mal necesario y posteriormente como cauces de comunicación entre la sociedad y el Estado, hasta llegar a concebirllos como instrumentos imprescindibles para el funcionamiento de los órganos representativos,"<sup>45</sup> por ello, se ha venido sosteniendo que los partidos políticos son consubstanciales a la democracia, de forma que aquéllos no son posibles sin ésta, ni ésta sin aquéllos.

---

<sup>44</sup> Para mayor comprensión sobre la división del territorio nacional en circunscripciones plurinominales, véase el tema relativo a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el Capítulo 4 de este mismo trabajo, p. 171.

<sup>45</sup> Núñez Jiménez, Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 76.

De esta manera tenemos que un Partido Político es un "Grupo de personas organizado con el fin de ejercer o influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general".<sup>46</sup>

"Un partido político es un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, interés y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político para realizarlos".<sup>47</sup>

Enrique Sánchez Bringas sostiene que un partido político es "...la asociación formada por ciudadanos aglutinados por una misma ideología que tiene como objetivo alcanzar los cargos públicos de elección ciudadana para aplicar su programa o plataforma de trabajo".<sup>48</sup>

Nuestra Constitución Federal, en su artículo 41, fracción I, define a los partidos políticos como aquellas "entidades de interés público" que "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".

De acuerdo con lo anterior, consideramos que un partido político es aquella organización permanente de ciudadanos que coincide con determinada ideología y que tiene como fin hacer posible que los ciudadanos accedan a los cargos de elección popular para poder materializar su programa de trabajo.

Al respecto, Agustín Ricoy Saldaña comenta: "Se ha dicho, no sin razón, que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar central que ocupan no sólo en la integración de los órganos de representación y de gobierno, sino también por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil"; y continúa diciendo: "Por su importancia, los partidos son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay en este momento entidades capaces de sustituirlos".<sup>49</sup>

### 1.3.1 Características

En la actualidad es, de indudable trascendencia el papel que juegan los partidos políticos en la sociedad, por lo tanto, no debemos concebirlos como simples agrupaciones de ciudadanos con intereses particulares o de grupo, sino como constructores y actores principales de la democracia y que pueden ser, por tanto, los garantes de la profundización y consolidación de la misma.

Sobre las características generales para distinguir a un partido político de otros grupos o asociaciones, el maestro Leonardo Valdés comenta que: "Los partidos, para serlo, deben cumplir con ciertos requisitos. En primer lugar, persiguen el beneficio del conjunto por lo menos, de una parte significativa de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a elaborar y promover un

<sup>46</sup> De Santo, Víctor, *op. cit.*, p. 655.

<sup>47</sup> Martínez Silva, Mario y otro, Diccionario Electoral 2000, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 2000, p. 512.

<sup>48</sup> *Op. cit.*, p. 357.

<sup>49</sup> Los Partidos Políticos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1991, p. 16.

proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros individuos y sectores que conforman la sociedad".<sup>50</sup>

Por otro lado, los propios partidos deben de reconocerse como parte de un todo que los supera, porque la suma de proyectos elaborados por todos y cada uno define, de una u otra manera, el proyecto de nación que una sociedad debe adoptar como rumbo. En consecuencia, cada partido está obligado a reconocer la existencia de otros adversarios y a aceptar que éstos también pueden organizar y promover proyectos políticos, incluso radicalmente distintos al suyo.

Por otra parte, un partido debe decidirse a ser gobierno. Aunque diversos grupos políticos pueden aspirar a ejercer cargos de representación política, ese sólo hecho no quiere decir que lo hagan con eficiencia. Para gobernar, deben ofrecer juicios de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. Por lo tanto, es indispensable que los partidos se presenten como el canal de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes; bajo esta óptica, el partido es un organizador de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de tomar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad.

Creemos que una característica más, y quizá la central, consiste en que están obligados a reconocerse en la contienda electoral como actores principales de la lucha por el poder. Por eso, los partidos existen y se desarrollan en las sociedades en que esa lucha por el poder se procesa en el campo estrictamente electoral. Así, los partidos requieren de acuerdos básicos que les permitan mantener el espacio electoral como el ámbito privilegiado de competencia, incluso cuando resulten derrotados en las contiendas por el poder.

### 1.3.2 Sus principales funciones

Evidentemente, los partidos políticos desempeñan funciones específicas que, de acuerdo con la doctrina dominante han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: a) la social, y b) la institucional.

**a) Las funciones sociales.** Son aquellas que los partidos tienen como organizaciones que surgen del cuerpo social, ante el cual tienen responsabilidades, de entre las cuales destacan: 1) la socialización política; 2) la movilización de la opinión pública; 3) la representación de intereses; y 4) la legitimación del sistema político.

**1. La socialización política** implica la responsabilidad de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia. También tienen la obligación de promover los valores democráticos, la práctica de la tolerancia, el derecho al disenso y el respeto de los derechos humanos, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Para realizar las mencionadas tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, entre otros.

**2. La movilización de la opinión pública.** Corresponde a los partidos políticos permitir que se expresen las opiniones y criterios de la sociedad, y posteriormente concretarlos eficazmente. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

---

<sup>50</sup> *Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 7, México, Instituto Federal Electoral, 1991, p. 23.*

**3. La representación de intereses.** Respecto a esta función, Ricoy Saldaña comenta que: "En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día, los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios...",<sup>51</sup> sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son canales de diversos intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico que haga más redituable defender determinados intereses.

**4. La legitimación del sistema político.** Los partidos desempeñan una labor importante en la función legitimadora del sistema político, pues tienen un papel fundamental en la integración de los órganos del Estado mediante las elecciones y son órganos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder mediante elección, frente a los ciudadanos tiene la obligación de promover los procedimientos y las instituciones democráticas, así como la de velar por el respeto a los derechos fundamentales.

**b) Las funciones institucionales.** Son indispensables para la conformación de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del estado de derecho. Entre ellas destacan:

**1. El reclutamiento y selección de gobernantes,** que obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la administración de los asuntos comunes. Actualmente son los partidos los que escogen a los miembros de ese grupo e impulsan sus carreras políticas.

**2. La organización de las elecciones.** Implica la influencia de los partidos en la creación de las leyes de la materia, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

**3. La organización y composición de los poderes públicos,** principalmente del Poder Legislativo. "Los candidatos triunfadores de los partidos integran las Cámaras y conforman Grupos Parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del Congreso. En el caso del Poder Ejecutivo, los partidos triunfantes, además de que su candidato ocupa el más alto cargo, llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al Poder Judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura".<sup>52</sup>

De acuerdo con lo anterior y como ya ha quedado previamente asentado, los tres fines fundamentales que el orden constitucional mexicano reconoce a los partidos políticos son: 1) promover la participación del pueblo en la vida democrática, 2) contribuir a la integración de la representación nacional; 3) hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que los propios partidos postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Habida cuenta de la existencia de los partidos como entidades de interés público, la Constitución obliga al Estado a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen, conforme a las modalidades que establezca la ley. Entre esas condiciones, destaca el

<sup>51</sup> *Op. cit.*, p. 22.

<sup>52</sup> *Ibidem.*, p. 23.

mandato para que las organizaciones partidistas tengan acceso en todo momento a los medios de comunicación social, a fin de que puedan difundir sus planteamientos doctrinarios y sus posiciones ante los problemas nacionales. De igual forma han de contar con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del voto; así mismo, gozar de financiamiento público, entre otras que comentaremos más detalladamente en el capítulo siguiente.

#### 1.4 Autoridad Electoral

Dada la importancia de las elecciones como forma de expresión a través de la cual se ejerce la soberanía del pueblo, su organización se concibe como una función pública a cargo del Estado, que es el obligado por la ley a garantizar el alto interés público al que sirven las elecciones.

En efecto, puesto que la voluntad ciudadana que se expresa mediante el sufragio es la única fuente legítima para integrar los órganos de representación y de gobierno, es indispensable que aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo para alcanzar una adecuada integración de los órganos de representación política, se lleven a cabo con imparcialidad en beneficio de los derechos de los ciudadanos y los partidos políticos.

Es por eso que la integración de las instituciones y órganos que han de encargarse de la administración, organización, vigilancia, control y calificación de todas las actividades implicadas en los procesos comiciales, constituye uno de los elementos más importantes de todo sistema electoral. A dichas instituciones y órganos se les conoce en la doctrina como autoridades electorales.

Ahora bien, si por autoridad -como lo comenta Ignacio Burgoa- "... se entiende jurídicamente aquel órgano del Estado, que desempeña una función específica tendiente a realizar las atribuciones estatales en su nombre, bajo este aspecto el concepto de "autoridad" se traduce en un órgano del Estado, constituido por una persona o funcionario o por una entidad moral o cuerpo colegiado, que despliega ciertos actos en ejercicio del poder de imperio, tal como se desprende de la concepción contenida en el artículo 41 constitucional. En este sentido, por tanto, podemos observar que es el Estado el que crea sus propias autoridades mediante los diversos ordenamientos legislativos en los que se consigna su formación, organización y funcionamiento encausado por las bases y reglas que el mismo establece normativamente".<sup>53</sup>

Por otro lado "...la materia electoral comprende lo relativo a la creación, estructuración, organización y funcionamiento de las instituciones, sistemas, medios y procedimientos que tienen por objeto la selección mediante el voto de los ciudadanos de los que ocuparán un cargo público de elección popular..."<sup>54</sup>

Así, Covarrubias Dueñas define a las autoridades electorales como "...aquellas personas investidas de poder público o facultad para la aplicación concreta de mandatos legales".<sup>55</sup>

*Por nuestra parte, creemos que las autoridades electorales son aquellos órganos que se instituyen con el fin de crear, estructurar, organizar y calificar los sistemas, medios y procedimientos*

---

<sup>53</sup> El Juicio de Amparo, México, Porrúa, 1998, p. 183.

<sup>54</sup> Hernández Chong Cuy, María A., La Defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales, México, Universidad Panamericana, Sede Guadaluajara, 2000, p. 112.

<sup>55</sup> *Op. cit.*, p. 101.

que tienen por objeto la selección, mediante el voto de los ciudadanos, de aquellos que ocuparán un cargo público de elección popular.

Al respecto, Núñez Jiménez comenta: "La forma en que se constituyen las autoridades en cada sistema electoral depende fundamentalmente del proceso histórico del país de que se trate, así como de su sistema político, su grado de desarrollo socioeconómico y la correlación de fuerzas entre los diversos partidos existentes. Generalmente la función electoral es atribuida a un organismo gubernamental que puede adscribirse a cualquiera de los tres poderes públicos constituidos. Tal adscripción al Legislativo, Ejecutivo o Judicial depende de las peculiaridades del desarrollo político de cada pueblo y de la evolución de su respectiva vida institucional. Hay países en los que un mismo organismo se hace cargo tanto de preparar las elecciones como de resolver las controversias y calificarlas, razón por la cual no se le adscribe a ninguno de los tres poderes constituidos. En este caso algunos autores hablan del "cuarto poder" o "poder electoral", que es precisamente el responsable de todas las actividades inherentes al desarrollo del proceso por el cual se constituyen los poderes públicos cuyos titulares surgen de una elección".<sup>56</sup>

En México se ha avanzado satisfactoriamente en la creación de estas Instituciones que, a decir de José Woldenberg,<sup>57</sup> son producto de las demandas democratizadas de grandes grupos y partidos que han articulado las movilizaciones políticas nacionales y han sido el principal estímulo para la invención de nuevos dispositivos jurídicos e institucionales, por ello, "...hoy en día, ...el marco legal ...está fuera de cuestionamiento,<sup>58</sup> y las dos organizaciones de reciente creación responsables de la administración de las elecciones y de la resolución de las disputas postelectorales, el Instituto Federal Electoral (IFE) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son ampliamente consideradas como administradoras y árbitros eficientes e imparciales de elecciones básicamente limpias y equitativas".<sup>59</sup>

En efecto, en nuestro ámbito electoral, existen dos autoridades básicas: las derivadas del Instituto Federal Electoral, autoridad administrativa electoral, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, autoridad judicial electoral.<sup>60</sup>

Así, nuestro Máximo Ordenamiento define, en su artículo 41, Fracción III, a la autoridad administrativa electoral como depositaria de la función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores; será -además- independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p. 108.

<sup>57</sup> "La Institución Electoral Federal en México y el Proceso de Consolidación Democrática", en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), Administración y Financiamiento de las Elecciones, en El Umbral del Siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, T. II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 369.

<sup>58</sup> Sin embargo no siempre ha sido así, este logro ha costado mucho a nuestro país, tal como lo habremos de exponer más adelante (Cap. 4. La Autoridad Electoral Dentro del Marco Jurídico).

<sup>59</sup> Schedler, Andreas, "Poder y Confianza Institucional: algunas hipótesis sobre las reformas electorales en México, 1990-1997", en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), Ética y Derecho Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 1491.

<sup>60</sup> Aún cuando existen otro tipo de autoridades electorales que se señalarán en su momento oportuno, pues éstas sólo tienen competencia en algunos casos muy específicos.

Los fines del IFE serán, según lo establece el artículo 69, párrafo1, del COFIPE:

"a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; c) Integrar el Registro Federal de Electores; d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática".

Por otra parte, el Tribunal Electoral es definido por el artículo 99 constitucional como la máxima autoridad en la materia<sup>61</sup> y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, el cual tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre actos y resoluciones de las autoridades electorales, tanto Federales como de las Entidades Federativas que violen normas constitucionales o legales.

Así mismo, la fracción IV, del artículo 41 constitucional señala 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 garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos..."

Finalmente, podemos agregar que las organizaciones responsables de la administración electoral y de la resolución de disputas, el IFE y el TEPJF, comparten dos principios de acción clave: la independencia y la imparcialidad. Ambos están diseñados como órganos autónomos y su misión es actuar de forma estrictamente imparcial y libre de presiones externas.

## 1.5 Ciudadanía

"El concepto de ciudadanía proviene de las antiguas civilizaciones de Roma y Grecia, que consideraban al hombre como ser político, y la entendían como capacidad para gobernar y ser gobernado, lo que implicaba la idea de igualdad ante la ley y participación política activa, de modo que nació paralelamente al concepto de democracia. Sin embargo, los griegos sólo reconocían la ciudadanía a una minoría de hombres libres, nacidos en Grecia; los esclavos y las mujeres eran excluidos. En Roma la ciudadanía se definía en términos de capacidad para ocupar un puesto público; paulatinamente se hizo extensiva a los plebeyos y después a las personas que habían sido conquistadas, lo que condujo a un cuerpo de ciudadanos más heterogéneo, por lo que la ciudadanía significó más una protección que la gente recibía de la ley, que una participación activa en su formulación y en su ejecución; la ciudadanía se convirtió en un status jurídico del que sólo se excluía a las mujeres y a las clases más bajas".<sup>62</sup> Así continuaron las cosas, hasta la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuando el término adquirió carácter universal.

La ciudadanía, entonces, debemos entenderla como el derecho que un individuo puede adquirir, siempre y cuando cumpla con todos aquellos requisitos que determinen los ordenamientos de la materia, que en lo general, dichos requisitos se refieren al origen o radicación y la edad .

---

<sup>61</sup> Con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 constitucional, por la no conformidad a la Constitución de las leyes electorales, de las que tendrá conocimiento la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>62</sup> Martínez Silva, Mario, *op.cit.*, p. 134.

Pero para un mejor entendimiento de lo que es el concepto de ciudadanía creemos conveniente distinguirla, en primer lugar, del de nacionalidad, ya que en la actualidad se utiliza erróneamente a éstas palabras como sinónimos. Sin embargo, no podemos olvidar que existe entre ambos conceptos una relación lógica de género a especie, pues aunque todo ciudadano es nacional, no todo nacional es ciudadano; la nacionalidad es, por ende, el presupuesto de la ciudadanía, de la cual quedan excluidos obviamente los grupos integrantes de la población que no sean nacionales.

Así, la nacionalidad es definida como "La institución jurídica a través de la cual se relaciona una persona física o moral con el Estado, en razón de pertenencia, por sí sola, o en función de cosas, de una manera originaria o derivada".<sup>63</sup>

Por otra parte, Niboyet la define como "...el vínculo político y jurídico que relaciona a un individuo con un Estado".<sup>64</sup>

Así mismo, nuestra Constitución Federal, señala en su artículo 30 que: "La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en el territorio nacional;

III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización o de madre mexicana por naturalización, y

IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores carta de naturalización; y

II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

El mismo ordenamiento, establece en su artículo 31, las obligaciones de los mexicanos,<sup>65</sup> y de igual forma, el art. 37, señala cómo se pierde la nacionalidad.<sup>66</sup>

Por lo anterior, la nacionalidad "...es la sujeción de la persona a una nación determinada y a sus leyes, e implica la protección del individuo particularmente frente a los extranjeros".<sup>67</sup>

<sup>63</sup> Arellano García, Carlos, Derecho Internacional Privado, México, Porrúa, 1999, p. 182.

<sup>64</sup> Citado por: Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, p. 103.

<sup>65</sup> Véase artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>66</sup> Véase artículo 37 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, incisos A) y B).

<sup>67</sup> Galindo Garfías, Ignacio, Derecho Civil, decimotercera edición, México, Porrúa, 1994, p. 406.

En cambio, la ciudadanía es entendida como "...la calidad que las normas jurídicas atribuyen a ciertos individuos para ejercer los derechos políticos, en especial la facultad de participar en las decisiones políticas que rigen al Estado".<sup>68</sup>

"Desde el punto estrictamente jurídico, la ciudadanía es una calidad que posee el habitante de un determinado Estado en virtud de la cual goza del efectivo ejercicio de los derechos políticos y soporta el cumplimiento de las obligaciones de igual naturaleza".<sup>69</sup>

Para Arendt, la ciudadanía "...es compromiso cívico y deliberación colectiva de todos los temas de la comunidad política; sólo tiene posibilidad de ser en el espacio en el que se constituye lo público, más que requisito para que las personas internalicen el ideal ciudadano, es donde se produce y cobra sentido la ciudadanía, donde se ejerce. En la esfera pública es donde los ciudadanos interactúan y deciden sobre los temas de interés común. Por ello el núcleo de la participación es el poder".<sup>70</sup>

Ahora bien, nuestra Constitución Federal, en su artículo 34, establece que la ciudadanía se atribuye a aquellos individuos que, además de ser nacionales, sin distinción de sexo, cumplen con requisitos accesorios, como es haber cumplido 18 años y tener un modo honesto de vivir.

Lo anterior trae como consecuencia, que el nacional al cumplir con tales requisitos, obtenga la calidad de ciudadano y por consiguiente adquiera derechos y obligaciones políticas, los que serán analizados en el tema siguiente; por lo pronto, sólo señalaremos que el ciudadano podrá ejercer libremente tales derechos por sí mismo; esto es lo que en nuestro derecho interno conocemos como capacidad de goce,<sup>71</sup> y capacidad de ejercicio,<sup>72</sup> es decir, mientras que un ciudadano posee ambas capacidades, un nacional que no es ciudadano, sólo posee la capacidad de goce.

No obstante la libertad del ciudadano para ejercer esos derechos, no significa que no tenga obligaciones que cumplir para poder seguir gozando de la calidad de ciudadano, ya que ésta puede perderse, según lo establece nuestra Constitución Federal en su artículo 37, inciso C):

"Art. 37.- ...

A)...

B)...

C) La ciudadanía mexicana se pierde:

I. Por aceptar o utilizar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros;

II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente;

<sup>68</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *op. cit.*, p. 336.

<sup>69</sup> De Santo, Víctor, *op. cit.*, p. 221.

<sup>70</sup> Citado por Lombera, Rocio, "Gobernabilidad Participativa", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, México, IEDF, 2000, p. 203.

<sup>71</sup> "Mediante la capacidad de goce, en el derecho moderno, todas las personas se encuentran en la posibilidad de participar en la vida jurídica, son tenidas en cuenta por el derecho, en cuanto pueden ser sujetos de derechos y obligaciones. Así, podemos decir que la capacidad de goce es la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones", Galindo Garfias, Ignacio, *op. cit.*, p. 407.

<sup>72</sup> La capacidad de ejercicio es la aptitud de hacer valer sus derechos y cumplir sus obligaciones por sí mismo. *Idem*, p. 406

III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso Federal o de su Comisión Permanente

IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso Federal exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente,

V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero, o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional; y

VI. En los demás casos que fijan las leyes.

En el caso de las fracciones II a VI de este apartado, el Congreso de la Unión establecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y las licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado".

De todo lo anterior, podemos concluir que lo que caracteriza a un ciudadano es en primer lugar, la nacionalidad, independientemente del sexo que tenga; en segundo lugar, que ha cumplido determinada edad, que en el caso de nuestro país es de 18 años y tiene un modo honesto de vivir; y por último, que es el titular de los derechos políticos que le otorga el Estado, mismos que podrá ejercer por sí mismo y los cuales puede perder al incurrir en alguno de los supuestos arriba mencionados.

## 1.6 Derechos Políticos

Uno de los temas que, sin duda alguna, tiene una estrecha relación con el de la ciudadanía, es el de los derechos políticos. En efecto, como ya ha quedado mencionado, quien ostenta la calidad de ciudadano posee también, en consecuencia, derechos políticos, los cuales son parte importante en la vida política del país, ya que constituyen una relación entre el ciudadano y el Estado, que coadyuvan en los procesos de formación de la voluntad estatal y su ejercicio influye, directa o indirectamente, en las decisiones del poder político. Por dicha razón, los derechos políticos se han reconocido, garantizado y protegido internacionalmente.

En primer término, los derechos políticos deben ser entendidos como "...aquellos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad".<sup>73</sup>

Los derechos políticos también deben ser entendidos como "El conjunto de normas jurídicas que establecen la índole y organización fundamental del estado, las relaciones de éste con los ciudadanos y los derechos y deberes de los mismos en la vida pública".<sup>74</sup>

Por otro lado, Sánchez Bringas señala que los derechos políticos "Son las prerrogativas que facultan a los ciudadanos para participar en las decisiones políticas del Estado".<sup>75</sup>

Si bien, nuestra Constitución Federal, no proporciona una definición de derechos políticos, si establece por otra parte, cuáles son esos derechos. Así, el artículo 35 de dicho ordenamiento, señala: "Son prerrogativas del ciudadano:

<sup>73</sup> Martínez Silva, Mario, *op. cit.*, p. 249.

<sup>74</sup> De Santo, Víctor, *op. cit.*, p. 342.

<sup>75</sup> *Op. cit.*, p. 337.

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 individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV...; y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición".

Debemos mencionar que así como se adquieren derechos, los cuales se pueden ejercer voluntariamente, también se adquieren obligaciones, las cuales como sabemos, invariablemente deben cumplirse, ya que al no hacerlo se derivan consecuencias por ese incumplimiento. Bajo este tenor, el artículo 38 de nuestro Máximo Ordenamiento Federal establece:

"Art. 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha de formal prisión;

III. Durante la extinción de una pena corporal;

IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano y la manera de hacer la rehabilitación".

Para nosotros por lo tanto, los derechos políticos son aquellos por medio de los cuales se otorga a los ciudadanos las facultades para participar tanto en la integración como en el ejercicio del poder público.

Recordando lo que se mencionaba respecto a la pérdida de la ciudadanía, y haciendo alusión a la máxima "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", es menester señalar que si aquella se pierde, el ciudadano perderá también sus derechos políticos; o bien, de no perder la ciudadanía, al incurrir en alguno de los supuestos que señala el supracitado artículo 38, éstos podrán ser suspendidos.

**CAPÍTULO 2**  
**PARTIDOS POLÍTICOS**

## 2.1 Definición

Los partidos políticos son aquellas entidades de interés público que 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.

El hecho de que las normas relativas a los partidos políticos se encuentren dentro del capítulo que regula la soberanía nacional y la forma de gobierno, en el que se establece que la "...soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" y que "...todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste", impone a los partidos políticos el alto objetivo de organizar la expresión de la voluntad popular y la tarea de captar y orientar las diversas corrientes ideológicas, erigiéndose así en motores y a la vez receptores de la dinámica social y en canales para construir la representación nacional.

Por ello, para cumplir adecuadamente la función de integrar los órganos representativos, promover la participación del pueblo en la vida democrática y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, se ha hecho necesario que constitucional y legalmente, se provea a los partidos políticos de las condiciones necesarias para la realización de tan elevados objetivos.

Sin embargo, no siempre fue así, pues como enseguida veremos, en México se han llevado a cabo reformas sustantivas con las que se ha tratado de construir un sistema de partidos competitivo y buscado al mismo tiempo su perfeccionamiento progresivo, así como una mayor y más plural participación ciudadana en la representación nacional.

## 2.2 Los partidos políticos en los diversos ordenamientos legales hasta 1976

Los numerosos "partidos" que surgieron en nuestro país a partir de la consumación de la independencia hasta los primeros años de algunas décadas, no merecen el calificativo de verdaderos partidos políticos, según el concepto que ha sido arriba señalado.

En efecto, "En la vida política de México han proliferado múltiples grupos que se formaban en torno a planes de gobierno para derrocar al Presidente en turno y que surgían al calor de las pasiones o ambiciones de poder del que pretendía ocupar la Presidencia de la República. Generalmente esos grupos eran ocasionales, de existencia efímera o transitoria, desorganizados y sin tener una ideología definida ni un programa constructivo de gobierno cuya realización pretendiera solucionar los problemas nacionales".<sup>76</sup>

Efectivamente, desde la guerra de independencia observamos diferentes grupos que se aglutinaban en torno de distintos proyectos para la nueva nación; así por ejemplo, el establecimiento y el funcionamiento de la primera república federal, en 1824, tuvo como preámbulo la lucha ideológica protagonizada por las logias masónicas identificadas como "escoceses" y "yorkinos", que para entonces ya no debatían sobre si la forma de gobierno de la nación debiera ser monárquica o republicana, ya que ambas aceptaban el republicanismo, pero una lo concebía federal y la otra centralista.

---

<sup>76</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio y otros., El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 12.

La nueva Carta Magna no impidió, sin embargo, que continuaran las confrontaciones entre las fuerzas "conservadoras" y las "progresistas", pero debido a que ambos grupos reaccionaban a través de hechos violentos no se pudieron consolidar los partidos políticos, y es hasta la época de la Reforma cuando las fuerzas se polarizaron en dos claras posiciones: la del partido liberal por una parte, que aglutinaba a intelectuales, profesionistas y población marginada económicamente, que proclamaban los derechos humanos, la libertad del hombre en todas sus manifestaciones así como la igualdad ante la ley; y por la otra, la del partido conservador, integrado por las fuerzas económicas más vigorosas y por la iglesia católica, que pretendía evitar las transformaciones sociales, económicas y políticas porque las consideraban contraproducentes.

Con motivo de la guerra de intervención francesa, la nación se dividió radicalmente en la defensa de dos ideologías: los imperialistas por un lado, que en esencia eran los miembros del partido conservador, y los republicanos por el otro, que eran las generaciones de liberales, cuyo partido prevaleció sobre los conservadores al vencer a los ejércitos imperiales.

Durante el porfiriato, en general, se diluyó la posibilidad de que los partidos políticos pudieran arraigarse por el dominio absoluto que en todas las actividades públicas llevó a cabo el Presidente Díaz. No podía ser de otra manera ya que nunca han existido partidos políticos auténticos en los sistemas dictatoriales.

Como sabemos, en la etapa previa a la Revolución Mexicana de 1910 los grupos ciudadanos se levantaron en armas, y algunas fuerzas y grupos sociales proclamaron y defendieron diferentes ideologías; tal es el caso, por ejemplo, de los hermanos Flores Magón con el manifiesto del Partido Liberal Mexicano, de 1º de julio de 1906; o bien del Partido Antireeleccionista y del Plan de San Luis, de Francisco I. Madero, de 1910, quien con la proclama de "Sufragio Efectivo y No Reección", determinó la rebelión generalizada en todo el territorio nacional.

Y es precisamente cuando, a la llegada de Madero a la presidencia de la República, "Los Diputados a la XXVI legislatura... votaron un número importante de leyes cuyo propósito principal no fue el de buscar la transformación del país, sino el de crear condiciones democráticas. Esta legislatura aprobó así una ley electoral que estableció por primera vez el sufragio universal directo (19 de diciembre de 1911). También por primera vez en una ley mexicana se habla ahí de partidos políticos".<sup>77</sup>

Al efecto, dicha ley electoral "...dispuso la intervención de los partidos en las operaciones electorales en los términos que señalase la misma, siempre que reunieran los siguientes requisitos: 1. Que hubiesen sido fundados con una asamblea constitutiva de 100 ciudadanos por lo menos; 2. Que dicha asamblea hubiese elegido una junta para dirigir los trabajos del partido y tuviese la representación política de éste; 3. Que la misma asamblea hubiese aprobado un programa político y de gobierno; 4. Que la asamblea constitutiva hubiese sido certificada por un notario público; 5. Que la junta directiva publicase por lo menos dieciséis números durante los períodos electorales; 6. Que la junta directiva hubiese presentado candidatos por lo menos un mes antes de las elecciones primarias; 7. Que la misma junta directiva, o las sucursales que de ella dependan, con la misma

---

<sup>77</sup> Garrido, Luis Javier, El Partido de la Revolución Institucionalizada, La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945), 7ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1995, p. 33.

anticipación de un mes, hubiesen nombrado sus representantes en los colegios electorales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en las que participaran".<sup>78</sup>

También existe reconocimiento expreso y regulación de los partidos en la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, de 20 de septiembre de 1916, expedida por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión. Esta ley, así como la de 6 de febrero de 1917, "...son sumamente escuetas en la reglamentación de las entidades partidistas y sólo exigen como requisitos el no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia tal y como rezan los artículos 53 y 60 de las respectivas leyes".<sup>79</sup>

La Constitución Federal de 1917 no estableció preceptos específicos sobre los partidos políticos, cuya existencia tuvo que sustentarse sólo en el derecho constitucional de asociación para tomar parte en los asuntos políticos del país, que como garantía individual se establece para los ciudadanos mexicanos.

En dos ocasiones se habló, sin embargo, de partidos en el seno del Congreso. "En la sesión de 9 de enero de 1917, el Diputado Cándido Avilés se manifestó partidario del desarrollo de los "clubs" políticos locales, en tanto que en la sesión del 26 de enero de 1917, el Diputado Esteban Baca Calderón, partidario de la restricción del derecho de voto, leyó una carta... en la que éste, a propósito del voto de los analfabetas, se oponía al sufragio universal, indicando que "toda campaña política" comenzaba por la agrupación de formaciones de ciudadanos, con el nombre de 'partidos', 'clubs', 'juntas', etc., y que el sufragio universal se convertía así en la expresión de la voluntad de una minoría. Los partidos políticos fueron por consiguiente aceptados como una realidad de hecho aunque los miembros del ala izquierda, preocupados ante todo por las reformas de tipo social, no consideraran necesario legislar al respecto".<sup>80</sup>

Una vez electo Presidente Venustiano Carranza, mostraba la intención de orientar la vida política del país por la vía electoral y se decidió a propiciar diversas reformas electorales. La Ley para la Elección de Poderes Federales que promulgó (2 de julio de 1918) fue, sin lugar a dudas, la primera ley electoral de importancia que hubo en el país.

Esta ley, que estaría vigente durante casi tres décadas contenía toda una serie de disposiciones que fortalecían el control del gobierno sobre el proceso electoral, pues por una parte, aumentaba el número de requisitos que tenía que cubrir un partido para poder participar en la vida electoral, ya que sólo podían hacerlo siempre y cuando: a) hubieran sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos; b) que la asamblea hubiera elegido una junta que dirigiera los trabajos del partido y que tuviera la representación política de éste; c) que la misma asamblea hubiera aprobado un programa político y de gobierno; d) que la autenticidad de la asamblea constitutiva constara en acta formal; e) que no llevara denominación o nombre religioso ni se hubiese formado exclusivamente en favor de individuos de determinada razón o creencia; f) que la junta directiva nombrada, publicara por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones; g) que hubiese registrado sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley; h) que la misma junta directiva con las sucursales que de ella

<sup>78</sup> Castellanos Hernández, Eduardo, Derecho Electoral en México. Introducción General, México, Trillas, 1995, p. 112.

<sup>79</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio y otros., El Régimen Constitucional..., *op. cit.*, p. 72.

<sup>80</sup> Garrido, Luis Javier, *op. cit.* p. 36.

dependían, nombraban a sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley.

Por otra parte, la ley dejaba el absoluto control del proceso electoral particularmente a las autoridades municipales, porque la constitución de las listas de electores, la demarcación de los distritos electorales y la ubicación de casillas debían ser decididas por éstas. Así, los principales dirigentes revolucionarios aceptaron la promulgación de la nueva ley como una necesidad en vista de la construcción del nuevo Estado, y de esta manera, cuando la ley fue publicada, la prensa la consideró como un importante avance para encauzar al país por la vía democrática en un momento en que existían todavía fuerzas populares armadas.

Como se puede ver hasta aquí, nuestro país no había tenido una tradición de partidos políticos y en los años inmediatos posteriores al periodo de la Revolución Mexicana, los grupos que trataron de organizar partidos tuvieron que enfrentarse a muchos obstáculos; el más importante de ellos fue, probablemente, el caudillismo. En efecto, la pluralidad de la revolución se reflejó en la diversidad de los grupos políticos que se constituyeron durante los años siguientes a la promulgación de la constitución: "partidos" reclamándose de tesis agraristas, obreristas, comunistas, liberales o cooperativistas.

La tónica general que -de acuerdo con Ignacio Burgoa- los consabidos grupos presentan, se traduce en que fueron agrupaciones de políticos de diferentes tendencias, sin estructura estatutaria, sin finalidades sociales permanentes y sin organización jerárquica, que circunstancialmente se formaban para respaldar un plan rebelde, un levantamiento militar, una proclama contra el gobierno en turno, para lanzar a determinado personaje a la Presidencia de la República, en una palabra, para provocar la constante anarquía en la vida pública de México, con los consiguientes daños sociales y económicos que esta situación caótica necesariamente producía en detrimento de las mayorías populares del país.<sup>81</sup>

En fin, el periodo posrevolucionario de caudillos militares se prolongó hasta el año de 1934, reconocido por los tratadistas como fase de los partidos políticos caudillistas, que prácticamente declina en 1929 con la fundación de partidos relativamente institucionales.

"En la etapa de los partidos caudillistas, aparece el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), en 1916, como remoto antecedente del partido dominante; el Partido Nacional Cooperativista (PNC), fundado en 1917, que después de escindirse en 1923 aporta una de sus dos corrientes para acrecer la fuerza política que daría origen al partido dominante; el Partido Socialista Obrero (PSO), que presentó candidatos para las elecciones de 1917 y constituye el antecedente del Partido Comunista Mexicano (PCM), que fue fundado en 1919; en el mismo año aparece el Partido Laborista Mexicano (PLM), presencia política de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), la organización sindical encabezada por el célebre líder Luis Napoleón Morones, que constituyó el pilar obrero sobre el que asentó el sistema político mexicano, aun cuando después fue sustituida por la Confederación de Trabajadores de México (CTM)".<sup>82</sup> Asimismo, se organizaron un buen número de partidos locales de los que por su importancia destacaron: el Partido Socialista del Sureste; la Liga de Comunidades Agrarias del Estado de Veracruz; el Partido Liberal de Jalisco; el Partido Socialista Fronterizo.

---

<sup>81</sup> Derecho Constitucional..., *op.cit.* p. 534.

<sup>82</sup> Rodríguez Araujo, Octavio, La Reforma Política y los Partidos en México, 6ª edición, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 133.

Sin duda, la aparición de los partidos institucionalizados se presentó en 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), por Plutarco Elías Calles, cuando era Presidente de la República Emilio Portes Gil. "En sus orígenes el PNR se caracterizó por ser un partido que abiertamente apoyaba al gobierno. Incluso, los burócratas tenían la obligación de contribuir con siete días de sueldo al año y contaba con recursos aportados por el gobierno".<sup>83</sup>

"Para la historia política de México la creación del Partido Nacional Revolucionario fue un suceso de gran importancia y trascendencia. Fue importante, por que a través de él, se coordinaron en un solo programa de acción las diferentes tendencias revolucionarias auspiciadas por pequeños grupos y facciones que se integraban en las distintas Entidades Federativas sin unidad orgánica, funcional ni teleológica para la realización de los principios sociales, políticos y económicos de la revolución. Fue trascendente, porque sirvió de ejemplo, en proyección futura, para la formación de otros partidos políticos, llamados de oposición, que se crearon con posterioridad".<sup>84</sup>

Como es bien sabido, durante el periodo del Presidente Lázaro Cárdenas, específicamente en 1938, se reestructura el Partido Nacional Revolucionario bajo el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Además del cambio de nombre, Cárdenas patrocinó importantes modificaciones a la composición humana de dicho partido, ya que "... dio entrada a la política activa a los organismos campesinos y obreros y a los sectores popular y militar con el objeto de corregir los vicios de que dicha institución adolecía y, además, con la intención de darle fuerza orgánica".<sup>85</sup>

Por otro lado, el 15 de septiembre de 1939 se constituye el Partido Acción Nacional (PAN), la segunda fuerza política del país desde entonces. Su principal promotor fue Manuel Gómez Morín, uno de los "siete sabios" del periodo posrevolucionario y un ex asesor del grupo dominante durante la década de los 20. En la integración de ese partido concurren la corriente laica de exfuncionarios gubernamentales, intelectuales y profesionistas; la corriente católica y la corriente integrada por dirigentes empresariales y financieros que buscaban una alternativa política de participación frente al partido dominante, el PRM.

Para el año de 1945 se consideraba que la ley electoral vigente desde el 1 de julio de 1918, y conforme a la cual se habían realizado todas las elecciones desde esa fecha, requería una revisión que estableciera las condiciones necesarias para cumplir las exigencias de la época, originadas en el progreso económico, social y cívico realizado por la nación.

No obstante, la intención de dar respuesta a dichas exigencias, el entonces encargado del Poder Ejecutivo, Manuel Ávila Camacho, envió una iniciativa de ley en cuya exposición de motivos aceptaba que: "La iniciativa, con un sentido realista de las posibilidades y con un concepto claro de responsabilidad, procura mantenerse dentro del campo limitado de renovación que le permiten... el sistema jurídico... y el deficiente desarrollo de la organización de sus ciudadanos en partidos políticos".

"Pero aún cuando todavía no es posible cambiar en forma radical el sistema electoral para poner exclusivamente en manos de los partidos políticos todo el proceso ciudadano, es en alto grado conveniente que la participación de éstos en la función electoral se amplíe más y más cada día. Si

---

<sup>83</sup> Paoli Bolio, Francisco José, "Legislación Electoral y Proceso Político 1917-1982", en Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 133.

<sup>84</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional..., p. 535.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 536.

los partidos responden a ese postulado de la iniciativa, mucho se habrá avanzado para conseguir la pureza y efectividad del sufragio que... constituyen la base del régimen representativo democrático federal que tan sabiamente consagra nuestra Constitución".

Sin embargo, una vez aprobada la Ley Federal Electoral (7 de enero de 1946, con reformas de 21 de febrero de 1949), adopta una posición que empieza progresivamente por la exigencia de requisitos cuantitativos (art. 24) como los de tener asociados en las dos terceras partes de las Entidades Federativas con no menos de 1, 000 en cada una de ellas y no menor de 30, 000 en toda la República. Esta ley permitía, en la fracción XII de su artículo transitorio, una forma especial de registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia, en la que establecía que podían obtener su registro comprobando que tenían 10, 000 miembros en cada una de la mayoría de las Entidades Federativas.

De ahí pasa a la exigencia de requisitos formales, como el de obligarse a normar su acción por medios pacíficos; el de adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, misma que no debía tener alusiones o asuntos de carácter religioso, racial, y el de formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales. También exige respeto político, demandando de los partidos minoritarios hacer oposición en el régimen y no al régimen, cuando obliga a los partidos a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política y en el respeto a las instituciones nacionales que ella establece, y a consignar en sus actas constitutivas la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, o bien, afiliarse o depender de partidos políticos extranjeros.

Finalmente, la regulación va hasta la exigencia de requisitos de estructura y funcionamiento internos de los partidos en las normas que constriñen a éstos a funcionar con base en, por lo menos, tres clases de órganos: una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional que tenga la representación del partido en todo el país y comités directivos en cada Entidad Federativa donde se cuente con más de 1, 000 asociados; y en aquellas normas que obligan a los partidos a establecer en sus estatutos un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones, los programas y los métodos de educación política de sus miembros, las sanciones aplicables a sus miembros que falten a los principios morales o políticos del partido, y las funciones, facultades y obligaciones de sus órganos.

Estas disposiciones tuvieron un doble propósito: primero, propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores; segundo, controlar desde su origen, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características se desconocieran. Todos los elementos anteriores exigen órganos y relaciones partidarias no previstas antes, que tienden a la obtención de un grado mayor de cohesión y de permanencia.

Todo partido político debía registrarse ante la Secretaría de Gobernación, misma que otorgaba el certificado de registro, el cual se publicaba en el D.O.F. Asimismo, la ley que venimos comentando otorgaba a todo partido político debidamente registrado el derecho de ocurrir a la misma Secretaría para que investigara las actividades de cualquiera de los otros partidos políticos a fin de que se verificara que cumplían con sus obligaciones.

Cuando resultara que un partido no llenaba los requisitos legales o que su actuación no se ciñera a la ley, podría decretarse la sanción temporal de su registro por no verificar elecciones

internas para designar candidatos, por no funcionar conforme a sus órganos fundamentales o por no sostener una publicación mensual propia; o bien, la cancelación definitiva por infringir los preceptos constitucionales o no encausar su acción por los medios pacíficos.

Como se puede apreciar, la ley electoral de 1946 da inicio a una nueva etapa en la evolución de la regulación de las elecciones federales y su esquema general no sería modificado en forma fundamental, como lo veremos más adelante, hasta la ley 1977.

Rodríguez Araujo considera a la ley de 1946 como "un hito en el sistema electoral" y afirma que se trata de la introducción de toda una nueva estrategia la democracia político-electoral contra la democracia sindical y las organizaciones campesinas; es decir, un nuevo intento de desviación del enfrentamiento de clases directo, hacia la lucha electoral. Los hechos centrales fueron: reforma a la ley electoral, prácticamente intocada desde 1918 y el cambio de nombre al partido gubernamental, de Partido de la Revolución Mexicana a Partido Revolucionario Institucional (PRI).<sup>86</sup>

Francisco Paoli Bolio, respecto a la misma ley, afirma que las disposiciones más exigentes en materia de registro de partidos, tuvieron como función evitar el surgimiento espontáneo de corrientes políticas, tanto dentro como fuera del partido dominante y propiciar el surgimiento más gradual y estructurado de nuevas fuerzas políticas dentro del foro electoral, de manera que se integrara más orgánicamente a éste.<sup>87</sup>

La ley electoral de 1946 permitió el registro del Partido Comunista Mexicano (PCM) y del Partido Fuerza Popular (PFP), presencia electoral del Movimiento Sinarquista integrado en su mayoría por agricultores y campesinos conservadores y católicos. No obstante, poco después les fueron cancelados sus registros; del PCM por tener vínculos con organizaciones extranjeras y del PFP debido a que un grupo de sinarquistas encapuchó la estatua de Benito Juárez. De la misma manera, el PRI obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, el PAN el 30 de mayo de mismo año, mientras que el Partido Popular, el 2 de julio de 1948, que años más tarde (1960) agregó a su nombre la sigla de Socialista (PPS).

La estructura de la ley electoral federal de 4 de diciembre de 1951 es muy similar a la de 1946, de hecho, adopta la misma posición en cuanto a la regulación de los partidos políticos se refiere, esto es, tanto los cuantitativos como los formales que hemos señalado anteriormente, y en obvio de repeticiones, los damos aquí por reproducidos.

En cuanto a los cambios introducidos, esta ley -la de 1951- adiciona los artículos 28 y 33, en el sentido de que los partidos políticos al comprobar que cuentan en el país con más de 30, 000 asociados, acompañen listas de nombres, domicilios y demás generales de sus miembros y envíen trimestralmente a la Secretaría de Gobernación las listas de los que se les vayan adhiriendo. Asimismo, reiteró a los partidos políticos el derecho de tener representantes ante las Comisiones Locales Electorales y retiró también el voto (dejando sólo voz) a los representantes partidarios ante los Comités Distritales Electorales. Además, les prohibió organizar elecciones primarias para seleccionar a sus candidatos. Paradójicamente esta ley redujo el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal ante la Comisión Federal Electoral y aumentó de dos a tres la representación partidaria ante ese mismo órgano.

---

<sup>86</sup> *Op. cit.* p. 141.

<sup>87</sup> *Op. cit.* p. 133.

La primera reforma a este ordenamiento (D.O.F. 26/XII/1956) en cambio, no hizo ninguna concesión y sí aumentó los elementos restrictivos. En ella se ratificó la pérdida de voto y presencia de la oposición en los organismos locales y distritales, además aumentó los requisitos y el número mínimo de afiliados que tenía que acreditar un partido para obtener su registro. El número pasó de 30, 000 a 75, 000, exigiendo una distribución de 2, 500 mínimo en dos terceras partes de los Estados de la Federación.

Para entonces, "De los diez partidos opositores registrados en 1946 (a los cuales habría que sumar otros registrados años después) sólo quedaban tres en 1954, año en que se agregó al Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) al espectro político nacional. Las reformas habían, pues, producido un efecto negativo sobre la pluralización del sistema electoral mexicano".<sup>88</sup>

Pero este efecto negativo no solamente se reflejó en la decadencia de varios partidos (lo cual es explicable en buena medida por el sistema único de mayoría relativa entonces vigente), sino que también incidió sobre las tácticas y estrategias políticas de los partidos sobrevivientes.<sup>89</sup>

Para el año de 1962, la oposición dio muestras de agotamiento. El PAN tenía problemas internos, pero ni este partido, ni el PARM ni el PPS lograron consolidarse y obtener una votación significativa. Así, con el propósito de revitalizar a la decaída oposición, cuyos resultados tanto en términos de votos como de representación, resultaban extremadamente desalentadores, el 26 de junio de 1963 se reformó el artículo 54 constitucional, mediante el que se estableció el sistema de "Diputados de Partido" que atenuó por primera vez el sistema único de escrutinio de mayoría relativa, y posteriormente la ley electoral (D.O.F. 28/XII/63) introdujo también los esquemas de estímulos económicos a los partidos que, como más adelante apuntaremos, todas las legislaciones posteriores conservaron o aumentaron.

La reforma constitucional aludida funcionó sólo parcialmente, pues el PAN únicamente obtuvo en 1964, 1967 y 1970 la votación mínima (2.5%) que la ley exigía para tener acceso a las diputaciones de partido. El PARM obtuvo votaciones menores al mínimo en esas tres elecciones, el PPS en dos de ellas (1964 y 1970). A pesar de ello y contra la letra y el espíritu de la ley, el Colegio Electoral decidió asignar curules a estos dos partidos, lo cual hizo evidente la intención del régimen de evitar, a toda costa, una posible evolución hacia el dualismo partidario.

Esta situación y el deterioro político que padecía el país obligaron a continuar el reformismo electoral. Sin embargo, la reforma constitucional de 29 de enero de 1970 fue del todo insuficiente, ya que se limitó a extender la ciudadanía a los jóvenes de dieciocho años.

La Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973, que vino a sustituir a la de 1951, definía a los partidos políticos como "asociaciones integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política", concurriendo a la "formación de la voluntad política del pueblo" (art. 17).

<sup>88</sup> Molinar Horcasitas, Juan, "Vicisitudes de una Reforma Electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (Compiladores), *La Vida Política Mexicana en la Crisis*. El Colegio de México, 1987, p. 29.

<sup>89</sup> El PAN, por ejemplo, utilizó estrategias de chantaje político cuando su directiva ordenó a los seis Diputados que le reconoció el Colegio Electoral, que no se presentaran a la Cámara de Diputados. Esta medida provocó que en la Reforma de 1963 (arts. 149 y 150 de la ley reformada y adición al art. 63 constitucional) se incluyera una previsión que sancionara con pena de prisión a quienes habiendo sido electos no ocupasen su cargo y que retiraba el registro al partido político que acordase tal conducta.

En dicha ley se reiteró el registro ante la Secretaría de Gobernación como requisito para que una asociación política pudiese ostentar el carácter de "partido político nacional" (art.18) y se insistió en que la declaración de principios respectiva debía contener la obligación de observar la Constitución Federal y de respetar las leyes y las instituciones que de ella emanen (art. 20, fc. I).

En el mismo ordenamiento electoral se redujo a 65, 000 el número mínimo de afiliados para la integración de un partido político nacional (art. 23, fc. I), cifra que debía estar distribuida en las dos terceras partes de las Entidades Federativas, cuando menos, con un mínimo de 2, 000 afiliados en cada una de ellas.

Una verdadera innovación que contenía la ley que venimos comentando, fue la inclusión, en el artículo 39, de la prerrogativa otorgada a los partidos políticos nacionales de disponer hasta de 10 minutos quincenales en la radio y televisión con cobertura nacional para la difusión de sus tesis ideológicas, durante los periodos de campaña electoral y con cargo al presupuesto de egresos de la Comisión Federal Electoral.

Por lo demás, como se ha visto, esta ley exigía en general, los mismos requisitos a los partidos políticos para poder constituirse. El aspecto más trascendente de esta ley, sin embargo, fue el de conceder voz y voto a todos los partidos en la Comisión Federal Electoral y en los organismos electorales locales y distritales.

La insuficiencia de la ley electoral de 1973 tuvo su más clara prueba, de acuerdo con Molinar Horcasitas, en 1976, cuando en medio de una aguda y profunda crisis económica, el sistema electoral mexicano recibió uno de sus más duros golpes: la crisis interna del PAN, sumada a un *tempo* político prestísimo que llevó al PPS y al PARM a suscribir la candidatura de José López Portillo, desembocaron un hecho inédito en la larga historia electoral mexicana posrevolucionaria: solamente un nombre apareció en las boletas presidenciales. Nunca como entonces se mostró tan evidente la necesidad de reemprender, con mayor fuerza, el muy andado camino de la reforma electoral.<sup>90</sup>

### **2.3 Los partidos políticos en los diversos ordenamientos legales a partir de 1977**

Como ya ha quedado expuesto, no fue sino hasta la reforma de 1963 que se incluyó en el texto constitucional a los partidos políticos, pero sólo con relación al sistema de Diputados de Partido. La reforma de 1977 al artículo 41 constitucional, insertó de plano a los partidos como "entidades de interés público".

Adicionalmente, en el mismo precepto, la reforma estableció que "los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, 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".

Además, en el invocado artículo 41, se establece el derecho de los partidos políticos "...al uso en forma permanente de los medios de comunicación social", prescribiendo que deberán contar "...con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular". En la mencionada norma constitucional se declara que los partidos políticos nacionales "...tendrán

---

<sup>90</sup> *Op. cit.* p. 33.

derecho a participar en las elecciones estatales y municipales" convirtiéndolos así en entidades que no solamente intervengan en los procesos electorales federales.

"El significado que alcanzó esta reforma, fue reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional, y, por añadidura, una representación nacional política e ideológicamente diversificada. Se reconoce asimismo, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización compete a los partidos que previene en el eslabón entre el ciudadano y el poder público. De ahí el interés manifiesto del poder reformador, en proveerlos de los elementos necesarios para que puedan cumplir mejor los fines que el mismo estableció en ese precepto".<sup>91</sup>

La consecuencia de elevar a la categoría constitucional los principios fundamentales de los partidos políticos y por remisión expresa que las disposiciones respectivas hacen a la legislación ordinaria, ésta se publicó en el D.O.F., el 30 de diciembre de 1977, abrogando la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973.

La nueva legislación se denominó "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales" (LFOPPE), la cual recogió, en cuanto a los partidos políticos, los principios básicos que los ordenamientos anteriores sobre la materia establecían y que ya hemos comentado brevemente, además de introducir otras que hicieron de ésta una ley más fortalecida y enriquecida con nuevas normas que contribuyeron al propósito medular de mejorar nuestra organización política, ofreciendo más amplias posibilidades para la expresión de las diferentes corrientes y fuerzas políticas existentes en el país. Veamos.

Corresponde al Título Primero, Capítulo III, de la LFOPPE, regular la constitución, registro, organización, desarrollo de sus actividades, cumplimiento de sus fines y la disolución de los partidos políticos (art. 21); y los define como "formas típicas de organización política" que gozan de personalidad jurídica y que "en el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y, mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvar a constituir la representación nacional (art. 20).

Al igual que en las legislaciones electorales comentadas con anterioridad, la LFOPPE exigía a toda organización que pretendiera constituirse como partido político nacional, formular una declaración de principios, la cual debía contener necesariamente la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen, las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postula, la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros y la obligación de llevar a cabo sus actividades por los medios pacíficos y por la vía democrática (art. 23).

Ahora bien, para que una organización pudiera ostentarse como partido político nacional bajo el régimen de esta ley, se introducen mecanismos flexibles que harían posible que las organizaciones interesadas pudieran obtener su registro como tal, optando entre dos alternativas: registro definitivo y registro condicionado al resultado de las elecciones.

---

<sup>91</sup> Rabasa, Emilio (Coordinador), *Ochenta Años de Vida Constitucional en México*, México, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., 1998, p. 152.

La aludida flexibilidad se puede observar en la simplificación de los requisitos necesarios para constituir un partido político nacional, al reducirse de dos terceras partes a la mitad, el número de Entidades Federativas en las que debería contar con miembros al incorporarse la opción de comprobarla por distritos electorales y al suprimirse el requisito de acreditar afiliados en municipios y delegaciones.

Así, para satisfacer los requisitos para que una organización pudiera constituirse como partido político, era necesario contar con 3, 000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las Entidades Federativas o bien, tener 300 afiliados, cuando menos, en cada una de la mitad de los distritos electorales uninominales, el número total de afiliados en el país no tenía que ser inferior a 65, 000. Además, se tenía que celebrar en cada una de las Entidades Federativas o en los distritos electorales uninominales, y posteriormente a nivel nacional, una asamblea constitutiva ante el funcionario acreditado para tal efecto por la Comisión Federal Electoral, quien certificaría el número de afiliados con que quedaron formadas sus listas, con el objeto de satisfacer el requisito mínimo de 65, 000 miembros, y que aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que regirían al partido (art. 27).

Una vez satisfecho lo anterior, la organización interesada podía solicitar su registro definitivo como partido político nacional, presentando para tal efecto las listas nominales de afiliados por Entidad o por distritos electorales, las actas de las asambleas celebradas en éstos o aquéllas y los documentos en los que constaran la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, para que dentro del plazo de 120 días naturales contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Electoral resolviera la procedencia o improcedencia de dicho registro, expidiendo el certificado correspondiente en el primer caso, o fundando y motivando las causas en caso de improcedencia; esta resolución era definitiva y no admitía recurso alguno, debiendo publicarse en el D.O.F.

Cabe destacar que la facultad para el registro de los partidos políticos, hasta la vigencia de la Ley Federal Electoral de 1973, era de la Secretaría de Gobernación; sin embargo, la LFOPPE concedió esta atribución a la Comisión Federal Electoral.

Una innovación más que se introduce en la LFOPPE, fue la modalidad del registro condicionado al resultado de las elecciones, que constituyó un nuevo procedimiento registral de carácter temporal, que estableció sólo requisitos mínimos de organización, actividad política y de definición ideológica. Así, para las organizaciones que pretendieran obtener su registro condicionado, acudirían a la convocatoria que para tal efecto publicaría la Comisión Federal Electoral, misma que señalaba los plazos y los requisitos para el trámite y resolución del registro.

Para obtener esta modalidad de registro, el solicitante tenía que acreditar que contaba con una declaración de principios, un programa de acción y sus estatutos en los mismos términos que se exigían para obtener el registro definitivo; además, que representaba una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de alguna de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional; que ha realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud de registro, demostrada mediante reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos o bien, haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria referida (art. 32).

Dentro de un plazo máximo de 45 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro, la Comisión Federal Electoral resolvería lo conducente en los

mismos términos en que lo haría para el registro definitivo. El partido político con registro condicionado obtendría el definitivo cuando hubiere logrado por lo menos el 1.5% del total en alguna de las votaciones de la elección para el que se le otorgó el registro condicionado (arts. 33 y 34).

Los partidos con registro condicionado se vieron disminuidos en sus derechos, debido a que no se les concedió voto, sino sólo voz en la Comisión Federal Electoral, y no podían participar, además, en elecciones estatales y municipales, aún cuando lo permitía la Ley Suprema.

Por supuesto que el haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro, condicionado o definitivo, traía como consecuencia la pérdida del mismo para el partido político. En este sentido, de particular importancia resultaron las modificaciones que sufrieron los artículos 68 y 70 de la LFOPPE, promulgadas el 6 de enero de 1982, y que se referían a las causales de pérdida del registro partidario.

En su versión original, la fracción I del artículo 68 de la LFOPPE, establecía que un partido perdería su registro "por no obtener en tres elecciones consecutivas el 1.5% de la votación nacional". Esto, de hecho, podía significar que los partidos que obtuviesen una vez su registro definitivo no lo perdería nunca por razones electorales.

En efecto, bajo tales condiciones, los partidos pequeños podían asegurar permanentemente su registro por medio de coaliciones en las cuales se asignaran alternadamente los votos de coalición para los efectos del registro. Esta situación era particularmente favorable para partidos medianos, pues al no tener las preocupaciones de obtener menos del 1.5% de la votación podían funcionar como articuladores privilegiados de las coaliciones que podían asegurar registros permanentes.

Para anular la verdadera definitividad que tenía el "registro definitivo" era necesario modificar el artículo 68 en su fracción I. Y esto se hizo de manera radical, pues quedó establecido que el registro se perdería si un partido no tenía el 1.5% de la votación nacional en una sola elección.

El artículo 70 de la misma ley también tuvo que ser reformado, pues en su forma original permitía que aún bajo las nuevas reglas del artículo 68 fuese posible establecer coaliciones con el objeto de asegurar registros. De este modo, en lo tocante a la definitividad o condicionamiento del registro, el sistema electoral pasó de un extremo a otro; en vez de usar de un registro verdaderamente definitivo, todos los partidos se encontraron con que, de hecho, a partir del 6 de enero 1982 tenían sólo registro condicionado.

Otras causas de pérdida de registro para los partidos políticos nacionales eran la de incumplir con las obligaciones que le señalaba la misma ley; por haber sido declarado disuelto por acuerdo de la voluntad de sus miembros conforme sus estatutos, y por haberse fusionado con otro partido político. La Comisión Federal Electoral resolvía lo referente a la cancelación de registro, misma que se publicaba en el D.O.F.

Dentro de la LFOPPE se estatuye una nueva figura de participación política para aquellas agrupaciones que no reunían tan fácilmente los requisitos que se exigían para construirse como partido político nacional: las asociaciones políticas nacionales. La exposición de motivos de la referida ley expresaba:

"Dentro del conjunto de nuevas posibilidades... para la participación política se encuentra la modalidad de las asociaciones políticas nacionales. Ésta constituye una innovación que responde al

propósito de ampliar el marco de posibilidades para que los ciudadanos participen de manera organizada en la actividad política. Las asociaciones políticas nacionales complementan y enriquecen el sistema democrático de partidos. ...Estas nuevas formas de agrupación serán alternativas viables para la ciudadanía que por el conjunto de tareas de divulgación de ideas e ideologías que la iniciativa les asigna y por la madurez organizativa que adquieran, podrán ser paso previo para la formación de nuevos partidos políticos\*.

Para obtener el registro como asociación política nacional se tenía que acreditar, también ante la Comisión Federal Electoral, que contaba con un mínimo de 5, 000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos diez Entidades Federativas, comprobar haber efectuado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la fecha de la solicitud del registro y demostrar que, como sustentante de una ideología definida, constituían centros de difusión de la misma; y que disponían de documentos para regir su vida interna, así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido (art. 53). Satisfechos los anteriores requisitos, se les reconocía personalidad jurídica y podían participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político.

De la misma manera que un partido político, la asociación política nacional perdía su registro cuando se hubiere acordado su disolución por acuerdo de la mayoría de sus miembros; por haberse cumplido el término en que se convino su disolución; por haberse fusionado con otra organización política; o bien, por dejar de satisfacer los requisitos necesarios para su registro (art. 73).

Por otro lado, la LFOPPE consagró también la figura de la "fusión", que se daba cuando dos o más partidos o asociaciones políticas determinaran crear una nueva organización política; además, con el fin de asegurar que los partidos políticos desarrollaran su actividad en todo tiempo, y que ésta no sólo se limitara a los procesos electorales, se consagró en la misma ley la posibilidad de que mediante la constitución de frentes, pudieran aliarse, confederarse o unirse para alcanzar objetivos políticos compartidos de índole no electoral, mediante estrategias específicas y comunes.

No podemos dejar de mencionar aquí que para que los partidos políticos pudieran ejercer sus derechos de difundir y realizar sus postulados y principios ideológicos, así como todos los demás que esta ley les concedía, en ella se hizo permanente el derecho a usar las frecuencias de radio y los canales de televisión; se ampliaron las exenciones fiscales; se regularon con mayor detalle las franquicias postales y telegráficas; se dispusieron apoyos para sus tareas editoriales y se ordenó que los partidos contaran en forma equitativa, durante los procesos electorales, con un mínimo de elementos para sus actividades encaminadas a la obtención del sufragio popular. De esta manera los partidos tenían derecho a carteles, folletos, espacios para propaganda, locales para sus reuniones y auxilio en los recorridos electorales (arts. 48 y 49).

Como se puede ver, la capacidad de relegitimación del sistema electoral con la reforma de 1977 es indudable, pues se trató de una reforma amplia, consistente en que no sólo beneficiaría a los partidos que ya gozaban de registro, sino que también abría posibilidades reales para que otras agrupaciones accedieran a él.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> En 1979 había muchos grupos que aspiraban a convertirse en partidos políticos, como el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) o el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), pero por diversas razones sólo obtuvieron el registro para participar en las elecciones el Partido Comunista Mexicano (PMC) al frente de la Coalición de Izquierda (integrada por el Partido del Pueblo Mexicano (PPM), por el Partido Socialista Revolucionario (PSR) y por el Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS); y el Partido Socialista de

En efecto, la LFOPPE resultó atractiva para la mayoría de los partidos y grupos de oposición en general, pues les ofrecía una serie de beneficios superiores a los que cualquier otra reforma anterior había concedido. Los subsidios económicos que contemplaba eran parte importante de estos beneficios, pero lo esencial era que representaba la posibilidad de que la oposición obtuviera niveles superiores de representación en la Cámara de Diputados a los que razonablemente hubieran podido esperar bajo el antiguo sistema de Diputados de Partido.

Sin embargo, a pesar de todos esos avances y concesiones, la nueva ley no satisfizo a todos los grupos políticos importantes. El PAN y el PMT (entonces sin registro) criticaron la ley con dureza bajo el argumento de que aun cuando la ley en mención ofrecía múltiples concesiones, algunas de ellas incluso novedosas,<sup>93</sup> el órgano encargado de los comicios que desde 1946 se diseñó y perfeccionó, quedó casi intacto.

Molinar Horcasitas comenta que la reforma de 1977, en síntesis, funcionó, pero no por mucho tiempo, pues para 1986 la mayoría de los partidos registrados se manifestaban insistentemente por la urgencia de reformar una vez más, y de manera profunda, la ley electoral.<sup>94</sup>

Finalmente, de acuerdo con Peralta Burelo, la LFOPPE no constituyó un programa finalista, definitivo. Es, por lo contrario, transitorio, provisional. Además, como resultado inmediato de un propósito democratizador, tampoco cancela las opciones futuras; aún más: las deja abiertas.<sup>95</sup>

La reforma política de 1977, y con ella sus manifestaciones institucionales, no habían caído aún, en el obsoletismo general, pero, por las cambiantes y cambiadas condiciones producidas a lo largo de casi una década de vigencia, muchos de sus preceptos requirieron ser actualizados, en tanto que también se hizo necesario acondicionar a la legislación nuevas fórmulas democráticas. "Quizá de la LFOPPE podría decirse, sin la total intención de emitir un juicio definitivo, que fue un documento jurídico que, con sus aciertos y defectos, cumplió decorosamente con la función que le correspondió desempeñar... en su momento, fue oportuna y eficaz, mas no perfecta y unánimemente aceptada... sin embargo, contribuyó al desarrollo democrático del país y aun cuando aquella poseía ciertas disposiciones que todavía son válidas, su abrogación... se antoja procedente y acertada".<sup>96</sup> A la legislación electoral de 1977 la sustituye otro ordenamiento que sin embargo, no es un hecho aislado, desvinculado de cualquier antecedente. Es, más bien, una prolongación de todo proceso del desarrollo histórico del fenómeno político electoral que tiende a permanecer en una franca etapa de continuo mejoramiento material e institucional; dicho ordenamiento fue denominado Código Federal Electoral, publicado en el D.O.F., el 12 de febrero de 1987.

---

los Trabajadores (PST). El PRT a pesar que se fundó en 1976, participó electoralmente por primera vez en 1982. El Partido Socialista Unificado de México (PSUM) se fundó en noviembre de 1981, y participó en las elecciones de 1982, en las cuales también contendió el Partido Social Demócrata (PSD), fundado en 1980 y registrado en 1981.

<sup>93</sup> A las ya mencionadas previamente, habría que agregar en forma destacada la creación del Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Federal de Electores, donde todos los partidos tendrían representantes. También la introducción del sistema de insaculación en el nombramiento de los funcionarios de las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, p. 33.

<sup>95</sup> La Nueva Reforma Electoral de la Constitución, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 27.

<sup>96</sup> *Idem.*

Con fecha 3 de noviembre de 1986, el entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, envió una iniciativa a efecto de reformar los artículos 52, 53 y 54, primer párrafo, y fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77, fracción IV, de la Constitución. Esta tenía por objeto modificar el sistema de representación popular en la Cámara de Diputados y que se estableciera un mecanismo que asegurara que por lo menos un partido pudiera obtener la mayoría absoluta en la Cámara. Además, proponía la renovación del senado y el retorno al mecanismo original del sistema de autocalificación, entre otros que comentaremos a lo largo de los subsecuentes capítulos.

El 15 de diciembre de 1986 se publicó en el mismo Diario Oficial, la reforma a los supracitados artículos constitucionales. Es así como, a la luz de dichas reformas, deriva la creación del nuevo código que en su Libro Segundo estableció las normas reguladoras (en 8 Títulos, compuestos por 75 artículos: del 24 al 98) de la constitución, registro, funcionamiento, derechos, obligaciones y prerrogativas, tanto de los partidos políticos como de las asociaciones políticas nacionales.

En dichas normas, se reconoce a los partidos políticos como "formas de organización política" que "constituyen entidades de interés público", teniendo como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público, gozando además, de personalidad jurídica para todos los efectos legales (arts. 24 y 25).

Por cuanto hace a la constitución y registro de estas entidades, el Código Federal Electoral reitera la obligación de cumplir con los mismos requisitos que para tal efecto exigía la LFOPPE, mismos que damos aquí por reproducidos.

Se reitera a la Comisión Federal Electoral como la instancia competente para otorgar el registro como partido político a los interesados que así lo solicitaran, dentro del plazo de 120 días naturales a partir de la solicitud de registro, expidiendo el certificado correspondiente cuando procediera dicha solicitud, o fundando y motivando las causas de su resolución en caso de negativa, debiéndose publicar una y otra en el D.O.F., (arts. 36 y 37).

Una vez satisfechos los anteriores requisitos, los partidos políticos podían entonces gozar de las garantías que el código les otorgaba para realizar libremente sus actividades, pudiendo participar en las elecciones federales, estatales y municipales aquellos partidos que obtuvieron su registro, por lo menos, con un año de anticipación al día de la elección. Por lo demás, tenían el derecho de formar parte de la Comisión Federal Electoral, de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales; proponer nombres de ciudadanos para desempeñar los cargos de escrutadores en las Mesas Directivas de Casilla; nombrar representantes generales; formar frentes, coaliciones y fusiones; gozar de las prerrogativas de acceso permanente a la radio y televisión; disfrutar de franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones; gozar del régimen fiscal y disfrutar del financiamiento público que el mismo código les concedía.

Por cuanto hace a sus obligaciones, los partidos políticos tenían la de mantener el mínimo de afiliados en las Entidades Federativas o distritos electorales requeridos para su constitución y registro; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenía registrados; cumplir sus normas de afiliación; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección nacional, estatales y distritales; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra de carácter teórico trimestral; sostener un centro de formación política; actuar y conducirse sin líneas de

dependencia con partidos políticos, organismos o entidades extranjeras y de ministros de cualquier religión o secta (art. 45).

En esta legislación electoral, destaca el hecho de que desaparece el llamado registro condicionado al resultado de las elecciones que había permitido la ley electoral de 1977, por lo que la pérdida del registro como partido político nacional ocurría al no obtener éste el 1.5% de la votación nacional. También se perdía dicho registro cuando el partido político no cumplía con las obligaciones arriba citadas; por haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros; haberse fusionado con otro partido político; no publicar ni difundir, en cada elección en que participara, su plataforma electoral mínima; o bien, aceptara tácita o expresamente propaganda proveniente de partidos o entidades extranjeras y de ministros de culto de cualquier religión o secta (art. 94). La resolución sobre la pérdida del registro, a cargo de la Comisión Federal Electoral, se publicaba en el D.O.F.

Por lo que a las asociaciones políticas nacionales se refiere, el Código Federal Electoral no presenta cambio alguno en relación con la ley anterior; simplemente señala como objetivos de las mismas, el de contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en los asuntos públicos. Por lo demás, exige a aquéllas contar con un mínimo de 5, 000 asociados en el país, como requisito de registro, además de haber establecido un órgano directivo de carácter nacional; sustentar una ideología política definida y encargarse de difundirla; haber efectuado actividades políticas continuas durante los últimos dos años; y haber aprobado los lineamientos ideológicos y las normas que rijan su vida interna (art. 70).

Como hasta aquí podemos ver, este código establecía, en términos generales, en cuanto a partidos políticos se refiere, las mismas disposiciones que la LFOPPE. El mismo, sin embargo, incluyó algunas disposiciones novedosas que tendían a darles una mayor participación en el proceso electoral y además, les permitió una mayor garantía en el ejercicio de sus derechos.

De entre las nuevas disposiciones sobresale la obligación de los partidos de dar a conocer sus plataformas políticas en todas las circunscripciones electorales en que participaran; por lo que se refiere a la propaganda se establece el derecho de aquéllos para acreditar un representante ante la Comisión de Radiodifusión, con el propósito de contribuir a la elaboración de los programas de su partido; también se les otorga 15 minutos mensuales en la radio y la televisión, para cada uno de ellos; finalmente, se dispone la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes.

En lo concerniente al régimen financiero de los partidos, dentro de sus prerrogativas, además de la de las prestaciones en especie que ya se les otorgaba, dispusieron de financiamiento efectivo mediante una fórmula ligada a las elecciones de Diputados Federales de mayoría relativa. Se tomaba el número de candidatos registrados, se multiplicaba por el costo de una campaña para Diputado y así resultaba la cantidad total a distribuir entre todos los partidos. A cada partido se entregaba el importe proporcional que le correspondía según el número de votos que hubiera obtenido y de acuerdo con el número de curules ganadas.

Se trataba de un financiamiento trianual, aplicable a partir del año siguiente a las elecciones, en proporción del 20% el primer año, 30% el segundo, y 50% el tercero; en el concepto de que los montos del segundo y tercer años podía incrementarse por acuerdo de la Comisión Federal encargada de los asuntos electorales (art. 61).

Una disposición más especialmente trascendente, es la que se refiere a la integración de coaliciones de una manera más sencilla. La ley anterior sólo preservaba la identidad de los partidos políticos y asociaciones cuando integraban un frente, de modo que al presentarse bajo la forma de coalición, tendría que hacerlo bajo un solo registro y emblema. La peculiar regulación de la coalición determinó que no se utilizara esta figura. En cambio, el Código Federal Electoral permitió que los partidos coaligados se presentaran a elecciones bajo el registro y emblema del partido o partidos políticos registrados y coaligados (art. 83). Para todos los demás efectos, los partidos coaligados actuarían como un solo partido (art. 84). Al término de la elección, aquellos que convinieran en coaligarse, podrían conservar su registro, si la votación nacional de esta coalición era equivalente a la suma correspondiente al 1.5% mínimo que cada uno de los partidos debió haber obtenido, si hubieran participado separadamente (art. 85). Los votos obtenidos por la coalición se distribuían en la manera en que se hubiere pactado el convenio de coalición (art. 86).

Las reformas a los artículos 73, fc. VI; 79, fc. V; 89, fc. XVII; 110, primer párrafo, fc. III y 127 constitucionales, provocaron que el código en comento también fuera reformado. El principal mérito de dicha reforma se localiza en que, por virtud de ella, se adiciona un Libro Noveno, por el que se crea la entonces denominada Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Este libro comprendió normas particulares relativas a los partidos políticos, permitiendo a éstos participar en la postulación de sus miembros los cargos de representantes a la Asamblea. Y aun cuando sus facultades originales resultaron en una incipiente función legislativa, marcó el inicio de la democratización del Distrito Federal, proceso que se consolidaría en 1996.

Las únicas elecciones que se verificaron bajo la vigencia del Código Federal Electoral, fueron las celebradas en 1988, en las que se produjeron una serie de transformaciones en la composición de las fuerzas sociales y políticas que tuvieron repercusión en el sistema de partidos, pues en dichas elecciones se presentaron varias situaciones inéditas, entre ellas destacan: a) la creación de una coalición de partidos que apoyó la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, denominado Frente Democrático Nacional (FDN)<sup>97</sup> que se colocó como segunda fuerza política en gran parte del país; b) el gran número de irregularidades en el proceso electoral; c) la vinculación de los aparatos del Estado con el partido oficial fue evidente; d) el manejo sesgado de la información resultó inocultable, pero sobre todo, la interrupción inexplicable de la contabilidad de los votos y la negativa oficial de revisar los paquetes electorales, dejaron un ambiente muy alto de suspicacia.

En efecto, no obstante los importantes avances alcanzados en el Código Federal Electoral, su aplicación en las condiciones en que se desarrolló el proceso electoral de 1988, generó inconformidades que estuvieron en el origen del reclamo para revisar nuevamente el marco normativo en la materia.

Así, el primero de diciembre de 1988, al tomar posesión de su cargo, el Presidente Carlos Salinas de Gortari propuso un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática,

---

<sup>97</sup> Integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Socialista de los Trabajadores-Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PST-FCRN), Partido Mexicano Socialista (PMS), todos ellos con registro para participar en las elecciones. Además del Partido Social Demócrata (PSD), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Partido Verde Mexicano (PVM), Movimiento al Socialismo, Unión Democrática, Fuerzas Progresistas de México, Partido Nacional del Pueblo, Consejo Nacional Obrero y Campesino y otras agrupaciones políticas y sociales. La coalición cardenista se disolvió después de las elecciones de 1988, y al año siguiente Cárdenas decidió fundar el Partido de la Revolución Democrática (PRD) a fin de dar organicidad al amplio movimiento había apoyado su candidatura.

orientado a tres objetivos fundamentales: perfeccionar los procedimientos electorales; actualizar el régimen de partidos; y modernizar las prácticas de los actores políticos, comenzando por el propio gobierno. Para dar cumplimiento a dicho Acuerdo, se convocó a un amplio proceso de consulta pública, tanto a partidos políticos y organizaciones sociales, como a instituciones académicas, especialistas y a la ciudadanía en general, con el propósito de recabar opiniones y propuestas de reforma electoral.

Con base en ese propósito, las consultas públicas se iniciaron en enero de 1989. Las negociaciones se prolongaron durante más de un año; se organizaron dos foros nacionales de consulta a expertos, en los que los comisionados especiales de todos los partidos invirtieron muchas horas. En abril de 1990, finalmente, el Congreso de la Unión aprobó una enmienda al artículo 41 constitucional, que sentó las bases para la creación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado por ambas Cámaras en julio de 1990 y publicado en el D.O.F., el 15 de agosto del mismo año.

El Código constó en su inicio, de ocho libros, a través de los cuales se desarrollaron sucesivamente las normas relativas a la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; el régimen de los partidos políticos; el Instituto Federal Electoral (IFE); los Procedimientos especiales de las direcciones ejecutivas; el proceso electoral; el Tribunal Federal Electoral; las nulidades; el sistema de medios de impugnación y las sanciones; así como la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

Y decimos que el COFIPE constó en su inicio de ocho libros porque, como hemos podido darnos cuenta, la experiencia de reforma electoral en nuestro país es ciertamente abundante, pues desde la Constitución de 1917, y con mayor énfasis desde la reforma política de 1977, hemos vivido una etapa que sin ánimo de exagerar podríamos calificar como de "reformismo electoral".

En efecto, casi todas nuestras elecciones federales, desde 1977 hasta la actualidad, se han realizado con un sistema jurídico sometido a revisión y, en la mayoría de los casos, reformado. Es por ello que para nosotros sería muy difícil, y muy fastidioso para el lector, que en lo que sigue del presente trabajo, detalláramos las reformas constitucionales y legales vinculadas al tema que nos ocupa, ya que las mencionadas reformas de 1989-1990, de 1993, de 1994 y de 1996 implicaron un enorme volumen de disposiciones normativas que sería muy difícil detallar sin dejar de mencionar alguna, por lo que hemos optado en presentar el régimen de partidos políticos en la legislación vigente, mencionado brevemente los cambios que por su importancia, hayan sufrido las diversas disposiciones relativas al mismo, conforme vayamos comentando su situación actual.

#### **2.4 Los partidos políticos en la legislación vigente**

Una vez expuestos los antecedentes, en este apartado habremos de exponer la regulación que en nuestro país determina el origen y funcionamiento de los partidos políticos, a partir de los principios contemplados por los artículos 9 y 41 de nuestra Constitución Federal.

Así, en el artículo 9 de nuestra Norma Fundamental, localizamos el derecho genérico que los gobernados tienen para asociarse con cualquier objeto lícito, con el mandato expreso de que solamente los ciudadanos de la República podrán ejercer tal derecho para participar en los asuntos políticos del país. Es decir, de acuerdo con este ordenamiento, los ciudadanos de la República pueden asociarse para formar partidos políticos.

Por su parte, el artículo 41 del mismo ordenamiento, ofrece una definición de los partidos políticos -misma que ya hemos asentado- y les determina como fines promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público; consagra también las bases para que aquellas entidades cuenten con las condiciones necesarias para la realización de dichos fines.

Es, en consecuencia, la legislación secundaria la que se encarga de desarrollar esos principios constitucionales que protegen e impulsan a los partidos políticos, en la cual encontramos las reglas para la creación y registro de estas "organizaciones de ciudadanos", así como las relativas al ejercicio de sus derechos y prerrogativas, y sus obligaciones.

### 2.4.1 Constitución y registro

Al inicio de la vigencia del COFIPE en 1990, se contaba con dos tipos de registro: a) definitivo, que exigía un mínimo de 65, 000 afiliados en el país; y b) condicionado, que había sido suprimido por el anterior Código Federal Electoral, y que el COFIPE estableció nuevamente para otorgarle el registro definitivo al partido político que hubiere logrado obtener el 1.5% de la votación emitida en alguna de las elecciones en que hubiere participado.<sup>98</sup>

Mediante la reforma de 22 de noviembre de 1996, se modifican las disposiciones en materia de registro de los partidos políticos, suprimiendo la modalidad del registro condicionado,<sup>99</sup> quedando nuevamente como única posibilidad el registro definitivo.

Así, las nuevas disposiciones del COFIPE en materia de registro establecieron que la organización o agrupación política que pretendiera constituirse en partido político para participar en las elecciones federales, debía obtener su registro, ante el IFE.

Para que una organización pudiera ser registrada como partido político nacional, debería: a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normarían sus actividades; y b) Contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 Entidades Federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podía ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que hubiere sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Estas disposiciones, sin embargo, fueron reformadas una vez más (D.O.F. 01/1/04), para establecer que un partido político nacional sólo podrá ser constituido por una organización de ciudadanos que previamente se haya integrado como Agrupación Política Nacional, debiendo obtener su registro ante el IFE, cumpliendo con los siguientes requisitos: a) formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades; y b) contar con 3, 000 afiliados en por lo menos 20 Entidades Federativas, o bien, tener

<sup>98</sup> Para las elecciones federales de 1991, el IFE le concedió el registro condicionado al Partido Demócrata Mexicano (PDM), al Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), al Partido del Trabajo (PT) y al Partido Verde Ecologista de México (PVEM), pero ninguno de ellos pudo conservar su registro por no obtener el mínimo requerido para tal efecto. Para contender en las elecciones de 1994, sin embargo, el PT, el PVEM y el PDM vuelven a obtener el registro condicionado.

<sup>99</sup> Sin embargo, para efectos del proceso electoral federal de 1997 ya se le había otorgado previamente (julio de 1996) este tipo de registro a 2 partidos políticos, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM).

300 afiliados, en por lo menos 200 distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con Credencial para Votar con Fotografía correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.26 % del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

La declaración de principios invariablemente contendrá, por lo menos: a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen; b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule; c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el mismo código prohíbe financiar a los partidos políticos; y d) La obligación de conducir sus actividades por los medios pacíficos y por la vía democrática.

El programa de acción determinará las medidas para: a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios; b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales; c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Los estatutos establecerán: a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales; b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones; c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con: 1. Una asamblea nacional o equivalente; 2. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; 3. Comités o equivalentes en las Entidades Federativas; y 4. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña; d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos; e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programa de acción; f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña en que participen; y g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Para constituir un partido político nacional, la organización interesada notificará ese propósito al IFE entre el 1o. de enero y el 31 de julio del año siguiente al de la elección y realizará los actos previos tendientes a demostrar que se cumplen con los requisitos señalados en el COFIPE, los cuales son básicamente haber celebrado las supracitadas asambleas en las que se comprobará que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos; y que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, con el objeto de satisfacer el requisito del porcentaje mínimo de afiliados exigido por el COFIPE.

Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección,

presentará ante el IFE la solicitud de registro, acompañándola con: a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros; b) Las listas nominales de afiliados por Entidades o por distritos electorales; y c) Las actas de las asambleas celebradas en las Entidades Federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

El Consejo General del IFE, al conocer la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político nacional, integrará una comisión para examinar los referidos documentos a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución ya señalado, misma que formulará el proyecto de dictamen de registro.

El Consejo, con base en el proyecto de dictamen de la comisión y dentro del plazo de ciento veinte días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro, mismo que surtirá efectos a partir del 1º de agosto del año anterior al de la elección. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el D.O.F., y podrá ser recurrida ante el Tribunal Electoral.

De esta manera, además del Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM), que ya contaban con registro hasta antes de la celebración de las elecciones del año 2000, el Consejo General del IFE otorgó el registro como partidos políticos nacionales a los siguientes: Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional (CDPPN) Partido de Centro Democrático (PCD), Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido Alianza Social (PAS) y Democracia Social, Partido Político Nacional (DSPPN), sumando 11 los partidos que contendieron en ese año para integrar los órganos de representación, de los cuales el PCD, PARM y CDPPN perdieron su registro como tales al no haber obtenido el porcentaje del 2% mínimo requerido para conservarlo.

Para las elecciones del año 2003, el propio Consejo General del IFE concedió el registro (en el 2002) al partido liberal Mexicano (PLM), México Posible (MP) y Fuerza Ciudadana (FC); todos los cuales, además del PSN, PAS, perdieron su registro luego de los resultados de las referidas elecciones.

### **Agrupaciones Políticas Nacionales**

En 1996 se restablece esta figura con el objeto de ampliar los causes de participación y representación política ciudadanas y como complemento del sistema de partidos políticos. De acuerdo con lo anterior se estableció que para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicitaba tenía que acreditar ante el IFE que contaba con un mínimo de 7,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 10 Entidades Federativas; y que disponía de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

En la legislación secundaria vigente de acuerdo con la reforma al COFIPE publicada en el D.O.F. el primero de enero de 2004, se reconoce la figura de las agrupaciones políticas nacionales como formas de asociación que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política, así como a la creación de una opinión pública mejor informada.

Para obtener el registro como agrupación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante el IFE que cuenta con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional; además, tener delegaciones en cuando menos 7 Entidades Federativas; y que dispone de documentos básicos, así como una denominación distinta a cualquier otra agrupación o partido.

La asociación interesada presentará durante el mes de enero del año anterior al de la elección, junto con su solicitud de registro, la documentación con la que acredite los requisitos anteriores y los que, en su caso, señale el Consejo General del IFE.

El Consejo General, dentro del plazo máximo de 60 días naturales contados a partir de la fecha en que conozca de las solicitudes de registro, resolverá lo conducente. Cuando proceda, expedirá el certificado respectivo, mismo que surtirá efectos a partir del 1o. de agosto del año anterior al de la elección. En caso de negativa, expresará las causas que la motivan y lo comunicará a la asociación interesada. La resolución correspondiente deberá publicarse en el D.O.F.

Las agrupaciones políticas nacionales sólo pueden participar en procesos electorales federales mediante la suscripción y registro de acuerdos de participación con un partido político nacional. Bajo ninguna circunstancia pueden utilizar la denominación de "partido" o "partido político", ni participar en procesos electorales mediante coaliciones. Es de mencionarse que las agrupaciones políticas nacionales con registro, gozarán de los derechos y quedan sujetas a las obligaciones que el COFIPE les señala, y que especificaremos más adelante.

Las agrupaciones políticas nacionales que actualmente cuentan con registro ante el IFE son: A'PAZ Alianza Zapatista, Agrupación Política Campesina, Campesinos de México por la Democracia, Familia en Movimiento, Unión de la Clase Trabajadora, Organización Política UNO, Coordinadora Ciudadana APN, APN Diana Laura, Unidad Obrera y Socialista (¡UNIOS!), Causa Ciudadana, Convergencia Socialista, Cruzada Democrática Nacional, Acción Afirmativa, Acción Republicana, Acción y Unidad Nacional (AUN), Alternativa Ciudadana 21, Asamblea Nacional Indígena Plural por la Autonomía (ANIPA), Centro Político Mexicano, Foro Democrático (Foro), Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas, Iniciativa XXI, A.C., Diversa Agrupación Política Feminista, Foro democrático, Frente Nacional de Pueblos Indígenas y Comunidades Marginadas, Iniciativa XXI, Instituto para el Desarrollo Equitativo y Democrático, Jacinto López Moreno A.C., Movimiento de Acción Republicana, Movimiento Mexicano el Barzón, Mujeres en Lucha por La Democracia, A.C., Mujeres y Punto, A.C., Organización México Nuevo, Plataforma Cuatro, Praxis Democrática, Red de Acción Democrática, Sentimientos de la Nación, Unión de la Clase Trabajadora (UCLAT), Unión Nacional Independiente de Organizaciones Sociales "UNIDOS", Unión Nacional Sinarquista (UNS), Unidos por México, México Líder Nacional A.C., Fuerza del Comercio, Defensa Ciudadana, Nueva Generación Azteca, A.C., Alianza Nacional Revolucionaria, A.C., Movimiento Patriótico Mexicano, A.C., Junta de Mujeres Políticas, A.C., Agrupación Nacional Emiliano Zapata, Conciencia Política, Agrupación Política Azteca, A.C., Fundación Alternativa, A.C., Democracia y Equidad, A.C., Frente Democrático de Agrupaciones Sociales y Políticas A.C., Humanista Demócrata José María Luis Mora, Organización Nueva Democracia, Asociación Ciudadana del Magisterio, Integración para la Democracia Social, Movimiento Nacional indígena, A.C., Frente indígena, Campesino y Popular, Movimiento Indígena Popular, Instituto Ciudadano de Estudios Políticos, A.C., Comisión de Organizaciones del Transporte y Agrupaciones Ciudadanas, Arquitectos Unidos por México, A.C., Movimiento de Expresión Política, Expresión Ciudadana, Universitarios en Acción., Asociación de Profesionales por la Democracia y el Desarrollo, Profesionales por la

Democracia, A.C., Generación Ciudadana A.C., Ricardo Flores Magón, Movimiento Nacional de Organización Ciudadana, A.C., Movimiento Ciudadano Metropolitano, A.C., Educación y Cultura para la Democracia, Mexicanos en Avance por el Desarrollo Equitativo, A.C., Ciudadanos Unidos por los Derechos Humanos (CUDH), Encuentro Social, Consejo Nacional de Desarrollo indígena, C.O.N.A.D.I, A.C, Dignidad Nacional, Movimiento Casa Nueva, A.C., y Coordinadora de Actividades Democráticas Independientes, C.A.D.I.

## **2.4.2 Sus principales derechos**

Las diversas normas relacionadas con las condiciones de la competencia electoral pretenden, en su conjunto, fortalecer la legalidad, la imparcialidad, la equidad y la transparencia en la contienda partidista. Entre los derechos que tradicionalmente se han reconocido a los partidos políticos destacan:

### **2.4.2.1 Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral**

Este derecho otorga a los partidos políticos la garantía de participar en todas y cada una de las etapas del proceso electoral, de acuerdo a las bases constitucionales y legales señaladas para tal efecto, y que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo (Diputados y Senadores) y Ejecutivo de la Unión (Presidente de la República).

Las etapas del proceso electoral en las que podrán participar los partidos políticos comprenden las referentes a la preparación de las elecciones, jornada electoral, cómputo, resultados y declaración de validez de las mismas; en todas ellas, como ya se dijo, de acuerdo a la intervención que la ley de la materia les confiera.

### **2.4.2.2 Postular candidatos a los cargos de elección popular**

Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Las candidaturas a Diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de Senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral, ante el Consejo General del IFE, que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas. Del registro se expedirá constancia.

Para el caso de registro de candidatos de coalición los partidos deberán acreditar que cumplen con lo dispuesto en el COFIPE, de acuerdo con la elección de que se trate.

El IFE está obligado a dar amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos establecidos para las mismas, así como solicitar la publicación a través del Consejo General, en el D.O.F., de la relación de nombres de los candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan.

### **2.4.2.3. Nombrar representantes ante los órganos electorales**

Los partidos políticos suelen tener garantizados sus intereses frente a las decisiones y los actos de las autoridades electorales mediante un sistema de medios de defensa a los que pueden acudir siempre que consideren vulnerados sus derechos. Pero además de esos instrumentos legales para defender sus intereses legítimos, en nuestro país, los partidos políticos también participan en los organismos electorales con el propósito de coadyuvar con las autoridades electorales a garantizar la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones.

En efecto, las normas constitucionales (art. 41) establecen que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce a través del IFE, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales en los términos que ordene la legislación secundaria.

En este aspecto, de 1990 a 1993, el COFIPE estableció que los representantes de los partidos políticos nacionales se determinarían a razón de uno por cada partido que hubiere obtenido entre el 1.5 y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de Diputados de mayoría relativa; un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10 y hasta el 20% de la votación nacional; otro más al partido que hubiese obtenido más del 20 y hasta el 30% de la propia votación; y hasta un cuarto representante para cada partido que obtuviera más del 30% de la votación referida.

De esta manera, los partidos que tuvieran más de un representante, podían designar a un representante común ante el Consejo General, el cual tendría tantos votos como número de representantes tuviera el partido. Sin embargo, para cada partido que hubiere obtenido su registro, definitivo o condicionado, con fecha posterior a la última elección, podía designar un representante con voz, pero sin voto. Lo mismo sucedía tanto en los Consejos Locales como en los Distritales.

Para 1994, el derecho a designar representantes ante los órganos electorales se redujo a uno solo, con su respectivo suplente; además, se les retira el derecho de voto y desde entonces sólo participan con voz en las sesiones y demás actividades que les permite la ley, dentro sus atribuciones, por cuanto hace a la organización de las elecciones.

En la actualidad, entre otros representantes, los partidos políticos nacionales tienen el derecho de nombrar a un representante propietario y un suplente ante el Consejo General del IFE, el que contará voz pero sin voto. Ante dicho órgano, los Grupos Parlamentarios propondrán ante la Cámara de Diputados a los consejeros del Poder Legislativo con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada Grupo Parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso. Los consejeros del Poder Legislativo concurren a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes.

De la misma manera, los partidos políticos podrán designar un representante propietario y un suplente ante cada uno de los 32 Consejos Locales y los 300 Consejos Distritales con que cuenta el IFE distribuidos en todo el territorio nacional, mismos que tendrán participación en las sesiones de sus respectivos Consejos, con voz pero sin voto. Además, tanto en la Comisión Nacional, como en las Comisiones Estatales y Distritales de Vigilancia, los partidos políticos podrán designar un representante propietario y un suplente.

Una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, los partidos políticos tendrán derecho a nombrar también a dos representantes propietarios y un suplente, ante cada Mesa Directiva de Casilla, y en cada uno de los distritos electorales uninominales, un representante general por cada 10 casillas electorales ubicadas en zonas urbanas y uno por cada 5 casillas rurales. Dicho registro se hará ante el Consejo Distrital correspondiente a cada Mesa Directiva de Casilla.

Sin embargo, el COFIPE prohíbe actuar como representantes de los partidos políticos nacionales ante los diversos órganos del IFE, a quienes se encuentren en los siguientes supuestos: a) Ser juez, magistrado o ministro del Poder Judicial Federal; b) Ser juez o magistrado del Poder Judicial de una Entidad Federativa; c) Ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral; d) Ser miembro en servicio activo de cualquier fuerza armada o policiaca; y e) Ser agente del ministerio público federal o local, (art. 37).

#### **2.4.2.4. Formar frentes, coaliciones y fusiones**

Desde hace varios años, como ya lo hemos visto, en la regulación jurídica de los partidos políticos, se ha previsto la posibilidad de que éstos conformen alianzas con distintas finalidades, para lo cual pueden optar por las figuras de: frente, coalición o fusión.

Cabe agregar que de acuerdo con la última reforma al COFIPE (D.O.F. 01/1/04), los Partidos Políticos Nacionales no podrán realizar un frente, coalición o fusión durante su primera elección federal inmediata posterior a su registro como partido político (art. 56).

##### **a) De los frentes**

Los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

Para constituirlo, deberá celebrarse un convenio en el que se hará constar: a) Su duración; b) Las causas que lo motiven; c) Los propósitos que persiguen; y d) La forma que convengan los partidos políticos para ejercer en común sus prerrogativas.

El convenio que se celebre deberá presentarse al IFE, el que dentro del término de diez días hábiles resolverá si cumple los requisitos legales y en su caso dispondrá su publicación en el D.O.F. para que surta sus efectos.

Cabe agregar que los partidos políticos que integren un frente, conservarán su personalidad jurídica, su registro y su identidad, (art. 57 del COFIPE).

##### **b) De las coaliciones**

Dos o más partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de representación proporcional, así como de Senadores y de Diputados por el principio de mayoría relativa, debiendo celebrar y registrar el convenio correspondiente, mismo que contendrá en todos los casos: a) Los partidos políticos nacionales que la forman; b) La elección que la motiva; c) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo, edad, lugar de nacimiento y domicilio del o de los candidatos; d) El cargo para el que se le o les postula; e) El emblema y colores que haya adoptado la coalición o, en su caso, la determinación de utilizar los emblemas de los partidos coaligados; f) El compromiso de sostener una

plataforma electoral de acuerdo con la declaración de principios, programa de acción y estatutos adoptados por la coalición; y g) En su caso, la forma y términos de acceso y contratación de tiempos en radio y televisión y la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda como coalición.

Además: la prelación para la conservación del registro de los partidos políticos, en el caso de que el porcentaje de la votación obtenida por la coalición no sea equivalente al 2% por cada uno de los partidos políticos coaligados; el porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único. Lo anterior, para efectos de la asignación de Diputados y Senadores de representación proporcional; y el señalamiento, de ser el caso, del partido político al que pertenece originalmente cada uno de los candidatos registrados por la coalición y el señalamiento del grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en el caso de resultar electos.

En el convenio de coalición se deberá manifestar también que los partidos políticos coaligados, según el tipo de coalición de que se trate (parcial o total), se sujetarán a los topes de gastos de campaña que se hayan fijado para las distintas elecciones, como si se tratara de un solo partido. De la misma manera, deberá señalarse el monto de las aportaciones de cada partido político coaligado para el desarrollo de las campañas respectivas, así como la forma de reportarlo en los informes correspondientes. Una vez registrado un convenio de coalición, el IFE dispondrá su publicación en el D.O.F.

Para las elecciones federales del año 2000, por ejemplo, el Consejo General del IFE, en sesión ordinaria de fecha 17 de diciembre de 1999, aprobó el registro de los convenios de coalición de "Alianza por el Cambio" y "Alianza por México", publicado en el D.O.F., el 31 de diciembre del mismo año y el 3 de enero de 2000, respectivamente en dichos convenios se estipuló el porcentaje de la votación que le correspondería a cada uno de los partidos políticos coaligados de la siguiente forma: "Alianza por el Cambio" asignó de 35.6% de la votación nacional emitida, el 4.5% al PVEM y el 31.1% para el PAN; en el caso de rebasar dicho porcentaje, le correspondería el 70% de los votos restantes al PAN y el 30% al PVEM. Lo anterior conforme a lo establecido por la cláusula octava del convenio de la propia coalición.

En virtud de que esta alianza obtuvo el 40.79173% de la votación nacional emitida (lo que representa 14, 323,649.00 votos), la distribución de votos que le correspondió a cada partido fue de 10, 920,484.47800 votos para el PAN y 1, 580,134.41000 votos para el PVEM de ese 35.6%; y por lo que hace a los votos restantes (1, 823,030.11200 votos), al primero le correspondieron 1, 276,121.07840 votos, mientras que al segundo 546, 909.03360 votos.

Por lo que respecta a la "Alianza por México", se desprende de la cláusula décima del convenio celebrado, que de obtener el 19% de la votación nacional emitida, la coalición distribuiría los votos entre sus partidos integrantes de la siguiente forma: 11.65% para el PRD; 3.35% para el PT; 2% para CDPPN; 1% para el PAS y 1% para el PSN.

En virtud de que esta coalición obtuvo el 19.90494% de la votación nacional emitida (lo que representa 6, 990,143.00000), la distribución de votos que le correspondió a cada partido fue de: 4, 090792.41700 votos para el PRD; 1, 176,322.28300 votos para el PT; 702, 281.96000 votos para CDPPN; 351, 140.98000 votos para el PAS y 351, 140.98000 votos para el PSN, del 19% que en un principio se había convenido.

Para distribuir los votos restantes, se calculó cuanto se incrementaba el porcentaje de los votos destinados a cada partido si la coalición obtenía en vez del 19% el 20%, ese 1% se repartiría de la siguiente manera: 0.75% al PRD; 0.25% al PT; y a los 3 restantes partidos el 0%. Por lo anterior, de los votos restantes se le destinaron 238, 848.28500 al PRD y 79, 616.09500 al PT.

Todo lo anterior es señalado porque determinó el número de escaños que correspondió, a cada partido político, y porque en base a ello se determinó también el monto del financiamiento público que le correspondió a cada uno de ellos, hasta para el año 2003.

### **c) De las fusiones**

Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos. Para lo cual, deberán celebrar un convenio en el que invariablemente se establecerán las características del nuevo partido; o cuál de los partidos políticos conserva su personalidad jurídica y la vigencia de su registro; y qué partido o partidos quedarán fusionados. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro del partido más antiguo entre los que se fusionen.

El convenio de fusión deberá presentarse al Presidente del Consejo General del IFE, para que, una vez hecha la revisión para verificar que cumple con los requisitos legales, lo someta a la consideración del Consejo General y, en su caso, se disponga su publicación en el D.O.F.

Es de aclararse, sin embargo, que para fines electorales, el convenio de fusión deberá comunicarse al Presidente del Consejo General a más tardar un año antes al día de la elección, (art. 65 del COFIPE).

### **2.4.3. Sus prerrogativas**

Debido a su reconocimiento como entidades de interés público, los partidos políticos tienen conferido un tipo especial de derechos, que reciben el nombre de prerrogativas, mediante las cuales el Estado les asegura las condiciones mínimas para que puedan ejercer libremente sus derechos y lleven a cabo el adecuado cumplimiento de sus fines.

#### **2.4.3.1 Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión**

La legislación reglamentaria que se adopta en 1990, el COFIPE, prescribía que el incremento en la duración de las transmisiones durante los periodos electorales se haría en forma proporcional a la fuerza electoral de cada partido político y que, durante ese periodo, al menos la mitad del tiempo que le correspondiera a cada uno de ellos se debería destinar a la difusión de sus plataformas electorales.

Como resultado de la reforma electoral de 1993, y con el propósito de procurar condiciones de equidad en la contratación de tiempos comerciales en la radio y la televisión, que hasta entonces no eran objeto de regulación alguna, la ley consagra y reglamenta como derecho exclusivo de los partidos políticos el de contratar tiempos en estos medios para difundir mensajes orientados a la obtención del voto. El ejercicio de este derecho se limita exclusivamente a los periodos de campañas electorales y se puntualiza que los candidatos sólo podrán hacer uso de aquellos tiempos que le asigne el partido político o la coalición a la que pertenecen.

Con la reforma electoral de 1996 se introduce un conjunto de disposiciones para regular el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión en periodos electorales, precisándose que el 30% de los tiempos gratuitos adicionales se distribuirá de forma igualitaria y el 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

Además, se faculta a la Comisión de Radiodifusión del IFE para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre las campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos, para informar al Consejo General.

De igual forma, los partidos políticos, candidatos y coaliciones podrán ejercer el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales, cuando consideren que la misma ha alterado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.

#### **A) Acceso gratuito**

La prerrogativa de acceso permanente y gratuito a la radio y la televisión de que gozan todos los partidos políticos, tiene como propósito fundamental brindarles la oportunidad de difundir masivamente sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales. El ejercicio de esta prerrogativa comprende, tanto un tiempo regular mensual, como transmisiones adicionales durante los periodos de campaña electoral.

##### **1. Tiempo regular mensual**

Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, cada partido político tiene derecho a disfrutar, mediante sorteos semestrales, de 15 minutos mensuales (en dos programas semanales) en cada uno de esos medios.

Los partidos políticos pueden solicitar la transmisión de programas en cobertura regional, siempre y cuando no excedan la mitad del tiempo asignado para sus programas de cobertura nacional. Los partidos políticos utilizarán, por lo menos, la mitad del tiempo que les corresponda durante los procesos electorales para difundir el contenido de sus plataformas electorales. Además de los 15 minutos de tiempo regular mensual, los partidos tienen derecho a participar conjuntamente en un programa especial que se debe transmitir por radio y televisión dos veces al mes.

##### **2. Transmisiones adicionales durante las campañas electorales**

Independientemente de su tiempo regular mensual, durante los periodos de campañas electorales y con el fin de difundir sus candidaturas, los partidos tienen derecho a transmisiones adicionales que comprenden tanto programas como promocionales en radio y televisión.

###### **a) Transmisión de programas**

En el proceso electoral federal en que se elija Presidente de la República, los partidos políticos tendrán a su disposición un tiempo total adicional de 250 horas de transmisiones en radio y de 200 en televisión.

En los procesos electorales federales en que sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión (elecciones legislativas), el tiempo total adicional de transmisión será de 125 horas en radio y 100 en televisión, es decir, el 50% de los disponibles en el proceso donde también se elija al Presidente de la República.

Con el tiempo adicional que le corresponda por este concepto, cada partido puede transmitir programas con una duración de 5, 7.5, 10 ó 15 minutos, conforme a las posibilidades técnicas y horarios disponibles.

#### **b) Promocionales**

Durante el periodo de las campañas electorales también se adquirirán hasta 10 mil promocionales en radio y 400 en televisión con una duración de 20 segundos, para ponerlos a disposición y distribuirlos mensualmente entre los partidos políticos.

En ningún caso, el costo total de los promocionales debe exceder del 20% del financiamiento público que corresponda a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial o el 12% cuando sólo se elija a integrantes del Congreso de la Unión.

Una vez determinado el número de promocionales que le corresponde a cada partido, la asignación de tiempos, estaciones, canales y horarios se realiza mediante sorteo y con base en los catálogos que proporcionen los concesionarios o permisionarios de radio y televisión.

#### **c) Criterios de distribución**

Tanto el tiempo adicional para la transmisión de programas como los promocionales, se distribuyen entre los partidos políticos conforme a los siguientes criterios:

- A cada partido político sin representación en el Congreso se le asignará el 4% del total de los tiempos de transmisión y promocionales.
- El resto de los tiempos se distribuirá entre los partidos políticos con representación en el Congreso, en una relación de 30% de forma igualitaria y de 70% en forma proporcional a su fuerza electoral.

#### **B) Contratación de tiempos pagados en periodos electorales**

Se reconoce como derecho exclusivo de los partidos políticos el relativo a la contratación de tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales. En este sentido, los candidatos sólo pueden hacer uso de los tiempos que les asigne el partido o la coalición a la que pertenezcan, pero no hacer contrataciones directas.

Para tal efecto, la Secretaría Ejecutiva del IFE está facultada para solicitar oportunamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes su intervención a fin de que los concesionarios o permisionarios de radio y televisión, tanto a nivel nacional como estatal, le proporcionen catálogos de tiempos, horarios, canales y estaciones disponibles, así como las tarifas correspondientes (que no deben ser superiores a las de publicidad comercial) para su contratación por los partidos políticos, considerando dos periodos sucesivos, de conformidad con las reglas establecidas por el COFIPE para tal efecto.

#### **C) Apoyo institucional y disposiciones adicionales**

Dentro de la estructura orgánica del IFE, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos la responsabilidad de realizar las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas y puedan acceder a la contratación de tiempos en radio y televisión.

Dicha Dirección y la Comisión de Radiodifusión, que es un órgano de apoyo especializado en esta materia, tienen a su cargo la difusión de los programas de radio y televisión de los partidos políticos, así como el trámite de las aperturas de los tiempos gratuitos en las frecuencias de radio y los canales de televisión que le corresponden al Estado.

La misma Dirección Ejecutiva está facultada para determinar las fechas, los canales, las estaciones y los horarios de transmisiones de los programas de los partidos políticos, y tomar las previsiones necesarias para que la programación que le corresponda a los partidos tenga la debida difusión a través de la prensa de circulación nacional. De igual manera, es responsable de gestionar el tiempo que sea necesario en la radio y la televisión para la difusión de las actividades del IFE.

#### **2.4.3.2 Disfrutar de franquicias: postales y telegráficas**

Los partidos políticos disfrutarán de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades.

##### **1. Franquicias postales**

Las franquicias postales están sujetas a las siguientes reglas:

- a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias postales los Comités Nacionales, Regionales, Estatales, Distritales y Municipales de cada partido;
- b) Los partidos políticos acreditarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos y ante las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, dos representantes autorizados por cada uno de sus Comités para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas. La propia Dirección Ejecutiva comunicará a la autoridad competente los nombres de los representantes autorizados y hará las gestiones necesarias para que se les tenga por acreditados;
- c) Los Comités Nacionales podrán remitir a toda la República, además de su correspondencia, la propaganda y sus publicaciones periódicas; los Comités Regionales, Estatales y Distritales podrán remitirlas a su Comité Nacional y a los Comités afiliados de sus respectivas demarcaciones territoriales;
- d) La Dirección Ejecutiva de Prerogativas y Partidos Políticos, escuchando a los partidos políticos, gestionará ante la autoridad competente el señalamiento de la oficina u oficinas en la que éstos harán los depósitos de su correspondencia, a fin de que sean dotadas de los elementos necesarios para su manejo. Los representantes autorizados y registrados por cada Comité ante la Dirección Ejecutiva o sus Vocalías, deberán facturar los envíos y firmar la documentación respectiva; y
- e) En la correspondencia de cada partido político se mencionará de manera visible su condición de remitente.

##### **2. Franquicias telegráficas**

Las franquicias telegráficas se otorgarán exclusivamente para su utilización dentro del territorio nacional y están sujetas a las siguientes reglas:

- a) Sólo podrán hacer uso de las franquicias telegráficas sus comités nacionales, regionales, estatales y distritales;
- b) Los Comités Nacionales podrán usar las franquicias para sus comunicaciones a toda la República, y los Comités Regionales, Estatales y Distritales para comunicarse con su Comité Nacional así como con los Comités afiliados de sus respectivas demarcaciones;
- c) Las franquicias serán utilizadas en sus respectivas demarcaciones por dos representantes autorizados por cada uno de los comités. Los nombres y firmas de los representantes autorizados se registrarán ante la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos o las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, a fin de que éstas los comuniquen a la autoridad competente;
- d) La vía telegráfica sólo se utilizará en casos de apremio, y los textos de telegramas se ajustarán a las disposiciones de la materia.

#### **2.4.3.3 Gozar del régimen fiscal que establece la ley**

Una prerrogativa más de la que gozan los partidos políticos, es la de no ser sujetos de los impuestos y derechos siguientes:

- a) Los relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines;
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie;
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y en general para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.

Sin embargo, el hecho de que los partidos políticos no sean sujetos de los mencionados impuestos o derechos, no se aplicará en los siguientes casos:

1. En el de contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y
2. De los impuestos y derechos que establezcan los Estados o los municipios por la prestación de los servicios públicos.

Cabe agregar además, que el régimen fiscal referido, no releva a los partidos políticos del cumplimiento de otras obligaciones fiscales.

#### **2.4.3.4 Participar de las modalidades de financiamiento que establece la ley**

En la legislación reglamentaria emanada del proceso de reforma constitucional que en materia político-electoral se aprueba en 1989, el COFIPE, se introducen cuatro modalidades diferenciadas de financiamiento público:

- Por actividad electoral, otorgado en relación directa con el número total de votos obtenidos por cada partido en las elecciones de Diputados y Senadores.
- Por actividades generales, distribuido de manera paritaria entre todos los partidos políticos.
- Por actividades específicas. La autoridad electoral podía autorizar anualmente el suministro de una cantidad no mayor al 50% de los gastos comprobables erogados por cada partido político en actividades destinadas a la educación y capacitación política, la investigación socio-económica y las tareas editoriales.
- Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, asignado en relación directa con el número de Diputados y Senadores que conformara la representación parlamentaria de cada partido.

Asimismo, se introduce un conjunto de disposiciones específicas para determinar la forma en que se les otorgaría financiamiento público a los partidos que hubiesen obtenido su registro en fecha posterior a la última elección, distinguiéndose para tal efecto entre las modalidades de registro definitivo y de registro condicionado que la propia legislación electoral contemplaba.

La reforma constitucional y legal aprobada en 1993 introdujo algunos cambios e importantes innovaciones en materia de régimen de financiamiento de los partidos políticos, entre las que merecen ser destacadas las siguientes:

- Se definen, delimitan y reglamentan puntualmente, y por vez primera, las fuentes privadas de las que pueden recibir financiamiento los partidos políticos. El financiamiento privado autorizado comprende cuatro fuentes diferenciadas: por militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.
- Se agrega una modalidad adicional de financiamiento público orientada a promover el desarrollo de los partidos políticos cuyo nivel de votación en la elección precedente hubiese quedado comprendido entre el 1 y el 5% del total emitido o, en su caso, de los que obtuviesen su registro en fecha posterior a la última elección.
- Se enumeran por vez primera, de manera explícita y exhaustiva, las diversas instancias públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras, que están impedidas legalmente para realizar cualquier tipo de aportación o donativo a los partidos políticos.
- Se ratifica la disposición en el sentido de que no tendrían derecho a recibir financiamiento público los partidos políticos que hubiesen perdido su registro, pero ajustándose en lo consecuente con los cambios introducidos en las causales de pérdida de registro relacionadas con el nivel de votación obtenido por un partido político a nivel nacional.
- Se prescribe a los partidos políticos contar con un órgano interno, consagrado a nivel estatutario, responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, manejo y destino de sus recursos ante una instancia especializada del organismo depositario de la autoridad electoral.

Finalmente, la reforma constitucional y legal en la materia, realizada en 1996, introduce un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes, tratan de responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda

interpartidista y asegurar una mayor fiscalización y transparencia sobre el origen y destino de los recursos financieros manejados por los partidos políticos.

#### **2.4.3.4.1 Financiamiento público**

La legislación electoral reserva la denominación de "partido político nacional" y el consecuente goce de todos los derechos y prerrogativas establecidos por la Constitución y la propia legislación electoral, incluido el relativo a recibir financiamiento público para el desarrollo de sus actividades, a las organizaciones políticas que hayan obtenido su registro ante el IFE, en su calidad de organismo depositario de la autoridad electoral a nivel federal.

Como se ha indicado, en razón de las más recientes reformas legales en la materia, se han fijado tres conceptos diferenciados para el otorgamiento del financiamiento público, cuyo monto se calcula y ministra bajo los siguientes términos y modalidades:

##### **1. Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes**

La determinación del monto total que anualmente debe distribuirse por este concepto se realiza a través del siguiente procedimiento:

- El Consejo General del IFE debe determinar anualmente los costos mínimos de una campaña para Diputado, de una para Senador y para la de Presidente de la República, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.
- El costo mínimo de una campaña para Diputado debe ser multiplicado por el total de Diputados a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- El costo mínimo de una campaña para Senador debe ser multiplicado por el total de Senadores a elegir y por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
- El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se debe calcular multiplicando el costo mínimo de gastos de campaña para Diputado por el total de Diputados a elegir por el principio de mayoría relativa; cifra que a su vez se divide entre los días que dura la campaña para Diputado por este principio y finalmente se multiplica por los días que dura la campaña para Presidente.

La suma de todas estas operaciones constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

*En este aspecto, el COFIPE no distingue, a la hora de calcular el financiamiento público, entre elecciones generales e intermedias, uniformando de este modo, incorrectamente, bajo un mismo patrón tanto los procesos electorales generales como los de medio periodo. La consecuencia de todo ello es un crecimiento desmedido de monto total de financiamiento público, al incorporar a la hora de calcularlo, el costo mínimo de campaña de 500 Diputados (correcto), de 128 Senadores y del Presidente de la República (correcto en elecciones generales e incorrecto cuando sólo se eligen Diputados).*

*El argumento de que ello obedece a la necesidad de efectuar los cálculos de este modo en los años sin elecciones no habría financiamiento público, no parece ser acertado desde nuestro punto de vista. Lo conveniente sería que el COFIPE distinguiera, en primer lugar, entre años sin elecciones (fijando una modalidad para el cálculo del financiamiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos) y años con elecciones, distinguiendo nuevamente en este supuesto, entre elecciones intermedias y generales.*

*Conforme a estas reglas y para el sólo efecto de ilustrarlas, el Consejo General del IFE, mediante acuerdo de fecha 28 de enero de 2003, revisó y actualizó los elementos y factores conforme a los cuales se fijaron los referidos costos mínimos de campaña para el ejercicio de 2003, tomando como factor el índice nacional de precios al consumidor publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al ejercicio del año 2002, que de acuerdo a la fórmula de incremento porcentual, será del 5.70% (cinco punto setenta por ciento), determinando en \$339,669.42 (trescientos treinta y nueve mil seiscientos noventa y nueve pesos 42/100 M.N.), \$686,669.28 (seiscientos ochenta y seis mil seiscientos noventa y nueve pesos 28/100 M.N.) y \$222,592,528.52 (doscientos veintidos millones quinientos noventa y dos mil quinientos veintiocho pesos 52/100 M.N.), los costos mínimos de una campaña para Diputado, de una para Senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.*

*Por lo que, en los términos ya indicados, y tomando en cuenta primero, que la Cámara de Diputados se integra con 500 miembros; y segundo, que en las Cámaras del Congreso de la Unión tenían representación, al momento de hacer el cálculo 8 partidos políticos nacionales, el importe de \$339,669.42 (trescientos treinta y nueve mil seiscientos noventa y nueve pesos 42/100 M.N.) multiplicado por 500 y por 8 partidos políticos, da como resultado \$1,358'797,695.20 (mil trescientos cincuenta y ocho mil setecientos noventa y siete pesos 20/100 M.N.).*

*Así mismo, la Cámara de Senadores se integra por 128 miembros, por lo que el importe de \$686,669.28 (seiscientos ochenta y seis mil seiscientos sesenta y nueve pesos 28/100 M.N.), multiplicado por 128 escaños y por 8 partidos políticos nacionales con representación en el Congreso de la Unión, da como resultado \$703'149,344.25 (setecientos tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos cuarenta y cuatro pesos 25/100 M.N.).*

*Así, la suma de \$1,358'797,695.20 (mil trescientos cincuenta y ocho millones setecientos noventa y siete mil seiscientos noventa y cinco pesos 20/100 M.N.); mas \$703'149,344.25 (setecientos tres millones ciento cuarenta y nueve mil trescientos treinta y cuatro pesos 25/100 M.N.); mas el costo mínimo de la campaña para Presidente de la República, fijado en \$222'592,528.52 (doscientos veintidos millones quinientos noventa y dos mil quinientos veintiocho pesos 52/100 M.N.) dan como resultado \$2,284'539,567.9 (dos mil doscientos ochenta y cuatro millones quinientos treinta y nueve mil quinientos sesenta y siete pesos 9/100 M.N.), cantidad que constituyó el monto del financiamiento público para el año 2003, por actividades ordinarias permanentes.*

El monto total del financiamiento público otorgado por este concepto se distribuye de la siguiente manera:

- El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Congreso de la Unión (Diputados y Senadores).

- El 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida obtenido por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de Diputados inmediata anterior. Por ello, las cifras que correspondieron a cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión por financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes en el año 2003, son las siguientes:<sup>100</sup>

PARTIDO	VOTACION NACIONAL EMITIDA	% VOTACION NACIONAL EMITIDA	30% IGUALITARIO	70% PROPORCIONAL	TOTAL DE FINANCIAMIENTO ORDINARIO
PAN	12,196,605.5564	34.73421%	\$ 85,670,283.80	\$ 545'461,786.10	\$ 641'432,019.90
PRI	13,800,306.0000	39.30132%	\$ 85,670,283.80	\$ 628'498,034.48	\$ 714'168,268.28
PRD	4,329,640.7020	12.33021%	\$ 85,670,283.80	\$ 197'181,908.22	\$ 282'852,142.03
PT	1,255,938.3780	3.57674%	\$ 85,670,283.80	\$ 57'1987,355.02	\$ 142'868,588.82
PVEM	2,127,043.4436	6.05752%	\$ 85,670,283.80	\$ 96'870,505.88	\$ 182'540,739.68
CD	702,281.9600	2.00000%	\$ 85,670,283.80	\$ 31'983,553.95	\$ 117'653,787.75
PAS	351,140.9800	1.00000%	\$ 85,670,283.80	\$ 15'991,776.97	\$ \$ 85,670,283.80
PSN	351,140.9800	1.00000%	\$ 85,670,283.80	\$ 15'991,776.97	\$ \$ 85,670,283.80
<b>TOTAL</b>	<b>35,114,098.0000</b>	<b>100.00000%</b>	<b>\$685,361,870.41</b>	<b>\$1,599,177,697.63</b>	<b>\$ 2,284'539,568.04</b>

Fuente: IFE, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

A este respecto es importante mencionar que, por mandato legal, cada partido político debe destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

## 2. Para Gastos de Campaña

El financiamiento público para estos efectos constituye una réplica (por su monto) del que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe para gastos de campaña un monto equivalente al que le corresponda por concepto de actividades ordinarias permanentes.

En efecto, la ley dispone que, en el año de la elección, a cada partido político se le otorgue, para gastos de campaña, un monto equivalente al financiamiento público que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año.

De esta manera, el financiamiento para gastos de campaña que le correspondió a cada partido político para las elecciones federales de 2003, fue:

PARTIDO	FINANCIAMIENTO
PAN	\$ 641' 132,019.90
PRI	\$ 714' 168,268.28
PRD	\$ 282' 852,142.03
PT	\$ 142' 868,588.82

<sup>100</sup> Para la mejor comprensión de la distribución del financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes, véase el tema relativo a las coaliciones, dentro de este mismo capítulo, p. 59.

PVEM	\$ 182'540,739.68
CD	\$ 117'653,787.75
PSN	\$ 101'662,010.77
PAS	\$ 101'662,010.77
TOTAL	\$ 2,284,539,568.04

Dispone el COFIPE además, que para el caso de que haya partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les asigne financiamiento público conforme a las siguientes bases:

- El 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.
- Una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección.

Así el mismo Consejo General determinó la cantidad de \$137'072,734.08 (ciento treinta y siete millones setenta y dos mil setecientos treinta y cuatro pesos 08/100 M.N.), como monto para el financiamiento de actividades ordinarias permanentes y una cantidad idéntica adicional para los gastos de campaña de los partidos políticos que obtuvieron su registro con fecha posterior a la última elección, misma que se distribuyó de la siguiente forma:

PARTIDO	ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES	GASTOS DE CAMPAÑA
Partido Liberal Mexicano	\$ 45,690,791.36	\$45,690,791.36
México Posible	\$ 45,690,791.36	\$45,690,791.36
Fuerza Ciudadana	\$ 45,690,791.36	\$45,690,791.36
SUBTOTAL	\$ 137,072,734.08	\$ 137,072,734.08
TOTAL		\$ 274,145,468.16

Fuente: IFE, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Por otra parte la reforma electoral de 1996 introdujo la importante disposición de fijar topes para gastos de campaña a los partidos políticos. La importancia radica en el impacto positivo que los topes de campaña tienen en propiciar condiciones más equitativas entre los partidos y en facilitar la fiscalización de los gastos de campaña, ya que pese a la complejidad de éstos, dada su mayor visibilidad dejan huellas fáciles de ser rastreadas.

Así, el Consejo General, en la determinación de los topes de gastos de campaña, aplicará las siguientes reglas:

- Para la elección de Presidente de la República, a más tardar el día último de noviembre del año anterior al de la elección, procederá en los siguientes términos:
  - El tope máximo de gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo para la campaña de Diputado fijado para efectos del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, actualizado al mes inmediato anterior, por 300 distritos, dividida entre los días que dura la campaña para Diputado y multiplicándola por los días que dura la campaña para Presidente.
- Para la elección de Diputados y Senadores, a más tardar el día último de enero del año de la elección, procederá en los siguientes términos:

- I. El tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputado por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar por 2.5, el costo mínimo de la campaña para Diputado que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior; y
- II. Para cada fórmula en la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, el tope máximo para gastos de campaña, será la cantidad que resulte de multiplicar el costo mínimo de la campaña para Senadores que se haya fijado para efectos del financiamiento público, actualizado al mes inmediato anterior, por 2.5 y por el número de distritos que comprenda la Entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos a considerar será mayor de veinte.

En virtud a que para las elecciones federales de 2003 sólo se eligieron Diputados, el tope máximo de gastos de campaña para la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa se determinó de la siguiente manera:  $339,699.42 \times 2.5 = \$ 849,248.55$

### 3. Por actividades específicas como entidades de interés público

El financiamiento público otorgado por este concepto guarda relación con los gastos comprobados que anualmente realicen los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales.

Con objeto de apoyar esas actividades en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior. Las cantidades que se determinen para cada partido político son entregadas en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente.

Una vez que el Consejo General revisó de manera exhaustiva los comprobantes presentados por los partidos políticos para acreditar sus gastos por actividades específicas como entidades de interés público, aquél determinó un monto por \$ 39, 503,949.49 (treinta y nueve millones quinientos tres mil novecientos cuarenta y nueve pesos 49/100 M.N.) como cantidad total del financiamiento público para dichas actividades, para el ejercicio del año 2003, distribuido de la siguiente forma:

PARTIDO POLÍTICO	FINANCIAMIENTO PÚBLICO POR ACTIVIDADES ESPECIFICAS PARA EL AÑO 2003
PAN	\$ 10, 978,579.75
PRI	\$ 3, 723,240.74
PRD	\$ 1, 242,037.04
PT	\$ 4, 677,443.59
PVE M	\$ 552,000.00
CD	\$ 8,527,719.95
PSN	\$ 6, 782,700.00
PAS	\$ 3, 020,228.42
TOTAL	\$ 39, 503,949.49

Fuente: IFE, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

Por lo que hace al financiamiento público que debe otorgarse a las agrupaciones políticas nacionales, el COFIPE establece en el párrafo 7 de su artículo 35, que éstas tendrán derecho a recibir financiamiento público para apoyo de sus actividades editoriales, de educación y capacitación política, y de investigación socioeconómica y política.

El párrafo 8 del mismo artículo 35, prevé que para el financiamiento público de las agrupaciones políticas nacionales con registro, se constituirá un fondo consistente en una cantidad equivalente al 2% del monto que anualmente reciben los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

De la misma manera, el artículo 9, párrafo 2, del reglamento para el financiamiento público a las agrupaciones políticas nacionales, dispone que el financiamiento público que se asigne a las agrupaciones políticas nacionales correspondiente al año 2003 se dividirá en dos partes: un 60% que se distribuirá de forma proporcional a los gastos en las actividades sujetas a financiamiento público que comprueben dichas agrupaciones y un 40% que se distribuirán de forma igualitaria.

En virtud de lo antes señalado y atendiendo al hecho de que el financiamiento público de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, autorizado por el Consejo General, fue de \$2, 421,611,942.13 (dos mil cuatrocientos veintidós millones seiscientos once mil novecientos cuarenta y dos pesos 13/100 M.N.) para el año 2003, el 2% de dicha cifra ascendió a la cantidad de \$48' 432,238.84 (cuarenta y ocho millones cuatrocientos treinta y dos mil doscientos treinta y ocho pesos 84/100 M.N.), misma que constituyó el fondo a distribuir en dos ministraciones, entre las agrupaciones políticas nacionales que cuentan con registro.

Así, la primera ministración, que se distribuyó de manera igualitaria y que ascendió a \$19'372,895.53 (diecinueve millones trescientos setenta y dos mil ochocientos noventa y cinco pesos 53/100 M.N.), se distribuyó por partes iguales entre las setenta y seis agrupaciones políticas nacionales que cuentan con registro, correspondiendo a cada una la suma de \$254,906.52 (doscientos cincuenta y cuatro mil novecientos seis pesos 52/100 M.N.).

La segunda ministración, por el equivalente al 60% del fondo que ascendió a \$29'059,343.30 (veintinueve millones cincuenta y nueve mil trescientos cuarenta y tres pesos 30/100 M.N.), se distribuyó dentro del mes de abril de 2003, de manera proporcional a los gastos comprobados por las agrupaciones políticas nacionales en las actividades sujetas a financiamiento público.<sup>101</sup>

#### 2.4.3.4.2 Financiamiento privado

Además del financiamiento público, la ley precisa y reglamenta desde 1993 cuatro fuentes privadas diferenciadas de financiamiento a los partidos políticos, a saber:

---

<sup>101</sup> Cabe señalar que el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria del 24 de septiembre de 2002, sancionó a las agrupaciones políticas nacionales siguientes: **A'PAZ Alianza Zapatista** con la suspensión de su registro como agrupación política por un periodo de 2 años, **Agrupación Política Campesina**, con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por 2 años; **Campesinos de México por la Democracia**, con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por un año; **Familia en Movimiento**, con la reducción del 50% de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por un año; y **Unión de la Clase Trabajadora**, con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le corresponda por 2 años.

## 1. Por militancia.

El financiamiento general de los partidos políticos y para sus campañas que provenga de su militancia comprende, en primer término, las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales, cuyos montos y periodicidad son determinados libremente por cada partido político.

Asimismo, comprende las cuotas voluntarias y personales que los candidatos de cada partido a puestos de elección popular aporten exclusivamente para sus campañas, las que en todo caso tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido.

En todos los casos, el órgano interno responsable de las finanzas partidistas debe expedir el recibo de las cuotas o aportaciones obtenidas, y conservar una copia para acreditar el monto ingresado ante la instancia fiscalizadora competente.

## 2. De simpatizantes.

Incluye todas las aportaciones o donativos, en dinero o especie, efectuadas a los partidos políticos en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país, siempre y cuando no estén comprendidas dentro de las categorías expresamente prohibidas por la ley. En este sentido, ningún partido político podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al 10% del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos.

De igual forma, las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral facultada para ello tiene un límite anual equivalente al 0.05% del monto total del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes otorgado a los partidos políticos en el año que corresponda. Estas aportaciones pueden realizarse en parcialidades y en cualquier momento, siempre y cuando no rebasen los límites establecidos.

En todo caso, para las aportaciones recibidas en dinero deberán expedirse recibos foliados por los partidos políticos en los que consten los datos de identificación del aportante, salvo que sean obtenidas mediante colectas realizadas en mitines o en la vía pública, siempre y cuando no impliquen venta de bienes o artículos promocionales (autofinanciamiento).

La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas hizo del conocimiento el límite máximo que cada simpatizante puede aportar a cualquier partido político durante el año fiscal de 2003, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 del COFIPE; adicionalmente, hizo públicos los límites máximos anuales para las aportaciones de los militantes que los partidos políticos fijaron para el año 2003, de acuerdo a lo establecido por el artículo 49, párrafo 11, inciso a), fracción II, del propio ordenamiento:

<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	<b>SIMPATIZANTES</b>	<b>MILITANTES</b>
PRI	\$ 1,210,805.97	\$5,000,000.00
PAN	\$1,210,805.97	\$2,500,000.00
PRD	\$1,210,805.97	\$1,210,000.00
PT	\$1,210,805.97	\$5,760,000.00
PVEM	\$1,210,805.97	\$1,210,805.97
CD	\$1,210,805.97	\$900,000.00

PSN	\$1,210,805.97	\$0.00
MPPPN	\$1,210,805.97	\$1,210,805.97
PLM	\$1,210,805.97	\$300,000.00
FCPPN	\$1,210,805.97	\$15,000.00
PAS	\$1,210,805.97	\$78,570.00

Cabe agregar que, cuando las aportaciones se realicen en especie (bienes muebles e inmuebles) deberán hacerse constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables y destinarse únicamente al cumplimiento del objeto del partido político que haya sido beneficiado con la aportación.

### 3. Autofinanciamiento.

Se refiere a todos los ingresos captados por concepto de actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, juegos y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y propaganda utilitaria, así como de cualquier otra similar que realicen con el propósito de allegarse fondos, todas las cuales estarán sujetas a las leyes vigentes en la materia. Para todos los efectos legales, el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político debe reportar los ingresos obtenidos por este concepto en los informes correspondientes.

### 4. Por rendimientos financieros.

Comprende el financiamiento por rendimientos financieros generado a través de los fondos o fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley. A propósito de las aportaciones susceptibles de ser realizadas bajo esta modalidad la ley refiere la aplicación de las disposiciones que señalan expresamente a las personas físicas y morales impedidas de otorgar cualquier tipo de financiamiento, así como el impedimento a los partidos políticos de solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo y de personas no identificadas.

Asimismo, dispone que a esta modalidad le resultan aplicables los límites anuales señalados para cada persona física o moral establecidos en relación al financiamiento de simpatizantes. Por último, se prescribe que, con excepción de la adquisición de acciones bursátiles, todos los fondos y fideicomisos que se constituyan para este efecto serán manejados a través de las operaciones bancarias y financieras que el órgano responsable del financiamiento de cada partido político estime conveniente, sujetándose en todo caso a las leyes aplicables y destinando los rendimientos financieros generados por estas vías al cumplimiento de los objetivos del partido político.

#### 2.4.3.4.3 Prohibiciones y restricciones al financiamiento partidista

La legislación electoral dispone expresamente que no podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los Estados, y los Ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley.
- Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.

- Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta.
- Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

De igual manera, dispone que los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, ni aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

#### **2.4.3.4.4 Criterios y mecanismos de fiscalización**

De manera correlativa, con la ampliación y fortalecimiento que han experimentado las disposiciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, se han ido desarrollando los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y fidedigna la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por aquellos.

En primer término, es pertinente señalar que conforme a un mandato legal incorporado como resultado de la reforma electoral de 1993, los partidos políticos deben contar con un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento.

##### **1. Presentación de informes anuales.**

Los partidos políticos, así como las agrupaciones políticas, están obligados a presentar un informe anual, a más tardar dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, en el que se rinda informe detallado de los ingresos totales y gastos ordinarios que hayan realizado durante el ejercicio correspondiente.

##### **2. Presentación de informes de campaña.**

Los partidos políticos deben presentar, por cada una de las campañas que hayan realizado con motivo de las elecciones, un informe de campaña especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

Estos informes deben ser presentados a más tardar dentro de los 60 días siguientes contados a partir de aquel en que concluyan las campañas electorales, y en cada uno de ellos debe ser reportado el origen de los recursos que hayan utilizado para financiar los gastos a los que les resulta aplicable el tope acordado por el Consejo General del IFE para cada elección, así como el monto y destino de dichas erogaciones.

Al respecto, conviene precisar que dentro de los topes de gastos de campaña quedan comprendidos invariablemente los siguientes conceptos: gastos de propaganda; gastos operativos de la campaña; y gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

### **3. Órgano especializado de fiscalización.**

La revisión de los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas sobre el origen y destino de sus recursos anuales y de campaña, según corresponda, así como la vigilancia del manejo de sus recursos, es atribución de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del IFE.

La Comisión cuenta con un plazo de 60 días para revisar los informes anuales y con uno de 120 para revisar los informes de campaña, disponiendo en todo momento de la facultad de solicitar a los órganos responsables de cada partido o agrupación política, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado.

Adicionalmente, dispone de un plazo de 120 días para elaborar un dictamen consolidado que debe presentar ante el Consejo General, quien está facultado para imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Tanto los partidos como las agrupaciones políticas pueden impugnar ante el TEPJF el dictamen y resolución que en su caso emita el Consejo General, en la forma y términos previstos por la ley en la materia.

#### **2.4.3.4.5 Faltas administrativas y sanciones**

La legislación electoral tipifica las faltas administrativas en que puede incurrir un partido o agrupación política y ante cuya eventual comisión el Consejo General del IFE está facultado para fijar las sanciones conducentes.

Entre las faltas administrativas que la ley precisa en asuntos relacionados con el régimen financiero de los partidos políticos, destacan las siguientes:

- Contravenir su obligación de permitir la práctica de las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, así como la de entregar la documentación que la propia Comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no están expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.
- Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes.
- No presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos.
- Sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados por el Consejo General del IFE.

En este sentido, el IFE está facultado para conocer de las faltas administrativas e irregularidades en que presumiblemente incurra un partido o agrupación política, realizar el desahogo de pruebas y formular el dictamen correspondiente, el cual se debe someter al Consejo General para su determinación. Dicho Consejo está facultado para fijar la sanción correspondiente, tomando en

cuenta las circunstancias y gravedad de la falta. En todo caso, sus resoluciones pueden ser recurridas ante el TEPJF.

Las sanciones que puede imponer el Consejo General son las siguientes:

- Multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
- Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda y por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Supresión total de la entrega de ministraciones del financiamiento que les corresponda y también por el periodo que, en su caso, señale la resolución.
- Suspensión del registro como partido o agrupación política.
- Cancelación del registro como partido o agrupación política.

Es importante hacer notar que la propia ley dispone que las tres últimas de entre estas sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático, y que en caso de reincidencia el Consejo General debe aplicar una sanción más severa.

Cabe agregar que el COFIPE establece además, que un partido perderá su registro cuando:

- a) No participe en un proceso electoral federal ordinario;
- b) No obtenga en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) No obtenga por lo menos el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para Diputados, Senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto;
- d) Haya dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro;
- e) Haya sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos; y
- f) Se haya fusionado con otro partido político.

#### **2.4.4 Sus principales obligaciones**

A fin de que alcancen los fines establecidos constitucionalmente, los partidos políticos nacionales tienen atribuidas diversas obligaciones, las cuales hemos agrupado para su mayor entendimiento. Unas se relacionan con los contenidos que deben mantener en sus documentos básicos, de tal manera que se cumpla con ellos no sólo a nivel documental sino también a través de las actividades concretas que realicen; otras se refieren al aviso que los partidos deben presentar para con las autoridades electorales y que tengan que ver con las modificaciones a sus documentos básicos y por último, las obligaciones que se refieren a las actividades que aquellos deben realizar relativas a la educación, capacitación, investigación y tareas editoriales.

#### **2.4.4.1 Cumplir con los contenidos exigidos por la ley en sus documentos básicos**

Entre tales obligaciones se encuentran las de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios democráticos, respetando la libre participación política de los demás partidos y los derechos de los ciudadanos, así como de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno. También deben de abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.

De la misma manera, los partidos se encuentran obligados a mantener el mínimo de afiliados en las Entidades Federativas o distritos electorales requeridos para su constitución o registro; ostentarse, con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos; mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios; actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.

#### **2.4.4.2 Realizar las actividades de aviso que les señala la ley**

Los partidos políticos nacionales pueden modificar libremente su declaración de principios, su programa de acción o sus estatutos, siempre que no lo hagan durante el tiempo en que se desarrolla el proceso electoral. Sin embargo, para que tales modificaciones surtan efectos, los partidos deben obtener del IFE la declaratoria sobre el apego de las mismas al mandato constitucional y legal.

Para ello, dichas modificaciones deben hacerse del conocimiento del IFE dentro de los diez días siguientes a la fecha en que el partido adopte el acuerdo correspondiente. La resolución respectiva debe emitirse en un plazo que no exceda de 30 días a partir de la presentación de la documentación relativa.

Por último, los partidos tienen también la obligación de comunicar oportunamente al IFE los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos.

#### **2.4.4.3 Realizar actividades relativas a la educación, capacitación, investigación y tareas editoriales**

De enorme trascendencia resulta para nosotros mencionar aquí la obligación que los partidos políticos tienen de utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, para sufragar los gastos de campaña, así como para que promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y hagan posible el acceso a los ciudadanos al poder público.

Para lograr todo ello, se les impone también la obligación de sostener por lo menos un centro de formación política; contar con domicilio social para sus órganos directivos; editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral; publicar y

difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda.

Para el caso de que los partidos no cumplan con todas las obligaciones señaladas, podrán ser sancionados en los términos que arriba ya hemos apuntado.

## **2.5 Nuestros comentarios en torno al sistema actual de los partidos políticos en México**

Hablar de la democracia en México, obliga a tratar necesariamente el tema de los partidos políticos y, en consecuencia, del sistema de partidos existente, pues recordemos lo que dejamos asentado en el primer capítulo del presente trabajo, en el sentido de que aquellos constituyen hoy en día, piezas fundamentales para la existencia y el funcionamiento del régimen político de la democracia representativa, por lo que en la actualidad, se sostiene que los partidos políticos son consubstanciales a la democracia, de forma que aquellos no son posibles sin ésta, ni ésta sin aquéllos.

De hecho, la ley convierte a los partidos en los entes centrales del litigio electoral y los considera la figura ideal para crear un sistema de opciones políticas y para tender puentes entre el poder público y los ciudadanos. No obstante, vale la pena valorar esa centralidad que la ley otorga a los partidos, dado que, en sentido estricto en nuestro país, nunca hemos tenido un sistema de partidos digno de ese nombre.

Pero ¿cuál es la situación de nuestros partidos? ¿Por qué no podemos hablar de un auténtico sistema de partidos?

"El sistema de partidos es, como su nombre lo indica, una estructura en la que las diferentes opciones políticas organizadas integran un circuito donde las mismas convienen y compiten, aceptan un basamento común y diseñan ofertas diferenciadas, se distancian y complementan. Es decir, una fórmula donde cada uno de los partidos no es más que una parte de una "totalidad" y como tal se reconoce a sí mismo y es reconocido por los demás participantes".<sup>102</sup>

Y en ese sentido, prácticamente nunca hemos vivido en un sistema de partidos. Durante el siglo XIX porque los "partidos", eran más bien corrientes políticas que se pensaban a sí mismas como mutuamente excluyentes (centralistas vs. federalistas, liberales vs. conservadores, etc.) y en el siglo XX, porque bajo la hegemonía de la Revolución Mexicana, sólo se reconoció como legítimo al grupo que se amparara en ella. Así que la idea misma de un sistema de partidos capaz de recrear la pluralidad política existente y que al mismo tiempo lo haga dentro de marcos institucionales y legales establecidos, es relativamente reciente.

Empecemos pues por la dimensión legal, ya que la ley tiende a regular la realidad, y en el caso de los partidos políticos no es la excepción.

---

<sup>102</sup> Woldenberg Karakowsky, José, "Los Partidos Políticos en un Momento de Transición Política: El Caso de México", en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés (coordinadores), El Fin de Siglo y los Partidos Políticos en América Latina, México, Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, UAM, Unidad Iztapalapa, 1995, p. 59.

El marco constitucional otorga a los partidos una función que rebasa la acción meramente electoral al darles la tarea de "promover la participación del pueblo en la vida democrática", lo cual debe interpretarse en el sentido que la propia Constitución da al término democracia en su artículo 3º, en que la define "no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". La amplitud del texto constitucional da a los partidos la posibilidad de participar en múltiples procesos y organizaciones sociales, políticos, económicos o culturales y no solamente en la conformación de los órganos estatales por la vía del sufragio.

La segunda finalidad que la Constitución asigna a los partidos políticos es la de "contribuir a la integración de la representación nacional". Esta viene a ser complemento importante de la primera, pues si bien la acción de los partidos debe abarcar múltiples aspectos de la vida nacional, se entiende que su función no es exclusivamente la de opinar o tener una posición con respecto a los problemas nacionales, sino que además debe contribuir a resolverlos, incorporándose a los órganos en los que se toman las decisiones. Es decir, se impone constitucionalmente a los partidos la necesidad de participar en la resolución de las cuestiones que afectan a todos, comprometiéndose en la toma de decisiones que corresponde a los órganos de representación nacional, como son las Cámaras que integran el Poder Legislativo.

La tercera finalidad de los partidos es la de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. El texto constitucional parte de la base de que los partidos son organizaciones de ciudadanos y, en consecuencia, que su función no es la mera manipulación electoral de éstos por parte de pequeños grupos que se reparten los puestos públicos, sino que los ciudadanos integrados a un partido deben tener posibilidades de participación democrática interna que les dé la oportunidad de llegar a ejercer el poder público.

Estos objetivos constitucionalmente asignados a los partidos, deben ser explícitamente presentados al pueblo, de ahí que la propia Constitución señale que las funciones partidistas se desarrollen "de acuerdo con los programas, principios, e ideas que postulan". De esta expresión constitucional deriva la obligación dispuesta por la legislación ordinaria de la materia en el sentido de que los partidos deben contar con una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos en los que den a conocer su estructura, su funcionamiento, sus propuestas y los medios a través de los cuales piensan que es posible llevarlas a la práctica.

Pero la pregunta obligada que ahora cabe es: ¿cumplen los partidos con esas finalidades? Y si tenemos que dar respuesta a esta interrogante en este momento, lo haremos rápida y muy sencillamente: sí. Sí cumplen esas finalidades en tanto que la Constitución Federal y el COFIPE los convierten en las únicas plataformas de lanzamiento de candidaturas para Presidente, Senadores y Diputados, y reglamenta su derecho al financiamiento público, a coparticipar en la organización y vigilancia de las elecciones, a gozar de franquicias postales y telegráficas, a integrar frentes, coaliciones o fusiones y un sinnúmero de derechos y prerrogativas que ya hemos enumerado y expuesto casi hasta el cansancio en el presente capítulo.

Así de sencillo, porque se les otorga todos los elementos indispensables (y a veces hasta en exceso), y porque son las únicas entidades constitucional y legalmente reconocidas para ello, por eso precisamente, cumplen esas finalidades. Así, el cumplimiento de sus fines no amerita mayor explicación. El funcionamiento real de los partidos políticos es lo que nos interesa.

Y es por eso que, por la indudable trascendencia del papel que juegan los partidos políticos en la sociedad, no debemos concebirllos como simples agrupaciones de ciudadanos con intereses particulares o de grupo, sino como los constructores y actores distinguidos de la democracia y que por lo tanto pueden ser los principales garantes de la profundización y consolidación de la misma.

Los partidos políticos deben distinguirse por perseguir el beneficio de toda o por lo menos de una parte significativa de la sociedad en la que están inmersos. Esto los obliga a elaborar y promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones de todos los sectores que conforman la sociedad.

Por ello, los partidos tienen tanto la obligación de promover los valores democráticos, así como la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. No obstante lo anterior, el Estado, o más específicamente la clase gobernante, han mostrado una enorme incapacidad histórica para asumir el proceso de consolidación del régimen democrático.

Entre las causas de esa limitación histórica podríamos subrayar la de que todavía no contamos con un estado de partidos real, en el que los distintos proyectos de nación, provenientes de aquellos órganos fueran discutidos ampliamente por sus militantes y simpatizantes, con una visión de largo plazo y con una participación de todos los sectores y clases sociales; y derivado de la causa anterior, los partidos no cuentan en México con una tradición que los caracterice como los principales vehículos para la construcción y manifestación de la voluntad popular.

Recordemos -más precisamente para ilustrar el caso- que apenas en el marco de la reforma política de 1977, los partidos políticos fueron reconocidos constitucionalmente. Desde 1917 hasta 1977, largos sesenta años, la noción misma de partido no fue recogida por la Constitución.

La virtud de los mandatos construidos por la ley, radica en que abre un amplio campo de acción a los partidos políticos. Se trata de una construcción porque tiene altas dosis de artificialidad, es decir, porque no recoge y regula una realidad existente, sino que traza un horizonte dentro del cual puede desarrollarse y expresarse una realidad germinal, en potencia.

Intentaremos explicarnos: los partidos no son, y mucho menos lo eran en 1977, los circuitos en los cuales se procesaba lo fundamental del debate político; sin embargo, la ley les otorgó esa función. Pero esa artificialidad de la norma puede justificarse por la intención de dar cauce a la construcción de un sistema de partidos, que para nosotros pudiera concebirse incluso como sinónimo de democracia. O para decirlo de otra manera: puesto que la democracia moderna supone un auténtico sistema de partidos, intentar inducirlo desde la norma, nos parece un buen inicio. Pese a esto, no toda normatividad se orienta en ese mismo sentido, e incluso algunas disposiciones tienden a desgastar las posibilidades reales de asentar el ya tantas veces mencionado sistema de partidos.

Nos referimos, por ejemplo, (además de algunas que ya comentamos) a las reglas que mantienen artificialmente formaciones políticas que no logran ganar a veces ni el mínimo de adhesiones ciudadanas expresada a través del voto, tal es el caso de las coaliciones.

Si el sistema de partidos exige claridad de la plataforma electoral de cada uno de ellos, si exige definiciones y compromisos claros que distingan a una opción política de cualquier otra,

entonces, se trata de establecer claramente la razón de ser de cada partido y motivar a la sociedad para que se suscriba al que mejor satisfaga sus intereses e inclinaciones.

Pero en nuestro país, de la lucha de partidos se ha pasado en los hechos a la lucha política para ganarle al PRI y ahora también el PAN, a como de lugar; primero en 1988 con las llamadas candidaturas comunes y luego ya con las alianzas, abiertamente se han formado coaliciones que ahora parece que sólo tienen como finalidad conquistar el poder a toda costa sin la menor preocupación por el desconcierto social que provoquen. Debido a ello, los partidos han perdido credibilidad, porque es difícil pensar en la seriedad de una oferta cuando por el ánimo del triunfo electoral es posible que en el momento de la elección, esa oferta se vea sacrificada y sustituida por la del partido más diametralmente opuesto a ella.

*Si se trastocan los procedimientos para seleccionar a los candidatos y se termina de hecho la distinción entre partidos para dejar todo en el impulso solitario por conquistar el poder a toda costa, es evidente que el sistema deja de tener sentido porque los partidos salen sobrando y sólo queda la lucha, sin reglas, que les permita ganar y luego, ocupar una posición política importante, sin más compromiso que con aquellos que lo llevaron al triunfo.*

*Los efectos de este cambio en el sistema de partidos en México han generado ya efectos negativos a los partidos y, por supuesto, al sistema en su conjunto. Las múltiples solicitudes que en cada oportunidad se presentan al IFE para constituir nuevos partidos, hablan de la dispersión y del desprestigio de los partidos que ya no pueden lograr la amalgama de los políticos por las ideas y que, por el contrario, abre la posibilidad para que cualquiera se juzgue con la capacidad, con los antecedentes, con las razones, con los fundamentos para constituir un partido político y obtener de las muy elevadas y generosas finanzas públicas que se les otorga (y demás derechos y prerrogativas), los recursos que les permita subsistir y prosperar; e incluso, hay quienes hacen de esta situación una verdadera empresa familiar.*

Y aquí vale la pena considerar las opiniones de los expertos en la materia, como Giovanni Sartori,<sup>103</sup> quien considera que para la transición mexicana lo esencial no es llevar a cabo muchas reformas constitucionales, sino unas cuantas que le den al régimen político una estructura adecuada, toda vez que el haber terminado el sistema hegemónico que hacía posible el control del proceso político por el Presidente, quedan a la vista los problemas de la ingobernabilidad que resultan de la combinación entre un nuevo equilibrio de fuerzas y los defectos estructurales del régimen.

De entre las propuestas de Sartori destaca la conveniencia de implementar un sistema de segunda vuelta electoral y un régimen de cuatro partidos políticos en el Congreso para lograr así los equilibrios necesarios y evitar la fragmentación política lo que disminuiría los chantajes de los llamados "bonsái" de la política o partidos pequeños.

Este hecho, entonces, traería como consecuencia la aparición de un cuarto y hasta un quinto partido dando mayor competitividad y fluidez al sistema de partidos y de representación, que en opinión de quienes esto escriben, es necesario porque evitaría el conformismo que ya se ha apoderado de nuestro sistema actual de partidos, con sólo representatividad de tres de ellos (PAN-PRI-PRD).

---

<sup>103</sup> Véase Ingeniería Constitucional Comparada, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 221 a 237.

*Y es que los partidos políticos en México no han logrado conformar un sistema democrático porque, desde nuestro punto de vista, no pueden o (mejor dicho) no quieren cumplir con las mínimas obligaciones que les impone la ley, como las de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios democráticos. De manera reiterada y parece que ya hasta por costumbre y con toda intención, recurren a la violencia (verbal y a veces hasta física) y hacen uso de los medios de comunicación (y por tanto de los recursos que se les otorga, por cierto del erario público) para agredirse, descalificarse y hasta difamarse o calumniarse unos con otros; abusan también de los derechos que la misma ley les otorga, postulando candidatos que en muchas de las veces sólo buscan la satisfacción de sus intereses personales sin importarles sus representados, ni siquiera aquellos que lo llevaron al poder, se perpetúan años y años en el mismo; realizan precampañas sobre las que no existe control alguno por parte de las autoridades; utilizan un lugar dentro de los órganos del IFE, como representantes, para descalificar en cualquier oportunidad, (sobre todo cuando pierden una contienda) la actuación misma de las instituciones que por cierto, ellos mismos han diseñado. Abusan, en suma, de cuantas oportunidades se les presentan para beneficio propio o en perjuicio de sus contrincantes.*

*Por si fuera poco, al limitado desarrollo de un sistema de partidos, se suma el hecho de que la Carta Magna, no define en ningún momento la responsabilidad de estos en el desarrollo de una cultura política, así como tampoco su obligatoriedad para mantener estructuras y funcionamiento democráticos, aun cuando éstas están contenidas de manera muy vaga en el COFIPE. Y aún más, ni este ni aquella contemplan hasta hoy figuras de participación ciudadana, como el plebiscito o el referéndum, por lo que el poder decisorio del ciudadano tampoco se ha podido ejercer como cultura política participativa; de manera que ni los partidos políticos ni los ciudadanos han sido capaces de intervenir en la toma de decisión más importante de México, consistente en la formación de la voluntad general.*

*Pero para nosotros, el problema de México no es exclusivamente de nuevas leyes o diseños institucionales, sino de actitudes y de concepciones, es decir, de cultura política, tanto de los gobernantes como de los propios gobernados.*

*Si tuviéramos que definir la democracia mexicana, diríamos que ésta es sólo un concepto constitucional con poco ensayo civil. Su práctica es apenas formal, es decir, su práctica es la de una democracia electoral que permite legitimar nuestro sistema político y nuestro sistema de partidos, pero la esta aun no es una formación de la voluntad general que caracterice su propio desarrollo nacional. Nuestra democracia es entonces, limitada, sin poder ser todavía una democracia plural.*

*La democracia para nosotros es, pues, un concepto con muchas definiciones pero sin práctica real. Es un concepto que idealiza las instituciones democráticas, pero que no propicia un sentimiento de pertenencia por parte de los ciudadanos. Su práctica popular se asocia al éxito de una mayoría, sin que importe la suerte de los que no forman parte de ésta.*

*Por ello, creemos que el éxito de una democracia depende, en gran medida, del desarrollo de una cultura política que permita al ciudadano participar cada vez más la toma de decisiones. Sus principales operadores deben ser, sin duda, los partidos políticos en su calidad de intermediarios entre el poder político y la sociedad en general.*

*Sin embargo, en nuestro país se da el caso de que los partidos no asumen en forma plena la responsabilidad de ser los organizadores de la ciudadanía mediante la promoción de la cultura democrática. De hecho, han declinado a realizar adoctrinamiento político, lo cual es un claro*

indicador de la incapacidad de los partidos para ser movilizadores de masas, dejando esa función, en dimensiones casi monopólicas, en manos del Estado, sobre todo en la actualidad, en la que el fomento de la cultura democrática es responsabilidad, casi en su totalidad -o por lo menos así parece- del IFE.

Se trata entonces de establecer una nueva cultura política que oriente la diversidad de nuestros intereses nacionales, sin menoscabo de la legitimidad del Estado y sin que vulneremos la soberanía nacional. Para ello, será esencial revisar y adecuar nuestra legislación en materia de partidos políticos y democracia participativa.

*En esta perspectiva, nuestra propuesta en este apartado consiste en que el Poder Legislativo determine la naturaleza de las funciones y obligaciones que constitucional y legalmente tienen atribuidas los partidos políticos, hasta proponer la construcción de un verdadero Estado de partidos real. Esto es, se trata de que en nuestro país los partidos puedan constitucionalmente fundamentar la búsqueda del poder por la vía electoral, pero con la condición de que sean ellos mismos los primeros ensayistas del oficio democrático. Que se eleve a rango constitucional su obligatoriedad para que, tanto sus estructuras como su funcionamiento sean democráticos.*

Ese hecho promoverá un desarrollo político que hoy sólo se fundamenta en las instituciones del Estado, pero no en la participación de la sociedad; y podría, además, ayudar a superar la crisis de partidos, que no es otra cosa que un agotamiento de las funciones de éstos en la lucha por el poder y la ya mencionada incapacidad para la verdadera solución de los problemas nacionales.

La definición de la naturaleza de las funciones partidistas será decisiva para una democracia más competente, ya que tendrá influencia en procesos internos más confiables de selección de candidatos para la representación del pueblo en los órganos de gobierno; en la formación de una sociedad más consciente de su voluntad soberana, y en la garantía de que los partidos políticos son estructuras funcionales, que se ajustan al cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, como entidades de interés público y no de unos cuantos, como ha ocurrido hasta ahora en nuestro país.

*La democracia, entonces, debe dejar de ser un simple concepto teórico, para convertirse cada vez más en cultura política ciudadana cuyos principales autores sean, permanentemente, los partidos políticos. Bajo este esquema, que hoy pudiera resultar irrealizable, perderían su carácter de normalidad aquellos partidos que se olvidan de sus militantes y simpatizantes durante los periodos en que no hay campañas electorales; se volverían extraños aquellos partidos que seleccionaran candidatos en contra de sus bases solidarias, pero en favor de la cúpula gobernante; se harían sujetos de sanción social o política aquellos partidos que expulsaran a los miembros que renuncian a su partido a causa de la ausencia de democracia interna en sus estructuras; dejarían de ser impunes aquellos partidos que se atrevieran a perseguir a sus miembros por denunciar las conductas indebidas y el sistema corruptil que hoy caracteriza a innumerables dirigentes de la mayoría de los partidos mexicanos.*

Tal vez ese sea el primer paso para la construcción de un Estado social y democrático de derecho con el que tantas generaciones de mexicanos hemos soñado.

**CAPÍTULO 3**  
**INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA**  
**UNIÓN**

### 3.1 Consideraciones Previas

"En cuanto al ejercicio del Poder Legislativo entendido como función pública, es decir, como actividad que se manifiesta en elaborar leyes o normas jurídicas generales, abstractas e impersonales, la historia nos revela que, por lo común, siempre ha existido una especie de fenómeno de colaboración entre diferentes órganos en aquellos pueblos que en determinadas épocas de su vida política no estuvieron sometidos a una voluntad unipersonal o autocrática. En otras palabras, dicho poder no se solía depositar en un solo individuo, sino en diversas entidades o funcionarios que concurrían en la elaboración legislativa. Por ello, no es aventurado sostener que con mucha antelación a la proclamación del principio de división o separación de poderes, como postulado característico de todo régimen democrático, en diferentes realidades políticas históricamente dadas ya se practicaba, pues prescindiendo de los Estados monárquicos absolutistas, en que toda la actividad pública se concentraba en una sola persona que asumía diversas denominaciones y tratamientos, los poderes o funciones legislativas, ejecutivas y judiciales se desempeñan por distintos órganos".<sup>104</sup>

Desde el inicio de nuestra vida independiente, México adoptó el bicameralismo para la integración del Poder Legislativo. Tanto la Cámara Baja como la Alta han experimentado importantes innovaciones en el número y en las características de los elementos propios de su integración y así mismo, han evolucionado en el sentido de que sus titulares sean elegidos por diversos mecanismos.

Según la Constitución de 1824, la Cámara de Diputados representaría a la población, debiéndose elegir a sus integrantes por el voto de los ciudadanos y, por su parte, la Cámara de Senadores representaría las Entidades Federativas eligiendo dos legisladores por cada una de ellas, los cuales serían electos por voto indirecto por las legislaturas locales.

En 1835, al expedirse las denominadas "Bases Constitucionales" se adoptó el "Sistema Centralista" con división de poderes (cuatro). El Poder Legislativo conservó el bicameralismo y se dividió el territorio nacional en Departamentos. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836, subsistió el sistema bicameral; en dicho ordenamiento se estableció que la base para la elección de los Diputados sería la población, y los Senadores serían electos por las Juntas Departamentales, de 3 listas enviadas por la Cámara de Diputados, el Gobierno de Junta de Ministros y La Suprema Corte de Justicia.

En las "Bases Orgánicas" de 1843, se continuó con el centralismo y la división territorial en Departamentos. Por lo que al Poder Legislativo se refiere, éstas determinaron que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; y el titular del Ejecutivo sería el encargado de sancionar las leyes. Los Diputados se elegirían atendiendo al número de habitantes y los Senadores electos de la siguiente forma: las dos terceras partes por asambleas departamentales y el otro tercio, designado por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia.

Al restablecerse en 1846 la Carta Magna de 1824, el acta de reformas alteró la organización federalista del Senado, pues además de los representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal, debería estar integrada por un número de Senadores equivalente al número de Estados, elegidos por los demás Senadores, los Diputados y la Corte, entre aquellas personas que hubieren

---

<sup>104</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional...., op.cit., p. 594.

desempeñado un puesto de importancia, tal y como se estableció en las Bases Orgánicas de 1843; los Diputados seguían siendo electos conforme al número de habitantes.

En 1857 se expide una nueva Constitución en la que se continúa el sistema Federal, dividiendo el territorio nacional en Estados, un Territorio y un Distrito Federal. El Poder Legislativo se depositó en una sola "Asamblea Legislativa" denominada Congreso de la Unión, que se integró con Diputados electos atendiendo al número de habitantes. Como se observa, en este año desaparece la Cámara de Senadores; pretendiendo con esto suplir mediante las Diputaciones, las funciones del senado consistentes en representar a las Entidades Federativas.

Sin embargo, se suscitaban diferentes puntos de vista en torno a si el Congreso debería estar compuesto por las dos Cámaras o sólo por una (la de Diputados); y fue hasta el año de 1874, mediante reforma la Constitución de 1857, en lo referente al Poder Legislativo, para nuevamente depositarlo en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, los primeros serían electos atendiendo al número de habitantes y los segundos, dos por cada Estado y dos por el Distrito Federal.

Propuesto en el proyecto de Venustiano Carranza, se aceptó sin discusión alguna el sistema bicameral, rechazándose tácitamente el unicameralismo. Por ello, en nuestro Derecho, el Congreso Federal es considerado como el organismo bicameral, en que se deposita el Poder Legislativo Federal, esto es, la función de imperio que corresponde al Estado, consistente en crear normas jurídicas abstractas, generales e impersonales llamadas leyes en su sentido material.

Sin embargo, al señalarse que en dicho órgano se deposita el Poder Legislativo Federal, no debe suponerse que el mismo no desempeñe funciones distintas a elaborar leyes, pues aun cuando la creación legislativa sea la tarea principal, su competencia constitucional abarca facultades que se desarrollan en actos no legislativos (los cuales no estudiaremos por no constituir el objetivo del presente capítulo), mismos que suelen clasificarse, según Ignacio Burgoa,<sup>105</sup> en: político-administrativos y político-jurisdiccionales; es decir, la Constitución otorga tres especies de facultades al Congreso de la Unión y que son: las *legislativas*, las *político-administrativas* y las *político-jurisdiccionales*,<sup>106</sup> ejercitables sucesivamente por cada una de las Cámaras que lo componen y cuya actuación conjunta produce los actos respectivos en que se traducen: *las leyes, los decretos y los fallos*.

Para ilustrar de mejor manera los cambios que ha sufrido la regulación de la integración del Congreso de la Unión, hemos optado por considerar separadamente (desde el año de 1917) los

---

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 624.

<sup>106</sup> Las *facultades legislativas* del Congreso de la Unión consisten en las atribuciones que a favor de este organismo establece la Constitución para elaborar normas jurídicas abstractas, impersonales y generales, llamadas *leyes* en su sentido material o intrínseco, las cuales, por emanar de él, asumen paralelamente el carácter formal de tales; las *facultades político-administrativas* se refieren a que el Congreso puede realizar actos que en sustancia jurídica no son leyes sino actos administrativos en sentido amplio. Estos actos presentan los atributos contrarios a los de la ley, pues son concretos, particulares y personales, revistiendo la forma de *decretos*, y sin que entrañen la resolución de ningún conflicto o controversia, toda vez que en esta hipótesis se trataría de las *facultades político-jurisdiccionales* del mismo órgano, es decir, de las funciones que ejerce el Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras, en virtud de que tanto su iniciación como su desarrollo entrañan una cuestión contenciosa que se decide mediante una sentencia. En general, entre otros artículos constitucionales, estas facultades se encuentran contempladas en el artículo 73 de tal ordenamiento, a cuyo texto nos remitimos.

relativos a cada Cámara, de tal manera que comenzamos por la de Diputados y concluimos con la de Senadores.

### **3.2 Antecedentes de la integración de la Cámara de Diputados**

#### **3.2.1 En la Constitución de 1917**

La Constitución Política de 1917 disponía -y dispone- en su artículo 50 que el Poder Legislativo se depositaría en un Congreso General, dividido en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Por lo que respecta a la primera, ha sido regulada desde entonces por dicho ordenamiento, esencialmente en los artículos 50 a 55.

Así, el artículo 51 del citado ordenamiento señalaba que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos; período que fue aumentado a tres años mediante reforma publicada en el D.O.F. de fecha 29 de abril de 1933.

La determinación del número de Diputados a elegir atendía a un factor estrictamente demográfico, ya que la nominación de cada uno de ellos se basaba en un número determinado de habitantes. En ese sentido, el artículo 52 constitucional, establecía que se elegiría a un Diputado propietario, con su respectivo suplente por cada 60, 000 habitantes o por una fracción que excediera de 20, 000, teniendo en cuenta el Censo General del Distrito Federal y de cada Estado y Territorio. La población o Estado que fuera menor que la señalada en dicho artículo, elegiría, sin embargo, un Diputado propietario.

Los incrementos demográficos provocaron en su momento el ajuste del número de habitantes que se tomaba como base para la elección de cada Diputado; tal es el caso de las reformas realizadas en 1928, que elevó la base numérica de 60, 000 a 100, 000 habitantes, la de 1942 que la elevó a 150, 000; la de 1951 a 170, 000; en 1960 se elevó a 200, 000; en 1972 a 250, 000; y no es sino hasta la reforma de 1977 en la que se dispone un número fijo de escaños o diputaciones a elegir.

Del mismo modo, el artículo 55, establecía que para ser Diputado se requería ser ciudadano por nacimiento; tener 25 años cumplidos al día de la elección; ser originario del Estado en que se hiciera la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la elección; no ser Secretario o Subsecretario de Estado; Magistrado de la SCJN; y no ser Ministro de algún culto religioso.

Este artículo ha sido reformado cinco veces: la primera, (D.O.F. 29/IV/33) que prohibió la reelección al periodo inmediato para aquellos Diputados que hubiesen fungido con el carácter de propietarios; no así para los suplentes, quienes sí podían ser electos para el periodo inmediato como propietarios; la segunda (D.O.F. 14/II/72) por la que se disminuyó la edad para poder ser electo Diputado, de 25 a 21 años cumplidos; y las tres restantes (D.O.F. 8/X/74, 6/XII/77 y 31/XII/94, respectivamente), se referían a que algún funcionario público que aspirara al cargo de Diputado, tendría que separarse de sus funciones en un tiempo determinado, mismo que ha variado de entre los 90 días y los 2 años. La elección de Diputados conforme al artículo 54 Constitucional, sería directa, en los términos que disponía la ley electoral.

### 3.2.2 Sistema vigente hasta 1976

La Ley para la Elección de Poderes Federales, expedida el 2 de Julio de 1918, regulaba importantes aspectos del proceso electoral: en ella, los procedimientos se perfeccionan, desaparece la mayoría absoluta, se garantiza el sufragio secreto, se establece un padrón electoral permanente y se plantea la necesidad de elaborar una credencial permanente de elector. Esta ley permaneció vigente por un período considerable: de 1918 a 1946, con reformas en 1920, referentes a boletas y credenciales electorales, y las de 1921, 1942, y 1943, con el propósito de fortalecer el padrón electoral.

Tanto esta ley, como la Ley Electoral Federal de 1946, regulaban el procedimiento de elección de Diputados, sin detenerse a señalar más que los requisitos para ocupar tal cargo, puesto que como dicha elección se realizaba de manera directa y por mayoría de votos, no quedaba más asunto que regular sino la manera de cómo se llevaría a cabo el proceso de elección, cómputo y calificación de la misma, para la designación de Diputados.

La Ley Electoral Federal de 1951, se limitaba también a la regulación del proceso, cómputo y calificación de las elecciones para Diputados, que continuaba siendo por mayoría de votos, y fue hasta la reforma al artículo 54 constitucional (D.O.F. 22/VI/63) por la que se reforma también la Ley Electoral en mención, mediante la que se establece la representación política de las minorías por la vía de la figura de los "Diputados de Partido", que hizo avanzar nuestro sistema electoral de una modalidad exclusivamente mayoritaria, a una mixta.

Así, a iniciativa del entonces Presidente de la República, Adolfo López Mateos, se introduce en el Congreso de la Unión a los Diputados de Partido. La exposición de motivos señalaba que esta reforma tenía como finalidad "...dar legítimo cause a la expresión de los partidos políticos minoritarios, al mismo tiempo, existía la necesidad de conservar la necesaria y vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, así que, el Ejecutivo una vez hecho un estudio minucioso de los sistemas conocidos de representación proporcional, consideró conveniente configurar uno que fuese acorde con las realidades de nuestro país".

En consecuencia, se propuso un sistema electoral mixto, que consistía en mantener el principio de mayoría, complementado por el principio de representación minoritaria, de tal manera que además de Diputados electos por el sistema de mayoría, cada uno de los partidos que no hubiere obtenido un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tenía derecho a un número proporcional de representantes a los que se les llamaría "Diputados de partido".

Esta reforma tenía la finalidad de facilitar a los partidos de reciente creación el acceso al Congreso y cambiar así, gradualmente, el carácter del sistema partidario. El citado artículo 54 constitucional disponía:

"La elección de Diputados será directa con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con Diputados de partido, apegándose, en ambos casos a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

I. Todo partido político nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco Diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por cien más de los votos emitidos;

II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos Diputados de Partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte Diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado con relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país;

IV. Solamente podrán acreditar Diputados en los términos de este artículo, los partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

V. Los Diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones”.

Como se puede observar, este artículo establecía claramente las reglas básicas del nuevo sistema establecido. Al respecto debemos señalar que el hecho de que los partidos obtuvieran por lo menos el 2.5% de la votación total, tenía el propósito de impedir que el sistema generara un incremento de pequeños partidos que no representaran corrientes de opinión realmente apreciables por el número de quienes la sustentaban.

Sin embargo, en 1971, el Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, envió una iniciativa de reforma al artículo 54 constitucional, con el objeto de fortalecer la democracia de nuestro país. Así, el Ejecutivo manifestaba en la exposición de motivos que “...si bien nuestro sistema electoral conservaba el de mayoría, como principio fundamental de la democracia, y que la modalidad de los Diputados de partido había permitido la incorporación de las corrientes minoritarias al trabajo legislativo, y con el fin de mantener el progreso cívico, se estimaba conveniente analizar el mecanismo de representación de las minorías para adecuarlo al avance que su propia introducción produjo”.

De tal modo que el sistema hasta entonces practicado, de cierta manera funcionaba, sin embargo era necesario facilitar el acceso de las minorías, pues con ello podría multiplicarse la concurrencia de los ciudadanos a las elecciones y además adquirirían la confianza de que sus opciones ideológicas tendrían la posibilidad real de manifestarse en el Congreso.

Así, en 1972 fue reformado el artículo 54 constitucional, en sus fracciones I, II, y III; la primera, que aumentaba de 20 a 25 el número de Diputados que como máximo podía obtener cada partido, esto como consecuencia a que se crearon 16 distritos electorales más (mediante la reforma al artículo 52 constitucional, de esa misma fecha), y por lo tanto se buscaba evitar que hubiera una desproporcionalidad entre Diputados de mayoría y de minoría; la segunda, relativa a la disminución de 2.5 a 1.5% el porcentaje de votos requerido para que a un partido político se le acreditaran Diputados de partido; y la fracción tercera, sufrió sólo un cambio de redacción, sin alterar su contenido, a fin de que se entendiera más claramente cómo debía hacerse la distribución de los Diputados de partido.

Ahora bien, los resultados de las elecciones, en que se aplicó este sistema, se pudieron apreciar de la siguiente manera:

En 1964 el PRI obtuvo todas las diputaciones de mayoría (178), mientras que el PAN obtuvo 19 Diputados de Partido; el PPS 8; y el PARM 5; lo cual hacía un total de 210 integrantes en la Cámara de Diputados.

En 1967, la Cámara estuvo integrada por 212 Diputados, de los cuales 176 fueron asignados al PRI bajo el principio de mayoría relativa, mientras que el PAN obtuvo 1 de mayoría y 19 Diputados de partido; el PPS 10 Diputaciones de partido y el PARM 1 de mayoría y 5 Diputados de partido.

En 1970 el PRI ganó en los 178 distritos electorales en que se dividió el territorio nacional; en esta ocasión el PAN obtuvo 20 Diputaciones de partido, el PPS 10 y el PARM 5, de lo cual podemos deducir que la Cámara estuvo integrada por 213 miembros.

Como ya se mencionó, con las reformas de 1972 al artículo 52 constitucional, se crearon 16 distritos electorales más, por lo que en 1973 se elegirían a 194 Diputados por el principio de mayoría relativa; de tal manera que el PRI alcanzó 192 curules por el principio de mayoría relativa; el PAN obtuvo 2 curules por ese mismo principio y 21 Diputados de partido, mientras que el PPS y el PARM alcanzaron 10 y 6 Diputados de partido, respectivamente.

Para las elecciones de 1976, últimas en que se utilizó el sistema de Diputados de partido, se crearon 2 nuevos distritos electorales, por lo que en esta ocasión se elegirían 196 Diputados de mayoría, 195 de los cuales fueron para el PRI; mientras que el PAN obtuvo 20 Diputados de partido; el PPS 12; y el PARM alcanzó 1 de mayoría y 9 Diputados de partido; lo que hacía un total de 237 Diputados.

Por lo tanto, el sistema adoptado no resultó ser el más apropiado que diera representación a las citadas minorías ante el Congreso, ya que los Diputados de partido, al no tener un origen popular, no representaban al pueblo, sino a los organismos políticos que tienen el derecho de acreditarlos en la Cámara respectiva, de hecho, "Haciendo un simple cálculo aritmético, resulta que los 25 Diputados de partido que como límite máximo cada partido político podía acreditar sobre la base de que no hubiere logrado obtener ningún Diputado por mayoría, sólo representaba el once y medio por ciento de la votación total de la ciudadanía nacional, es decir, una fracción de esta notoriamente exigua que no se compadece con el sistema de la representación proporcional".<sup>107</sup>

Si bien es cierto que el sistema de mayoría que se venía practicando dejaba sin participación a los grupos minoritarios, pues la creación de los Diputados de partido comprendía aparentemente a todo el pueblo mexicano desde el punto de vista estrictamente jurídico constitucional, es decir, de las mayorías que hubiesen electo a Diputados y de las minorías que se hayan abstenido de votar o que hayan emitido su voto en favor de candidatos derrotados, también lo es que el sistema adoptado tendió a complementarlo, tratando de dar un contenido real a la declaración formal de la Cámara Baja como el órgano de representación popular. En efecto, aun cuando el sistema de Diputados de partido no denotaba la representación proporcional que se requería para perfeccionar la democracia, creemos que fue la pauta para dar paso a un importante cambio en la democracia de nuestro país.

Por esta razón, para muchos estudiosos de la materia, el sistema de integración de la Cámara de Diputados en nuestro país seguía siendo fundamentalmente mayoritario, ya que afirman

---

<sup>107</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional..., *op. cit.*, p. 662.

que la reforma constitucional que implantó el régimen de Diputados de partido, era realista en el sentido de que procuraba dar acceso a las minorías ante el Congreso, sin embargo, la fórmula utilizada no era la más adecuada para una verdadera representación proporcional.

Felipe Tena Ramírez a este respecto, en su momento comentó: "...Sin desconocer los peligros que amagan el sistema recientemente implantado, originados casi todos ellos, en las taras ancestrales de nuestra democracia, pensamos no obstante que la reforma es realista, por cuanto propicia una relación sólo en parte del vasto y perdurable problema. Ninguna solución total y repentina puede erradicar las causas sociales e históricas del mal secular; haber pulsado las posibilidades actuales de saneamiento cívico, haberse ajustado a esas posibilidades y, al mismo tiempo, haber dejado franca la puerta para todas las coyunturas del porvenir, en eso consiste a nuestro ver la esperanza de éxito del sistema que confía a su propia flexibilidad la suerte de su destino".<sup>108</sup>

### **3.2.3 Sistema vigente desde 1977**

Con las reformas a la Constitución y a la ley electoral, analizadas en el punto anterior, parecía que el proceso histórico político a que se enfrentaba nuestro país, produciría un equilibrio en su interior. Sin embargo, no existía legislación que garantizara su permanencia y la posibilidad de subsistencia, consolidación y evolución normal. Por virtud de lo cual se hacía necesario un orden jurídico que lo legitimara y que orientara su tendencia hacia un franco desarrollo. Aún se hacía necesario que las minorías fueran realmente tomadas en cuenta y que se protegiera su identidad.

Por ello, José López Portillo, al inicio de su cargo como Presidente de la República, formuló un paquete de iniciativas que en su momento fueron aprobadas, implicando la reforma de los artículos 51 al 55 referentes a la integración y composición de la Cámara de Diputados; de la misma manera, se expidió una nueva legislación electoral, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos Electorales (LFOPPE). Con esta reforma, nuestro país adoptó un sistema mixto con dominante mayoritario, incluyendo en éste el principio de representación proporcional, con el propósito de que la Cámara de Diputados estuviera integrada por el mosaico ideológico de la República.

Las innovaciones introducidas al texto constitucional, que da sustento a la reforma política en este tiempo, se pueden apreciar en los siguientes términos:

En primer lugar, encontramos que el artículo 52, ya señala un número fijo de curules, que sería en un principio de 400 miembros, de los cuales, 300 serían electos según el principio de mayoría relativa, creándose el sistema de distritos electorales uninominales para dividir el territorio nacional, de tal manera que la demarcación de esos 300 distritos electorales uninominales, base de la elección de los Diputados de mayoría relativa, resultaría de dividir la población total del país entre el número de aquéllos. La base para la división sería, a partir de entonces, el Censo General de Población (art. 53, párrafo primero). La división del territorio era competencia de la Comisión Federal Electoral, según disponía la fracción IX, del artículo 82, de la LFOPPE.

Esta reforma señalaba claramente en su exposición de motivos que: "El aumento de Diputados de mayoría a un número de 300, además de ser viable el sistema que se contiene en esta

---

<sup>108</sup> Citado por Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, novena edición, 1968, p. 270 y 273.

iniciativa, mejorará la representación de los habitantes de la República. Está fuera de duda que la relación entre el Diputado y su distrito ha sido valioso elemento en la vida política del país, por ello, al reducir la dimensión geográfica de los distritos electorales, se vigoriza la relación entre representantes y representados, se estrecha el contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades".

De la misma manera, se argumentaba que al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral, se evitarían las frecuentes reformas a la Carta Magna a que obligaba el sistema actual, que estaba en función del crecimiento poblacional.

Por su parte, el artículo 54 establecía que, además de los 300 Diputados de mayoría, se elegirían hasta 100 de ellos por el sistema de representación proporcional, que venía a sustituir a los de partido, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Para tal efecto, el artículo 53 del mismo ordenamiento, señalaba que se constituirían hasta cinco circunscripciones electorales plurinominales; esto variaba según lo decidiera la Comisión Federal Electoral, mediante acuerdo especial que usualmente se expedía para cada uno de los procesos electorales.

De esta forma, para que un partido político tuviera derecho a que se le acreditaran Diputados de representación proporcional, era necesario, conforme a lo dispuesto por el artículo 54, que comprobara que participaba con candidatos por mayoría en por lo menos 100 distritos uninominales, y una vez que se conocieran los resultados, el partido hubiere obtenido 60 constancias de mayoría; además, debía alcanzar por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

De la misma manera, la fracción IV del citado artículo disponía que en caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

Con este mecanismo, según señalaba la exposición de motivos, se buscaba que la Cámara de Diputados contara siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones (conocida como "cláusula de gobernabilidad") y que existiera en todo momento la posibilidad de que la voluntad popular de la que es conducto dicho cuerpo legislativo, fuera la expresada en uno u otro sentido y así evitar que la Cámara se viera imposibilitada de adoptar resoluciones respecto de los asuntos que tiene a su cargo.

Con este procedimiento, era posible que las minorías se convirtieran en mayoría y se pudiese gobernar. Es importante señalar que este mecanismo no consideraba la hipótesis de que las 90 curules fueran obtenidas por el partido mayoritario y uno minoritario, sino que éstas debían ser obtenidas por partidos minoritarios, sin embargo, dicho mecanismo podía llegar a perjudicar a los partidos de oposición, ya que en lugar de repartirse 100 curules por el principio de representación proporcional, sólo se asignarían 50, por lo que la oposición tendría menos representatividad.

El nuevo sistema adoptado, fue utilizado por primera vez en 1979 en elecciones intermedias, eligiendo Diputados Federales. Debido a esta reforma, que mostraba cierta flexibilidad para dar entrada a la representación por parte de las minorías, surgieron nuevas fuerzas políticas, que participaron en dichas elecciones, de tal manera que ahora competían 7 partidos políticos (PAN, PRI, PPS, PARM, PDM, PCM/ PSUM, y PST). Existían otras fuerzas como el PRT, PSD y PMT, sin

embargo, éstas no participaron. En esa ocasión, la Comisión Federal Electoral, convino dividir en tres circunscripciones plurinominales el territorio nacional.

Los resultados de estas elecciones se dieron de la siguiente manera: el PRI obtuvo el 69.70% de los votos, por lo que se le asignaron el 98.67% de los escaños conforme al principio de mayoría, de tal manera que quedó excluido de que se le asignaran Diputados de representación proporcional.

El PAN seguía siendo la segunda fuerza política, al obtener el 10.75% del total de los escaños de la Cámara, obteniendo el 1.33% de los escaños de mayoría y el 39% por el principio de representación proporcional.

El PPS logró el 2.75% de las curules de la Cámara, sin embargo, no obtuvo ninguna por el principio de mayoría, sólo obtuvo el 11% de Diputados de representación proporcional.

El PARM, logró 13% de los escaños; éste tampoco obtuvo Diputados por el principio de mayoría, pero alcanzó el 12% de los Diputados por el de representación proporcional.

El PCM se constituyó como la tercera fuerza, con el 4.50% de los lugares de la Cámara, sin embargo, no obtuvo Diputados por el principio de mayoría, y bajo el de representación proporcional alcanzó el 18% de éstos.

El PDM logró obtener su registro, obteniendo el 2.50% de los escaños, obviamente no obtuvo Diputados de mayoría, pero logró obtener el 10% de aquéllos por el principio de representación proporcional.

El PST tampoco obtuvo diputaciones de mayoría, sólo alcanzó el 10% de las curules repartidas por principio de representación proporcional; y logrando así el 2.50% del total de los escaños de la Cámara.

Si bien es cierto que, como se puede apreciar, la reforma no fue perfecta, sí podemos señalar por el contrario, que se dio un gran paso para hacer de nuestro sistema uno más democrático, ya que se termina con la ausencia de competitividad en la lucha político-electoral, pues como hemos visto, se incrementó considerablemente el número de partidos en la contienda, lo que inclusive se vio reflejado en la participación electoral de 1982, no así en la de 1979, que por tratarse de elecciones intermedias se presentó el arraigado problema del abstencionismo.

En efecto, para las elecciones federales de 1982, como ya se mencionó en el capítulo anterior, aumentó el número de contendientes a obtener escaños (PAN, PRI, PPS, PARM, PDM, PCM/PSUM, PST, PRT, PSD y PMT). En esta ocasión el PRI aumentó de 296 a 299 escaños por el principio de mayoría, en cambio el PAN sólo obtuvo un Diputado por el mismo principio y 50 por el de representación proporcional. La Comisión Federal Electoral dividió en 4 circunscripciones el territorio nacional, sin embargo, en esta elección las cifras para Diputados de mayoría y de representación proporcional empezaron a mostrar grandes diferencias, de tal manera que ni la Comisión Federal Electoral proporcionaba los resultados de las elecciones de Diputados de representación proporcional. Al final, el PPS obtuvo solamente 10 escaños; el PDM 12; el PCM 17; y el PST 11; el PARM perdió su registro. Como vemos, el PAN fue el que salió más beneficiado con el sistema de representación proporcional. El PRT y el PSD no obtuvieron su registro.

En 1985 se celebraron las últimas elecciones en que se aplicó la LFOPPE. En éstas, el PRI alcanzó 289 escaños de mayoría; el PAN 9 por el mismo principio y 32 por el de representación proporcional; el PPS obtuvo 11; el PARM 9; el PDM 12; el PCM 12; el PST 12; el PRT 6; y el PMT 6; todos por representación proporcional. Para los partidos, los resultados obtenidos fueron discrepantes, de tal manera que el PAN, el PDM, el PSUM y el PMT, presentaron una impugnación de toda la elección de representación proporcional, por considerar alterados los resultados.

Para el 3 de noviembre de 1986, el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, envió una iniciativa a fin de reformar los artículos 52, 53 y 54, primer párrafo, fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77, fracción V, de la Constitución. Esta reforma tenía como finalidad aumentar el número de Diputados electos según el principio de representación proporcional, procurando conservar un mecanismo que permitiera asegurar que por lo menos un partido pudiera obtener la mayoría.

El 15 de diciembre del mismo año, se publicaron las reformas a los citados artículos. Así el artículo 52 fue modificado para aumentar de 100 a 200 Diputados a elegir por el principio de representación proporcional, con lo que se atendió a la demanda de las organizaciones de menor peso electoral. También con esta reforma se acaba la discrecionalidad que tenía la Comisión Federal Electoral para dividir en circunscripciones el territorio, ya que el artículo 53, en su último párrafo, estableció específicamente que el territorio se dividiría en cinco circunscripciones plurinominales.

Otra de las innovaciones de esta reforma, fue en el sentido de que por primera vez se le da la posibilidad al partido mayoritario de participar de la distribución de curules por el principio de representación proporcional, ya que el artículo 54 establecía que todos los partidos, sin excepción alguna, que hubieren obtenido el 1.5% de la votación, participarían de la distribución de los escaños por el principio de representación proporcional, pero el partido mayoritario no debía contar con más del 70% del total de la Cámara, es decir, 350 Diputados. Esta reforma limitaba la participación del partido mayoritario, con la finalidad de que la oposición contara por lo menos con el 30% de las curules, es decir, 150 Diputados. Así, podemos decir que esta reforma amplió el sistema mixto con dominante mayoritario, incrementando las posibilidades de participación de los partidos minoritarios, conforme al apoyo que en votos recibían del electorado.

Con esto se otorgó al sistema de representación proporcional la característica de una auténtica pluralidad electoral, ya que sólo había sido contemplado como un mecanismo para la participación de partidos minoritarios, pues con el sistema que se venía practicando, se daba una división que parece injusta y a la vez antidemocrática; por un lado, los partidos mayoritarios sólo accedían por el principio de mayoría relativa y los minoritarios por el de representación proporcional.

Con todas estas reformas se vieron reflejados cambios importantes en las elecciones de 1988, pues el PRI de 289 escaños por mayoría que obtuvo en 1985, disminuyó notablemente su representatividad, al obtener 260 curules por ambos principios; por su parte, el FDN desplazó al PAN como la segunda fuerza electoral, al obtener 139 escaños en total; mientras que el PAN, pese a lo anterior, aumentó su número de 41 a 101 escaños del total de la Cámara.

Al realizarse el debate para la Reforma Electoral de 1989-1990, la integración de las Cámaras Legislativas ocupó un lugar relevante, de tal manera que la integración de la Cámara de Diputados fue objeto de amplias deliberaciones. Al respecto, las posiciones partidistas giraron en torno a dos procedimientos básicos: uno, a favor de que la reforma aumentara la representatividad

de las diversas fuerzas políticas del país ante la Cámara de Diputados; y dos, quienes se pronunciaron por reforzar el carácter mixto del sistema electoral, a fin de garantizar la eficacia en la toma de decisiones de dicho órgano, esto en virtud de que la manera en que estaba integrada la Cámara llegó a dificultar la formación del quórum legal requerido, así que lejos de contribuir al fortalecimiento deseado del Poder Legislativo, en ocasiones se amenazaba con obstruir su funcionamiento.

Para dicha reforma se presentaron una amplia gama de propuestas hechas por diferentes partidos, sin embargo, no hubo consenso para modificar la integración de la Cámara de Diputados, no obstante la aprobación de la nueva legislación electoral (COFIPE), por lo que aquella siguió integrándose por 500 Diputados, 300 de ellos electos bajo el principio de mayoría relativa y los otros 200 por el principio de representación proporcional. Por lo que respecta a este último sistema, sí hubo cambios, en el sentido de que para que a un partido se le asignaran Diputados bajo el principio de representación proporcional, debían acreditar que habían registrado candidatos a Diputados por mayoría relativa, ya no en 100, sino en 200 distritos uninominales. Así, los partidos que cumplían con estos requisitos se les asignaban Diputados de representación proporcional conforme a la fórmula establecida en el COFIPE, siguiendo el orden que los candidatos tuviesen en las listas de los partidos correspondientes.

A fin de garantizar la representatividad de las minorías, dichas reformas procuraron que ningún partido contara con más de 350 Diputados electos por ambos principios, aunque su votación se lo permitiera. El partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y 35% de la votación nacional, se le asignarían Diputados de representación proporcional por el número que fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta, y aunque esta regla ya existía, quedó condicionada a obtener un porcentaje mínimo de la votación nacional que anteriormente no se exigía.

Los resultados que arrojaron las elecciones de 1991 bajo esas nuevas reglas, en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados se refiere, fueron: para el PRI 319 escaños, 283 de mayoría relativa y 30 de representación proporcional; el PAN alcanzó 89, 10 de mayoría relativa y 79 de representación proporcional; 41 el PRD; 23 el PFCRN; 15 del PARM; y 12 del PPS; todos de representación proporcional.

Como vemos, la Cámara de Diputados continuó con el sistema adoptado en 1977, pero con algunos cambios que pudieron parecer intrascendentes, y que desde nuestro punto de vista hicieron, aunque no del todo, una elección más justa.

Por su parte, la reforma de 3 de septiembre de 1993 al artículo 54 constitucional, en la que se suprime la cláusula de gobernabilidad, dispuso que en ningún caso un partido podía contar con más de 315 Diputados por ambos principios. De igual modo, ordenó que ningún partido que hubiere obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podría contar con más de 300 Diputados por ambos principios, pero el partido que hubiere obtenido más de dicho porcentaje de la votación nacional emitida, tendría derecho a que se le asignaran Diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de ellos por ambos principios fuere igual a su porcentaje de votación nacional emitida, sin rebasar el número de los 315. En concordancia con lo anterior, en la propia reforma se dispuso que las diputaciones de representación proporcional sobrantes, luego de asignar las correspondientes a 315, según el caso, se adjudicarían a los demás partidos políticos con derecho a ello.

En los resultados de las elecciones de 1994, se notó más la presencia de otras fuerzas frente al PRI, como lo fue el PAN y el PRD; este último alcanzó un número considerable de escaños en poco tiempo, convirtiéndose en la tercera fuerza electoral.

Durante el segundo semestre de 1996 se logró una nueva actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regulaba los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios a nivel constitucional por cuanto hace a las Cámaras del Congreso, específicamente en sus artículos 54, 56 y 60 (D.O.F. 22/VIII/96).

Como continuación de las referidas reformas constitucionales en materia electoral, se modificaron cinco ordenamientos secundarios: el COFIPE, la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, el Código Penal Federal y el del Distrito Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Se creó, además, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Las modificaciones más ampliamente debatidas fueron, por supuesto, las del COFIPE. Se publicaron dos decretos de reformas a este Código en 1996. El primero de ellos, publicado en el mes de octubre, tuvo un carácter puramente instrumental, dedicado a permitir la instalación del Consejo General del IFE. Sus objetivos fueron precisar las funciones y mecanismos de funcionamiento de ese organismo. El segundo, publicado en el mes de noviembre, es el que dio lugar a la reforma propiamente dicha. Sus efectos fueron mayores que los de su antecesor.

Dentro de los principales cambios que comprendió este importante proceso de reforma destacan:

- Fijación del límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 Diputados electos por ambos principios.
- Fijación de un nivel máximo de sobrerrepresentación de ocho puntos en la relación votos-escaños para todo partido político.
- Incremento del umbral de votación requerido para que un partido político participe en la asignación de escaños de representación proporcional de 1.5 a 2%.

En conjunto con las disposiciones ya expuestas, estas últimas modificaciones son las que actualmente regulan la composición de la Cámara de Diputados.

### **3.3 Integración actual**

Recordemos que el gobierno directo del pueblo, es decir, su autogobierno, es impracticable en la actualidad. Si bien es cierto que en las pequeñas repúblicas de la antigüedad pudo haber el gobierno directo, especialmente en lo que toca al ejercicio de la función legislativa, en los Estados modernos, tan complicados y tan llenos de problemas y responsabilidades, no cabe suponer la posibilidad de que el pueblo cuente con el espacio adecuado para ejercitar en un momento dado todas las funciones políticas, ni el tiempo necesario para dedicarse a las mismas, puesto que necesita llenar las otras mil funciones de carácter doméstico, económico y social que desempeñan los ciudadanos actualmente; tampoco puede tener los conocimientos y la capacidad suficiente para el ejercicio de las funciones gubernamentales. Por lo tanto, en razón de todas esas imposibilidades que presenta el gobierno directo, el pueblo se ha visto en la necesidad de designar representantes para dirigir los negocios del Estado.

En efecto, la representación política es una figura que implica una *conditio sine qua non* de los regímenes democráticos, en los que se supone que el poder estatal proviene del pueblo, ejercido a través de ciudadanos cuya investidura tuvo su origen en una elección popular; es por ello que, tradicionalmente, todos los países que han adoptado dichos regímenes, han considerado a la Cámara Baja como un organismo que ostenta la representación popular en el desempeño de las diferentes funciones públicas que constitucionalmente se le encomiendan, en especial la legislativa.

Así lo confirma nuestra Constitución Federal en su artículo 51, que establece: "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada Diputado propietario, se elegirá un suplente".

De los 500 miembros con que se integra dicha Cámara, 300 de ellos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, cuya demarcación territorial será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados, distribuyéndose en las Entidades Federativas, teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado sea menor de dos Diputados de mayoría (art. 52).

Los 200 Diputados restantes serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en cinco circunscripciones electorales plurinominales, sujetándose a lo que al efecto dispone la legislación secundaria, y conforme a las bases siguientes:

a) Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

Es necesario señalar aquí que ninguna persona podrá ser registrada como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los Estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a Diputados Federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas regionales.

En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos (arts. 8 y 11 del COFIPE).

b) Todo partido político que alcance por lo menos el 2% 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;

c) 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.

d) Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios.

e) 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 a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%; y

f) En los términos de lo establecido en los incisos c), d) y e) anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de los incisos d) o e), 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.<sup>109</sup>

En las elecciones federales de 1997, primeras en celebrarse conforme a estas reglas, los partidos opositores alcanzaron una mayor presencia en la Cámara de Diputados, a la vez que la del entonces partido hegemónico (PRI) se vio disminuida, pues éste sólo alcanzó 240 escaños; mientras que el PAN obtuvo 121; el PRD logró obtener 126 de ellos; por su parte el PT alcanzó 7; y por último, el PVEM ganó 6 curules.

Por otra parte, las elecciones federales del año 2000, también reflejaron importantes cambios en la vida democrática de nuestro país, en el sentido de que el Titular del Poder Ejecutivo por vez primera es electo de un partido distinto al Revolucionario Institucional. Por lo que a la Cámara de Diputados se refiere, ésta se integró por casi todas las diversas fuerzas políticas que en dicha contienda participaron, alcanzando cada una de ellas, los siguientes porcentajes: PAN 41.2%, PRI 42.2, PRD 10.0%, PVEM 3.4%, PT 1.6%, PSN 0.6%, PAS 0.4%, y CDPPN 0.6%. De tal manera que el número de escaños que cada partido político alcanzó en la integración de dicho órgano legislativo, pueden esquematizarse de la siguiente forma:

PARTIDO POLÍTICO	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL					SUBTOTAL	MAYORÍA RELATIVA	TOTAL
	1ª.	2ª.	3ª.	4ª.	5ª.			
PAN	18	16	11	13	12	70	136	206
PRI	16	18	18	13	14	79	132	211
PRD	4	3	7	6	7	27	23	50
PVEM	1	2	2	3	3	11	6	17
PT	1	1	1	2	1	6	2	8
PSN	0	0	1	1	1	3	0	3
PAS	0	0	0	1	1	2	0	2
CDPPN	0	0	0	1	1	2	1	3
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>500</b>

Fuente: [www.ife.org.mx/intranet/discre/actas/2000/ao291000](http://www.ife.org.mx/intranet/discre/actas/2000/ao291000)

<sup>109</sup> Para la mejor comprensión de las reglas de asignación de escaños, remitimos a la lectura del tema respectivo, en el Capítulo V del presente trabajo.

### 3.3.1 Estructura y Organización

Si bien no es nuestro objetivo en el presente capítulo tratar lo relativo a la organización y funcionamiento tanto del Congreso como de las Cámaras que lo integran, así como de la Comisión Permanente, pues rebasaría el propósito del mismo (que es el referente a su integración), si creemos conveniente presentar un panorama que, por breve que éste sea, tiene la intención de ilustrar, de manera general, dicha estructura y funcionamiento, con el objeto de que se aprecie de mejor manera la función representativa de los miembros que se eligen para integrarlos y por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

En este sentido, debemos decir que a partir de los cambios que ha tenido la Constitución General de la República, en lo que se refiere a la composición y funcionamiento del Congreso de la Unión, mismos que, según se expresa en la introducción de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), no se han reflejado en las normas relativas al Poder Legislativo Federal:

"No ha faltado, ciertamente, esfuerzos valiosos para actualizar y enriquecer la legislación interna del Congreso, acompañándola a los cambios constitucionales y legales que se han dado en el curso del tiempo. Numerosos proyectos globales y parciales de reformas, tanto a la Ley Orgánica como al Reglamento, han sido presentados al pleno de la Cámara por las diversas fracciones parlamentarias; sin embargo, ...la pretensión de hacer una obra acabada y a satisfacción de todos, ha impedido consolidar, al menos, lo que era tarea impostergable: actualizar la legislación interna... en consonancia con el orden jurídico constitucional".<sup>110</sup>

Como resultado de lo anterior, la dinámica política del Congreso ha tenido que suplir la insuficiencia de sus normas internas mediante la aprobación de acuerdos parlamentarios suscritos por las diversas fracciones partidistas en una y otra Cámaras. Esto con el propósito de crear normas actualizadas para su vida interna y para ampliar al mismo tiempo los espacios de participación a los grupos parlamentarios que la integran. Estos acuerdos, no han sido agregados tampoco a la legislación ordinaria que las rige. Finalmente, también, la experiencia del trabajo cameral ha producido un buen número de prácticas parlamentarias ya acreditadas como convenientes, que tampoco encuentran todavía su expresión en el derecho legislado de este órgano constitucional.

Así, el artículo 3º de la LOCGEUM establece que "el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales". Empecemos pues, por la Cámara de Diputados.

Son órganos de gobierno de dicha Cámara: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; los Grupos Parlamentarios son órganos políticos sujetos a la legislación del Congreso; y las Comisiones y Comités, representan los órganos de trabajo.

---

<sup>110</sup> Marco Jurídico del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, México, 2000, p. B 11.

### **a) Mesa Directiva**

Se elige en sesión constitutiva de la Cámara, el 29 de agosto del año de la elección, para el primer año de ejercicio de la legislatura, mientras que para el segundo y tercer años, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria de la Cámara que inicia dichos periodos. El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. Si en dicha sesión no se alcanza la mayoría calificada requerida, esta Mesa continuará en funciones hasta el día 5 del siguiente mes con el fin de que se logren los entendimientos necesarios.

Se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios; durarán en sus funciones un año y podrán ser reelectos. Esta Mesa se elegirá por el voto (por cédula o por el sistema de votación electrónica) de las dos terceras partes de los Diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus respectivos cargos (art. 17 LOCGEUM).

La Mesa Directiva conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y en la LOCGEUM, debiendo observar en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad y tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones: asegurar el adecuado desarrollo de las sesiones del Pleno de la Cámara; realizar la interpretación de las normas de la mencionada ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión; formular y cumplir el orden del día para las sesiones, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los Grupos Parlamentarios; y determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria (art. 20 LOCGEUM).

La Mesa Directiva es dirigida y coordinada por el Presidente; se reunirá por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Como órgano colegiado, adoptará sus decisiones por consenso y si no se lograre el mismo, por la mayoría absoluta de sus integrantes. En caso de empate, el Presidente de la Mesa tendrá voto de calidad (art. 21 LOCGEUM).

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los Diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo y por el equilibrio entre las libertades de los legisladores y de los Grupos Parlamentarios, y la eficacia en el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Cámara (art. 22 LOCGEUM).

### **b) Grupos Parlamentarios**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de Diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara. Para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquéllos. Se integra por lo menos con cinco Diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con Diputados en la Cámara (art. 26 LOCGEUM).

El Coordinador expresa la voluntad del Grupo Parlamentario, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (art. 27 LOCGEUM).

#### **c) Junta de Coordinación Política**

La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.

Dicha Junta se integra con los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. Será Presidente de la misma, por la duración de la Legislatura, el Coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara. En el caso de que ninguno de ellos se encuentre en el supuesto señalado anteriormente, la responsabilidad de presidir la Junta tendrá una duración anual. Esta encomienda se desempeñará sucesivamente por los Coordinadores de los Grupos, en orden decreciente del número de legisladores que los integren.

La Junta deberá instalarse, a más tardar, en la segunda sesión ordinaria que celebre la Cámara al inicio de la Legislatura. Sesionará por lo menos una vez a la semana durante los periodos de sesiones y con la periodicidad que acuerde durante los recesos. Adoptará sus decisiones por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado, en el cual los respectivos Coordinadores representarán tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario.

Entre otras, a la Junta le corresponden las atribuciones siguientes: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar a la Mesa Directiva y al Pleno proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado; proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas; presentar al Pleno, para su aprobación, el anteproyecto de presupuesto anual de la Cámara; y asignar, en los términos de ley, los recursos humanos, materiales y financieros, así como los locales que correspondan a los Grupos Parlamentarios.

#### **d) Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos**

La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos se integra con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los Presidentes de Comisiones, cuando exista un asunto de su competencia. El Presidente de la Cámara preside la Conferencia y supervisa el cumplimiento de sus acuerdos por parte de la Secretaría General.

La Conferencia deberá quedar integrada a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su Presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios.

La Conferencia adoptará sus resoluciones por consenso; en caso de no alcanzarse éste, se tomarán por mayoría absoluta mediante el sistema de voto ponderado de los Coordinadores de

los Grupos Parlamentarios. El Presidente de la Conferencia sólo votará en caso de empate (art. 37 LOGGEUM).

La Conferencia tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: establecer el programa legislativo de los periodos de sesiones, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones; proponer al Pleno el proyecto de Estatuto que regirá la organización y funcionamiento de la Secretaría General, de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, y demás centros y unidades, así como lo relativo a los servicios de carrera, en los términos previstos en la LOGGEUM; e impulsar el trabajo de las Comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos.

#### **e) Comisiones**

Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, durante el primer mes del ejercicio de la Legislatura, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. Tendrán hasta treinta miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Los Diputados podrán pertenecer hasta tres de ellas.

Para la integración de las Comisiones, la Junta de Coordinación Política tomará en cuenta la pluralidad representada en la Cámara y formulará las propuestas correspondientes, con base en el criterio de proporcionalidad entre la integración del Pleno y la conformación de las comisiones.

La LOGGEUM establece que las comisiones serán:

a) *Ordinarias*. Tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio del estado que guarden los respectivos ramos de las Secretarías de Estado y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

b) *Jurisdiccional*. Interviene en los términos de ley en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.

c) *De investigación*. Las que se creen para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria.

d) *Especiales*. El Pleno podrá acordar la constitución de Comisiones especiales cuando se estimen necesarias, para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán.

e) También se pueden crear *Comisiones conjuntas* con la participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión, para atender asuntos de interés común.

Las Comisiones tendrán las tareas siguientes:

- a) Elaborar su programa anual de trabajo;
- b) Rendir un informe semestral de sus actividades a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos;

c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberá ser entregado a la Legislatura siguiente;

d) Sesionar cuando menos una vez al mes;

e) Resolver los asuntos que la Mesa Directiva de la Cámara les turne;

f) Dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos; y

g) Realizar las actividades que se deriven de esta ley, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia (artículo 45 LOCGEUM).

#### **f) Comités**

Los Comités son órganos para auxiliar en actividades de la Cámara que se constituyen por disposición del Pleno, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones. Tendrán la duración que señale el acuerdo de su creación.

A propuesta de la Junta de Coordinación Política, el Pleno podrá constituir "Grupos de Amistad" para la atención y seguimiento de los vínculos bilaterales con órganos de representación popular de países con los que México sostenga relaciones diplomáticas. Su vigencia estará ligada a la de la Legislatura en que se conformaron, pudiendo desde luego ser establecidos nuevamente por cada Legislatura (art. 46 LOCGEUM).

#### **g) Organización Técnica y Administrativa**

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara cuenta con una Secretaría General (art. 47 LOCGEUM).

La Secretaría General observa en su actuación las disposiciones de la Constitución, del COFIPE y de los ordenamientos, políticas y lineamientos respectivos; y constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros (art. 48 LOCGEUM).

### **3.3.2 Facultades exclusivas**

Como lo advertimos antes, la intención de haber expuesto la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, fue con el objeto de ilustrar la manera en que los miembros que la integran desempeñan su función representativa.

Así, mediante los órganos de gobierno de esa Cámara, sus órganos políticos y los de trabajo que se conforman, dicho órgano legislativo desempeña las facultades que constitucional y legalmente tiene conferidas, que, como ya se dijo, dentro del sistema bicameral adoptado por nuestra Constitución, dichas facultades no corresponden por modo absoluto a la función legislativa, ya que toda ley debe ser expedida por el Congreso de la Unión, es decir, mediante la colaboración conjunta de las dos Cámaras que lo componen. En consecuencia, la Cámara de Diputados tiene

atribuidas una serie de facultades exclusivas (político-administrativas, político-económicas y político-jurisdiccionales), esto es, sin que en su ejercicio intervenga el senado; y aunque tampoco está dentro de nuestro objetivo el estudio detallado de las mismas, creemos necesario enunciarlas a fin de ilustrar a la vez que distinguirlas de las del senado y de las del propio Congreso de la Unión.

De esta manera, el artículo 74 constitucional establece como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados las siguientes:

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. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley;

III. (Se deroga).

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del

Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren;

VI. (Se deroga);

VII. (Se deroga);

VIII. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (artículo 75).

### **3.4 Antecedentes de la integración de la Cámara de Senadores**

#### **3.4.1 En la Constitución de 1917**

Para el Constituyente de 1916, el sistema bicameral no provocó grandes conflictos, ya que se tenía el propósito de constituir al Poder Legislativo en dos Cámaras, y por tanto, mantener la Cámara de Senadores. En sí lo que se discutió, fue la forma de elección de los Senadores. De esta manera, la Constitución de 1917 contempló que dicha Cámara se integraría de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, los cuales serían nombrados en elección directa y la Legislatura de cada Estado declararían electo al que hubiere obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieran emitirse, conforme a los respectivos padrones electorales y en caso de que ningún candidato hubiere obtenido dicha mayoría, se elegiría entre los dos que tuvieran más votos, durando en su encargo 4 años, renovándose la mitad de ellos cada dos años.

Para ser Senador se requerían los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad que sería de 35 años cumplidos al día de la elección.

"El Diputado Paulino Machorro Narváez, quien planteara la forma de cómo debiera integrarse el senado, señaló como parte de su argumento que el senado en México nunca había tenido las características, por ejemplo, de la Cámara Alta o de los Lores de Inglaterra, eminentemente aristocrática y destinada para las clases privilegiadas, para los nobles, los militares, el clero, entre otros; por otra parte, reconoció que en su oportunidad un tercio del senado era nombrado por los Poderes de la Unión, que en esencia, en abono a su posición, en el senado debían estar los hombres que se distinguieran no sólo por una mayoría de edad, a similitud de Roma y Grecia sino además, debía ser una cámara donde la experiencia, la capacidad y la prudencia pudieran equilibrar la función legislativa".<sup>111</sup>

<sup>111</sup> Citado por Sánchez Macías, Antonio, "Los Senadores de Representación Proporcional", en Instituto Federal Electoral, Las Instituciones para la Democracia en México, México, IFE, 1999, p. 27.

De tal manera que el senado, al no representar a ninguna clase social, su representación correspondía al Estado de la Federación o del Distrito Federal, en donde surgen electos, y teniendo como atributo esencial ser la expresión de la voluntad nacional, porque a él convergen todas las Entidades de manera igualitaria, logrando con ello, su igualdad política y jurídica; esta igualdad en esencia, es lo que diferencia al sistema bicameral del unicameral en la que los Estados aportan legisladores en proporción directa a su población.

### **3.4.2 Sistema vigente hasta 1993**

Posteriormente, con las reformas a los artículos 51, 55, 56, y 59 constitucionales, publicadas el 29 de abril de 1933, se estableció que el periodo de ejercicio de los Senadores fuese de seis años y que la renovación de los integrantes de dicho órgano se haría en forma total, junto con la elección de Diputados y Presidente de la República.

En 1963, las reformas constitucionales, como ya lo comentamos, se vieron más enfocadas a cambiar la integración de la Cámara Baja, al introducir a los Diputados de Partido, con el fin de obtener una mayor pluralidad ante el Congreso; mientras que el senado sólo fue modificado en el sentido de disminuir la edad electoral para acceder al cargo, de 35 a 30 años de edad.

No es sino hasta 1986 cuando se reforma el artículo 56 del multicitado ordenamiento, en que se regresa al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal de 1917, el cual consistía en renovar al senado por mitad cada tres años. De esta manera, se pretendía actualizar la toma de acuerdos al interior de senado, incrementando la responsabilidad de sus miembros ante el cuerpo electoral.

Las reglas adoptadas con dicha reforma fueron aplicadas por primera vez en las elecciones federales de 1988; de esta manera, la Cámara de Senadores se constituye por vez primera con la presencia de legisladores postulados como candidatos por distintas organizaciones partidistas; sin embargo, los resultados seguían favoreciendo al PRI, ya que obtuvo 60 senadurías, las cuatro restantes las obtuvo el Frente Democrático Nacional. Esta situación dio la pauta para que los actores de la política y estudiosos de la materia comenzaran a tomar cartas en el asunto de la integración, no sólo de la Cámara de Diputados, sino también en la de Senadores.

En efecto, para 1993 se reforma nuevamente el artículo 56 del ya tantas veces citado ordenamiento, y es cuando por primera vez la Cámara de Senadores se integraría por cuatro miembros representantes de cada Estado y del Distrito Federal, de tal manera que tres de ellos serían electos por el principio de mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, por lo que dicho órgano aumentaba de 64 a 128 integrantes, buscando con ello aumentar la pluralidad política no sólo en la Cámara Baja sino dentro del senado. Ahora bien, la renovación de este órgano legislativo sería en su totalidad cada seis años y no por mitad como se venía practicando. Respecto al quórum, se reduce de dos terceras partes, a más de la mitad de sus miembros.

En el año de 1994 se celebraron elecciones y los resultados, de acuerdo con la votación emitida, la Cámara de Senadores se integró con 96 miembros electos por el principio de mayoría relativa, provenientes de un solo partido político (PRI), otros 24 Senadores de primera minoría de un segundo partido (PAN) y los 8 restantes también por este último principio, provenientes de un tercer

partido político (PRD).<sup>112</sup> Debido a ello, los partidos de oposición buscaron que el senado fuera más plural, por lo que se trataron de encontrar nuevas formas para que dichos partidos tuvieran mayor representatividad en dicha Cámara.

Respecto al Poder Legislativo se presentaron tan variadas iniciativas, que la Comisión Permanente se vio obligada a convocar a un periodo extraordinario de sesiones, para tratar, entre otros, el tema de la composición e integración de la Cámara de Senadores.

### 3.5 Integración actual

Con la reforma Constitucional de 1996, se dio una nueva conformación a la Cámara de Senadores, misma que rige hasta nuestros días.

Actualmente, de acuerdo con el artículo 56 constitucional, el senado de la República se integra por 128 miembros, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos son electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno es asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos 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 votos en la Entidad de que se trate.

El cambio que esta nueva conformación del senado presenta es en el sentido de que los 32 Senadores restantes son electos según el principio de representación proporcional, mediante una lista nacional con igual número de fórmulas de candidatos, que cada uno de los partidos políticos deberá registrar para ser votada en una sola circunscripción plurinominal nacional.

A ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral; tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los Estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de la elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

En las referidas listas, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

---

<sup>112</sup> Para efecto de estas elecciones, el IFE cumplió con lo señalado en el artículo tercero transitorio del "Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (D.O.F. 03/X/93) que ordenaba que en la elección federal de 1994 se elegirían, para cada Estado y el Distrito Federal, dos Senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarían en sus funciones del 1º de noviembre de 1994 a la fecha de término del ejercicio de la última legislatura citada.

Al respecto, observó también lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (D.O.F. 03/X/93) que ordenaba: "Los senadores que se elijan a la LVI y LVII Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en sus funciones del primero de noviembre de 1994 al 31 de agosto del año 2000. Los Senadores que se elijan en 1997 durarán en sus funciones del 1º de noviembre de dicho año, al 31 de agosto del año 2000".

En el mismo sentido, para la elección federal de 1997, se tomó en cuenta también lo señalado en el artículo cuarto transitorio del Decreto publicado en el D.O.F. el día 22 de agosto de 1996, que dispuso que en dicha elección de 1997 se elegirían a la LVII Legislatura, 32 Senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional y durarían en funciones del 1º de noviembre de 1997 a la fecha en que concluyera la señalada Legislatura.

En las elecciones federales del año 2000, primeras en que se aplicaron las reglas anteriores, se obtuvieron los siguientes resultados:

Partido Político	Mayoría Relativa	Primera Minoría	Representación Proporcional	Total
PAN	27	10	10	47
PRI	32	15	13	60
PRD	4	7	5	17
PVEM	1	0	4	5
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>128</b>

Fuente: [www.ife.org.mx/intranet/disecre/actas/2000/ao291000](http://www.ife.org.mx/intranet/disecre/actas/2000/ao291000)

### 3.5.1 Estructura y organización

Al igual que hicimos en el punto referente a la organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados, presentamos aquí un breve panorama de lo propio, por lo que a la Cámara de Senadores se refiere.

Los órganos de gobierno del senado son: la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política; los Grupos Parlamentarios son órganos políticos sujetos a la legislación del Congreso, y las Comisiones representan los órganos de trabajo.

#### a) Mesa Directiva

Se elige en la sesión constitutiva de la Cámara, el 29 de agosto del año de la elección, para el primer año de ejercicio de la legislatura y para los años subsecuentes, dentro de los diez días anteriores a la apertura de sesiones del Congreso.

Se integra con un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los Senadores presentes y en votación por cédula. La Mesa Directiva durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos (art. 62 LOCGEUM).

En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, en dichos periodos actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente.

La Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad y tendrá las siguientes facultades: presidir los debates y votaciones del Pleno; formular y cumplir el orden del día para las sesiones; conducir las relaciones de la Cámara de Senadores con la colegisladora, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal; así como la diplomacia parlamentaria; presentar al Pleno para su aprobación el proyecto de presupuesto anual de egresos de la Cámara; elaborar y proponer al Pleno los ordenamientos que regulen la organización de las secretarías generales, la Tesorería y el Servicio Civil de Carrera; expedir el nombramiento o el oficio de remoción de los servidores públicos de la Cámara; entre otras (art. 66 LOCGEUM).

El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores.

## **b) Grupos Parlamentarios**

Son las formas de organización que podrán adoptar los Senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, deberán contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes, alentando la cohesión de los mismos para el mejor desempeño y cumplimiento de sus objetivos de representación política (art. 71 LOCGEUM).

Sólo los Senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un Grupo Parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco Senadores. Sólo podrá haber un Grupo Parlamentario por cada partido político representado en la Cámara (art. 72 LOCGEUM).

El Coordinador del Grupo Parlamentario será su representante para todos los efectos y, en tal carácter, promoverá los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la Mesa Directiva y participará con voz y voto en la Junta de Coordinación Política; asimismo, ejercerá las prerrogativas y derechos que este ordenamiento otorga a dichos Grupos Parlamentarios (art. 74 LOCGEUM).

## **c) Junta de Coordinación Política**

Es la instancia en donde se expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución asigna a la Cámara. La Junta se conforma al inicio del período constitucional de cada Legislatura y se integra por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios representados en la Legislatura, mas dos Senadores del Grupo Parlamentario mayoritario y uno por el Grupo Parlamentario que constituya la primera minoría de la Legislatura (arts. 80 y 81 LOCGEUM).

Dentro de las atribuciones de la Junta se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de votación por el Pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo; presentar al Pleno, por conducto de la Mesa Directiva, propuestas de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que signifiquen una posición política de la misma; proponer al Pleno, a través de la Mesa Directiva, la integración de las Comisiones, con el señalamiento de las respectivas juntas directivas, así como a los Senadores que integrarán la Comisión Permanente; y elaborar el programa legislativo de cada período de sesiones, el calendario de trabajo para su desahogo y puntos del orden del día de las sesiones del Pleno (art. 82 LOCGEUM).

La Junta adoptará sus decisiones por el voto ponderado de los coordinadores de los Grupos Parlamentarios, conforme al número de Senadores con que cuente cada uno de sus respectivos Grupos respecto del total de la Cámara (art. 82 LOCGEUM).

Será Presidente de la Junta de Coordinación Política por el término de una Legislatura el coordinador del Grupo Parlamentario que, por sí mismo, cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta. En caso de que ningún coordinador cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado de la Junta, la Presidencia de ésta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los Grupos Parlamentarios que cuenten con un número de Senadores que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara.

#### **d) Comisiones**

Son grupos de Senadores que, por encargo del pleno, tienen por objeto estudiar con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base a la Asamblea para resolver en definitiva. Estas se integran y constituyen a propuesta de la Junta de Coordinación Política, de acuerdo con la proporción que cada Grupo Parlamentario represente en el Pleno, durante el primer mes de ejercicio de la Legislatura, tendrán hasta quince miembros y el encargo de sus integrantes será por el término de la misma. Ningún Senador pertenecerá a más de cuatro de ellas.

Así mismo, la LOCGEUM señala que las Comisiones serán:

a) *Ordinarias*. Analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

b) *Jurisdiccional*. Intervienen en los términos de ley, en los procedimientos de la responsabilidad de servidores públicos;

c) *De investigación*. Las que se crean para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria;

d) Cuando lo determine la Cámara, con apego a la Constitución y las leyes, se nombrarán *Comisiones con carácter transitorio* para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objeto hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico; y

e) También se pueden crear *Comisiones conjuntas* con participación de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para atender asuntos de interés común

#### **e) Organización Técnica y Administrativa**

La Cámara de Senadores, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas, contará con las siguientes dependencias:

a) Una Secretaría General de Servicios Parlamentarios;

b) Una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y

c) Las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta (art. 106 LOCGEUM).

#### **3.5.2 Facultades Exclusivas**

Ya hemos afirmado que dentro de un sistema bicameral como el mexicano, la función legislativa no puede desempeñarse por una sola Cámara. Las facultades exclusivas del senado, en consecuencia, son únicamente ejercitables en materia político-administrativa y político-jurisdiccional, es decir, sólo en los casos que dentro de ellas establece la Constitución puede actuar con independencia de la Cámara de Diputados.

Así, conforme al artículo 76 constitucional, y continuando con el solo ánimo de ilustrarlas, son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, 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 tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, 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, fijando la fuerza necesaria;

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quién 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. 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.

VII. Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución;

VIII. Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario;

IX. Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución;

X. Las demás que la misma Constitución le atribuye".

### **3.6 Reglas comunes a los Diputados y Senadores**

#### **a) Requisitos de elegibilidad**

A reserva de una explicación más detallada que sobre el derecho al voto haremos en el capítulo correspondiente, y conforme a lo que ya establecimos de acuerdo con nuestra Constitución Federal, son ciudadanos de la República todos los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir (art. 34).

En ese sentido, el artículo 35, fracciones II y III, del citado ordenamiento, establece como prerrogativas del ciudadano: poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

De la misma manera, el artículo 5º, en congruencia con el artículo 36, fracción IV, consagran como obligación de los ciudadanos de la República desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados.

Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, y en complemento de tales disposiciones, el mismo Ordenamiento Federal, establece en sus artículos 55 y 58 que para ser Diputado o Senador, se requieren los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
2. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección, para el caso de los Diputados y 25 para los Senadores;
3. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato, se requiere ser originario de alguna de las Entidades Federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

4. 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.
5. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la SCJN, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las Entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

6. No ser Ministro de algún culto religioso, y
7. No haber sido electos como propietarios en el periodo inmediato anterior, o bien, haber fungido como suplentes en el mismo periodo, siempre que no hubieren estado en ejercicio.

Además de los que señala nuestro Máximo Ordenamiento, el artículo 7º del COFIPE dispone como requisitos adicionales para ser Diputado Federal o Senador, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del TEPF, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del IFE, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los Consejos General, Locales o Distritales del IFE, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del IFE; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Cabe hacer mención en este apartado que, aun cuando ni la legislación secundaria ni la misma Constitución Federal señalan más requisitos que los anteriormente enlistados, nosotros creemos, sin embargo, que uno más de ellos para poder ser postulado como candidato a los cargos de elección popular (Diputado, Senador, Presidente de la República, etc.) es el hecho de que el aspirante a alguno de ellos, debe pertenecer o cuando menos ser postulados por un partido político (local o nacional, según sea la elección), en virtud a que, en nuestra legislación no existe disposición alguna que permita que los ciudadanos que no estén afiliados a un partido político, se postulen como candidatos de elección popular (candidaturas independientes), pues como lo hemos venido sosteniendo, los partidos políticos, en la actualidad, están convertidos como las únicas plataformas de lanzamiento de candidaturas a tales cargos.

#### **b) La inviolabilidad de los Diputados y Senadores**

En este aspecto, el artículo 61 constitucional dispone que los Diputados y Senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos, y jamás podrán ser reconvenidos por ellas. El mismo artículo establece que el Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de cada uno de sus miembros y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Como se puede apreciar, esta disposición consagra el llamado fuero-inmunidad, distinto del fuero de no-procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias federales o locales. En

ambos, este fuero opera en diversas formas tanto en sus efectos jurídicos, como por lo que hace a los funcionarios en cuyo favor lo establece la Constitución.

El fuero como inmunidad, esto es, como privilegio que jurídicamente no implica responsabilidad, se consigna únicamente por Constitución Federal en relación con los Diputados y Senadores conforme al citado artículo 61 en forma absoluta, en el sentido de que ambos "son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos" sin que "jamás puedan ser reconvenidos por ellas". De esta manera, cualquier integrante del Congreso de la Unión, en caso de que emita opiniones fuera del desempeño de su cargo no es inviolable, pudiendo ser reconvenido por aquéllas, pues la inmunidad sólo se justifica por la libertad que todo Diputado o Senador debe tener dentro de un régimen democrático basado en el principio de la división de poderes, sin que esa libertad implique irresponsabilidad por actos que realice dentro de su conducta privada.

Por otra parte, si las opiniones emitidas por un Diputado o Senador en el desempeño de su cargo inducen a cometer algún hecho delictivo o si su manifestación implica en sí misma un delito, opera la mencionada inmunidad en el sentido de que el opinante permanece inviolable y de que no puede ser reconvenido por esas opiniones, pero eso no quiere decir que contra este no se promueva un "juicio político", que puede concluir con su desafuero y en consecuencia, quedar a disposición de las autoridades judiciales correspondientes.

El fuero que se produce en la no-procesabilidad ante las autoridades judiciales ordinarias, federales o locales, no es lo mismo que la inmunidad de los funcionarios que con él están investidos y que señala el artículo 108 de la Constitución. La no-procesabilidad se traduce en la circunstancia de que, mientras no se promueva y decida en contra del funcionario el llamado juicio político, no queda sujeto a la autoridad jurisdiccional ordinaria.

### **c) Desempeño exclusivo del cargo**

El artículo 62 constitucional establece que los Diputados y Senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales disfruten sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva; pero entonces deberán abandonar sus funciones representativas, mientras dure su nueva ocupación. La misma regla se observará con los Diputados y Senadores suplentes, cuando estuvieren en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado o Senador.

### **d) La no-reelección relativa**

De acuerdo con el artículo 59 constitucional, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato. Sin embargo los que hayan tenido el carácter de suplentes, podrán ser electos para el período 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 período inmediato con el carácter de suplentes.

Esta prohibición es calificada por los teóricos en la materia como "no reelección relativa", porque sólo opera para el período inmediato y no así para los subsecuentes, a diferencia de lo que sucede en el caso del Presidente de la República, en que aquella es absoluta, tal como lo establece el artículo 83 del citado ordenamiento.

No podemos dejar de mencionar que dicha prohibición no impide que aquel que haya sido Diputado o Senador pueda ser electo para integrar una Cámara distinta a la que hubiere pertenecido, incluso dentro del periodo inmediato, lo que por otra parte, sucede muy frecuentemente en la práctica política.

#### **e) Facultad de iniciar leyes o decretos**

Una de las más importantes atribuciones que tienen los Diputados y Senadores individualmente considerados, es la facultad de iniciar leyes o decretos, tal como lo consagra la fracción II, del artículo 71 constitucional. Según este artículo, el mismo derecho le corresponde al Presidente de la República y a las Legislaturas de los Estados, las cuales pasarán a Comisión, mientras que las que presenten los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.

### **3.7 Reglas comunes a la Cámara de Diputados y a la de Senadores**

#### **a) Residencia de las Cámaras**

Del artículo 44 constitucional, en relación con el artículo 68 del mismo ordenamiento, se deduce que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores residen en el Distrito Federal y no pueden trasladarse a otro lugar sin que antes convengan en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo Federal terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Es de advertirse que de acuerdo con este precepto, dicha traslación debe ser motivada por causas circunstanciales, sin que signifique cambio de residencia permanente. Esta observación se funda en lo dispuesto en el artículo 44 constitucional, que requiere que todos los Poderes de la Unión se trasladen a otro lugar para que el Distrito Federal se convierta en el Estado del Valle de México, conversión que no se concretaría si alguno de los poderes permanece dentro de él.

#### **b) Denominación de los actos de las Cámaras**

El artículo 70 Constitucional, establece que "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 el secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

Los términos "ley" o "decreto" no sólo llevan consigo un significado meramente formal, expresan además, la distinta naturaleza de los actos que provienen del Congreso Federal. De esta forma, cuando se trata de la creación de "normas jurídicas generales, abstractas e impersonales", el acto respectivo es una ley; en tanto que los actos no legislativos, son decretos en sentido estricto, pues tienen las características contrarias: la particularidad, la concreción y la personalidad.

#### **c) Quórum**

De acuerdo con el artículo 63 constitucional, "Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, 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 sólo 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 elecciones extraordinarias.

"Se entiende también que los Diputados y Senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, con la cual se de conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el período 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".

"Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos Diputados o Senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado de 30 días. También incurrirán en responsabilidad los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para Diputados o Senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones".

De la misma manera, el artículo 64 del mismo ordenamiento señala que "Los Diputados y Senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten".

#### **d) Sesiones conjuntas**

De acuerdo con el sistema bicameral consagrado por nuestra Constitución, existe una dependencia recíproca entre ambas Cámaras a través de las que funciona el Congreso de la Unión; en ese sentido, el artículo 68 dispone que ninguna de ellas podrá suspender sus sesiones por más de tres días sin consentimiento de la otra.

Así, de acuerdo con los artículos 65 y 66 del mismo ordenamiento, el Congreso se reunirá a partir del 1º de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias, el cual no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie el ejercicio de su encargo (el primero de diciembre), en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de ese mismo mes y año. Así mismo, a partir del 1º de febrero de cada año, el Congreso se reunirá para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias, mismo que no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

En ambos períodos el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución Federal. Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

No es obstáculo para la terminación de los períodos ordinarios de sesiones que quede pendiente por tratarse cualquier asunto por importante que este sea, ya que la prohibición de extender dichos períodos después de las fechas indicadas es muy claro, sin perjuicio de que, si algún asunto público así lo amerita, se convoque a sesiones extraordinarias.

En efecto, el Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asunto exclusivo de ella, se reunirán en un periodo extraordinario cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que esta someta a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva (artículo 67).

En conclusión, la interdependencia antes referida se traduce en una insoluble colaboración funcional, que se traduce en que la labor legislativa no puede realizarse sin la concurrencia de ambas Cámaras, salvo las facultades exclusivas que cada una de ellas tiene y que no se refieren a la expedición de leyes, de acuerdo con el procedimiento de elaboración legislativa señalado en el artículo 72 constitucional, a cuyas prevenciones nos remitimos.

### **3.8 La Comisión Permanente**

La existencia de la Comisión Permanente como órgano del Congreso de la Unión, se explica en razón de que éste no sesiona ininterrumpidamente todos los días del año; y por cuestiones de índole política, se ha considerado que es necesario que entre en receso.

El artículo 116 de la LOCGEUM, dispone que la Comisión Permanente es un órgano del Congreso de la Unión; la Constitución Federal se limita a ubicarla dentro del aparato normativo de ese poder, al determinar el número de sus miembros y precisar sus atribuciones. Así, la Comisión Permanente es el órgano del Congreso de la Unión que funciona en sus recesos, sustituyendo a éste o a las Cámaras que lo integran, en el ejercicio de las facultades que en forma expresa le confiere la Ley Fundamental.

En efecto, la Comisión Permanente suple al Congreso durante sus recesos; desempeñando funciones legislativas restringidas (expidiendo decretos en el ámbito de su competencia, pero nunca leyes), administrativas jurisdiccionales, de control político y, en general, de parlamento, por lo que también es un ámbito donde se debate y delibera sobre la vida nacional, desde el punto de vista de las distintas corrientes ideológicas que la integran.

Las sesiones de la Comisión Permanente tendrán lugar una vez por semana en los días y a las horas que el Presidente de la misma indique formalmente. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones fuera de los días estipulados, se llevarán a cabo previa convocatoria por parte del Presidente (art. 121 LOCGEUM).

La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos de sus miembros presentes y no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el que se haya convocado el periodo extraordinario respectivo (arts. 123 y 124 LOCGEUM).

#### **a) Composición**

La Comisión Permanente se integra por treinta y siete miembros; su composición es plural; diecinueve son Diputados y dieciocho Senadores. Para evitar su desintegración o imposibilidad para poder sesionar válidamente, se ha dispuesto que por cada propietario se nombre un sustituto (art. 78 constitucional).

A los miembros de la Comisión Permanente los nombran sus respectivas Cámaras en la última sesión ordinaria de cada una de ellas; duran en el cargo el tiempo que comprende el receso respectivo. No hay impedimento legal para que sean reelectos.

## **b) Mesa Directiva**

La Mesa Directiva de la Comisión Permanente se integra por un Presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, electos por mayoría de votos, según lo dispone el artículo 118 de la LOCGEUM. La elección debe hacerse el mismo día de la clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, inmediatamente después de la ceremonia, debiéndose reunir para tales fines los Diputados y Senadores designados como miembros de la Comisión Permanente en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados.

Para la conducción de la elección de los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente presidirá el legislador que tenga el primer lugar por orden alfabético de apellidos o de éstos y de nombres, para el caso de dos o más apellidos iguales, siendo auxiliado por dos secretarios elegidos por quien hará las veces de Presidente para estos fines. De los secretarios, dos deben ser Diputados y dos Senadores y en cuanto al Presidente y Vicepresidente, se alterna la designación de tal forma que serán elegidos para un periodo de receso, entre los Diputados y para el periodo siguiente, entre los Senadores.

La duración de la Mesa Directiva de la Permanente queda condicionada a la vigencia de la propia Comisión por cuanto que las disposiciones reglamentarias condicionan sus funciones al receso de las Cámaras para el cual se eligió.

La Mesa Directiva es un órgano colegiado que tiene la función de conducir los trabajos de la Asamblea, de conformidad con las normas aplicables. Es preciso destacar que no existen disposiciones jurídicas expresas sobre las atribuciones de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente, ni en su actuación como órgano colegiado ni en lo particular de sus miembros, con las excepciones siguientes: a) Las facultades del Presidente de la referida Mesa para señalar el día y la hora en que se verificarán las sesiones ordinarias y extraordinarias y convocar a las mismas (art. 121 LOCGEUM); tumar a las Comisiones de las Cámaras a que van dirigidas las iniciativas, proposiciones y demás asuntos que son competencia de aquéllas, y; b) La facultad de la Mesa Directiva para formular la propuesta para nombrar a los integrantes de sus Comisiones.

Esta laguna legal ha dado pauta a la práctica de atribuir por analogía, en lo que es aplicable conforme a su naturaleza y atribuciones constitucionales, las normas comunes a las Mesas Directivas de las Cámaras. En consecuencia de lo expuesto y, en términos generales, podemos afirmar que le corresponde a la Mesa Directiva bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo, y aplicar con imparcialidad las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos aplicables.

## **c) Comisiones**

Dispone el artículo 127 de la LOCGEUM que para el despacho de los negocios de su competencia la Comisión Permanente podrá tener hasta tres Comisiones, las cuales en la práctica se han denominado "Primera", "Segunda" y "Tercera Comisión".

Estas Comisiones son de dictamen y por no existir regla expresa en cuanto a su competencia, en la práctica también se ha definido que la Primera se ocupa de los asuntos relacionados con las materias de gobernación, puntos constitucionales y de justicia; la Segunda, de las cuestiones de relaciones exteriores, defensa nacional y educación pública, mientras que la

Tercera, de las materias referentes a hacienda y crédito público; agricultura y fomento industrial; y comunicaciones y obras públicas.

También, siguiendo la usual estructura de dirección de las Comisiones de las Cámaras, las Comisiones de la Permanente cuentan con un Presidente y tres secretarios. Tanto en la composición de la directiva de las Comisiones, como en la de sus integrantes, opera la regla de atender a la pluralidad política representada en las Cámaras, conforme al criterio de proporcionalidad en la integración del Pleno de las mismas.

#### **d) Atribuciones**

Ya se estableció líneas atrás que por ser un órgano que funciona en los recesos, sustituye a las Cámaras en el ejercicio de algunas de sus atribuciones, pero no ejerce la función materialmente legislativa. En consecuencia, la Comisión Permanente, además de las atribuciones que expresamente le confiere nuestra Constitución, entre otros, en los artículos 27, fc. XIX; 28, pfo. sexto; 29; 37, inciso C), fracciones II, III y IV; 41, pfo. segundo, fc. III, Base 4ª.; 76, fc. V; 84; 85; 87; 88; 102, apartado B; 122, apartado F y 135, tendrá las siguientes:

I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76 fracción IV;

II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;

III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;

IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;

VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;

VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y

VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores".

### **3.9 Observaciones en torno a la integración del Congreso de la Unión**

Los cambios que ha presentado la democracia de nuestro país en los últimos años, nos dan la pauta para reflexionar sobre el papel que desempeñan los órganos de representación política, para comprender si efectivamente éstos cumplen el papel que de ellos espera la sociedad.

En México, la participación del pueblo en el poder político, a través de sus representantes es, sin duda, uno de los principales valores de nuestra democracia. La elección es el elemento formal de votación y constituye la manera de escoger a dichos representantes.

Recordemos que, etimológicamente, "representar" es volver a presentar y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. Es decir, actuar en nombre o por cuenta de otra cosa o persona. Por lo tanto, al sujeto que representa se le conoce como "representante" y a la acción o hecho de representar se le denomina "representación". La diferencia de la "representación política" es que el representante está vinculado al titular del poder político. Por tanto, en una democracia, los representantes deben encarnar a la voluntad popular.

Por su parte, la teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y éstos a su vez con el electorado; aun aquellos que no votaron por los electos están representados, ya sea directa o indirectamente por otros, incluso de distintos lugares y por los que ni siquiera puede votar. De este modo, los representantes son responsables frente al electorado y deben materializar sus intereses y necesidades lo más fielmente posible para que coincidan con la voluntad popular.

En este sentido, resulta evidente la relación que existe entre la representación política y el sistema electoral. Por esta razón, abordaremos brevemente nuestras consideraciones sobre el tema de la representación política al del sistema electoral, pues indudablemente ésta es su función esencial, como un conjunto de métodos para traducir los votos de los ciudadanos en escaños de representantes. Así, el sistema electoral es el elemento más importante de la democracia representativa.

De hecho, recordemos que el concepto de sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños. Los sistemas electorales son muy complejos porque se relaciona con la representación política y con todas aquellas reglamentaciones técnicas que abarcan todo el proceso electoral, tales como las circunscripciones electorales, las candidaturas, las votaciones, las reglas para atribuir escaños y otras más.

Sin embargo, comúnmente nos encontramos con posturas encontradas respecto a qué sistema electoral es el que mejor se ajusta a los principios democráticos. En este sentido, como ya ha quedado asentado en el Capítulo 1 de este trabajo, creemos que no existe fórmula única para transformar votos en curules, las posibilidades de hacerlo son múltiples y pueden incorporar una gran diversidad de variables específicas.

En efecto, si bien es cierto que existen dos principios básicos de representación política, el mayoritario y el proporcional, también lo es que ambos pueden concretarse de muy diversas maneras e incluso combinarse, dando lugar a una diversidad opciones y modelos de sistemas electorales, sobre los cuales los estudiosos del tema han expuesto sus argumentos a favor o en contra de uno y otro principio de representación, de uno y otro sistema electoral y de una y otra posibilidad de reforma.

Por una parte, se defiende a los sistemas mayoritarios argumentando que, aun cuando sacrifican la proporción de la representatividad parlamentaria, sirven para elegir a un gobierno eficiente, al formar mayorías; mientras que los sistemas proporcionales sacrifican la gobernabilidad

(gobierno eficiente) a la proporcionalidad (representatividad parlamentaria). Sin embargo, al sacrificar la proporcionalidad de la representatividad ante la gobernabilidad, el sistema mayoritario puede caer en algunos excesos que fomentan la desproporcionalidad entre votos y escaños, como la sobrerrepresentación de la mayoría en perjuicio de las minorías, que pueden quedar sin representación o subrepresentadas. En el mismo sentido, y aun cuando el mérito de los sistemas de representación proporcional consiste en la asignación equitativa de escaños en proporción al número de votos, a menudo se les critica por permitir la fragmentación excesiva de los partidos y por no propiciar la gobernabilidad ni el gobierno efectivo.

Lo anterior nos obliga a concluir que dentro de los sistemas electorales, sale sobrando el preguntarnos cuál es el mejor, porque todos lo son o pueden llegar a serlo. De hecho, no hay sistemas electorales buenos ni malos, simplemente hay los que funcionan y los que no lo hacen, pero esto depende también de lo que esperamos de cada sistema.

Pensamos que para que un sistema representativo funcione, se requiere que la sociedad tenga las condiciones mínimas que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales, bien de ser representantes o de escoger con conocimiento de causa (de una forma racional) a sus representantes. En ambos casos, es necesario que si entre los diversos sectores de la sociedad no existe uniformidad, se encuentren por lo menos representados en alguna proporción.

Dicha participación democrática -siguiendo las palabras de Imer B. Flores-<sup>113</sup> se puede identificar con tres principios fundamentales: a) el sufragio universal; b) la igualdad política; y c) la regla de la mayoría. El primero consiste en que todos tienen la facultad para ser parte en el proceso de toma de decisiones, al ejercer su derecho de voto. El segundo estriba en que todos los votos son contados igualmente en el proceso político bajo la máxima: una persona, un voto. Y el tercero radica en que la decisión debe reflejar las preferencias del mayor número de votos.

En la democracia, la regla de la mayoría se justifica, pero no puede ni debe legalmente ejercer todo el poder, porque puede constreñir a las minorías al abandonarlas sin la protección de sus intereses y oportunidades de progreso; así mismo, puede alterar el equilibrio de fuerzas en la sociedad y dejarlas sin participación en el proceso político. Por esta razón, en la democracia, la participación implica el consenso pero también el disenso. De esta forma, se compone y enriquece no sólo de la mayoría que aprueba sino también de la minoría que reprueba.

Por consiguiente, el cuerpo legislativo debe ser un mosaico ideológico del electorado, donde cada grupo debe ser representado. El principio de la mayoría significa que no solamente ésta estará representada, sino todo el pueblo, lo cual incluye forzosamente a las minorías. Tal vez el mayor problema que tiene la representatividad, es que el representante elegido tome realmente las decisiones en el sentido que le demandan sus representados. Para ello, debe consultar cuál es su voluntad soberana en un determinado problema.

En abril de 1999, las fracciones parlamentarias de la oposición legislaron una reforma electoral del COFIPE que sólo fue aprobada en la Cámara de Diputados, pero que no pasó en la Cámara de Senadores. Ese fue el último intento de cambiar las reglas antes de las elecciones del año 2000. No obstante, la larga marcha de reformas electorales en nuestro país, ha creado reglas e instituciones que finalmente dieron resultados positivos en la materia, al garantizar que las elecciones del 2 julio de 2000 y 6 de julio de 2003 fueran más limpias y con márgenes aceptables de

---

<sup>113</sup> *Op. cit.* p. 925.

equidad. Sin embargo, creemos que hay cuestiones que mejorar y, en consecuencia, tener mejores reglas del juego electoral, pues aun cuando existen valiosos avances, existen otros que es necesario perfeccionar, otros que hay que añadir y unos más que se necesitan modificar, para que México tome un rumbo definido con miras a consolidar su democracia.

Una de las cuestiones que en la actualidad se encuentra en la mesa de debates, tanto en la doctrina como entre los partidos políticos, es la de saber si la forma en que actualmente se integra el Congreso de la Unión es la más adecuada y funcional, considerando que tenemos una mezcla de sistemas de mayoría, representación proporcional y hasta de primera minoría, como sucede en el caso del senado.

El caso no es sencillo de abordar si consideramos que en nuestro sistema el representante toma las decisiones de acuerdo con sus propios intereses, los cuales no siempre coinciden con los del cuerpo electoral que lo eligió y, a pesar de ello, no existe forma legal de castigar esta actitud.

Puede presentarse, por ejemplo, el caso paradójico de que en un problema cualquiera, la mejor solución en beneficio de la sociedad no sea la que cuente con el apoyo del grupo mayormente representado. La decisión tomada por esa mayoría es completamente democrática; pero puede suceder que la opción aceptada por esa mayoría no sea la mejor en beneficio de la colectividad y por ello, dicha mayoría no representa en realidad, en ese acto, a la comunidad que dice representar. Podría decirse en este caso que la forma de la toma de decisiones es democrática, pero en realidad el fondo (resultado) no lo sea.

Puede presentarse también el hecho de que la mayoría tuviera sólo una pequeña ventaja sobre el partido que ocupó el segundo lugar; pongamos por caso una relación entre dos partidos de 51 y 49% en una votación. ¿A caso significa que el 49% de dicha población por ser minoría, no tiene derecho a que su opinión sea tomada en cuenta? Creemos que no, pues una opinión de tal importancia, distinta a la de la "mayoría", merece ser tomada en cuenta; de lo que se deduce con manifiesta claridad la necesaria participación de las minorías en la toma de decisiones, y por tanto en las elecciones, para demostrar su grado de representatividad. Esta manifestación, en la actualidad, se hace a través de la representación proporcional.

Creemos, sin embargo, que el actual procedimiento que se sigue para la postulación de Diputados y de Senadores de representación proporcional, no parece ser el mejor, ya que se deja al libre arbitrio de los dirigentes partidistas la designación de quienes representarán a la ciudadanía, que en la inmensa mayoría de los casos, desconoce a los que serán sus posibles representantes en las Cámaras del Congreso, lo que trae como consecuencia que uno o más grupos de la población esté representado por personas totalmente ajenas a las necesidades de dicha población.

En efecto, del análisis del procedimiento para la postulación de tales candidaturas se desprende el derecho exclusivo que corresponde a los partidos políticos de solicitar ante las autoridades electorales competentes, el registro de candidatos a cargos de elección popular, en el que sólo se les exige, además de que demuestren que cumplen con los requisitos que ya han sido señalados anteriormente, el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, así como la manifestación por escrito de que los candidatos cuyo registro solicita, fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, imponiendo como condición que para el registro de las listas completas de candidaturas a Diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones

plurinominales, deberá acompañarse de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para Diputado por el principio de mayoría relativa; mientras que la solicitud para el registro de la lista nacional de candidaturas a Senador por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las 2 fórmulas por Entidad Federativa de las candidaturas a Senador por el principio de mayoría relativa, pero dejando al libre arbitrio de los partidos señalar el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos a tales cargos.

Ahora bien, si para el registro de candidaturas a cargos de elección popular el partido postulante debe obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de sus campañas, con el objeto de dar a conocer su oferta política (programas y acciones) para la obtención del voto, la exigencia de estos requisitos se justifica para el caso de los candidatos de mayoría relativa, pues con ello, durante las mencionadas campañas, candidatos y ciudadanos tienen la oportunidad, los primeros, de dar a conocer sus ofertas políticas y los segundos en consecuencia, de elegir al candidato que mejor cumpla con sus expectativas; pero creemos que no se justifica para el caso de los candidatos de representación proporcional, en virtud a que ellos no realizan campañas para la obtención del voto favorable de los electores.

Como podemos darnos cuenta, los candidatos que se postulan por tal principio, no tienen contacto alguno con el electorado, por lo que éstos no pueden conocer por quién están votando, ni mucho menos, lo que el mismo candidato ofrece para merecer el voto de aquéllos. Incluso, este principio es utilizado por los partidos políticos para ingresar a sus "mejores" candidatos, que por su experiencia y peso político le son necesarios como integrantes de alguna de las Cámaras. El control centralizado de listas por parte de los partidos, ha hecho que sean ellos quienes ocupen el primer lugar entre sus preferencias.

Como puede observarse, en el caso de la elección de Diputados y de Senadores de representación proporcional, el procedimiento actual no cumple satisfactoriamente las razones fundamentales de la representatividad. Lo anterior se hace evidente si consideramos que en el caso de la elección de candidatos electos por el principio de mayoría relativa, el electorado no tiene oportunidad de manifestar su voluntad en la solución de un problema determinado, mucho menos la tiene en el caso de los electos por el principio de representación proporcional, ya que en estos últimos no se cumple con el principio de la representación, como fue descrito en líneas anteriores.

Por otra parte, pero en evidente conexión con lo anterior procedemos a considerar la integración actual que presenta el Congreso de la Unión en cada una de sus Cámaras. En la actualidad, a nivel federal, la Cámara de Diputados se integra con 500 miembros, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional; la cuestión por analizar es si tanto el número de integrantes en total, como los principios por lo que aquéllos son electos son los más adecuados. Es difícil dar una respuesta afirmativa, porque no existe ninguna base lógica para hacerlo y sí mucho de subjetivismo; además, como ya dijimos, no existen sistemas electorales buenos ni malos, sino los que funcionan y los que no lo hacen, tomando en cuenta las circunstancias en las que se aplican en cada país.

Bajo estas circunstancias, de entre los conocedores del tema, se han presentado diversas opciones, que entre otras, tienen la finalidad de redimensionar cada una de las Cámaras del Congreso, sin olvidar por otra parte, las opiniones de aquellos que piensan que la integración actual que dichos órganos colegiados presentan, son las adecuadas.

De entre los nuevos esquemas de integración que se proponen para la Cámara de Diputados destacan: a) 300 Diputados de mayoría y 100 de representación proporcional; b) 300 Diputados de mayoría; c) 400 Diputados de representación proporcional; d) 200 Diputados de mayoría y 200 de representación proporcional.

Sin duda alguna, todos ellos presentan puntos muy interesantes; sin embargo, creemos que el primero de tales esquemas no ofrecería una composición tan distinta a la actual, pues lo único que se lograría con ello es reducir en la mitad el número de curules por representación proporcional que a cada partido le correspondieran, pero el porcentaje total de cada uno sería el mismo. Por lo que hace al segundo (300 Diputados de mayoría), es evidente que favorecería sólo a un partido político, o cuando mucho a dos de ellos, y no obstante que para nosotros lo ideal sería que todos los miembros que integran cada una de las Cámaras del Congreso fueran electos por este principio, creemos que aún no existen, en nuestro país, las condiciones adecuadas para practicarlo.

La tercera opción (400 Diputados por representación proporcional) es totalmente opuesta a la opción anterior; y aún cuando en teoría ésta representa una distribución más justa de las curules entre los partidos, pues reflejaría más fielmente la proporción entre votos y escaños, tal como se representan los resultados electorales en nuestro país (en que los partidos mayoritarios alcanzan un porcentaje altísimo de votos y los minoritarios apenas alcanzan a conservar, si bien les va, su registro) realmente no se reflejaría un gran beneficio a favor de las minorías.

La cuarta opción (200 Diputados por cada principio) parece ser la fórmula más lógica, al considerar que si existen dos fórmulas para elegir candidatos, con cada una se elija la mitad. Esto significaría alterar, además de algunas cuestiones técnicas y operativas como la geografía electoral, el sistema mixto con dominante mayoritario actual; y no obstante que se pudiera dar una situación muy interesante con el hecho de realizar un ajuste a los distritos uninominales (200), pues dentro de éstos pudiera variar significativamente la preferencia entre uno u otro partido, consideramos que 400 Diputados representa todavía un número excesivo para integrar dicha Cámara.

Por lo que al senado de la República respecta, los estudiosos del tema han formulado diversos planteamientos en torno a su composición, muchos de ellos enfrentados y opuestos, tomando en cuenta sobre todo lo que la doctrina jurídica ha venido estableciendo, en el sentido de que mientras los Diputados representan a la población, los Senadores hacen lo propio con los Estados, a fin de que, sin importar su número de habitantes, todas participen de manera igualitaria en la función legislativa con el objeto de que estén debidamente representados sus intereses. Este principio doctrinario, como puede observarse, generalmente se ha ligado al federalismo, es decir, al pacto que suscriben las Entidades, a fin de constituir un Estado nacional federal donde, por una lado, adquieran fortaleza económica, social y jurídica frente a otros Estados nacionales y, por el otro, mantengan sus ámbitos competenciales hacia su interior.

Por tales razones, dichos tratadistas consideran que la elección de Senadores de representación proporcional rompe con el principio federalista de conformación de la Cámara Alta, argumentando que al alterar la representación paritaria de los Estados en dicha Cámara, implica una auténtica reforma de las decisiones políticas y fundamentales que conforman el pacto federal, aduciendo que existe la posibilidad de que algunos Estados cuenten con una mayor representatividad, aunque hayan sido elegidos en una lista nacional.

En este punto consideramos importante hacer la siguiente observación: si bien a los Senadores se les ha calificado como representantes de los Estados, el hecho de que 32 de ellos

sean electos por la vía de listas nacionales rompe con esa lógica, puesto que si el partido lo decide, puede incluir en la lista a 32 candidatos del mismo Estado sin haber ninguna limitante para ello.

A pesar de lo anterior, existe la postura opuesta por parte de otros teóricos, ya que sostienen que con la forma actual de representación proporcional con que se elige a los Senadores no se desvirtúa ni se pierde la naturaleza federal, pues si bien es cierto que dicha forma de elección es contraria a los antecedentes históricos de nuestro país, también lo es que las normas jurídicas no ser estáticas, ya que deben modificarse para adecuarse a la realidad, y que en el caso concreto de nuestro país se ha buscado con dicha fórmula, una representatividad más plural y que exista una mayor discusión en la Cámara de Senadores.

Por cuanto hace a los dos restantes principios por los que se elige a los otros 96 Senadores por mayoría relativa y por primera minoría, entre la doctrina dominante existe una aceptación más o menos generalizada, misma que compartimos, pues en este caso, a diferencia de los candidatos de representación proporcional, todos los demás sí realizan actividades de campaña, lo cual permite que, desde que tienen tal carácter, el electorado tenga pleno contacto con ellos, los conozca y se entere lo que cada uno de ellos ofrece, para así poder decidir sobre los que considere como los más aptos para desempeñar el cargo.

No existen grandes inconformidades, entonces, por lo que al principio de mayoría relativa se refiere; más bien por el contrario, es bastante aceptado por permitir un acercamiento directo entre ciudadanos y representantes, tal vez su mayor objeción es que nuestro sistema sólo exige una mayoría "relativa" en lugar de una "absoluta", lo cual daría a los candidatos electos, sin duda alguna, una mayor legitimidad a sus triunfos, pero creemos que para el caso de Diputados y Senadores no es una opción viable (no por el momento) pues generalmente, cuando los resultados electorales no arrojan una mayoría absoluta, se debe recurrir a una segunda vuelta para obtenerla; sin embargo, este método puede presentar, entre otras desventajas, la probable disminución de participación del electorado en la segunda ronda, el costo económico de preparación de una segunda jornada electoral y el favorecimiento de un bipartidismo excluyente de las ideologías minoritarias.<sup>114</sup>

Las ventajas del principio de representación proporcional ya han sido expuestas, las cuales se reducen a permitir una mayor pluralidad dentro de los órganos legislativos; pero que, por el contrario, no permiten el contacto directo con los electores, todo lo cual nos muestra con claridad dos aspectos de la representación que deben ser tomados en cuenta: primero, que es necesario que en un régimen democrático estén representadas las minorías en la toma de decisiones. La premisa sería que estas minorías fueran realmente representativas; y segundo, que la forma en que actualmente se eligen los candidatos de representación proporcional, no satisfacen los requerimientos que dieron origen a la representatividad.

De conformidad con todo lo expuesto, creemos estar en condiciones de sostener que para nosotros, el sistema mixto con dominante mayoritario que actualmente rige y determina la integración del Congreso de la Unión, puede ser modificado de la siguiente manera:

---

<sup>114</sup> No obstante, la instauración de la figura de la segunda vuelta para la elección de Presidente de la República es un tema que creemos debe considerarse, pues en la actualidad, el titular del Poder Ejecutivo puede ser elegido por una mayoría relativa que podría ser una mínima parte del porcentaje total de votos, lo que permite afirmar que sólo una pequeña parte del electorado podría elegir a un Presidente para todos los mexicanos; por ello, no debe arriesgarse la falta de legitimidad de triunfos de mayoría relativa que en realidad lo son de minorías calificadas.

*En cuanto a la Cámara de Diputados, consideramos un exceso el que sean 500 los Diputados que la integran, pues si tomamos en cuenta que el territorio nacional actualmente se divide en 300 distritos uninominales y que en cada uno de ellos reside una determinada cantidad de pobladores, que sumados, abarcan la población total nacional, entonces creemos que 300 debe ser precisamente el número total de integrantes de dicha Cámara, de los cuales proponemos que 200 sean electos por el principio de mayoría relativa votados en un número igual de distritos electorales uninominales; mientras que los 100 restantes serían electos por el principio de representación proporcional, votados en circunscripciones electorales plurinominales mediante el sistema de listas, que pudieran seguir conservándose en 5, con el correspondiente reajuste que pudieran sufrir en vista de una redistribución del territorio nacional para reducir de 300 a 200 el número de distritos electorales uninominales.*

*Los 200 distritos uninominales se proponen, conscientes de que aumentarán en +/- 50% el número de habitantes y también el tamaño de su territorio, lo cual complicará entre otras cosas, el contacto directo de los candidatos con sus electores y dificultará sus actividades de campaña, además de un posible aumento en el costo de sus campañas y mayores problemas que atender; sin embargo, creemos que esto obligará tanto a los partidos políticos como a sus candidatos a volverse más eficientes al someterlos a enfrentarse a tales condiciones, pues con un reajuste a 200 distritos electorales, probablemente los resultados sufran variaciones significativas al quedar grupos electorales con preferencias hacia otros partidos distintos al o a los que actualmente conforman la mayoría en cada uno de ellos. Los obligaría también a realizar campañas con mayor seriedad y eficacia en busca de conquistar a los nuevos posibles electores.*

*Ello acarrearía beneficios en cuanto que sólo se destinarían los recursos necesarios para actividades ordinarias permanentes y de campaña a los partidos políticos, tomando como base 300 y no 500 Diputados (es decir, 40% menos) tomando en cuenta necesariamente, para ser congruente con la misma, nuestra propuesta en el Capítulo 2 de reducir dichos montos cuando se trate de elecciones intermedias, en que sólo se eligen Diputados, y no sólo eso, sino que significará un ahorro de recursos durante cada legislatura, de todos los que se destinan a por lo menos 200 Diputados, lo cual puede aplicarse a otros rubros. Creemos además, que el trabajo legislativo en dicha Cámara puede ser más eficiente, pues al verse reducida en el número de sus integrantes, es más fácil que de los 500 que actualmente la integran, 300 puedan llegar a los acuerdos necesarios.*

*Por lo que se refiere al senado de la República, consideramos también como un exceso el número de sus integrantes, es decir, 128 Senadores. En el caso de esta Cámara, el punto que menos aceptación tiene entre los tratadistas es el del principio de representación proporcional, el cual fue insertado en nuestra legislación con el claro objetivo de dar mayor representatividad a las minorías y reflejar así, de mejor manera, el mosaico ideológico con que nuestro país cuenta.*

*Sin embargo, además de lo ya expuesto por lo que a esta Cámara se refiere, creemos que el referido principio de representación proporcional no se justifica, pues hasta ahora, no ha cumplido con el apuntado objetivo. Basta con observar los resultados de las elecciones celebradas en el año 2000 para integrar esta Cámara, en las que los dos partidos políticos mayoritarios (PRI y PAN) acapararon 23 de los 32 escaños por ese principio, mientras que un tercer partido (PRD) alcanzó 5, lo que significa que los llamados partidos pequeños o minoritarios tuvieron que contender por los 4 lugares restantes, mismos que logró captar el PVEM en virtud de haber elevado su porcentaje de votación gracias al convenio de coalición que celebró con el PAN, pues de lo contrario, muy probablemente hubiere alcanzado menos lugares.*

Como se ve, en la actualidad la Cámara Alta está integrada por 4 Grupos Parlamentarios, esto es, por representantes de sólo 4 partidos políticos, ¿y la presencia de los partidos minoritarios, con cuando menos 1 Senador, dónde está? Con estos resultados ¿se justifica acaso la adopción del multicandidato principio de elección para el caso de Senadores? Creemos, indudablemente, que no.

Y es que, desde otra óptica, bien pudiéramos estar de acuerdo con la figura de la representación proporcional para el senado; también podríamos estar de acuerdo con que los partidos políticos (que constitucional y legalmente son las únicas entidades que pueden registrar candidatos a cargos de elección popular) cuentan con cuadros capacitados profesional y políticamente, que son muy valiosos en la función legislativa; e incluso, podríamos conceder que el mencionado principio de elección arroja, teóricamente, la pluralización política e ideológica de la Cámara Alta. Sin embargo, por lo ya expuesto, técnicamente por como se aplican las reglas de asignación de las 32 curules de representación proporcional, los Estados pierden su igualdad de representación ante el Senado, pero más aún, no se justifica su adopción en la legislación electoral mexicana por no reflejarse en realidad resultados más equitativos y contundentes.

Obviamente estamos a favor de la pluralidad y de la dinamización senatorial, y también estamos a favor de los cambios necesarios y congruentes en la conformación de esa Cámara, pero precisamente, sentimos que dicho principio de elección no cumple con las expectativas planteadas en su origen; *por tales razones, proponemos la supresión del principio de representación proporcional para la elección de Senadores, pues no guarda relación entre el elector y el elegido; tampoco entre el representado (Estado) y la representación, puesto que no atiende a una división territorial, ya que se pierde en un concepto genérico de "representación proporcional" y el principio de representación popular ya está asignado a la Cámara de Diputados, y porque, para nosotros, en este caso no sólo es la pluralidad política en sí el mejor signo de la democracia, sino el respeto a la voluntad popular expresada en las urnas.*

*Por otro lado, creemos conveniente el que se conserven los 2 Senadores por mayoría relativa, y a efecto de seguir dando oportunidad de representatividad a las fuerzas políticas, conservar la senaduría de primera minoría, reduciendo, en consecuencia, a 96 el número de Senadores que integren ese órgano legislativo. Esta propuesta la emitimos conscientes de que puede favorecer a un bipartidismo, pero consideramos que existe la otra Cámara donde la representación proporcional puede equilibrar las fuerzas políticas dentro del Congreso de la Unión.*

Una cuestión más, relacionada con los principios mayoritario y proporcional que consideramos necesario abordar, es la relativa a las denominadas "candidaturas simultáneas", por medio de las cuales los partidos políticos pueden registrar simultáneamente por ambos principios a sus candidatos a Diputados o Senadores, pues consideramos que vulnera la igualdad entre candidatos, al tener más posibilidades de obtener un escaño que aquellos que sólo contienen por un principio, además de que aquí se refleja una vez más, el monopolio de las élites políticas para designar a quienes tendrán el privilegio de contender por ambos principios.

*Debido a ello, creemos conveniente la derogación (artículo 8º segundo párrafo, del COFIPE), pues con ello se lograría la igualdad de oportunidades entre candidatos y se daría oportunidad de contender por una curul a más ciudadanos por partido político participante en cada proceso electoral, dando con ello, un cumplimiento más efectivo al mandato constitucional (art. 41) que impone a los partidos políticos el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.*

Una desigualdad más que se presenta con respecto a los candidatos a cargos de elección popular, la encontramos en los requisitos de elegibilidad que cada uno debe satisfacer, sobre todo en lo que se refiere al lugar de nacimiento y/o vecindad. En la actualidad, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 55 constitucional para el caso de candidatos a Diputados, y 58 para el caso de candidatos a Senadores, por el principio de mayoría relativa, es requisito de elegibilidad ser ciudadano mexicano por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos, mayor de 21 y 25 años cumplidos, respectivamente, y el ser originario de la Entidad o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la elección se celebre.

Lo anterior nos lleva a pensar que en el caso de que se eligiera como Diputado o Senador, por mayoría relativa a un candidato originario de una Entidad, pero con residencia de más de seis meses en una Entidad diversa de la cual es originario, desde luego representaría al Estado en que fue electo. Sin embargo, vale la pena preguntarse si con una residencia de sólo seis meses éste se encontrará debidamente identificado con el Estado, con su población y su problemas, para que válidamente pueda afirmarse que representará al Estado (o distrito electoral), o si en el caso de haber tenido la residencia toda su vida, menos los seis meses anteriores en la Entidad de que es originario, no se encontraría más identificado con su Entidad de origen.

Por lo que hace a los candidatos por el principio de representación proporcional, conforme a los preceptos constitucionales mencionados, es requisito de elegibilidad ser originario de alguna de las Entidades que comprenda la circunscripción en que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

En este caso, la cuestión es la misma, en el sentido de que es muy cuestionable que con una residencia de sólo seis meses, se encuentren debidamente identificados con el Estado, la población y los problemas que la aquejan; y es también más evidente la enorme facilidad que pueden tener algunos candidatos para poder acceder a los cargos de elección popular que, bajo el señalado principio de representación proporcional, pueden participar por un escaño, con el simple hecho de residir o ser vecino de alguna de las Entidades que conforman cada una de las circunscripciones plurinominales.

*Por ello, proponemos también la modificación del artículo 55 constitucional, en sus párrafos primero y segundo, de la fracción III, para exigir que aquél candidato que pretenda acceder al cargo de Diputado, por uno u otro principio, demuestre ser originario del Estado o vecino de él, con residencia efectiva de por lo menos 2 años anteriores a la fecha en que se celebre la elección respectiva; esto por considerarse como un tiempo prudente para que aquél se identifique con mayor arraigo frente a la población a la que representará.*

*De la misma manera, y para ser congruentes con nuestra propuesta de la supresión de las senadurías de la representación proporcional, es procedente establecer el mismo tipo de residencia (2 años) para el caso de Senadores por mayoría relativa y por primera minoría, pues por representación proporcional ya no sería necesario establecerla, por la razón ya apuntada.*

*Otra gran cuestión es la relación que existe entre el votante y el elegido; el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, pues uno de los problemas más grandes que tiene la representatividad, es que el representante tome realmente las decisiones en el sentido que le demanda la soberanía que representa.*

Al respecto, es oportuno reiterar la necesidad de dar mayor importancia no sólo al vínculo que permite ligar a representantes y representados, sino también la adecuación de la actividad de los primeros a los deseos de los segundos. No obstante, la responsabilidad requiere también de una mayor profesionalización y sensibilización de nuestros representantes.

Y es que, de acuerdo con nuestra modesta experiencia, hemos podido percatarnos de que las percepciones de la mayoría de la población son muy desfavorables, pues ven a los congresistas como políticos irresponsables que pocas veces asisten a las sesiones formales. En efecto, para el ciudadano común, los Diputados y Senadores están mal preparados e intentan compensar sus deficiencias recurriendo al falso discurso y a todo tipo de trucos.

Por tales razones, hay que exigir que los representantes sean profesionales y responsables, por lo cual es indispensable implementar algunas medidas para mantener a los representantes cerca de sus representados; en este sentido, el tema de la reelección (al menos en el campo legislativo) es una opción viable que debemos reconsiderar.

Estamos conscientes de que la reelección es uno de los temas más sensibles de nuestra historia reciente, como parte de la herencia revolucionaria. El debate sobre la reelección de los Diputados y Senadores es un asunto complejo y tan amplio, que tratar de agotarlo en el presente trabajo nos parece imposible, pues no existe consenso entre los que sobre el particular han venido opinando, ya sea en contra o a favor del mismo, pero que, a manera de resumen, podemos afirmar que en nuestro país, las opiniones que se han esgrimido en contra de la reelección consecutiva es la probable paralización de los titulares en los cargos, buscando a toda costa la permanencia inamovible en la posición política; y que promueve tendencias oligárquicas de los partidos políticos y el abuso de las prácticas clientelares.

Quienes se inclinan por la reelección consecutiva, aducen que esa restricción se ha constituido en un serio obstáculo para la profesionalización del Congreso y sus legisladores; la elevación de la calidad de quienes llegan a las Cámaras; la conformación de un cuerpo y de una tradición parlamentaria, y la especialización en el conocimiento de la dinámica interna y el ejercicio de una actividad permanente que requiere experiencia. Por lo que argumentan que, debido a ello, se menosprecian las habilidades y conocimientos adquiridos por quienes se han desempeñado alguna vez como legisladores y se entorpece el desarrollo de una verdadera carrera parlamentaria.

*Creemos, por lo anterior, que traería mayores beneficios una reelección consecutiva que una relativa, pues quedaría en manos de los ciudadanos el evitar la inmovilidad de los legisladores en el Congreso, puesto que como nuestra democracia no cuenta todavía con un sistema de partidos competitivo y con una cultura política adecuada, no debe adoptarse una reelección legislativa indefinida, sino limitada a una cierta temporalidad, ya que debe permitirse un mínimo de rotación que permita reflejar la dinámica social, así como la promoción de mejores cuadros legislativos.*

Como se ve, la reelección podría ser una alternativa para la profesionalización de los Diputados y Senadores, pero también consideramos que lo necesario es, desde el momento en que el representante comienza a ejercer su cargo, cuente con los conocimientos básicos indispensables para poder desempeñarse como tal, pues es injusto para toda la población, que aquellos aprendan a legislar cometiendo error tras error, por su falta de experiencia en el desempeño de dichos cargos; para lo cual es necesario que todos los candidatos, desde que se afilian a un partido político, sean adoctrinados cívica y políticamente por éstos, brindándoles la teoría y la práctica parlamentaria a través de expertos y de aquellos militantes que ya han desempeñado esos cargos, pues ya hemos

expuesto que uno de los fines de los partidos políticos es hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan.

No olvidemos que los militantes y, sobre todo, las cúpulas partidistas, son unos de los principales encargados de inculcar en la sociedad una cultura democrática. Sin embargo, con su conducta contradicen la consigna hecha a favor de la participación ciudadana, produciendo una inmovilidad en beneficio de las élites partidistas, que reparten los puestos sin control alguno, a favor de quienes ellos quieren, no tomando en cuenta, entre otros casos, el de los políticos empeñados en hacer su tarea y que cuentan con una sólida formación profesional y con amplia experiencia en su ramo, que no tienen los recursos ni el apoyo necesario que les permita investigar y convertirse en expertos de ciertos temas, y que su desempeño sería un elemento crítico para su reelección.

Y aún más, quizá por el principio de la no-reelección (continua), quizá por las lagunas existentes en las leyes de la materia, y hasta por aquellos que están enfermos de ejercer el poder, se ha creado en la práctica, una figura *sui géneris* de reelección: el continuismo.

En efecto, en la forma actual como están regulados los requisitos para acceder a los cargos de elección popular (con excepción del Presidente de la República), nada impide a los funcionarios que pasen de un cargo a otro en forma ininterrumpida, postulándose en uno y otro, y otro cargo, manteniéndose y perpetuándose en el poder por más de veinte años, puesto que quienes detentan los cargos públicos de elección popular pueden pasar legalmente de un cargo hacia otro, sin que exista impedimento para ello.

Para ejemplificar el caso, se puede tomar el del político que fue electo alcalde de su municipio (3 o 4 años), de ahí obtiene su postulación como Diputado Local (3 años más). Continúa su carrera política y se lanza como candidato a Diputado Federal (otros 3 años); al término del periodo, obtiene su postulación como Senador por su Entidad Federativa (6 años). Si su fuerza política se lo permite, podría regresar a su Estado como Gobernador o bien, regresar a la Cámara de Diputados o a algún otro de los cargos ya mencionados (6 o 3 años según sea el caso). Es decir, un solo individuo puede mantenerse, cambiando de cargos de elección popular, por 21 años o más.

Por supuesto que cuando algún político hace uso de este continuismo, además de restar posibilidades a otros ciudadanos para acceder a esos cargos, incurre en un hecho muy grave, desde nuestro punto de vista, pues es evidente que para estarse postulando al siguiente cargo, debe pedir licencia para retirarse temporalmente del que ejerce (que de ganar, ya no regresa al otro), poniendo en entredicho el voto de los ciudadanos que le encomendaron esa tarea, y que si bien el cargo no queda vacío, quien lo sustituya no es el candidato que en primera instancia eligió el cuerpo ciudadano como el mejor de entre sus preferencias, por lo que, en este caso, creemos que se anteponen los intereses personales de un solo individuo, a los de la comunidad a la que representa.

Si bien este continuismo no es una reelección propiamente dicha, sí es una práctica que, lejos de fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y renovar el orden político, promueve el retroceso de nuestra incipiente democracia.

*En virtud a ello, proponemos también la reforma al artículo 59 constitucional para establecer en el mismo, la posibilidad de reelección inmediata para los Diputados y Senadores (propietarios y suplentes que hubieren estado en ejercicio), con una restricción, por las razones antes expuestas, de 4 periodos para el caso de los Diputados y 2 para los Senadores, pero con el mandato claro y expreso que aquellos candidatos que aspiren a reelegirse, tengan que hacerlo necesaria y*

*obligatoriamente por el principio de mayoría relativa, esto para que demuestre que realmente es la voluntad ciudadana la que lo ratifica en el cargo.*

*Con esta medida podría combatirse en alguna forma el continuismo ya expuesto, pero con el fin de evitarlo en la mayor medida posible, para el caso de que no esté dentro del interés de aquél que ejerza esos cargos de elección popular el reelegirse, propugnamos porque se establezca constitucionalmente la obligatoriedad de que, aquel ciudadano que haya sido electo a cualquier cargo de elección popular, termine su encargo sin posibilidad de separarse de él, salvo los casos en que necesariamente deba ser así (caso fortuito o de fuerza mayor).*

En resumen, concluimos este capítulo convencidos de que con las reglas actuales, junto con los cambios que proponemos, el gobierno puede minimizar la opresión sobre los gobernados al protegerlos; maximizar la responsabilidad del primero ante los gobernados para asegurar el progreso; acentuar el equilibrio de fuerzas entre los diferentes intereses que compiten en la sociedad; y extender la participación en la toma de decisiones a toda la sociedad, para evitar la tiranía de la mayoría y viceversa.

Sin duda, la participación simboliza mejor que nada a la democracia, no de mayorías ni de minorías, sino de todos en el poder político. Sin embargo, ante la complejidad y diversidad de la vida, es casi imposible que haya uniformidad tanto en pensamientos como en acciones. Por lo cual, la cohesión de una democracia depende del consenso y del disenso. Ambos la enriquecen y la nutren si son fruto de un verdadero diálogo entre las diferentes fuerzas en la búsqueda por el sentido común que ha de inspirar a la democracia.

De esta forma, la participación y sus valores derivados serían estériles si en la democracia no hay pluralismo y tolerancia. El primero reconoce la complejidad y diversidad de los individuos y las comunidades, así como de los fines y medios de la democracia. La tolerancia es indispensable para que éstos puedan coexistir y convivir mediante el reconocimiento de sus diferencias. A la mayoría se le debe exigir el respeto a la opinión de la minoría; y a esta, la aceptación de la decisión tomada por la mayoría. Por lo cual, tanto una como otra deben ser tolerantes; pero no con indiferencia, sino con un verdadero entendimiento y reconocimiento de las diferencias que han de soportar por el bien de la democracia y del pluralismo.

Finalmente, la democracia y sus valores tanto principales como derivados, requieren de la legitimidad y de la legalidad. Estas son los límites de la democracia; la legitimidad se refiere al fundamento de la democracia sustantiva, mientras que la segunda se remite al ejercicio de la democracia adjetiva o procedimental. De esta forma, una y otra son imprescindibles para garantizar la participación, así como para promover el consenso, el disenso, el diálogo o la deliberación, y proteger el pluralismo y la tolerancia. Pero sobre todo, para sentar las bases para la igualdad, la libertad, la justicia, la estabilidad, e incluso, para la seguridad, el compromiso y la paz.

**CAPÍTULO 4**  
**LA AUTORIDAD ELECTORAL**  
**DENTRO DEL MARCO JURÍDICO**

A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y hasta la fecha, mediante un proceso de reformas lento y complejo, pero sin duda constante, la estructura normativa e institucional para la organización y administración de los procesos electorales en México ha vivido una transformación radical. Tal ha sido el grado de dicho proceso, que basta una rápida comparación entre las diversas leyes electorales para constatar que, en este terreno, el avance democrático es innegable.

Así, para poder advertir más claramente los cambios que ha sufrido la creación de una autoridad electoral, hemos decidido presentar una breve exposición de los ordenamientos jurídicos de nuestro país, en los momentos más importantes de su proceso evolutivo.

#### **4.1 Breves antecedentes en los diversos ordenamientos electorales, a partir de 1917**

Sin duda, el antecedente más importante, por lo que a la autoridad electoral se refiere, lo encontramos en la Ley Electoral Federal de 1946, en que por primera vez la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales quedan expresamente bajo la responsabilidad del gobierno federal, a través de la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, pues durante un largo periodo histórico cuando las elecciones eran indirectas, que se prolonga desde el inicio de nuestra vida independiente hasta 1912, la organización comicial se caracterizó por un escaso desarrollo, ya que se integraba por las personas que se reunían a votar para elegir a los electores.

El origen de la mesa directiva lo encontramos en las denominadas juntas electorales de parroquia o primarias, donde se hacía la recepción y el cómputo de los votos. Las autoridades de los ayuntamientos y las locales tenían a su cargo la atribución de realizar dichas juntas e incluso, la de presidirlas durante su instalación.

Hasta principios del presente siglo se mantienen en lo esencial los mecanismos electorales, aun cuando empiezan a perfilarse atribuciones de los partidos para tener representantes en las casillas o para poder impugnar la designación de sus integrantes.

De esta manera, siendo Presidente Constitucional Francisco I. Madero, el 19 de diciembre de 1911, el Congreso de la Unión decretó la Ley Electoral que constó de 117 artículos y 3 transitorios. De entre las disposiciones más importantes, por lo que al tema que estamos tratando se refiere, destaca el hecho de que la elección continuaba siendo indirecta en primer grado; cada dos años, los gobernadores de los Estados y las primeras autoridades políticas del distrito y territorios, realizaban la división territorial en distritos y colegios municipales sufragáneos; se elegía un elector por cada 500 habitantes; los colegios municipales sufragáneos se integraban por los electores de un distrito aun cuando éste comprendiera a varios municipios; el empadronamiento estaba a cargo de una junta revisora del padrón electoral, integrada por el presidente municipal y dos excandidatos al mismo cargo que hubiesen contendido con él, y si no hubiese, entonces dos expresidentes municipales; los escrutadores de las mesas directivas de casilla eran nombrados por el presidente municipal a propuesta de los partidos políticos; de entre los requisitos para poder ser elector, se encontraba el de figurar entre los ciudadanos votantes empadronados en la sección, saber leer y escribir, no tener mando militar, ni ejercer funciones judiciales o de policía en el distrito electoral respectivo; y no ser ministro o sacerdote de algún culto.

El 22 de mayo de 1912, el Congreso de la Unión aprobó reformas a la Ley en comento, entre las que destaca el aspecto de que las elecciones ordinarias de Diputados y Senadores serían directas. Mientras que el 20 septiembre de 1916 se promulgó la Ley Electoral para la Formación del

Congreso Constituyente, ordenamiento que mantuvo vigentes las normas de la ley de 1911, e introdujo algunos preceptos de la Ley Electoral de 1857.

De la misma manera, en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero, consagró la elección por voto directo y secreto no sólo de los representantes al Poder Legislativo, sino también del Presidente de la República.

La Ley Electoral de 6 de febrero de 1917, expedida por Venustiano Carranza en cumplimiento a lo dispuesto por el Congreso Constituyente en el artículo segundo transitorio de su Ley Suprema, de 31 de enero último, cuya base fue la Ley anterior (de 1916), excepto porque se le agregan los dos últimos capítulos, estuvo conformada por 8 capítulos y 76 artículos. El capítulo I contemplaba el modo como se llevaría a cabo la elección de las municipalidades, juntas empadronadoras y censo electoral; el capítulo II contenía lo relativo a los instaladores, casillas electorales y maneras de emitir el voto; el capítulo III reguló lo relativo a las juntas computadoras; el capítulo IV se refería a las juntas computadoras en la elección de Senador; el capítulo V referente a la nulidad de las elecciones; el capítulo VI a los partidos políticos; el capítulo VII lo relativo a las juntas preparatorias, instalación de las Cámaras y del Congreso de la Unión, del cómputo y calificación de votos para Presidente de la República; y el capítulo VIII de disposiciones varias.

El 2 de julio de 1918 fue expedida la Ley para Elecciones de Poderes Federales. Se integraba por 11 capítulos, 123 artículos, 5 transitorios y el mismo número de anexos. Esta ley continúa la línea de las anteriores y amplia algunos conceptos como las formas de los empadronamientos, de los electores y de los elegibles, y pormenoriza las formas de las elecciones en lo particular y establecen las juntas computadoras de las Entidades Federativas. Permaneció vigente por un período considerable (de 1918 a 1946) con reformas en 1920 relativas a boletas y credenciales electorales; y las de 1921, 1942 y 1943, con el propósito de fortalecer padrón electoral.

#### **4.1.1 Ley Electoral Federal, de 7 de enero de 1946**

Con la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946 se inicia un nuevo período histórico de la organización electoral, que se caracteriza por la federalización de los órganos encargados de la preparación y vigilancia de los comicios. A partir de entonces se crean instancias federales a nivel central, local y distrital, estableciéndose un amplio catálogo de atribuciones y funciones de las mismas.

Expresaba su exposición de motivos: "La ley electoral vigente encomienda a los ayuntamientos y autoridades de carácter municipal las funciones principales en el proceso electoral. Pero este sistema, que es lógico e inobjetable, ha merecido, sin embargo, las principales censuras de sectores políticos que consideran a los organismos municipales como susceptibles de influencia partidarista o sometidos a insinuaciones de funcionarios que puedan estar interesados en la contienda política. Por esta razón y en tanto que una reforma a nuestro sistema municipal rodee a los ayuntamientos de la independencia y garantías en que debe basarse la libertad del municipio, se propone cambiar fundamentalmente el sistema en lo relativo a la vigilancia y desarrollo de las elecciones, guardando el posible paralelismo con nuestro sistema federal y encomendando a diferentes organismos las diversas funciones electorales, según se ejerzan en toda la República, en cada Entidad o en circunscripciones todavía más reducidas".

Es así como se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, prevista en los artículos 5, 6, 7 y 8 de la ley que venimos comentando, integrándose por dos comisionados del Poder Ejecutivo -

que eran el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete-; con dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente y con dos comisionados de los partidos políticos nacionales con mayor relevancia, con lo cual se incluía por primera vez a estas organizaciones en el seno de la autoridad electoral. Contaba también con un secretario, que era el notario público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México.

Para que la Comisión Federal Vigilancia Electoral pudiera funcionar, era necesario que estuvieran presentes por lo menos cuatro de sus miembros, entre los que tenía que estar un comisionado de cada uno de los Poderes. Las resoluciones se tomaban por mayoría de votos y en caso de empate, el Presidente tenía voto de calidad. Destaca, entre otras de sus atribuciones, la de convocar a los partidos políticos para que, de común acuerdo, propusieran y designaran el personal que debía integrar las Comisiones Locales Electorales; hacer recomendaciones a las Comisiones Locales respecto de la actuación de estas y de los Comités Electorales Distritales; instalar el Consejo del Padrón Electoral; vigilar el desarrollo de las labores de formación y revisión de las listas electorales; e investigar por los medios legales que estimara pertinentes, cualquier acto relacionado con el proceso electoral.

El desarrollo del proceso electoral para la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, era dirigido en los Estados, Distrito Federal y Territorios por las Comisiones Locales Electorales y los Comités Electorales Distritales.

Las Comisiones Locales Electorales que funcionaban en cada una de las capitales de los Estados, Distrito Federal y Territorios, se integraban por tres ciudadanos y dos representantes de los partidos políticos, siendo Presidente de este organismo el que designaba la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y el secretario sería un notario público con residencia en la Entidad Federativa correspondiente, con más de un año de ejercicio. Las Comisiones Locales Electorales se encargarían de la organización y desarrollo de las elecciones en el ámbito estatal, así como de la designación y vigilancia de los Comités Distritales Electorales.

Para efectos electorales, los Estados estaban divididos en distritos, y por cada uno de estos se integraría un Comité Electoral Distrital con dos representantes de los partidos políticos, un secretario y tres ciudadanos residentes en el propio distrito, mismo que sería presidido por quien designara la Comisión Local Electoral. Los Comités Electorales Distritales tendrían su domicilio en la cabecera del distrito electoral respectivo. Entre las funciones de estos organismos electorales destaca la de publicar los padrones y listas electorales correspondientes en las localidades de su circunscripción; hacer la división territorial del distrito en secciones electorales para la instalación de las casillas; designar a los ciudadanos que deban presidir las Mesas Directivas de Casilla, y la instalación de la Junta Computadora.

La división territorial de todo el país en distritos electorales estaba encomendada al Consejo del Padrón Electoral, que además era competente para formar y revisar periódicamente el padrón de votantes en toda la República; entregar las listas electorales y el propio padrón de votantes, clasificado por Estados, distritos electorales, municipios y localidades, a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para su distribución a los organismos electorales competentes, y expedir y entregar las credenciales de votantes; entre otras facultades.

El Consejo del Padrón Electoral contaba con autonomía administrativa, con sujeción a las normas que dictara la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y participaban en su integración el Director

General de Estadística como Presidente del Consejo, el Director General de Población y el Director General de Correos. La sede de este organismo era la Ciudad de México, pero podía establecer las delegaciones y agencias foráneas necesarias al eficaz desempeño de sus funciones.

Por cuanto hace a las Mesas Directivas de Casilla, los Comités Electorales Distritales convocaban a los representantes de los partidos políticos que participaban en las luchas electorales dentro del distrito, a fin que de común acuerdo propusieran a las personas para presidir las Mesas en las diferentes casillas electorales del distrito, los secretarios respectivos y dos escrutadores. En caso de haber acuerdo, los Comités Electorales Distritales designaban a las personas propuestas; de no haberlo, el organismo por cuenta propia hacía la designación, misma que debía recaer en ciudadanos residentes en la circunscripción de la sección, en pleno goce de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan modo honesto de vivir y el discernimiento necesario para el desempeño de sus funciones.

En el aspecto contencioso, la Ley Electoral en comento facultó a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral para que resolviera las consultas que se le hicieran en contra del funcionamiento de las Comisiones Locales Electorales; y a estas últimas, para resolver las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento de los Comités Electorales Distritales. Se concedió el derecho a los representantes de los partidos y a los candidatos de presentar protestas durante la preparación y desarrollo de la elección, por la infracción de alguna disposición de la misma ley, y se les facultó para objetar el señalamiento de los lugares para la instalación de las casillas, además, tanto los electores como los representantes de los partidos, podían impugnar los nombramientos de los integrantes de las Mesas de Casilla cuando no reunieran los requisitos establecidos en la propia ley.

Esta ley además, atribuía como facultad de las Cámaras en el ejercicio de la calificación de las elecciones, solicitar a la SCJN una investigación sobre irregularidades tendientes a la violación del voto público. No obstante la participación del máximo tribunal del país, su dictamen no tenía efectos vinculatorios para los Colegios Electorales, quienes podían determinar a su arbitrio cual era el alcance respecto de la calificación de la elección.

Cabe mencionar que durante la vigencia de esta ley, algunos partidos ya pugnaban por la creación de un tribunal que fuera el encargado de calificar las elecciones, según consta en el Diario de los Debates:<sup>115</sup> "Las comisiones dictaminadoras de la H. Cámara de Senadores tuvieron en cuenta los respetables motivos expuestos por el Ejecutivo para no promulgar el proyecto de reformas y devolverlo a la Cámara de su origen, procediendo en consecuencia a invitar a los partidos políticos legalmente registrados, para que expusieran, por escrito, sus puntos de vista sobre dicha reforma electoral".

En este sentido, el Partido Popular y el PAN formularon las observaciones que creyeron convenientes. El PRI dio respuesta a la invitación sin haber formulado observaciones, y el PFP (entonces con registro vigente), se abstuvo de contestar. Así mismo, expresó sus puntos de vista el denominado PCM, al que no se le pidieron por carecer de registro ante la Secretaría de Gobernación, pero sin embargo, se tomaron en cuenta.

Al ser examinados los escritos enviados por dichos partidos políticos, las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores, llegaron a la siguiente conclusión, según consta en el Diario de los Debates arriba citado:

---

<sup>115</sup> Número 14, Tomo II, del 8 de febrero de 1949, pp. 1- 6.

"Hemos considerado, con un criterio completamente imparcial, las observaciones de los partidos nacionales, así como las del grupo que se denomina Partido Comunista Mexicano; y si hubiéramos encontrado alguna que mereciera ser tomada en cuenta, para mejorar la ley sin importarnos su procedencia la hubiéramos acogido y hecho nuestra con la mayor voluntad".

En lo que toca a la creación de un Tribunal Electoral, la Cámara Alta dictaminó: "Acción Nacional propone la creación de un órgano, el Tribunal de Elecciones, que tenga a su cuidado calificar éstas con apoyo exclusivo a los datos objetivos y a las normas de la ley. Al examinar lo anterior, necesariamente se concluye que no es posible aceptar la proposición, porque sería tanto como permitir la existencia de un poder superior al Estado mismo, y, sobre todo, en virtud de que implica una reforma constitucional previa, como lo manifiesta el mismo PAN y los Diputados de éste, que presentaron ante esta H. Cámara un proyecto para tal fin"; por lo que "...las comisiones que dictaminan tienen el honor de manifestar a esta H. Asamblea su opinión en el sentido de que, no siendo de tomarse en cuenta los puntos de vista expuestos por los partidos políticos, deben subsistir las reformas introducidas en el texto de la Ley Electoral Federal por la H. Cámara de Senadores..."

Las reformas en comento, publicadas en el D.O.F. el 21 de febrero de 1949, tuvieron como objetivo hacer permanentes tanto a los organismos electorales como a los partidos políticos; integrar el Consejo del Padrón Electoral; establecer recursos procesales y aclarar el texto de algunos artículos.

#### **4.1.2 Ley Electoral Federal, de 4 de diciembre de 1951**

Con la Ley Electoral de 1951 se propuso consolidar y perfeccionar el modelo de la Ley de 1946. De acuerdo con aquélla, se estableció que los nuevos organismos que tendrían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, serían la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, las Mesas Directivas de Casilla y el Registro Nacional de Electores.

Como podemos advertir, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que era el órgano central encargado de organizar las elecciones a nivel nacional, fue sustituido por la Comisión Federal Electoral, misma que fue una especie de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con un cierto grado de autonomía que le permitía expedir tanto su propio reglamento como el de las Comisiones Locales y los Comités Distritales, así como el del Registro Nacional de Electores; sobre todos ellos mantenía facultades de dirección y de vigilancia.

La organización federal del aparato electoral era más centralizada y jerárquica que la actual, ya que la Comisión Federal Electoral tenía la facultad de nombrar a los integrantes de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales. Igualmente tenía la facultad de registrar las constancias de mayoría que expedían los Comités Distritales a los candidatos a Diputados. Como complemento de la función anterior, podía informar a la Comisión Instaladora o a los secretarios de las juntas preparatorias de las Cámaras del Congreso de la Unión sobre los puntos que pudieran influir en la calificación final o sobre los que fueran solicitados.

Durante la vigencia de esta Ley, la Comisión Federal Electoral permaneció bajo el control de una mayoría conformada por representantes del Ejecutivo, el Legislativo y el entonces partido mayoritario (PRI), y no obstante que se redujo a uno la representación del Poder Ejecutivo y se amplió a tres la de los partidos políticos, además de los dos comisionados del Poder Legislativo (un Diputado y un Senador) y del secretario de la Comisión (designado de entre los notarios públicos

que tuvieran más de diez años de ejercicio en la Ciudad de México y ya no del más antiguo), como mecanismo de seguridad, el quórum no podía integrarse si no asistía el Secretario de Gobernación, quien la presidía. Esta Comisión tenía su residencia en la Ciudad de México y tenía que ser renovada cada tres años.

Las Comisiones Locales Electorales estaban integradas por tres miembros propietarios y tres suplentes, los cuales debían ser ciudadanos, nativos de la Entidad Federativa correspondiente o con una residencia mayor de un año, que no desempeñara ningún cargo o empleo público y que fueran de reconocida probidad y cultura bastante para el desempeño de sus funciones; los Comités Electorales Distritales estaban también integrados por el mismo número de miembros, los cuales tenían que reunir los mismos requisitos, y tanto los Comités Locales como los Distritales, se renovaban cada tres años.

El presidente de las Comisiones Locales y los Comités Distritales no era nombrado por ellos mismos, sino por la Comisión Federal Electoral, lo que deja ver el carácter vertical y poco descentralizado del sistema electoral nacional. La representación de los partidos políticos ante los órganos Locales y Distritales constaba de un miembro propietario y un suplente por cada partido político registrado que asistía con voz, pero sin voto.

Las Comisiones Locales Electorales constituían un órgano intermedio entre los Comités Distritales y la Comisión Federal Electoral; la intervención de las Legislaturas Locales en las elecciones de Senadores disminuía sus facultades, circunscribiéndose a la realización del cómputo de las Entidades, sin incluir la expedición de constancia de mayoría. La designación de los miembros de los Comités Distritales directamente por la Comisión Federal Electoral, reducía a las Comisiones Locales Electorales a proponerle los candidatos; no obstante, su intervención no era decisiva ya que la propia ley prevenía que la Comisión Federal podía decidir no hacer el nombramiento de entre los candidatos que presentaban las Comisiones en cuestión.

Los Comités Distritales por su parte, tuvieron facultades más amplias y decisivas, tales como dividir el distrito electoral en secciones para el propósito de instalar las Casillas; designar los integrantes de las Mesas Directivas de Casilla; llevar a cabo el cómputo distrital de los votos de todas las elecciones federales y expedir la constancia de mayoría del Diputado electo en su distrito.

La Ley Electoral en comento, daba a los representantes de los partidos políticos la facultad de proponer, de común acuerdo, a los miembros de la Mesa Directiva de Casilla: el presidente, secretario y dos escrutadores nombrados de entre los ciudadanos residentes en la sección correspondiente. Sin embargo, ante la previsible eventualidad de que los representantes de los partidos no llegaran a formular una propuesta de "común acuerdo", la facultad del nombramiento quedaba libremente en manos de los Comités Distritales.

El Registro Nacional de Electores, que sustituyó al Consejo del Padrón Electoral, era el encargado de mantener al corriente el registro nacional de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el Padrón Electoral; contaba con autonomía administrativa, con sujeción a las normas que dictara la Comisión Federal Electoral. Su director era nombrado por el Presidente de la aludida Comisión y el resto del personal por el director, con la aprobación del Presidente de la misma Comisión.

Mediante las reformas introducidas en 1963 a esta Ley Electoral (D.O.F. 28 de diciembre), se dispuso que los partidos tenían que ponerse de acuerdo entre sí para designar a los tres

comisionados que les correspondían. En caso de que no lo logaran, los comisionados de los poderes lo harían, tomando como criterios para la designación, la fuerza expresada en número de votos conforme a los resultados de la última elección, así como que tuvieran ideologías y programas diferenciados.

En el aspecto contencioso, a la Comisión Federal Electoral se le atribuyó la facultad de resolver las consultas y controversias sobre el funcionamiento de los organismos electorales, sobre la designación de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales Electorales, y aclarar las dudas que se suscitaban con motivo de la interpretación y aplicación de la ley. A las Comisiones Locales Electorales se le facultó para resolver las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento y las reclamaciones sobre las decisiones que tomarán los comités distritales.

Los partidos políticos podían impugnar la resolución por la que se les negara el registro de candidatos. Los partidos y candidatos estaban facultados para presentar protesta por infracciones a la ley en la preparación y desarrollo de los comicios, y para objetar los lugares señalados para la instalación de las casillas y los nombramientos de sus miembros. Además, se contaba con un sistema abierto de impugnaciones, toda vez que se establecía que en aquellos casos en que no se señalara un recurso especial para reclamar contra los actos de los órganos electorales, se podía recurrir ante el órgano superior jerárquico, acompañando las pruebas correspondientes.

#### **4.1.3 Ley Federal Electoral, de 5 de enero de 1973**

Expedida bajo el período presidencial de Luis Echeverría Álvarez, la Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973 reguló en términos semejantes a los órganos que fungían como los responsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral: la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla; con la novedad de que en aquella se estableció la participación de todos los partidos políticos nacionales a través de un representante en cada uno de esos órganos.

La exposición de motivos de la referida ley expresaba: "En la democracia pluralista, los partidos políticos cumplen y deben cumplir funciones fundamentales. Facilitar su constitución e incorporarlos plenamente a los organismos que tienen a su cargo la organización y vigilancia del proceso electoral, es integrar a todas las corrientes de opinión a la dirección del mecanismo que instrumenta y da forma a la soberanía de la nación".

"Los partidos políticos deben ser los medios para la acción de esa pluralidad consustancial a la sociedad libre. Las opiniones sin órganos son manifestaciones impotentes. Las opiniones individuales han de concertarse para poder participar en las decisiones colectivas, la confrontación de ideas sólo puede producirse cuando están analizadas en corrientes estructuradas. Por ello los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Consciente de esta función primordial de los partidos, ...esta iniciativa pretende que se dé un paso fundamental en nuestro desarrollo político, al dar a todos los partidos plena representación, con voz y voto en la integración de la Comisión Federal, las Comisiones Locales y los Comités Distritales".

Por lo demás, la integración, competencias y atribuciones de todos esos organismos se regularon de manera semejante a la de la Ley Electoral de 1951, y que en obvio de repeticiones, remitimos a su lectura. Lo mismo sucedió con las impugnaciones que podían presentar los candidatos y los partidos políticos, estableciéndose en el aspecto contencioso, las mismas atribuciones a los órganos electorales en comento.

Cabe agregar que, "Con ligeras variantes, el PAN insistió en su iniciativa para crear un Tribunal Federal de Elecciones a través de los representantes que tuvo en la XLIII Legislatura de la Cámara de Diputados en el mes de diciembre de 1955 y en la XLVIII Legislatura de la misma Cámara en noviembre de 1972. La iniciativa de 1955 fue rechazada y se ordenó su archivo mediante dictamen de 21 de diciembre de ese mismo año; y la iniciativa de 1972 ni siquiera mereció que las comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados se ocuparan de ella para dictaminarla, simplemente fue congelada, como se dice en el argot parlamentario mexicano".<sup>116</sup>

#### **4.1.4 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, de 18 de diciembre de 1977**

Luego de haber expuesto brevemente los antecedentes de la autoridad electoral mexicana hasta antes de 1977, estaremos en posibilidades de advertir de mejor manera la evolución que ésta ha sufrido a partir de la fecha indicada, en que como ya hemos dicho en capítulos anteriores, la reforma política de 1977 es el antecedente más importante de una legislación electoral cuyos elementos esenciales permanecen hasta la fecha y que, en algunos aspectos modificaron sustancialmente las líneas generales para la organización electoral a partir de 1946.

En efecto, en diciembre de 1977 se promulga la nueva Ley Electoral: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, popularmente conocida como LFOPPE. Esta ley tuvo como característica fundamental, introducir el sistema mixto con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados, que abrió un espacio para permitir la conformación de nuevos partidos políticos que permitieron, en general, ofrecer al electorado opciones más atractivas en el espectro de la oposición.

En materia de órganos electorales, la LFOPPE ratificó la tesis de la corresponsabilidad del Estado, los partidos y los ciudadanos en materia electoral. El avance más notable fue la radical transformación de la Comisión Federal Electoral en un foro plural donde la representación partidaria fue distribuida en un voto por cada partido político nacional.

De acuerdo con el artículo 77 de la LFOPPE, la Comisión Federal Electoral era un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en la misma ley y demás disposiciones que garantizaran el derecho de organización política de los ciudadanos, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

La Comisión Federal tenía su residencia en el Distrito Federal y se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo, que seguía siendo el Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente; dos del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; uno de cada partido político nacional y un notario público que era nombrado por la propia Comisión, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien sería su secretario. Cabe agregar que por cada comisionado propietario había un suplente; así mismo, todos los integrantes de dicha Comisión tenían voz y voto, sin embargo, y pese a que los comisionados de los partidos con registro condicionado también

---

<sup>116</sup> Estrada Sámano, Rafael, "La Trayectoria del Sistema Mexicano para la Calificación de Elecciones y el Tribunal de lo Contencioso Electoral", en Coloquio: Sistemas de Calificación Electoral: Conclusiones para México; México, H. Cámara de Diputados; LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.

formaban parte de la misma, sólo tenían voz. Lo mismo sucedía con el Secretario Técnico y el Director del Registro Nacional de Electores, que concurrían a las sesiones sólo con voz.

De entre una extensa lista de atribuciones que se le confirieron a la Comisión Federal en el artículo 82 de la LFOPPE, destacan las de llevar a cabo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y cuidar del adecuado funcionamiento de los organismos electorales; señalar las normas y procedimientos a que se sujetaría la designación por insaculación, de los integrantes de las Comisiones Locales Electorales y Comités Distritales Electorales; registrar las candidaturas a los diferentes cargos de elección popular; aprobar la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y determinar el número y el ámbito territorial de las circunscripciones plurinominales para cada elección; así mismo, este ordenamiento señaló que la Comisión Federal resolvería sobre el otorgamiento o pérdida de registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas nacionales, quitándole dicha facultad a la Secretaría de Gobernación, pues se trataba de evitar la injerencia del Poder Ejecutivo a través del Secretario de esa dependencia en la organización de las elecciones.

Por lo que hace a las Comisiones Locales Electorales y a los Comités Distritales Electorales, la innovación más relevante en su conformación fue la elección de sus cuatro comisionados con voz y voto a través de un procedimiento de insaculación que efectuaba la Comisión Federal Electoral. Fungían como Presidente y Vocales, primero y segundo, los comisionados designados por dicha Comisión Federal, según el orden en que hubieran sido insaculados. Fungía como secretario uno de los cuatro comisionados designados, que era insaculado de entre los notarios de la localidad. Así mismo, participaban en la integración de los órganos electorales en comento, un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales que, con la salvedad de aquellos que tenían registro condicionado al resultado de las elecciones, contaban con voz y voto.

Los Comités Distritales mantuvieron las facultades de nombrar a los integrantes de las Mesas Directivas de Casilla; a las Comisiones Locales Electorales correspondió el nombramiento de los auxiliares electorales en su nivel y a los Comités Distritales, en el suyo. Así mismo, a estos últimos correspondió registrar los nombramientos de los representantes de los partidos políticos ante las casillas.

Las Mesas Directivas de Casilla, consideradas como órganos que tenían a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales de la República, se integraban por un Presidente, un Secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos, en ejercicio de sus derechos políticos, de reconocida probidad, que tengan un modo honesto de vivir y los conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones, designados, como ya se dijo, por los respectivos Comités Distritales Electorales.

El Registro Nacional de Electores era la institución dependiente de la Comisión Federal Electoral, con funciones técnicas para fines electorales, encargada de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales. Estaba estructurado por: a) una oficina central con residencia en la capital de la República; b) las delegaciones en las Entidades Federativas; c) las delegaciones en los distritos electorales uninominales; y d) las delegaciones en los municipios de la República.

Este Registro Nacional de Electores se integraba con un Director, un Secretario General y un Comité Técnico y de Vigilancia; este último era presidido por el Secretario General, y se integraba con tres representantes de las entidades del gobierno federal, que tenían a su cargo las funciones

de estadística, informática y de estudios del territorio nacional; los partidos políticos nacionales formaban parte de este Comité, a través de un representante de cada uno de ellos.

El Comité Técnico y de Vigilancia asesoraba a la Dirección del Registro Nacional de Electores en los aspectos de su competencia; formulaba las listas de candidatos a insacular para integrar las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales; desahogaba las consultas que le formulaba la Dirección del Registro Nacional de Electores; y coadyuvaba en la actualización del padrón único.

Por su parte, el Registro Nacional de Electores tenía como atribuciones la de expedir la credencial permanente de elector; mantener al corriente y perfeccionar el Registro de Electores en todo el país a través del padrón único; establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y los cambios y anotaciones que debían hacerse; proporcionar a los partidos políticos las listas nominales cuando las solicitaran; entre otras.

No cabe duda que el primer paso en la construcción de nuestro sistema de justicia electoral, se dio en 1977 con la promulgación de la LFOPPE. Dicha ley estableció por primera vez un sistema de recursos administrativos para atacar diversos actos tanto en la preparación de la jornada electoral, como por hechos acaecidos en la misma.

Así, en el Título Quinto de la ley en comento, denominado "De lo Contencioso Electoral", se establecieron recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión, que eran tramitados ante diversas instancias administrativas, quienes eran las encargadas de resolverlos. También en dicha ley se previó un recurso de reclamación del que conocería la SCJN, contra las resoluciones que dictara el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados sobre la elección de sus miembros.

Más allá del procedimiento, lo que debemos destacar es que una vez seguido este, la SCJN tendría que declarar si eran fundados los hechos planteados por los partidos políticos, -únicos legitimados para interponer recurso- para que, posteriormente, la Cámara de Diputados emitiera resolución definitiva sobre la elección respectiva.

Como se ve, a partir de esta ley se empezó a considerar la posibilidad de que fuera el Poder Judicial, en particular la SCJN, quien se encargara de resolver las controversias en materia electoral, posición alcanzada veinte años después con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como se verá más adelante.

#### **4.1.5 Código Federal Electoral, de 12 de febrero de 1987**

Como ya hemos asentado anteriormente, con la reforma que condujo a la promulgación del Código Federal Electoral en 1987, se amplió el porcentaje de Diputados de representación proporcional, se admitió la participación del partido mayoritario tanto en la curules de mayoría como en las de representación proporcional, se incluyó la llamada cláusula de gobernabilidad, y lo más trascendente, se introdujo el primer experimento de órgano jurisdiccional en la materia, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como más adelante veremos.

En materia de organización electoral, destacar el hecho de que si bien la participación directa de los partidos políticos en los organismos electorales contribuía a vigilar el comportamiento de las autoridades electorales, también en ocasiones ponía en riesgo de obstruir o paralizar decisiones fundamentales para el buen desarrollo del proceso electoral.

Así, y no obstante que en 1986-1987 se llevó a cabo una nueva reforma político-electoral, la iniciativa presidencial para el nuevo Código Federal Electoral -que habría de sustituir a la LFOPPE- en cuanto a organización electoral fue regresiva, pues introdujo un sistema de integración de la Comisión Federal Electoral con un número determinable de representantes de los partidos políticos, obtenido con base en el porcentaje de votos recibidos, que le daba una mayoría automática al entonces partido mayoritario.

En efecto, definida por el artículo 164 del referido Código como el organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, la Comisión Federal Electoral se integraba con un comisionado del Poder Ejecutivo Federal, que seguía siendo el Secretario de Gobernación, quien fungía como Presidente; dos comisionados del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; y un comisionado por cada partido político nacional con registro, que hubiere obtenido hasta el 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior para Diputados de mayoría relativa; un comisionado adicional para los partidos que hubieran obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional referida; pero señalando que cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional, tendría derecho a tantos comisionados, como veces contuviera su porcentaje el 3% de la misma votación, sin poder acreditar más de 16 comisionados, pero pudiendo designar a un representante común para que actuara ante la Comisión, aquél partido que tuviera más de uno. La Comisión Federal Electoral contaba además, con un Secretario Técnico, quien concurría a las sesiones únicamente con voz.

De entre las funciones de esta Comisión, se encontraban las de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en el propio Código; cuidar de la debida integración y funcionamiento de las Comisiones Locales y Comités Distritales Electorales; registrar las candidaturas a Presidente de la República y de manera concurrente con los Comités Distritales y los Consejos Locales, las candidaturas a Diputados Federales por ambos principios; así como resolver en los términos del mismo Código, el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, y ordenar al Registro Nacional de Electores hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales con base en el último Censo Nacional de Población.

Por su parte, las Comisiones Locales Electorales se integraban por el número de representantes partidarios que integraban la Comisión Federal Electoral. Cabe destacar que en el Código Federal Electoral por primera vez se introdujo una similitud en la estructura de la Comisión Federal, las Comisiones Locales y los Comités Distritales Electorales, pero como contrapartida, y posiblemente como principio de equilibrio, se introdujo el sistema de reservar al Presidente de dichos órganos electorales, algunas funciones críticas que se sustraían del pleno.

En el caso de los Presidentes de las Comisiones Locales Electorales les correspondía, además de las funciones propias de su calidad, la de designar a los auxiliares electorales; mientras que a los Presidentes de los Comités Distritales Electorales, les correspondía designar al Presidente y al Secretario de la Mesa Directiva de Casilla así como a los dos escrutadores, estos últimos de un proceso de insaculación y a partir de las listas que para tal efecto presentaron los partidos políticos.

Al aplicarse las nuevas reglas para constituir la Comisión Federal Electoral, en 1987, con base en los resultados de las elecciones federales para Diputados de mayoría relativa en 1985, se

tuvo como consecuencia que, además de los tres comisionados de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un solo partido político pudiese acreditar 16 comisionados, en tanto que los demás partidos en su conjunto, únicamente tuvieron 12 comisionados; y aún en el supuesto de que los tres comisionados de los Poderes se unieran a las votaciones de la Comisión con los 12 de los partidos distintos al mayoritario, nunca podrían igualar su fuerza numérica a la de los 16 representantes de este último.

De hecho, se asegura que "Este fue uno de los problemas que hizo controvertidas las elecciones federales de 1988. Varios partidos políticos criticaron la existencia de una mayoría preconstituida por una sola organización partidista en el seno de los organismos electorales a nivel nacional, local y distrital, considerando que hacía imposible la toma de decisiones en forma imparcial. De ahí que la exigencia de imparcialidad en la integración y funcionamiento de las autoridades electorales, constituyera el punto de partida del debate sobre la organización comicial durante la Reforma Electoral de 1989-1990. Para tal efecto, en la Comisión especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, dependiente de la Comisión Federal Electoral, se llegó a un punto de acuerdo unánime en el sentido de que en el nuevo organismo que se llegara a concretar, ningún partido por sí sólo, ni ninguna alianza formal o informal de los demás partidos, pudiera tener mayoría prefigurada",<sup>117</sup> según se verá más adelante.

El Registro Nacional de Electores, por su parte, era considerado como un organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, y de elaborar las listas nominales de electores.

Dicho organismo estaba integrado por: a) Una oficina central, con residencia en el Distrito Federal; b) delegaciones estatales con residencia en la capital de las Entidades Federativas y en el Distrito Federal; c) delegaciones distritales, con residencia en la cabecera de cada uno de los distritos electorales uninominales; d) delegaciones municipales, con residencia en la cabecera de cada uno de los municipios que integran al país; y e) las coordinaciones de zona que determinara su Director General, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Federal Electoral, con residencia en la capital de alguna de las Entidades que comprendiera la zona.

De entre las atribuciones del Registro Nacional se encontraba la de tramitar la inscripción en el padrón electoral único, de los ciudadanos que así lo solicitaran; formular y mantener permanentemente actualizado y depurado el padrón electoral único y las listas nominales; y formular el proyecto de división del territorio nacional en los 300 distritos electorales uninominales y el de las 5 circunscripciones plurinominales, para presentarlo a la Comisión Federal Electoral para su aprobación.

Por otra parte, las críticas que recibió el recurso de reclamación por su nulo impacto en la vida jurídica del país, así como por el pobre papel que él mismo asignaba a la SCJN, dieron origen a una nueva reforma electoral en el mes de diciembre de 1986.

Dentro de la llamada "renovación político-electoral", y con "...el afán de hacer las elecciones no únicamente procesos políticos, sino también procesos regidos por el derecho, y tomando en

---

<sup>117</sup> Núñez Jiménez, Arturo, La Reforma Electoral de 1989-1990, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p.78.

cuenta que fue considerada inviable para esos momentos la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (y, en consecuencia, de todo órgano judicial jerárquicamente inferior y dependiente de ella) por las razones que en la iniciativa se plasmaron, trajo como conclusión que se debía promover la creación de un Tribunal *independiente del Poder Judicial y consecuentemente configurarse como órgano autónomo*, no obstante que en su conformación e integración debía participar necesariamente el Poder legislativo, así como también en forma particular los mismos partidos políticos al formular las propuestas para designar a los magistrados de ese tribunal".<sup>118</sup>

Con esta reforma, se sentaron las bases para integrar un régimen contencioso electoral de carácter mixto predominantemente político, con algunos preceptos más precisos que el contencioso judicial que imperaba desde 1977, y que de acuerdo con el artículo 60 constitucional, último párrafo, se previeron las siguientes características fundamentales:

- a) Se precisó que correspondía al gobierno la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, con la corresponsabilidad de los partidos políticos y los ciudadanos;
- b) La ley establecería los medios de impugnación necesarios para garantizar que los órganos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y la legislación secundaria; y
- c) Por primera vez en la materia, se ordenó la creación de un Tribunal cuya competencia tenía que precisarse a través de la ley reglamentaria respectiva.

Como se puede ver, "...las bases constitucionales resultaban por demás escuetas, toda vez que la Constitución sólo disponía el establecimiento de medios de impugnación y la creación de un Tribunal cuya competencia determinaría la ley, con la característica de que sus resoluciones podían ser libremente modificadas por los respectivos colegios electorales, pero no precisaba la naturaleza del Tribunal ni sus bases organizadas y funcionales".<sup>119</sup>

De esta manera, correspondió al Libro Octavo, Título Primero, Capítulo único, artículos 352 a 362 del Código Federal Electoral, regular lo relativo a la integración y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y lo definía -con deficiente técnica legislativa- como "... el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja..." a que se refería el propio ordenamiento.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral se integraba con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la unión en el mes de mayo del año anterior a la elección, a propuesta de los partidos políticos; misma que era presentada al Presidente de la Cámara de Diputados, como Cámara de origen, y éste a su vez, la turnaba a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la que en un término de 15 días presentaba el dictamen en el que se proponía, fundadamente, la designación de los integrantes del Tribunal.

El dictamen respectivo era sometido a la consideración de la asamblea en los términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y que, en caso de ser aprobado, lo turnaba a la Cámara de Senadores. En los recesos del Congreso de la Unión, la Comisión Permanente hacía el nombramiento de los magistrados.

---

<sup>118</sup> De la Peza Muñoz Cano, José Luis, "Evolución de la Justicia Electoral en México", en Gonzalo Moctezuma Barragán (Coordinador), Derecho y Legislación Electoral, 30 Años después de 1968, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 336.

<sup>119</sup> *Idem*.

Para poder ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se exigía ser mexicano por nacimiento y en pleno ejercicio de sus derechos; tener 30 años cumplidos al tiempo del nombramiento; poseer título profesional de Licenciado en Derecho con antigüedad mínima de 5 años al día del nombramiento; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena de más de un año de prisión; no pertenecer ni haber pertenecido al estado eclesiástico, ni ser o haber sido ministro de algún culto; no tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular; y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político.

Los magistrados eran nombrados para ejercer sus funciones en 2 procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. Funcionaba como Presidente del Tribunal, el magistrado que designara el pleno para cada elección federal ordinaria. Así mismo, dicho Tribunal tenía que resolver siempre en pleno, el cual se integraría con un mínimo de seis magistrados, entre los que tenía que estar el Presidente, mismo que contaba con voto de calidad en caso de empate, ya que las resoluciones se tomaban por mayoría.

Por cuanto hace al sistema recursal que se estableció en el Código que se viene comentando, dispuso, en su Libro Séptimo, una serie de recursos, mismos que consideraba como "...aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este código, tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales..." (art. 312).

Los recursos que estableció dicho Código fueron:

- a) Durante la etapa preparatoria de la elección; 1) revocación; 2) revisión; y 3) apelación, interposición que correspondía exclusivamente a los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales, así como a los candidatos registrados para la respectiva elección federal.
- b) Durante la etapa posterior al día de la elección, el de queja, cuya interposición correspondía exclusivamente a los partidos políticos para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección.
- c) Durante la jornada electoral o dentro de los tres días siguientes a la misma, los representantes de los partidos y los candidatos podían presentar el escrito de protesta.

Los órganos competentes para resolver los mencionados recursos eran:

1. La Comisión Federal Electoral, respecto de los recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos;
2. Las Comisiones Estatales de Vigilancia, respecto de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores;
3. Las Comisiones Locales Electorales, respecto de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de los Comités Distritales Electorales; y
4. El Tribunal de lo Contencioso Electoral: a) Respecto de los recursos de apelación, para impugnar las resoluciones dictadas por las autoridades electorales en la etapa preparatoria de la elección y previo desahogo de una primera instancia administrativa ante las mismas

(recursos de revocación o revisión, según fuera el caso); y b) el recurso de queja, el cual tenía por objeto obtener la declaración de nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, o en su caso, de la elección efectuada en un determinado distrito electoral, siempre que se comprobara alguna de las causas de nulidad previstas por el propio código.

Cabe señalar que, para la sustanciación de los recursos establecidos por el mencionado Código, los organismos cuyas resoluciones se combatieran, tenían que hacer llegar al órgano competente y en su caso, al Tribunal de lo Contencioso Electoral, el escrito correspondiente, copia de la resolución, un informe relativo, las pruebas aportadas, y todos los demás elementos que se estimaran necesarios para la resolución.

#### **4.1.6 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de 15 de agosto de 1990**

La Comisión especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, creado por la Comisión Federal Electoral, fue el órgano encargado de recabar las opiniones y propuestas de reforma a la Constitución en materia electoral. En dicha consulta participaron los partidos y asociaciones políticas, intelectuales, etc., con el objeto de lograr mayor imparcialidad en la integración y funcionamiento de las autoridades electorales.

De esta manera, "El análisis y la discusión de las distintas propuestas que se hicieron en materia de organización de las elecciones, ocuparon sin lugar a dudas la mayor parte del tiempo en las deliberaciones de la Reforma Electoral de 1989-1990. Alcanzar objetividad e imparcialidad de tal modo que se respete escrupulosamente el voto ciudadano, constituyó el objetivo más importante buscado por todos los partidos políticos, al grado que se sostuvo que bastaría lograrlo sin necesidad de modificar las formas de integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores, para dar un paso trascendente en la vida democrática del país".<sup>120</sup>

Para dar una respuesta integral a las preocupaciones expresadas, y después de largas y complejas deliberaciones, se adoptaron una serie de decisiones que contribuyeron al logro de ese objetivo. Así, con las reformas introducidas al artículo 41 constitucional, relativas a la organización electoral, y con la consecuente aprobación del COFIPE, publicado en el D.O.F. el 15 de agosto de 1990, se renovó el esquema de organización de los órganos electorales, institucionalizando al órgano encargado de los comicios federales en el IFE, al que otorgó el carácter de autónomo, como órgano descentralizado del gobierno.

Conforme al nuevo Código, el IFE era el organismo público responsable de la función electoral; la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, serían sus principios rectores y dentro de sus facultades manejaba en forma directa e integral las actividades relativas al padrón electoral; a los derechos y prerrogativas de los partidos; a la preparación y desarrollo de la jornada electoral; a los cómputos y otorgamiento de constancias; y a la capacitación en la materia, entre otras.

De la misma manera, el COFIPE estableció que tanto en el nivel central como en el de las Entidades Federativas y los distritos electorales, el IFE contaría con órganos colegiados de dirección y de vigilancia, en los que, junto con las autoridades, participarían representantes de los partidos políticos, y con órganos ejecutivos y técnicos a cargo de personal profesional de tiempo completo.

---

<sup>120</sup> Núñez Jiménez, Arturo, *op.cit.*, p.79.

El Consejo General, órgano de dirección de mayor jerarquía que sustituyó a la Comisión Federal Electoral, se integraba por el Secretario de Gobernación, representante del Poder Ejecutivo, quien fungía como Presidente; además de un sistema más equitativo de representantes partidarios con voz y voto a razón de uno por cada tramo de 10% de la votación nacional, sin que ninguno de ellos pudiera tener más de cuatro representantes; así mismo, cuatro representantes del Poder Legislativo, con la modalidad de que dicha representación estuvo constituida por dos representantes de cada una de las Cámaras, uno electo por la mayoría y otro por la primera minoría; y como incipiente figura de equilibrio, una representación formalmente apartidaria integrada por seis "consejeros magistrados" nombrados por la mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a partir de las propuestas que para tal efecto hacía el Presidente de la República, que de no alcanzarse en una votación, la designación se hacía mediante sorteo.

En el nivel central, se creó también una Junta General Ejecutiva, integrada por el Director General, los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y por el de Administración.

En el ámbito de los Estados y los distritos electorales, durante los procesos electorales se instalarían respectivamente, Consejos Locales y Consejos Distritales, integrados con cinco miembros del Servicio Profesional Electoral constituidos en Juntas Locales y Distritales Ejecutivas Permanentes; seis consejeros ciudadanos y representantes partidistas designados en términos similares a los que participaban en el Consejo General. Los consejeros ciudadanos del nivel local eran designados por el Consejo General de entre las propuestas hechas por la Junta General Ejecutiva; los consejeros ciudadanos del nivel distrital eran designados, a su vez, por los Consejos Locales correspondientes de entre las propuestas que formulaban las Juntas Locales Ejecutivas.

Sin embargo, la desarticulación en los tres niveles de órganos colegiados: el de los consejeros magistrados en el Consejo General, con los consejeros ciudadanos en los Consejos Locales y los Distritales, impidió que los consejeros integraran una organización piramidal en el ámbito nacional, local y distrital, como sí fue el caso con respecto de los representantes de los partidos políticos y de los funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

En efecto, la profesionalización del personal técnico responsable de las elecciones, se lograría mediante el establecimiento de un servicio civil de carrera que contaría con garantías de inamovilidad y promoción, como estímulos en atención a su desempeño objetivo e imparcial, a partir de un reclutamiento y selección que garantizaran el cumplimiento de sus funciones.

Así, la profesionalización en la prestación del servicio público electoral, constituyó una de las grandes innovaciones en las reformas constitucionales de 1989. Para ese propósito, en el artículo 5º constitucional se estableció que seguiría habiendo tareas electorales que continuarían siendo obligatorias y gratuitas, como las que realizarían los ciudadanos en las Mesas Directivas de Casilla únicamente el día de la elección, pero que habría también tareas remuneradas porque requerían de tiempo completo para ser ejecutadas eficazmente con suficiente antelación al desarrollo de la misma jornada electoral.

También se estableció que el Registro Federal de Electores sería un órgano de carácter permanente al que se le encomendaría principalmente la tarea de integrar, depurar y actualizar el

Padrón Electoral; y para ese efecto, se compondría de dos secciones: 1) la del Catálogo General de Electores, y 2) la del Padrón Electoral.

En la primera se consignaría la información básica sobre los ciudadanos mexicanos, recabada mediante la aplicación de la técnica censal total, que implica la visita casa por casa por parte de la autoridad electoral; mientras que el Padrón Electoral se constituiría con los nombres de los ciudadanos, considerados en el Catálogo General de Electores que hubiesen presentado solicitud individual con tal fin. A su vez, las listas nominales de electores se integrarían con quienes, estando inscritos en el padrón, hubiesen recibido su credencial para votar.

Con la reforma de 1990 al artículo 41 constitucional, se sentaron las nuevas bases para la resolución de los aspectos contenciosos, pues en él se dispuso la creación de un Tribunal al que la Constitución le confirió el carácter de organismo jurisdiccional autónomo, integrado por magistrados electos por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el Presidente de la República, y el cual funcionaría en una Sala Central y cuatro Regionales, atendiendo a cada una de las cinco circunscripciones plurinominales que en materia electoral establecía la Constitución.

Se sentaron también las bases para configurar una serie de recursos que dieran definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y a través de los cuales se garantizara que todos los actos y resoluciones de los órganos electorales se sujetaran invariablemente al principio de legalidad. No obstante, la reforma en comento estableció que las resoluciones del Tribunal Federal Electoral serían obligatorias, definitivas e inatacables, en el entendido de que, aquellas que se dictaran después de la jornada electoral, sólo podrían ser revocadas o modificadas por los colegios electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, de cuya revisión se dedujera que existían violaciones a las reglas en materia de admisión o valoración de pruebas y en la motivación del fallo o cuando este último fuera contrario a derecho, con lo que la jurisdicción del Tribunal quedaba sujeta al control de los colegios electorales.

Así, en los Libros Sexto y Séptimo del COFIPE se contenían las normas relativas a la competencia y organización del Tribunal Federal Electoral, así como las reglas referentes a las nulidades y al sistema de medios de impugnación, cuyos principios mejoraron notablemente a las legislaciones anteriores, pues distinguió y reguló las figuras procesales, mas claramente y amplió, en lo general, el marco jurídico procesal, como respuesta a las inquietudes vertidas en los diversos foros de consulta a que hemos hecho referencia.

Bajo este marco normativo, la Sala Central del Tribunal, ahora con carácter permanente, tenía competencia para resolver los recursos de apelación que se interpusieran en los dos años anteriores al del proceso electoral, contra actos o resoluciones de los órganos del IFE. Por su parte, durante los procesos electorales resolvía los recursos de apelación e inconformidad que se interpusieran en contra de actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo local o distrital de los órganos electorales que correspondían a la circunscripción plurinomial a la que perteneciera el Distrito Federal. En tanto que las recién creadas Salas Regionales únicamente funcionaban durante los procesos electorales; gozaban de competencia para sustanciar y resolver los recursos de apelación e inconformidad que se presentaran en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos electorales radicados en la circunscripción plurinomial a la que perteneciera cada una de dichas Salas.

Por último, es de anotarse que, a diferencia del Código Electoral de 1987, abrogado por la nueva legislación electoral, las Salas del Tribunal tenían facultad para anular la votación recibida en casilla, o eventualmente, en alguna elección de Diputados o Senadores electos por el principio de mayoría relativa cuando se actualizaran los supuestos previstos en el propio COFIPE, aunque dicha actuación era revisable y modificable, en ciertos casos, por los Colegios Electorales de ambas Cámaras legislativas.

Por otra parte, "Una vez enfrentado el proceso electoral federal de 1991, y en preparación de las elecciones presidenciales de 1994, los partidos políticos manifestaron de nueva cuenta su inconformidad por el estado que guardaba el marco jurídico electoral, el cual, según ellos, debía sujetarse necesariamente a los consensos que en esta materia se lograran, para llegar a un grado de confiabilidad indiscutible. Al igual que en la reforma de 1990, se llevaron a cabo diversas consultas y foros cuyo principal propósito consistía en arribar a propuestas concretas de reformas a la ley fundamental y a la legislación secundaria aplicable".<sup>121</sup>

En 1993 se aprobó una nueva reforma electoral con base en el citado antecedente, por medio de la que se realizó una serie de ajustes a la Constitución (y posteriormente al COFIPE) en cuanto a la competencia y atribuciones de sus distintos órganos tanto a nivel central como desconcentrado. Lo que básicamente permitió, por un lado, una actuación más fluida y expedita de las autoridades electorales en todas las etapas de los procesos comiciales y, por otro, una más amplia participación de la sociedad en la observación, vigilancia y control tanto de las actividades de la autoridad electoral, como de las organizaciones políticas.

Así mismo, con dicha reforma se confirió por primera vez al Tribunal Federal Electoral la categoría de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. De esta manera, se instituyó por primera vez a este órgano, en un Tribunal de pleno derecho. De peculiar importancia resulta el hecho de que, por virtud de esta reforma, se dispuso que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarían su debida integración, lo que significó la primera incidencia directa del Poder Judicial de la Federación en asuntos electorales, desde que en 1986 desapareciera el recurso de reclamación.

Esta reforma se caracterizó igualmente, porque en virtud de ella desapareció en nuestro país el sistema de autocalificación electoral, adoptándose el sistema de heterocalificación, administrativa o jurisdiccional, según fueran objeto o no de impugnación las declaraciones de validez que emitieran los órganos del IFE, por lo que la única elección que seguía siendo objeto de calificación por parte del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, era la de Presidente de la República. En este caso, la resolución que este emitía tenía el carácter de definitiva e inatacable.

Se creó también la Sala de la Segunda Instancia del Tribunal. Dicha Sala era competente para revisar, entre otros asuntos, las resoluciones de la Sala Central y Regionales, recaídas a los recursos de inconformidad, estableciéndose de esta forma un procedimiento jurisdiccional bi-instancial, en los casos en que se justificara una relevancia directa e inmediata respecto de los resultados electorales. De esta manera, la Sala de Segunda Instancia podía modificar las resoluciones de las Regionales, cuando hicieran valer agravios debidamente fundados por los que se hubiera podido modificar el resultado de la elección.

---

<sup>121</sup> De la Peza Muñoz Cano, José Luis, *op. cit.* p. 343.

En abril de 1994 nuevamente es aprobada una reforma a la Carta Magna en materia electoral, específicamente en su artículo 41, en lo que se refiere a la organización e integración de los órganos del Consejo General del IFE, los cuales, de acuerdo con las mencionadas modificaciones, contarían con una clara presencia de la ciudadanía, con objeto de incidir en forma decisiva en la adopción de las determinaciones que se tomaran en dichos órganos.

De esta manera, en mayo del mismo año se llevó a cabo la adecuación de la ley reglamentaria, misma que sirvió de marco para la elección de consejeros independientes que esta vez fueron denominados "consejeros ciudadanos". El hecho de que el Ejecutivo ya no interviniera en su designación, les dio una imagen de autonomía e imparcialidad. La exclusión de derecho del voto de los representantes de los partidos políticos los convirtió en el sector mayoritario del Consejo General, aun cuando sólo fuera por un voto, ya que los cinco representantes restantes se integraban con el Secretario de Gobernación, quien presidía el Consejo, y los representantes de las Cámaras. Sin embargo, con respecto del caso de los nuevos consejeros ciudadanos, no era factible que los representantes del Poder Legislativo y del Ejecutivo votaran en bloque ya que dos representaban al partido mayoritario en cada Cámara y dos a los que hubieran obtenido la primera minoría.

De la misma manera, la organización de las Comisiones Locales y Distritales fue sustituida por los Consejos Locales y Distritales del IFE, que reflejaron parcialmente la integración del Consejo General por cuanto que también estuvieron integrados por seis consejeros ciudadanos y una representación de funcionarios de carrera del Servicio Profesional Electoral que integraban las Juntas Locales y Distritales, como contrapeso de la representación de los consejeros ciudadanos, que eran electos por el Consejo inmediato superior a propuesta de la Junta correspondiente del mismo nivel.

El nombramiento de los consejeros locales y distritales no era regularmente impugnado por los partidos políticos, aun cuando oficiosamente se manifestaba desacuerdo e incluso se objetaba su nombramiento verbalmente durante las sesiones del Consejo General en términos generales y a veces ambiguos.

Después de celebradas las elecciones federales de 1994, una vez más, a partir de enero del año siguiente, el gobierno federal y los partidos políticos principalmente, llevaron a cabo una serie de reuniones tendientes a la consecución de un conjunto de reformas constitucionales y legales en la materia. De forma paralela, el IFE llevó a cabo un foro de debate en el que se canalizaron las inquietudes y propuestas de académicos, especialistas, representantes y militantes partidistas, así como la ciudadanía en general.

Luego del largo proceso de negociaciones durante 18 meses, la reforma culminó en julio de 1996 con la aprobación de la reforma constitucional. Sin embargo, al pasar al ámbito de la legislación secundaria, los partidos de la oposición, por desacuerdos en el entonces partido en el gobierno, negaron su apoyo a la aprobación de las modificaciones a la Ley Electoral, mismas que entraron en vigor debido a los votos emitidos exclusivamente de la mayoría parlamentaria del PRI.

En efecto, el 22 de agosto de 1996 fue publicado en el D.O.F. el decreto por el que se reformaron más de 20 preceptos constitucionales. Posteriormente, el 22 de noviembre del mismo año, fue publicado en el mismo medio, el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda

la República en Materia del Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Indudablemente, el cuerpo más fuerte de reformas se aplicó al COFIPE. Si bien es cierto que algunos de los cambios introducidos se refieren a la simplificación de formalidades y perfeccionamiento de trámites, también es verdad que muchos cambios significaron una auténtica reforma estructural.

Así, dentro de los aspectos que en las mencionadas reformas cobraron mayor relieve, en términos generales, destacan los siguientes:

- Se modifican las reglas de integración de las Cámaras del Congreso, destacándose la introducción del tope de sobrerrepresentación para el partido más votado en las elecciones a la Cámara de Diputados y la introducción del principio de representación proporcional para una parte de los miembros de la Cámara de Senadores; así como modificaciones de particular relevancia tendientes a crear condiciones más equitativas en la competencia político-electoral de los partidos políticos; temas que ya hemos tratado anteriormente.

- Se busca así mismo, asegurar condiciones de plena autonomía e imparcialidad del IFE. Ello se logra mediante la salida definitiva y completa del Poder Ejecutivo del seno del Consejo General del IFE (se pone fin a la presencia del Secretario de Gobernación en la presidencia de este órgano) y se suprime el derecho de voto a los representantes del Poder Legislativo, si bien conservan el derecho de voz. Por su parte, corresponde ahora a la Cámara de Diputados, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, elegir a los ocho consejeros electorales y a su Presidente por una mayoría de dos terceras partes.

- Se judicializa por completo el contencioso electoral, mediante la introducción de un sistema de calificación de las elecciones que suprime completamente la intervención del Congreso, así como otras importantes modificaciones. Una: se le otorga a la SCJN competencias claras en materia electoral. Dos: el Tribunal Electoral se convierte en un órgano especializado del Poder Judicial, dentro de cuya órbita se le incorpora como máxima autoridad electoral, salvo en las facultades que la Constitución otorga expresamente a la Suprema Corte. Tres: se deposita en esta última la facultad de propuesta ante el Senado de los Magistrados del Tribunal Electoral, los que son electos por la Cámara Alta por mayoría de dos terceras partes. Veamos.

#### **4.2 La autoridad electoral en la legislación vigente**

En México, son dos las principales autoridades electorales federales: el Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de organizar las elecciones federales, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que tiene a su cargo resolver jurisdiccionalmente las controversias, esto es, los medios de impugnación que se interpongan con motivo de las elecciones, y asegurar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Para la mejor exposición en torno a cada una de dichas autoridades, hemos juzgado conveniente tratarlas en forma separada, de tal manera que iniciaremos con el IFE, para tratar posteriormente al TEPJF.

### 4.3 El Instituto Federal Electoral

De acuerdo con el artículo 41 de nuestra Carta Magna, el IFE es el organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, y es el encargado de la función estatal de organizar las elecciones federales (para Presidente de la República, así como Senadores y Diputados al Congreso de la Unión). Con tal propósito, el propio texto constitucional le confiere la calidad de autoridad en la materia, estableciendo que en cuanto tal, será profesional en su desempeño e independiente en sus decisiones y funcionamiento, para lo cual, cuenta con un cuerpo de funcionarios seleccionados, capacitados y evaluados sistemáticamente, a través de un servicio civil de carrera, denominado Servicio Profesional Electoral.

Bajo las mencionadas bases constitucionales, el COFIPE también concibe al IFE como el depositario de la autoridad electoral, responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, y lo define como el "...organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios" (arts. 68 y 70).

De conformidad con el artículo 69 del Código Electoral vigente, los fines que el IFE persigue están orientados a: 1) Contribuir al desarrollo de la vida democrática; 2) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; 3) Integrar el Registro Federal de Electores; 4) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; 5) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; 6) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y 7) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

Por ello, por mandato constitucional y legal, todas las actividades que desarrolla el IFE deben regirse por los principios de: **a) Certeza**, el cual radica en que la acción o acciones que efectúe el IFE a través de sus órganos facultados por la ley, sean veraces, reales y apegados a los hechos, esto es, que los resultados de los procesos sean completamente fidedignos, verificables y confiables; **b) Legalidad**, que implica la adecuación de todas las conductas electorales al ordenamiento jurídico constitucional y legal; **c) Independencia**, misma que es entendida como la desvinculación del órgano electoral de cualquier injerencia de los demás órganos estatales o sociales, en el marco de sus facultades legales; **d) Imparcialidad**, que es el actuar con desinterés frente a las partes. Trato sin favoritismos, consideración equidistante y ecuánime. También se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y desapasionamiento; y **e) Objetividad**, que implica una actitud crítica imparcial basada en el reconocimiento de la realidad por encima de las visiones particulares, con la finalidad de actuar conforme a los criterios generales adoptados.<sup>122</sup>

#### 4.3.1 Estructura Orgánica

Ahora bien, el art. 70 del COFIPE, señala que para su organización, funcionamiento y control, el IFE debe regirse por las disposiciones constitucionales relativas y las del mismo Código. Así, de acuerdo con tales disposiciones, el mencionado organismo tiene su domicilio en el Distrito

---

<sup>122</sup> Véase Cárdenas Gracia, Jaime, Estudios Jurídicos en torno al IFE, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998, pp. 89-97.

Federal y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional. Cuenta en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, y de vigilancia.

#### 4.3.1.1 Órganos Directivos

En términos generales, se puede afirmar que los Consejos del IFE son responsables del seguimiento estricto de los principios constitucionales y legales aplicables en la materia. Ellos establecen las directivas y resoluciones del propio Instituto en las diversas áreas de su competencia.

**a. El Consejo General.** El cuerpo de mayor jerarquía en el IFE es el Consejo General, que tiene su símil en cada una de las Entidades Federativas en la forma de Consejos Locales y en cada uno de los Distritos Electorales, en la forma de Consejos Distritales. Sin embargo, mientras el Consejo General es permanente, los otros dos sólo son instalados durante el proceso electoral. Cabe mencionar además, que el nivel local y el distrital reproducen la forma plural de integración que corresponde al Consejo General.

En efecto, tanto nuestra Constitución Federal como el COFIPE señalan que el Consejo General será el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen las actividades del Instituto.

Se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. Tanto el consejero Presidente como los consejeros electorales serán elegidos 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, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. Durarán en su cargo siete años, y cuentan con voz y voto.<sup>123</sup>

---

<sup>123</sup> Tanto los consejeros electorales del Consejo General, como los consejeros electorales de los Consejos Locales y Distritales, para ser designados como tales, deben satisfacer los siguientes requisitos: a) Ser mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía; b) Tener residencia de dos años en la entidad federativa correspondiente; c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones; d) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación; e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación; y f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.

En forma adicional, los consejeros del Consejo General deben tener más de treinta años de edad al día de la designación; poseer al día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral; haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; y no ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, Subsecretario u Oficial Mayor en la administración pública federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.

Así mismo, los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los Grupos Parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada Grupo Parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes.

El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente. De la misma manera, cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.

El Consejo General se reunirá en sesión ordinaria cada tres meses. Su Presidente podrá convocar a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario o a petición que le sea formulada por la mayoría de los consejeros electorales o de los representantes de los partidos políticos, conjunta o indistintamente.

Para que pueda sesionar, es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el consejero Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En caso de que no se reúna la mayoría, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme al COFIPE requieran de una mayoría calificada (art. 79).

El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde, que siempre serán presididas por un consejero electoral. Independientemente de ello, las comisiones de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas; de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión; de Organización Electoral; del Servicio Profesional Electoral; y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, funcionarán permanentemente y se integrarán exclusivamente por consejeros electorales.

Entre las principales atribuciones del Consejo General, destacan:

- a) Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- b) Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su Presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejo General estime necesario solicitarles;
- c) Designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta del Consejero Presidente;
- d) Designar por mayoría absoluta, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Locales;
- e) Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

f) Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y, en su caso, aprobar los mismos;

g) Resolver sobre el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo;

h) Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos;

i) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de Senadores por el principio de representación proporcional; así como las listas regionales de candidatos a Diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales;

j) Efectuar el cómputo total de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de Diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de Senadores y Diputados por este principio, determinar la asignación de Senadores y Diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas (art 82).

**b. Los Consejos Locales.** Funcionan sólo durante el proceso electoral federal y se integran con un consejero Presidente, quien en todo tiempo fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo, y seis consejeros electorales con voz y voto, designados por el Consejo General, así como un representante por cada uno de los partidos, con derecho a voz. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y también el Vocal Secretario de la Junta Local concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto.

A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes. Para que sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero electoral que él mismo designe. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del Presidente.

Los Consejos Locales dentro del ámbito de su competencia tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Vigilar la observancia del Código Electoral y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;

b) Designar por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales, con base en las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales;

c) Resolver los medios de impugnación que les competan en los términos de la ley de la materia;

d) Registrar las fórmulas de candidatos a Senadores, por el principio de mayoría relativa;

e) Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente;

f) Efectuar el cómputo de Entidad Federativa de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente.

Los Consejos Locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción plurinominal, además de las atribuciones señaladas, tienen la tarea de recabar de los Consejos Distritales comprendidos en su respectiva circunscripción, las actas del cómputo de la votación de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional; realizar los cómputos de circunscripción plurinominal de esta elección; y turnar el original y las copias del expediente del cómputo de circunscripción plurinominal de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, en los términos de ley.

**c. Los Consejos Distritales.** Funcionan sólo durante el proceso electoral federal y se integran con un consejero Presidente designado por el Consejo General, quien en todo tiempo, fungirá a la vez como Vocal Ejecutivo Distrital; seis consejeros electorales designados por el Consejo Local correspondiente, quienes cuentan con voz y voto, y representantes de los partidos políticos nacionales, con derecho a voz. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. El Vocal Secretario de la Junta, será Secretario del Consejo Distrital y tendrá voz pero no voto.

A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso, los Consejos sesionarán por lo menos una vez al mes. Para que sesionen válidamente, es necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas, por el consejero electoral que él mismo designe. Tomarán sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, será de calidad el del Presidente.

En el ámbito de su competencia, tienen atribuciones para:

- a) Vigilar los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales;
- b) Determinar el número y la ubicación de las casillas;
- c) Insacular a los funcionarios de casilla;
- d) Registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa;
- e) Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral;
- f) Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el Presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral;
- g) Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de Diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de Diputados de representación proporcional;
- h) Realizar los cómputos distritales de la elección de Senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional;

- i) Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **4.3.1.2 Órganos Ejecutivos y Técnicos.**

Los órganos ejecutivos del IFE son los cuerpos permanentes responsables de la realización de todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para el desarrollo adecuado del proceso electoral. Los empleados de estos cuerpos colegiados son profesionales de carrera, seleccionados y entrenados en el Servicio Profesional Electoral, tal como lo previene la ley.

**a) La Junta General Ejecutiva.** El órgano más importante en esta área es la Junta General Ejecutiva, que será presidida por el Presidente del Consejo y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos del Registro General de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Dicha Junta se reunirá por lo menos una vez al mes, siendo sus principales atribuciones las siguientes:

- a) Proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto;
- b) Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores;
- c) Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral;
- d) Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica del Instituto;
- e) Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida de registro de algún partido político o agrupación política que se encuentre en cualquiera de los supuestos señalados para tal efecto;

Al frente de cada una de las direcciones de la Junta General, estará cada uno de los Directores Ejecutivos ya citados, los que serán nombrados por el Consejo General.

De esta manera, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se encarga, entre otros asuntos, de formar el Catálogo General de Electores; formar el Padrón Electoral; expedir la credencial para votar con fotografía; revisar y actualizar anualmente el Padrón Electoral; y formular, con base en los estudios que realice, el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos conoce de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas y realizar las actividades pertinentes; recibe las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos para constituirse como partido político o como agrupación política; ministra a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas el financiamiento público al que tienen derecho; realiza las actividades para que los partidos políticos ejerzan sus prerrogativas; y preside la Comisión de Radiodifusión.

Mientras que la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral: apoya la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales; elabora los formatos de la documentación electoral, para someterlos por conducto del Secretario Ejecutivo a la aprobación del

Consejo General; recaba de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales, copias de las actas de sus sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral; recaba la documentación necesaria e integrar los expedientes a fin de que el Consejo General efectúe los cómputos que conforme al COFIPE debe realizar; y lleva la estadística de las elecciones federales.

De la misma manera, la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral formula el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral, además de cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos de dicho Servicio Profesional; y lleva a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional.

A la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica le corresponde elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; preparar el material didáctico y los instructivos electorales; y orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; entre otras.

Y por último, la Dirección Ejecutiva de Administración se encarga de aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto; formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto; establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestal; atender las necesidades administrativas de los órganos del Instituto; y presentar al Consejo General, por conducto del Secretario Ejecutivo, un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del mismo Instituto.

**b) Las Juntas Locales Ejecutivas.** También son órganos permanentes que ejecutan las decisiones del IFE en cada una de las Entidades Federativas. Están integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, a saber: el Vocal Ejecutivo, quien presidirá la Junta y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario. Este último auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta.

Dichas Juntas sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de su competencia territorial, las siguientes atribuciones:

a) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales;

b) Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica;

c) Informar mensualmente al Secretario Ejecutivo sobre el desarrollo de sus actividades; y

d) Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales, en los términos establecidos en la ley de la materia.

**c) Las Juntas Distritales Ejecutivas.** En cada uno de los trescientos distritos electorales uninominales en que se divide el territorio de la República, existe una Junta Distrital Ejecutiva encargada del cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de las decisiones tomadas por el IFE en sus diversas instancias.

Estas Juntas se integran invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral, a saber: el Vocal Ejecutivo, quien presidirá la Junta, los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario, mismo que auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta.

Las Juntas Distritales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes y tienen como atribuciones:

- a) Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica;
- b) Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito;
- c) Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las Mesas Directivas de Casilla; y
- d) Presentar al Consejo Distrital para su aprobación, las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.

#### **4.3.1.3 Órganos de Vigilancia**

Estos órganos que adoptan la forma de Comisiones de Vigilancia, se integran por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores o, en su caso, los Vocales correspondientes de las Juntas Locales o Distritales Ejecutivas, quienes fungirán como Presidentes de las respectivas Comisiones; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un Secretario designado por el respectivo Presidente, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral. La Comisión Nacional de Vigilancia contará además, con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Dentro de las atribuciones de las Comisiones de Vigilancia se encuentran:

- a) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo con apego a la ley;
- b) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;
- c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; y
- d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

La Comisión Nacional de Vigilancia está facultada para conocer de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realice en materia de demarcación territorial. Sesionarán por lo menos una vez al mes y de cada sesión se levantará el acta que deberá ser firmada por los asistentes a la misma.

#### **4.3.1.4 Las Mesas Directivas de Casilla**

Como una autoridad electoral más, que emana de los órganos del IFE, se encuentran las Mesas Directivas de Casilla, reconocidas por mandato constitucional, conforme al artículo 41, como los órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el

escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales.

Las Mesas Directivas de Casilla como autoridad electoral tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Se integran con un Presidente, un Secretario, dos Escrutadores, y tres suplentes generales, designados conforme a un cuidadoso procedimiento de insaculación.

Los integrantes de las Mesas Directivas de Casilla, tienen como atribuciones: a) Instalar y clausurar la casilla; b) Recibir la votación; c) Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación; y d) Permanecer en la casilla desde su instalación hasta su clausura, entre otras.

#### **4.3.1.5 El Registro Federal de Electores**

El Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.

El IFE prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.

Dicho Registro está compuesto por las secciones: a) del Catálogo General de Electores; y b) del Padrón Electoral.

En el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años, recabada a través de la técnica censal total; mientras que en el Padrón Electoral constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores y de quienes han presentado la solicitud individual en que consten firma, huella digital y fotografía del ciudadano.

Las dos secciones del Registro Federal de Electores se formarán, según el caso, mediante: 1) La aplicación de la técnica censal total o parcial; 2) La inscripción directa y personal de los ciudadanos; y 3) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativas a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

Cabe señalar por último, que la propia constitución ha establecido que las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección del IFE serán públicas; y que, para garantizar que los actos y resoluciones de las mencionadas autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, se cuenta en nuestro derecho, con un órgano encargado de resolver jurisdiccionalmente las controversias que se susciten con motivo de la actuación de las mismas, como enseguida veremos.

#### **4.4 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Recordemos que, pese a que desde 1977 se introdujeron mecanismos de impugnación jurisdiccionales o administrativos en contra de actos o resoluciones de las autoridades electorales, el propósito de todos ellos fue favorecer, en mayor o menor medida, la observación del principio de legalidad en los mismos, es decir, la adecuación de la actividad electoral administrativa a lo previsto

por el legislador, sin que fuera posible hacer valer la inconformidad de los actos impugnados o de las leyes en los que se fundamentaran los mismos con la Ley Fundamental.

Así, desde la fecha indicada y hasta 1996, la función de garantizar que los actos y resoluciones de los órganos electorales se ajustaran al principio de legalidad, se encontraba conferida a un órgano jurisdiccional autónomo en la materia denominado Tribunal Federal Electoral, surgido con las reformas constitucionales de 1989 y el COFIPE de 1990 y que había sucedido a su vez al Tribunal de lo Contencioso Electoral, de carácter administrativo, producto de las reformas a la Constitución del año de 1986 y del Código Federal Electoral de 1987.

Es precisamente a partir de la reforma de 1996 cuando se establece constitucional y legalmente que la labor de declarar el derecho aplicable para resolver los conflictos que se presenten con motivo de los comicios está a cargo del TEPJF, en el que ni los partidos políticos, ni alguna otra autoridad o poder tienen injerencia. Es así como la indicada reforma vino a llenar una importante laguna en cuanto al control de constitucionalidad en el ámbito electoral (abarcando leyes, actos, resoluciones y derechos político-electorales de los ciudadanos, ya sea dentro del ámbito federal o local), reservando a la SCJN, en el artículo 105, fracción II de la Ley Fundamental, la facultad para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Se faculta por otra parte, al Tribunal Electoral, el control de constitucionalidad de los actos y las resoluciones de los órganos electorales, al establecer la fracción IV del artículo 41, que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votado y de asociación en los términos del artículo 99 de la propia Constitución, que establece textualmente que: "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".

Consecuentemente con lo anterior, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 94 de la Constitución, que preceptúa: "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".

"El hecho de que el Tribunal pertenezca al Poder Judicial y se encuentre inscrito en su estructura, de ninguna manera supone relaciones de subordinación: la función jurisdiccional sólo se subordina y debe obediencia a la ley, de manera que ni siquiera los órganos jurisdiccionales cuyas determinaciones son fiscalizadas por otros órganos de la misma naturaleza, pueden considerarse subordinados a éstos, pues cada Tribunal, en el ámbito de su específica competencia, declara lo ordenado por la ley, y es ésta la que manda sobre todas las autoridades públicas, incluyendo las jurisdiccionales, además de que ninguna autoridad jurisdiccional, legislativa o administrativa, tiene competencia para revocar o modificar las resoluciones del Tribunal Electoral, pues éste es la última instancia en la materia, y constitucionalmente se establece que sus resoluciones o sentencias son definitivas e inatacables, lo cual subraya su autonomía funcional".<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> El Sistema Mexicano de Justicia Electoral: Garantías del Sistema Mexicano de Justicia Electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, p. 57.

#### **4.4.1 Atribuciones**

Como ya lo mencionamos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con la única salvedad de la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales cuya resolución es competencia de la SCJN.

Por ello, en su carácter de máxima autoridad en la materia y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo arriba mencionado, así como por el artículo 41, fracción IV, y 60, párrafos 2º y 3º, del propio ordenamiento, y 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) el Tribunal Electoral tiene diversas atribuciones que pueden clasificarse en: normativas, administrativas y jurisdiccionales.

##### **a) Atribuciones Normativas**

El TEPJF goza de autonomía normativa debido a que la Constitución le otorga la atribución de dictar las normas generales que reglamentan su funcionamiento interno. Esta facultad reglamentaria que ordinariamente corresponde al Poder Ejecutivo, se otorga a dicho órgano colegiado a efecto de garantizar su independencia respecto del Ejecutivo, con base en la cual ha expedido su Reglamento Interno y diversos acuerdos generales para su adecuado funcionamiento. Cabe agregar así mismo, la facultad del referido Tribunal para establecer jurisprudencia obligatoria para sus propias Salas, así como para las autoridades federales y locales.

##### **b) Atribuciones Administrativas**

En forma adicional, el TEPJF goza de autonomía administrativa ya que le corresponde, con exclusividad, la atribución de manejar libremente su patrimonio, determinando a qué programas comprendidos dentro de su competencia, deberán aplicarse los recursos humanos, materiales y financieros a su disposición.

Por ello, le corresponde elaborar anualmente el proyecto de su Presupuesto y proponerlo al Presidente de la SCJN para su inclusión en el del Poder Judicial de la Federación, así como desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia (art. 186 fc. VI y VIII LOPJF).

Debemos precisar que a efecto de no distraer el trabajo jurisdiccional, las labores de administración de las finanzas, el personal y los bienes del Tribunal, están encomendadas a la comisión de Administración, que es una instancia especializada integrada por el Presidente del propio Tribunal, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. Los comisionados serán: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal, y el consejero designado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión con mayor antigüedad en el Consejo, así como el consejero designado por el Presidente de la República. El titular de la Secretaría Administrativa del Tribunal fungirá como secretario de la Comisión.

##### **c) Atribuciones Jurisdiccionales**

Esta es la principal función del TEPJF, el cual tiene, en términos generales, facultades jurisdiccionales para:

1. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre las elecciones federales de Diputados y Senadores;

2. Resolver, en una sola instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Una vez resueltas las que se hubieren interpuesto, la Sala Superior, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, realizará el cómputo final, 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.

La declaración de validez de la elección y la de Presidente electo formulada por la Sala Superior, se notificará a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, a efecto de que esta última ordene de inmediato, sin más trámite, la expedición y publicación del Bando Solemne a que se refiere la fracción I del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

3. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintos a los señalados en los números 1 y 2 anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las Entidades Federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política Federal, 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 electos;

c) Actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

d) Conflictos o diferencias laborales entre el TEPJF y sus servidores;

e) Conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores;

4. Resolver, en forma definitiva e inatacable, sobre la determinación e imposición de sanciones en la materia.

Cabe agregar además, que este órgano colegiado es un Tribunal de pleno derecho, pues cuenta con plena jurisdicción. En efecto, tal como lo establece el artículo 6 de la LGSMIME, tiene jurisdicción plena en asuntos de su competencia, ya que no sólo confirma, modifica o revoca los actos impugnados, pudiendo en estos casos o en cualquiera otro, en que las circunstancias lo exigieren, sustituirse a la misma y proveer en sus sentencias todo lo necesario para remediar la violación constitucional o legal cometida.

Con lo anterior se resuelve una larga controversia acerca de la naturaleza de los conflictos electorales. Efectivamente, durante el siglo antepasado se afirmó que en nuestro país estos conflictos no eran justiciables, pues su resolución obedecía siempre a los imperativos de la política y

los intereses partidistas, por lo que el incluirlos en la competencia del Poder Judicial desvirtuaría la naturaleza imparcial de dicho Poder, para convertirlo en escenario de disputas políticas.

Actualmente los conflictos electorales se resuelven a través del derecho y, por lo tanto, las resoluciones del TEPJF son jurídicas, es decir, obedecen al mandato de la Constitución y de la Ley, y deberán, en última instancia, resistir un análisis jurídico antes que político.

#### **4.4.2 Estructura orgánica**

Para el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales, y debido a las características y dimensiones geográficas de nuestro país, el TEPJF funciona con una Sala Superior y, en forma desconcentrada, con cinco Salas Regionales.

##### **4.4.2.1 Sala Superior**

Se integrará por siete magistrados electorales para un periodo de diez años improrrogables y es la única de carácter permanente. Tiene su sede en el Distrito Federal. Elige a su Presidente de entre sus miembros para un periodo de cuatro años, el cual también es Presidente del Tribunal Electoral. Bastará la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se tomarán por unanimidad, mayoría calificada en los casos expresamente señalados en las leyes o mayoría simple de sus integrantes.<sup>125</sup>

Para hacer la declaración de validez de Presidente Electo, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

Los magistrados electorales sólo podrán abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal o no hayan estado presentes en la discusión del asunto. En caso de empate el Presidente tendrá voto de calidad.

La Sala Superior nombrará a un secretario general de acuerdos y a un subsecretario general de acuerdos, a los secretarios, a los actuarios, así como al personal administrativo y técnico que se requiera para su buen funcionamiento, conforme a los lineamientos que dicte la Comisión de Administración.

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos

---

<sup>125</sup> Tanto los Magistrados de la Sala Superior como los de las Salas Regionales son 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 en terna del Pleno de la SCJN. Para la elección de los primeros y actuales Magistrados del Tribunal Electoral, se estableció que sería necesario el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores (a fin de requerir el consenso de diversos partidos políticos), si bien en la práctica todos fueron elegidos por unanimidad. Además de los requisitos relativos a su idoneidad e imparcialidad, los Magistrados Electorales integrantes de la Sala Superior deben satisfacer, cuando menos, los mismos requisitos exigidos para ser Ministro de la SCJN, en tanto que los Magistrados Electorales de las Salas Regionales deben satisfacer, al menos, los requisitos que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Véase art. 95 constitucional.

de la ley de la materia. Una vez resueltos los que se hubieren interpuesto, realizará el cómputo final, 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. Las decisiones que adopte la Sala Superior, serán comunicadas de inmediato a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para los efectos constitucionales correspondientes;

b) Los recursos de reconsideración que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de Diputados y Senadores;

c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones del Consejo General, del consejero Presidente, de la Junta General Ejecutiva del IFE, así como el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores;

d) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, durante el tiempo en que no se desarrollen procesos electorales federales;

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las Entidades Federativas, que violen un precepto de la Constitución y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de Diputados locales y de Diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el TEPJF pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

f) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio;

g) Los conflictos o diferencias laborales entre el TEPJF y sus servidores; y

h) Los conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

II. Las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, en los términos de la ley de la materia;

III. Apercibir, amonestar e imponer multas a aquellas personas que falten al respeto de algún órgano o miembro del TEPJF en las promociones que hagan o aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos o sin fundamento;

IV. Fijar la jurisprudencia obligatoria;

V. Conocer y resolver sobre las excusas o impedimentos de los magistrados electorales que la integran;

VI. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; entre otras.

#### **4.4.2.2 Salas Regionales**

El TEPJF cuenta con cinco Salas Regionales, mismas que deberán quedar instaladas a más tardar en la semana en que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integran por tres magistrados electorales para un periodo de ocho años improrrogables, salvo que sean promovidos a cargos superiores, y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.

Las circunscripciones plurinominales se integran por los Entes Federados de la siguiente manera (a partir del 12 de agosto de 1996, D.O.F.):

- I. Jalisco, Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Sinaloa y Sonora.
- II. Nuevo León, Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
- III. Veracruz, Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.
- IV. Distrito Federal, Guerrero, Michoacán y Morelos.
- V. Estado de México, Hidalgo, Puebla y Tlaxcala.<sup>126</sup>

En los casos de elecciones federales extraordinarias, la Sala Regional con competencia territorial en donde hayan de celebrarse, será convocada por el presidente del Tribunal, en los términos que acuerde la Comisión de Administración, para que se instale y funcione con el mínimo personal indispensable durante los plazos necesarios, a fin de resolver las impugnaciones que pudieren surgir durante las mismas.

Cada Sala Regional elige a su Presidente de entre sus miembros para cada proceso electoral en que deba funcionar. Para sesionar se requiere la presencia de los tres magistrados electorales y sus resoluciones se adoptarán por unanimidad o mayoría de votos. Los magistrados no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan excusa o impedimento legal (la ausencia temporal de un magistrado electoral, que no exceda de treinta días, será cubierta por el secretario general o, en su caso, por el secretario con mayor antigüedad de la Sala respectiva).

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá, entre otras, competencia para:

---

<sup>126</sup> El Estado mencionado en primer término es donde se encuentra la cabecera de la circunscripción plurinominal respectiva: Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Distrito Federal y Toluca.

I. Conocer y resolver durante la etapa de preparación de la elección en los procesos federales ordinarios, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los del Consejo General, del Consejero Presidente o de la Junta General Ejecutiva del IFE;

II. Conocer y resolver los juicios de inconformidad, que se presenten en las elecciones federales de Diputados y Senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones en los procesos federales ordinarios;

III. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable en los términos de la ley de la materia, los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar del ciudadano, que sean promovidos con motivo de los procesos electorales federales ordinarios;

IV. Calificar y resolver las excusas que presenten los magistrados electorales de la Sala respectiva; y

V. Encomendar a los secretarios y actuarios, la realización de diligencias que deban practicarse fuera de las instalaciones de la Sala.

#### **4.5 Otras Autoridades Electorales**

Como ya hemos visto, tanto las funciones administrativas de organización de las elecciones, como las jurisdiccionales de resolución de las controversias electorales en nuestro país, han sido conferidas al IFE y al TEPJF, que tienen el carácter de permanentes, especializadas y con autonomía funcional, lo cual permite un control interorgánico para asegurar la autenticidad y legalidad electoral.

Sin embargo, para algunos autores, además de los organismos ya mencionados, contamos en nuestro sistema jurídico con otras autoridades electorales que no son superiores pero tampoco inferiores a los órganos arriba citados, simplemente tienen una competencia y atribuciones distintas a ellos, estas autoridades son:

##### **4.5.1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación**

No podemos dejar de reiterar la relevante función que le corresponde al pleno de la SCJN, de conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad que, a partir de 1996, los partidos políticos, las minorías parlamentarias y otros sujetos legitimados pueden promover para plantear la posible contradicción entre una ley y una norma de carácter general y la Constitución; en caso de que la resolución de la Corte se apruebe por una mayoría de cuando menos ocho votos (de los once miembros que la integran), se podrá declarar la invalidez de las normas indicadas.

Así lo expresa el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Carta Magna que establece: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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 federales 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.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos".

#### **4.5.2 La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales**

La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, dependiente de la Procuraduría General de la República, tiene como atribución la persecución e investigación de los delitos electorales en el ámbito federal (establecidos y regulados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal), en tanto que el fincamiento de la responsabilidad y, en su caso, imposición de la pena respectiva es competencia de los tribunales penales federales (Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito).

Sin embargo, para nosotros, por tratarse sólo de un organismo administrativo encargado únicamente de perseguir e investigar los delitos en la materia, no constituye una autoridad electoral.

#### **4.5.3 Institutos y Tribunales Electorales Locales**

Debido a la naturaleza federal del sistema jurídico-político mexicano y dentro del marco de autonomía del que disfrutan respecto de su régimen interior los 31 Estados y el Distrito Federal, regulan sus propios procesos electorales, es decir, los relativos a la renovación de sus órganos Ejecutivo y Legislativo Locales, así como de sus Ayuntamientos o Delegaciones. Al respecto, cada Entidad Federativa asume las atribuciones relacionadas con la organización y calificación de las elecciones de sus autoridades locales, así como la resolución de los correspondientes medios de impugnación, a través de organismos administrativos y jurisdiccionales locales en materia electoral (comúnmente denominados, respectivamente, Institutos y Tribunales Electorales de una específica Entidad), autónomos en su funcionamiento e independientes en sus decisiones, en el entendido de que, las resoluciones de los órganos electorales locales correspondientes pueden ser impugnadas por razones de constitucionalidad, siempre y cuando sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, ante la Sala Superior del TEPJF.

Cabe agregar, por último, que el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Autoridades Federales, de los Entes Federados y de los Municipios, los Congresos Locales, en el ejercicio de sus competencias y las demás que determine la legislación, son consideradas también -para algunos tratadistas- como autoridades electorales.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Véase Ponce de León Armenta Luis, Derecho Político Electoral, 2ª edición, México, Porrúa, 1998.

#### **4.6 Reflexiones acerca de la nueva autoridad electoral: Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**

Como hemos podido observar brevemente, desde antes que se consumara la independencia de nuestro país hasta nuestros días, de manera lenta y difícil se han logrado avances en el desarrollo de la vida política y democrática. En el inicio de nuestra vida política independiente no contábamos con instituciones electorales, ni con un sistema de partidos, ni mucho menos con leyes justas y equitativas en materia electoral, y menos aún, con órganos confiables que administraran de manera efectiva los procesos comiciales, ni con Tribunales que conocieran y resolvieran las irregularidades e inconformidades que se presentaran en el desarrollo de los procesos electorales.

Debieron pasar muchos años, muchos conflictos, en fin, muchas dificultades para que en 1946, con la federalización de los procesos electorales y la consecuente creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, y sobre todo durante los últimos años (de 1977 a la fecha) con un número tal vez exagerado de reformas en la materia, (pero que acabaron con la desconfianza histórica de la celebración de las elecciones mexicanas) y por las que hoy podamos afirmar que nuestro país dispone ya de un marco institucional más confiable que permite administrar las elecciones (a través del IFE) y resolver disputas postelectorales (a través del TEPJF) de una forma limpia e imparcial.

En efecto, la creación de los órganos electorales más recientes, tiene su origen en las sucesivas modificaciones en su composición, en sus funciones y competencias, llevadas a cabo con el fin de construir órganos capaces de terminar con la gran desconfianza que tradicionalmente existía en México en todo lo que se refiere a la administración de los procesos electorales y la resolución de conflictos que se suscitaban con motivo de ellos, pues resultaba ya insostenible, sobre todo a partir de mediados de los años ochenta, que las elecciones en nuestro país no fueran limpias, ni transparentes, ni equitativas, y que el gobierno federal y los estatales siguieran preparándolas. Además, la evidencia histórica demostraba la tendencia a que los conflictos por lo electoral fueran cada vez más explosivos.

Alberto Begné Guerra, parafraseando a Ramón Cotarelo, afirma que si la transición democrática es en buena medida el producto de una serie de impotencias cruzadas, en tanto que ningún actor puede imponerse y requiere por tanto de la negociación y la búsqueda de acuerdos, en México se había llegado a ese punto, con especial énfasis después de 1988, y por ello la necesidad del acuerdo se había instalado ya: ningún partido político, ningún poder público, podía imponer su voluntad.

En ese sentido, el citado autor afirma también que las reformas que siguieron a las elecciones federales de 1988 y, en particular, las de 1994 y 1996, trazaron y cimentaron el camino de la transición a través de la construcción de un nuevo entramado normativo e institucional en materia electoral que hoy establece las condiciones necesarias para la expresión libre de la voluntad ciudadana en las urnas y para la resolución de las controversias que llegaron a suscitarse con motivo de ella.<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> "El IFE: Una Institución para la Democracia", en Orozco Henríquez, José de Jesús, (compilador), Administración y Financiamiento de las Elecciones, en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 441.

Pero (cabe preguntarse) ¿cómo logran los actores superar esa arraigada situación de desconfianza histórica de la organización de las elecciones a cargo del gobierno federal? Además, con las reformas electorales llevadas a cabo, sobre todo entre 1990 y 1996, ¿cómo se convencieron los llamados partidos de oposición de que la maquinaria del fraude del entonces partido oficial (PRI) había sido efectivamente desmantelada; que ahora sí iba a ser transparente el conteo de los votos, la competencia electoral equitativa y la resolución de las disputas postelectorales imparcial?

Pensemos por ejemplo, que los partidos pudieron haber acordado formar una "Comisión Electoral" constituida por todos ellos, para poder controlar el fraude electoral. Esto es, pudieron haber creado un "IFE" de partidos que diera a las fuerzas de oposición un poder de veto efectivo en la administración de las elecciones, y sin embargo, esto no sucedió así. En su lugar establecieron una estructura neutral apartidista para organizar las elecciones y resolver las disputas postelectorales.

Por ello, hemos afirmado desde el inicio de este capítulo, que en cuanto al terreno de las autoridades electorales, nuestra democracia ha dado pasos muy importantes, pasando del poder en manos de un partido un poder compartido. El procedimiento de designación de los consejeros del Consejo General del IFE, es un claro ejemplo, pues para ello se requiere el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, lo cual implica la necesidad de alcanzar un consenso entre los tres partidos principales: PAN, PRI y PRD.

Así, la creación de organizaciones y autónomas encargadas de la administración electoral y la resolución de conflictos, representan un enorme cambio con respecto al pasado. Con el establecimiento del IFE independiente, se terminó con la tradición de confiar la organización de las elecciones a la burocracia estatal central (a través de la Secretaría de Gobernación); mientras que con la introducción de Tribunales especializados e independientes para resolver las controversias electorales, se terminó con el sistema de la autocalificación legislativa y se rompió además con la vieja tradición de la no interferencia judicial en la política (en vigor desde la famosa controversia constitucional entre Vallarta e Iglesias en 1870).

Este hecho significó depositar la autoridad para la toma de decisiones en terceros confiables a través de la famosa "ciudadanización" de la administración electoral, y en jueces imparciales, la resolución de las disputas postelectorales por vías judiciales. Ambos movimientos concurren en su pretensión de sacar a los partidos contendientes fuera del proceso a través de órganos especializados autónomos a cargo de profesionales imparciales, en lugar de representantes de elección popular.

Es por eso que este espacio no lo dedicamos para dilucidar las (ciertamente) interesantes discusiones de los grandes teóricos en la materia a cerca de si la autoridad administrativa electoral (IFE) debe o no ser autónoma, es decir, debe pertenecer o no a un Poder de la Federación; o como lo afirman otros, el IFE es un "poder más", un "Cuarto Poder", pues para nosotros esa cuestión está siendo casi superada (con algunos aspectos que habría que estudiar más a fondo); en este sentido hacemos nuestras las palabras del Dr. Jaime Cárdenas Gracia cuando afirma que en el mundo entero ha cambiado la forma de entender la teoría de la división de poderes y que ésta ya no se concibe como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y recíprocas.

La teoría tradicional de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes; sin embargo, pese a que la citada teoría sigue manteniendo trascendencia, sólo se extrae de ella lo que importa: evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes. Por tanto, dicha teoría debe reformularse y aplicarse a los sistemas políticos contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes típicos y tradicionales. Estos órganos son conocidos en la actualidad como "Órganos Constitucionales Autónomos".<sup>129</sup>

Los Órganos Constitucionales Autónomos son concebidos como "...aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o tradicionales". A mayor abundancia, son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales y, para su funcionamiento ideal, no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio Constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y, por eso, es preciso que estén contemplados en la Constitución a fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente".<sup>130</sup>

Tal vez por ello, el autor que venimos comentando asegura que a diferencia de otros países en donde los Órganos Constitucionales Autónomos nacen del interés de los actores políticos y sociales para enfrentar los riesgos de la partidocracia, en México su origen y desarrollo busca enfrentar los excesos del Poder Ejecutivo, reducir las capacidades políticas del partido dominante con el propósito de propiciar confianza y credibilidad social en un momento de tránsito a la democracia, pues los esquemas de operación electoral del régimen nacido en 1929, además de presentar declives democráticos graves, eran disfuncionales para la gobernabilidad y cada vez más explosivos. Por eso, una de las demandas permanentes de las reformas electorales a partir de 1988, se centró en la independencia del órgano electoral y en sus procedimientos de integración.

Lo mismo sucede con la cuestión del Tribunal Electoral como máxima autoridad en la materia y su incorporación al Poder Judicial de la Federación, en la que opinamos con el actual Magistrado Electoral José Luis de la Peza<sup>131</sup> que el viejo escenario donde los conflictos políticos no tenían cabida dentro del control judicial ha quedado atrás y, en todo caso, respondió a particularísimas condiciones que han prevalecido en México hasta hace unos cuantos años.

En este sentido, no podemos calificar como bueno o malo el que la mencionada situación haya permanecido así por tanto tiempo. Lo cierto es que las características y efectos de los sistemas electorales son dependientes del lugar donde operan y hay que analizarlos en su relación con condiciones sociales concretas. De esta manera, nuestro país se encuentra inmerso en una etapa de cambios y perfeccionamiento de un sistema democrático en el que parece algo común someter las controversias electorales al dictamen de un Tribunal de estricto derecho, hecho que tiene como

---

<sup>129</sup> "Presente y Futuro de la Autonomía del Instituto Federal Electoral", en Orozco Henríquez José de Jesús, (compilador), Administración y Financiamiento de las Elecciones, en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo II, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 469.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 470.

<sup>131</sup> Notas Sobre la Justicia Electoral en México, pp. 860 a 862.

precedente el reclamo unánime de una efectiva vigencia de la Constitución y, por lo tanto, del Estado de Derecho. Este paso de institucionalizar el control judicial de los procesos electorales mediante un sistema estructurado de justicia electoral cuyo responsable es el TEPJF, se inscribe dentro de la tendencia democrática más avanzada.

Por otra parte, y lejos de abundar más sobre las cuestiones arriba apuntadas, lo que queremos resaltar aquí es precisamente que nuestras autoridades electorales, como producto de un proceso de cambio a la vez complejo y consistente, ofrece ya las garantías fundamentales para la expresión libre de la voluntad ciudadana en las urnas y para una auténtica competencia partidista.

En efecto, el diseño institucional del IFE ha permitido hasta ahora satisfacer la exigencia de organizar y administrar con eficiencia las elecciones, cumpliendo en tiempo y forma con las funciones y actividades operativas. Su estructura a nivel central y desconcentrada a nivel estatal y distrital, que permite una adecuada coordinación nacional, ha sido determinante para ello; así mismo, la capacidad de decisión y operación necesaria en el ámbito de las Entidades Federativas y los distritos electorales para la realización de los procedimientos que les corresponden por ley a las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales; y por otra parte, el Servicio Profesional Electoral, que ha permitido ir generando y acumulando entre sus miembros los conocimientos y la capacidad ejecutiva necesarios para el desarrollo de los programas institucionales en tiempo y forma, no obstante la complejidad de los instrumentos y procedimientos previstos en el COFIPE para la organización de los procesos electorales federales, también han sido fundamentales para su consolidación.

Así mismo, con la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, parece que ha desaparecido el punto que por más de un siglo sostuvo el viejo argumento que calificaba a las cuestiones electorales como 'políticas' y en consecuencia, las eximía del conocimiento del Poder Judicial. Con esto, se da un paso para que todos los actos de autoridad, incluso los de naturaleza político-electoral, puedan ser revisados por el órgano establecido para ese fin: el Poder Judicial. La ausencia de ese control judicial, tanto de la constitucionalidad como de la legalidad sobre tales actos, implicaría que transgresiones a la Constitución quedarán impunes, hecho que sería muy grave.

Por supuesto que el hablar de órganos que apenas rebasan los diez años de su creación, tienen errores y deficiencias que habrá que ir corrigiendo con base en la experiencia que se vaya acumulando para así poder consolidarlos; como es el caso de la *necesidad de afinar la coordinación nacional de las tareas ejecutivas y fortalecer la desconcentración de funciones dentro del marco normativo vigente; reafirmar la certidumbre, mantener la actualización y ampliar la cobertura de los instrumentos registrales; consolidar y perfeccionar los instrumentos, mecanismos y procedimientos destinados a garantizar condiciones de equidad en la competencia, especialmente los de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos; corregir deficiencias y perfeccionar los contenidos, métodos, materiales y documentos para la capacitación, integración y funcionamiento de las Mesas Directivas de Casilla; entre otros, para el caso del IFE; así como la necesidad de profesionalizar la función electoral y fortalecer la jurisdicción electoral mediante la supresión del carácter temporal de las Salas Regionales -para hacerlas permanentes-, entre otros aspectos de carácter procedimental, para el caso del TEPJF.*

Sin embargo, para nosotros el que estos órganos se hayan adaptado al proceso de cambio que nuestro país ha vivido en los últimos veinte años y, con mayor intensidad, desde finales de los

años ochenta, ha alcanzado un alto nivel de eficacia. El diseño y la evolución tanto del IFE como del TEPJF así lo expresan.

"Por supuesto que esas instituciones no son producto de una ingeniería iluminada, cupular, aislada de la lucha política real. Todo lo contrario; las demandas democratizadoras de grandes grupos y partidos han articulado las movilizaciones políticas nacionales en nuestros países y han sido el principal estímulo para la inversión de nuevos dispositivos jurídicos e institucionales".<sup>132</sup>

Por ello, la consolidación del diseño institucional que establece un sistema de equilibrios y controles destinados a generar certeza sobre la legalidad e imparcialidad de cada uno de los actos de las autoridades electorales en todos sus niveles, depende de la confianza y credibilidad que sobre su desempeño tengan los ciudadanos y los partidos políticos. Y si esa exigencia se ha traducido en instrumentos y procedimientos complejos para la organización de las elecciones y la resolución de conflictos electorales, no hay más que pagar el costo porque bien vale la pena.

La confianza y la credibilidad son condiciones necesarias para lograr los fines de la función electoral. De ellas depende la participación ciudadana en los procesos electorales, la asimilación de la alternancia en el ejercicio del poder público como la posibilidad clave de la normalidad democrática, y el procesamiento maduro y responsable de los triunfos y las derrotas electorales.

Por último, si bien es cierto que en la actualidad contamos con órganos eficientes e imparciales en la organización y resolución de conflictos electorales, también lo es que la existencia de procesos electorales confiables es una condición necesaria pero no suficiente para un régimen democrático. Debemos tener en cuenta también que el sólo hecho de que exista la ley no garantiza su efectividad, especialmente cuando las prácticas sociales no le dan contenido real.

Esto es más cierto en el caso de la legislación que se refiere a fenómenos políticos; establecer y aceptar las reglas del juego democrático es un avance importantísimo, pero es necesario poner en práctica dichas reglas. *Y esto lo decimos porque ya hemos sostenido a lo largo de este trabajo que, en general, nuestra sociedad no cuenta con una cultura política que le ayude a discernir que es lo que sí y lo que no le conviene aceptar en lo político y de los políticos, así como de los demás órganos e instituciones electorales.*

Ya hemos dicho también que para que un régimen democrático funcione, es necesario que los ciudadanos sean vigilantes y exigentes con el poder. De una ciudadanía que acepte la creencia de que las elecciones son el único método para acceder a los órganos de gobierno; que vele porque su derecho de voto sea respetado; que acepte los resultados del proceso electoral y que participe sin restricciones en los mecanismos creados para la toma de decisiones. Ello implica entonces, la existencia de una cultura política en el sentido antes expresado.

De acuerdo con lo anterior, para nosotros no puede haber más responsables directos para la promoción de la cultura democrática que los partidos. Y es que estos no tienen razón de existir sin los procesos electorales y sin el papel de mecanismos para la participación ciudadana, pues ellos son los únicos capacitados para competir legítimamente por los votos de los ciudadanos y por su participación en la toma de decisiones gubernamentales.

---

<sup>132</sup> Woldenberg Karakowsky, José, *op. cit.* p.371.

Los partidos políticos son los que necesitan el voto de los ciudadanos y deben ser los más interesados en que las elecciones constituyan la única vía legítima de acceder al poder; sin embargo, nuestros partidos no han asumido, hasta ahora, la responsabilidad de ser los organizadores de la ciudadanía mediante la promoción de la cultura democrática. De hecho, han declinado a realizar adoctrinamiento político, dejando el trabajo en manos de las instituciones creadas por el Estado.

En efecto, es un hecho conocido en nuestro país que el fomento de la cultura democrática se ha dejado en manos del IFE, que si bien gracias a la experiencia acumulada por este órgano en los últimos años, ha configurado estrategias que le han permitido intensificar las actividades de educación ciudadana y divulgación de la cultura política democrática, ampliar su cobertura, dirigir con mayor precisión los materiales que para tal fin se producen, y generar, así mismo, nuevos mecanismos de colaboración y apoyo con entidades públicas, privadas y sociales que compartan esos propósitos, también es cierto que no es suficiente. Ciertamente también el propio Estado, a través de la Secretaría de Educación Pública, contribuye –aunque en mínima medida- a ello, así como los Institutos Estatales Electorales.

Lo preocupante para nosotros es el hecho de que los partidos políticos, confiados en las manos del IFE, han dejado la responsabilidad de invertir en la formación de ciudadanos con cultura política, lo que significa renunciar a la formación del capital más importante para su existencia y del cual dependen.

Así, el oficio democrático de los partidos políticos mexicanos resulta nulo en cuanto a la formación de ciudadanos con cultura política. Esto nos lleva a pensar que las leyes electorales no garantizan aún que los partidos políticos y los ciudadanos sostengan prácticas democráticas. Más bien están diseñadas para delimitar el campo de las reglas del juego y sólo se abocan a poner freno a las prácticas que corrompen los procesos electorales en detrimento de la aceptación como legítimo de su resultado; y buscan una distribución más equitativa de las oportunidades para los partidos políticos involucrados.

Así pues, los partidos políticos son los responsables directos de la falta de cultura política democrática. Ellos son los obligados a crear ese sustento de prácticas sociales que necesitan las leyes electorales. Ojalá que, así como se les exige a nuestras autoridades electorales que cumplan cada vez mejor con sus funciones, así se obligue a los partidos políticos a cumplir con las suyas, especialmente las que se refieren al adoctrinamiento político democrático de los ciudadanos.

**CAPÍTULO 5**  
**LA CALIFICACIÓN ELECTORAL**

## 5.1 Breves antecedentes

La calificación de las elecciones es el momento o etapa culminante del proceso electoral. A través de la cual se determina, en última instancia, la validez de las elecciones de los titulares de los órganos de representación que tienen en ese mecanismo de designación, su fundamento legítimo.

La determinación de dicha validez, se basa en el examen sobre la elegibilidad de los representantes electos y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional que se hayan expedido. Mientras no finalice la calificación de una elección, los triunfos proclamados a partir de los resultados electorales, deben considerarse provisionales.

Desembocan en ella -la calificación- las acciones de un impresionante número de ciudadanos, funcionarios electorales, a quienes se confían tareas que van desde la instalación de las casillas hasta la recepción y escrutinio de los votos, sin olvidar también las largas jornadas de los partidos políticos en la preparación y supervisión del proceso electoral, así como las del órgano calificador que se apresta a definir con la mayor objetividad, el sentido de la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Así pues, con la calificación concluyen los actos electorales propiamente dichos y se da inicio a la integración formal de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, conforme a las disposiciones constitucionales y legales relativas.

No obstante, la calificación de las elecciones plantea el problema sobre cuál debe ser la autoridad responsable de realizarla. Al respecto, los especialistas señalan dos criterios básicos: a) Que la tenga a su cargo el mismo órgano representativo cuyos integrantes surgieron de la elección, en cuyo caso se habla de "autocalificación"; y b) Que corresponda a un órgano diferente al que tuvo su origen en el proceso electoral, también conocida como "heterocalificación". Ambos criterios se sustentan en el principio de división de poderes, y si bien el fin común es el de encontrar la manera idónea para calificar las elecciones, uno y otro presenta ventajas y desventajas. Los partidarios de la autocalificación consideran que cada poder es independiente de los otros dos, razón por la cual éstos no deben inmiscuirse en los asuntos que no son de su competencia. En tal sentido, se afirma que el Poder Legislativo es independiente y por ello no puede ser sometido a la fiscalización del Ejecutivo o del Judicial.

De acuerdo con la autocalificación, a las mismas Cámaras que integran el Congreso les compete la calificación de la elección de cada uno de sus integrantes. Se le denomina también "sistema de calificación política" porque da prioridad a la ponderación política de las controversias que llegan a presentarse sobre la regularidad del proceso electoral, dada su propia naturaleza.

Sin embargo, en contra de la autocalificación se argumenta fundamentalmente que los Colegios Electorales de las Cámaras Legislativas que la realizan, actúan a la vez como juez y parte interesada, en virtud a que se integran con todos o algunos de los presuntos representantes populares surgidos precisamente de las elecciones que son objeto de la calificación misma. Mientras que a su favor se argumenta la exigencia de salvaguardar la continuidad de los órganos del Estado, el respeto al principio de la autogeneración del Poder Legislativo y la legitimidad de la negociación interpartidista apegada a derecho en el seno de los Colegios Electorales.

Por su parte, los defensores de la heterocalificación estiman que cualquier irregularidad en el desarrollo de una elección tiene que ver con la impartición de justicia para dirimir controversias, función que, de acuerdo con el principio de división de poderes, corresponde al Poder Judicial. Por

ello, conforme a este criterio de calificación, se afirma que deben ser los tribunales ordinarios los que se hagan cargo de dicha calificación electoral.

A la heterocalificación se le conoce también como "sistema de calificación jurisdiccional" ya que da importancia sobre todo a los aspectos jurídicos inherentes al desarrollo de los procesos electorales. Sus detractores argumentan que violenta la división de poderes, al propiciar la ingerencia de órganos correspondientes a uno de ellos en la integración y funcionamiento de otro poder; mientras que sus defensores aseguran que la autonomía del órgano calificador, garantiza en mayor medida un desempeño objetivo e imparcial para resolver, con apego a derecho, las irregularidades que surjan del análisis del proceso electoral.

Cabe agregar por último, que en algunas legislaciones se ha establecido un sistema que puede calificarse de "mixto", pues participa tanto del contencioso político como del contencioso jurisdiccional; esto es, en el sistema mixto se establece que la calificación la haga el Congreso, pero se admite recurso contra la decisión de éste.

Así, hecha una breve exposición de los principales sistemas que se utilizan para calificar las elecciones, y antes de emitir nuestra opinión al respecto, conviene adentrarnos a la evolución que ha tenido el sistema de solución de conflictos electorales en nuestro país, el cual ha transitado de una naturaleza predominantemente política a otra plenamente jurisdiccional, pudiéndose distinguir tres etapas:

#### **5.1.1 Etapa del contencioso político (1824-1987)**

La gran mayoría de los tratadistas coincide en que la regulación legal de los procesos electorales y las reglas referentes a la resolución de controversias en la materia, tienen una vieja trayectoria en la historia de nuestro país, pues opinan que es con la Constitución de Cádiz con la que se inicia el proceso histórico a través del cual se ha regulado la calificación electoral en México.

Dicho ordenamiento regulaba un sistema electoral indirecto en tercer grado para la elección de Diputados a Cortes, a través de un sistema de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Era en estas últimas en donde se elegía al Diputado por mayoría absoluta y a doble vuelta, en caso de que no se reuniera dicha mayoría.

La elección la presidía el párroco y después de misa solemne se elegían a once compromisarios (electores primarios) que a su vez, se reunían en una junta electoral de partido, donde se elegía a los electores de partido, los que en ceremonia parecida a la antes descrita, se reunían en la capital de la provincia para elegir al Diputado.

En los artículos 112 a 117 del ordenamiento que venimos comentando, se establecía la integración de dos comisiones nombradas a pluralidad de votos por los presuntos Diputados; la primera de ellas formada por cinco miembros, que tenía la encomienda de examinar los poderes de todos los Diputados; y la segunda, constituida con tres integrantes, que hacían lo propio con quienes componían la primera comisión.

Para que los Diputados realizaran su encomienda, era menester contar con las copias de las actas de las elecciones provinciales. Conviene destacar también, que las reuniones de las juntas preparatorias eran a puerta cerrada. Si del análisis que se practicara para determinar la legitimidad de la elección no se encontraba nada anormal, entonces se procedía a tomar el juramento al Diputado. Finalmente, cabe mencionar que una vez emitida una resolución por las juntas

preparatorias, no se admitía ningún medio de impugnación y se convertía en verdad jurídica definitiva, inatacable e inmodificable.

Así, a partir de la calificación de las credenciales de los electores de partido hasta la instalación de las Cortes, tanto en el año de su renovación como en el siguiente, el sistema imperante en ese Texto Supremo fue el de la autocalificación pura, sistema calificativo y de elección, que fue también copiado por la Constitución de Apatzingán de 1814, ordenamiento que si bien careció de vigencia práctica, en cuanto al tema objeto de nuestro estudio, precisó como atribución exclusiva del Supremo Congreso el reconocer y calificar los documentos que presentaran los Diputados elegidos por las provincias y recibirles el juramento que debían otorgar para su incorporación al mismo.

En 1824 aparece el primer texto constitucional netamente mexicano, que fue una Constitución de corte liberal que regulaba un sistema legislativo bicameral. Dicho ordenamiento estableció en su artículo 9º que las calidades de electores se prescribirían constitucionalmente por las Legislaturas de los Estados, a las que también correspondería reglamentar las elecciones conforme a los principios establecidos en la propia Constitución.

Ese documento, en lo que era similar al de Cádiz, es que establecía la elección indirecta de Diputados en juntas electorales. Lo novedoso fue que la elección de Senadores era hecha por las Legislaturas Locales por mayoría absoluta de votos. La elección de Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Corte, era hecha por las Legislaturas Locales por mayoría de votos y en caso de que ésta no se lograra, la Cámara de Diputados lo elegiría. Por lo que toca a la calificación presidencial, vicepresidencial y de los Ministros de la Corte, era competencia de la propia Cámara Baja.

Por lo que hace a la calificación electoral de cada Cámara, el Ordenamiento Supremo que venimos comentando, prescribía en su artículo 35 que "Cada Cámara calificará las elecciones de sus respectivos miembros, y resolverá las dudas que ocurran sobre ellas", por lo que el sistema de autocalificación permaneció igual.

La utilización del sistema autocalificativo se vio interrumpida con la entrada en vigor de las denominadas "Siete Leyes", que conformaban la Constitución Centralista de 1836. En la Segunda de esas Leyes, que regulaba al Supremo Poder Conservador (órgano político encargado del control de la constitucionalidad de los actos de los tres Poderes clásicos) se facultaba a ese órgano para calificar las elecciones de los miembros del senado; mientras que en la Tercera de las Siete leyes, que regulaba todo lo relacionado al Poder Legislativo, se facultaba al propio senado para calificar las elecciones de los Diputados, y a éstos únicamente se les concedía competencia para calificar si en sus miembros se daban o no, las calidades requeridas por la ley.

Fuera de esta normatividad constitucional, que regulaba un sistema heterocalificativo por órgano político y legislativo, las leyes electorales que se dictaron entre 1823 y 1847, introdujeron pocas innovaciones en el sistema electoral, tal y como se estableció en la Constitución de Cádiz de 1812. Destaca, sin embargo, el hecho de que en 1830, con las reglas para las elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República, se introdujo cambios en la geografía electoral, al abandonar la parroquia e introducir la sección electoral, la cual estaría a cargo de un comisionado, el que entregaría las boletas a los ciudadanos para sufragar y estaría encargado de formar el padrón electoral, que entregaba a la Junta Electoral Primaria. Esta creación del padrón produjo la posibilidad de que los ciudadanos pudieran reclamar la entrega de boletas derivada de su

inclusión o exclusión indebida en ese documento. La junta electoral primaria resolvería de manera definitiva e inatacable.

Así mismo, "... el 14 de junio de 1843, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, Constitución de corte centralista, se introdujo otra novedad al establecer por primera vez causales de nulidad a las que se sujetaría la actuación de los órganos electorales, estableciendo en su artículo 168 que ninguna elección podría considerarse nula sino por alguno de los motivos siguientes: 1º Falta de calidades constitucionales en el electo; 2º. Intervención o violencia de la fuerza armada en las elecciones; 3º. Falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho a votar en las elecciones que no sean primarias; y 4º. Error o fraude en la computación de votos".<sup>133</sup>

Es en 1857 cuando entra en vigor un nuevo texto constitucional en el que destaca, entre otros aspectos, el sufragio universal, el sistema de elección indirecta en primer grado, el escrutinio secreto y la desaparición del senado de la República.

En efecto, dicho ordenamiento dividió al Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, depositando al primero de ellos en el Congreso de la Unión, mismo que estaba integrado exclusivamente por Diputados electos de manera indirecta, en primer grado y en escrutinio secreto. En materia calificativa, el encargado de llevar a cabo dicha función, de acuerdo con la mencionada Ley Suprema, era el propio Congreso de la Unión, en cuyo artículo 60 expresaba que "El Congreso califica las elecciones de sus miembros y resuelve las dudas que ocurran sobre ellas".

La Constitución Federal de 1857 estuvo vigente hasta la promulgación de la actual Constitución de 1917, sin embargo, durante este periodo se aprobaron y publicaron distintas leyes electorales. En todas ellas se preservó el principio de autocalificación de las elecciones, sin modificaciones relevantes.

Dichos ordenamientos fueron: Ley Orgánica Electoral de 12 de febrero de 1857; Ley Electoral de Ayuntamientos de 1º de noviembre de 1865; Decreto sobre la Elección de Senadores publicado el 15 de diciembre de 1874, que se destaca toda vez que mediante esta reforma se restauró la Cámara de Senadores, misma que otorgó la facultad a la propia Cámara para calificar las elecciones de sus Miembros; Ley Electoral de 18 de diciembre de 1901; Ley electoral de 19 de diciembre de 1911, y Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916.

De entre estas leyes, la de 1911 sobresale porque en ella se regulaba un sistema electoral indirecto en primer grado con una autocalificación intermedia de las credenciales de los presuntos electores a cargo de los "Colegios Electorales Sufragáneos". En esos Colegios, se podía decretar la nulidad de una elección con base en alguna de las causales reguladas en la propia ley, las que tenían que haber sido probadas mediante actas notariadas presentadas ante la casilla respectiva hasta antes de las cinco de la tarde. En caso de que esto no pudiera efectuarse, el hecho se consignaba ante el juez local respectivo, para que realizara la investigación correspondiente, presumiéndose siempre válida la elección.

---

<sup>133</sup> Martínez Porcayo, José Fernando O., "Evolución de la Justicia Electoral en México", en Orozco Enríquez, J. Jesús (compilador), Justicia Electoral en el Umbral del Siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo III, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 1235.

Si la sentencia del juez declaraba nula la elección, el Colegio Electoral lo haría también. Esta ley, que mediante una reforma efectuada en 1912 permitió por primera vez en nuestro país la elección directa de un poder -que fue el Legislativo-, también permitió la intervención de un poder externo, que en este caso fue el Judicial Local, en materia de calificación electoral.

Continuando con el orden cronológico de los diversos ordenamientos que regularon la calificación electoral, el Constituyente de 1917 fue muy escueto: "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable". Esta disposición, contenida en el artículo 60 de la Carta Magna procuraba salvaguardar el principio de autonomía de Poder Legislativo, al evitar que en la composición de cada Cámara intervinieran entidades ajenas. No obstante, la cuestión iba más allá, dado que lo dispuesto en la fracción I del artículo 74 del propio ordenamiento, atribuía en exclusividad a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones señaladas por la ley respecto a la elección de Presidente de la República.

Como se puede observar, la Constitución Federal de 1917 sólo disponía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros, sin especificar la integración de los Colegios Electorales, remitiendo para tal efecto a la legislación reglamentaria. "No obstante ello, la ley de 6 de febrero de 1917 mantuvo los Colegios Electorales con un número restringido de integrantes: 15 para la calificación de Diputados; 9 para la de Senadores, y 31 Diputados para la de Presidente de la República".<sup>134</sup>

Posteriormente, la Ley para Elecciones de Poderes Federales de 2 de julio de 1918, expedida bajo el régimen presidencial de Venustiano Carranza, pretendió instrumentar los mandamientos constitucionales en materia electoral. Dicha ley ordenaba que cada Cámara calificaría las elecciones de sus integrantes, y agregaba que las resoluciones emitidas por éstas, serían definitivas e inatacables. Mencionaba así mismo, en los artículos 101 a 105, la forma en que todo ciudadano mexicano podía reclamar la nulidad de una elección directamente ante la Cámara de Diputados o de Senadores, según la elección de que se tratara.

Por otro lado, pero continuando con nuestra exposición, recordemos que es hasta 1946, con la aprobación de la Ley Electoral Federal, cuando se inicia un nuevo período histórico de la organización electoral en nuestro país, que se caracteriza por la federalización de los organismos responsables de la preparación y vigilancia de los comicios, y es a partir de entonces que se crean instancias federales a nivel central, local y distrital, estableciéndose un amplio catálogo de atribuciones y funciones de las mismas.

En el cuerpo del citado ordenamiento, ya se encuentra un capítulo dedicado exclusivamente a la calificación de las elecciones (capítulo X). No obstante, la mencionada ley electoral únicamente se limitó a reglamentar, en una forma bastante escueta (arts. 127 y 128), la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión, encargada por el artículo 60 constitucional a cada una de las Cámaras que lo integran. Pero existía una reglamentación más amplia y detallada del precepto constitucional antes citado, en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con el cual, al término de las elecciones federales para la renovación del Poder Legislativo, antes de la fecha señalada por la Constitución para la instalación del Congreso, los presuntos Diputados y Senadores que hubieran obtenido mayoría de votos, se deberían reunir en las respectivas Cámaras en Juntas Preparatorias, erigiéndose en Colegio

---

<sup>134</sup> Núñez Jiménez, Arturo, La Reforma Electoral..., *op. cit.*, p. 140.

Electoral, para proceder al examen, calificación y resolución definitiva de la elección de cada uno de sus miembros (arts. 2 a 7 del citado Reglamento).

Estas disposiciones continuaron vigentes con ligeras modificaciones hasta 1977 -e incluso con posterioridad a esa fecha- en la Ley Electoral Federal de 1951 y la de 1973, periodo en que si acaso destaca la reforma de 1963 mediante la que se establece la figura de los Diputados de Partido, estableciendo las reglas para la calificación de las elecciones de los miembros de la Cámara Baja en los siguientes términos:

"La Cámara de Diputados calificará la elección de sus propios miembros. Su resolución será definitiva e inatacable.

Para esta calificación, se observarán las siguientes disposiciones:

I. En primer término, resolverá sobre la elección de los Diputados que hubiesen obtenido mayoría de votos en su distrito;

II. Enseguida, efectuará el cómputo total de votos emitidos en la República para conocer de la elección de los Diputados de Partido;

III. Con base en el artículo 54 de la Constitución Política de la República, determinará el número de Diputados de Partido a que tenga derecho cada uno de los partidos políticos nacionales y sin deducir los votos en los distritos en donde hubieren alcanzado mayoría;

IV. A continuación, formulará una lista de los candidatos de cada partido que resultaren con derecho a ser Diputados de Partido, anotándose en riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el país, y procederá a hacer la declaratoria respectiva;

V. Serán Diputados de partido suplentes los que hayan figurado como suplentes de los respectivos candidatos propietarios que resulten electos" (art. 127 de la Ley Electoral Federal de 1951).

Por lo demás, las referidas legislaciones siguieron conservando el sistema de calificación electoral como facultad exclusiva de cada Cámara. Lo mismo sucedía con el cómputo y calificación de la elección de Presidente de México como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; pero en lo esencial, el sistema de autocalificación no presentaba cambios importantes desde la Constitución de Cádiz, situación que, en opinión de Rafael Estrada Sámano, trajo consigo consecuencias bochomosas:

"Los vívidos relatos de José María Téllez y Vicente Lombardo Toledano, permiten derivar fácilmente el desprecio que ambos tendrían acerca del sistema que se utilizó para calificar sus propias elecciones como Diputados al Congreso de la Unión. Era en verdad muy difícil aprobar que existiera como sistema para calificar las elecciones de los legisladores un procedimiento, que por su olvido absoluto del derecho y de la ética política, llevó a alguien a la máxima desesperación, como sucedió con Jorge Meixueiro, candidato a Diputado Federal en 1943, que prefirió quitarse la vida en la tribuna de la Cámara en lugar de defender su caso ante el Colegio Electoral, sabedor de lo remoto que hubiera sido el que dicho Colegio modificara el dictamen que le negaba el triunfo y la curul".

"Posteriormente, en relación con los Diputados de Partido que se introdujeron en nuestro orden jurídico en 1963, mediante reformas que fueron recibidas como "saludables" para nuestra incipiente democracia, el Colegio Electoral significó desesperante frustración. Cuando menos en tres ocasiones (1964, 1967 y 1970), la comisión dictaminadora encargada de formular las listas de los Diputados de Partido, lo hizo como le vino en gana, sin ajustarse a los porcentajes mínimos que para acreditar Diputados de Partido exigía la Constitución a los partidos políticos y sin respetar el orden decreciente de los sufragios obtenidos por los candidatos de los partidos minoritarios. Por supuesto, dichas listas fueron aprobadas por el Colegio Electoral en 'resolución definitiva e inatacable'".<sup>135</sup>

No obstante, la crítica más rígida que se hizo contra el Colegio Electoral fue la de su inconstitucionalidad, ya que el artículo 60 de la Carta Magna establecía que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros, y lo que los ordenamientos reglamentarios establecían era la facultad de esa calificación, no a favor de las Cámaras, sino de las reuniones formadas por los presuntos Diputados y Senadores, reuniones que evidentemente no eran la Cámara de Diputados ni la de Senadores en ejercicio, en el momento de ser instalado el mencionado órgano electoral.

Incluso, otros autores, políticos y militantes partidistas manifestaron que el sistema de autocalificación desconocía el principio general del derecho según el cual, nadie debe ser juez y parte en una causa; se dijo también que otro principio con frecuencia violado en las sesiones del Colegio Electoral, es el que se traduce en el derecho fundamental de todo hombre a no ser condenado sin haber sido llamado, oído y vencido en el procedimiento.

Dados los referidos acontecimientos y sobre todo, dada la expresión casi unánime de opiniones contrarias al sistema tradicional del Colegio Electoral que exigían la adopción del sistema contencioso jurisdiccional,<sup>136</sup> era de esperarse que con la reforma política de 1977 se introdujeran cambios trascendentes en el sistema de calificación electoral.

Sin embargo, no fue así. Aprobada dicha reforma política, el artículo 60 constitucional insistió en el sistema de autocalificación a través del Colegio Electoral, si bien dándole intervención en el de la Cámara Baja a los presuntos Diputados electos en circunscripciones plurinominales. Por primera vez, el precepto incluyó las expresiones "Colegio Electoral", "presuntos Diputados" y "presuntos Senadores", anteriormente utilizadas sólo en las disposiciones reglamentarias del mismo artículo 60, que únicamente se refería a "las Cámaras".

Conforme a lo anterior, originalmente se estableció que el Colegio Electoral se integraría por 60 presuntos Diputados electos según el principio de mayoría relativa, y 40 presuntos Diputados electos con el entonces también adoptado principio de representación proporcional. En el primero de los casos, los 60 presuntos serían aquellos que, habiendo obtenido su constancia de mayoría de la

---

<sup>135</sup> En: Coloquio: Sistemas de Calificación Electoral: Conclusiones para México, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992, p. 113.

<sup>136</sup> Para ilustrar el caso, basta con citar las declaraciones de reconocido jurista Andrés Serra Rojas, quien durante las audiencias públicas que se celebraron con miras a reformar las disposiciones en la materia, llegó a afirmar: "Mientras no se reforme el artículo 60 de la Constitución, no habrá reforma política. ¿Por qué razón? Porque yo no considero conveniente que las Cámaras sean las que resuelvan sobre la legalidad de la elección. Yo considero que debe ser una entidad exactamente como la Comisión Federal Electoral, que la concibo mucho más elevada, la concibo como una Corte Electoral Federal. En cincuenta años de maestro universitario, hasta este momento, nunca he vivido la democracia en mi país; hasta hoy -yo fui Diputado y Senador- jamás he sentido la existencia de la democracia". Citado por Rafael Estrada Sámano, *op. cit.*, p. 98.

Comisión Federal Electoral, hubieren logrado la más alta votación; en el segundo, aquellos electos en las circunscripciones plurinominales que hubieren obtenido la votación más alta.

La nueva disposición pretendía evitar las inconveniencias materiales que representaba la integración de una asamblea de hasta 400 miembros. La legitimidad del cuerpo calificador se pretendía derivar de la "mayor representatividad" que asistía a los más votados. Por otra parte, al prohibir el acceso del partido mayoritario a la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se garantizaba la presencia de la oposición en por lo menos un 40% del total del órgano calificador, independientemente de los escaños que pudieran corresponderle por triunfos conforme al otro principio.

Como un intento para lograr una mayor objetividad en los resultados de la elección, en la reforma que se comenta, se estableció el recurso de reclamación ante la SCJN contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma. No obstante, aunque la Corte considerara que se habían cometido violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, sólo estaba facultada para hacerlo del conocimiento de la Cámara, a quien correspondería emitir una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Por la misma reforma, en el artículo 97 constitucional, párrafo tercero, se estableció que la SCJN estaría facultada para llevar a cabo la averiguación de algún hecho o hechos violatorios del voto público en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección, de alguno de los Poderes de la Unión. No obstante, también se estableció que los resultados de la investigación se harían llegar oportunamente a los órganos competentes.

Por lo que hace a la calificación de la elección presidencial, ésta seguía conservándose como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados; y en cuanto al senado, el Colegio Electoral de éste, se integraría con aquellos que obtuvieren de la Legislatura de la Entidad correspondiente y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, declaratoria de Senador electo.

Estas disposiciones generaron problemas al aplicarse en las elecciones de 1979, razón por la cual en 1981 se llevó a cabo una reforma legal que determinó que de los 100 integrantes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, 60 debían haber sido electos en distritos uninominales, siendo designados libremente por el partido político que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría, y los otros 40 debían ser de representación proporcional nominados por los demás partidos, en correspondencia al porcentaje de votos obtenidos por cada uno de ellos.

Cabe aclarar que las referidas disposiciones estuvieron vigentes hasta 1986, pero la calificación electoral se contemplaba como una fase independiente reglamentada básicamente en la LOCGEUM, pues en la LFOPE ya no se contenía ningún capítulo referente a la multitudada calificación electoral.

### **5.1.2 Etapa del contencioso mixto (1987-1996)**

Tomando en cuenta los antecedentes que se han expuesto en el presente capítulo: las críticas hechas al sistema que estuvo vigente hasta 1977; los evidentes defectos del artículo 60 constitucional surgido de la reforma política de ese año, y la manifestación unánime de los partidos de oposición a favor del sistema contencioso jurisdiccional, era de esperarse que de nuevo se

buscara realizar modificaciones substanciales encaminadas a resolver el problema de la calificación electoral deficiente y abusiva.

Así, al plantearse la posibilidad de una nueva reforma político-electoral, se volvió a presentar la oportunidad para mejorar el sistema de calificación electoral. Junto con la iniciativa que presentó el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, hubo una más que cinco partidos políticos presentaron (PAN, PSUM, PMT, PDM y PRT). Ambas iniciativas fueron consideradas por las comisiones de la Cámara de Diputados en un solo dictamen.

Por una parte, el mencionado Presidente propuso, entre otras cosas, que en el primer párrafo del artículo 60 constitucional se restableciera el principio de que cada Cámara calificara la elección de sus miembros y resolviera las dudas que hubiese sobre ellas; sin embargo, en los dos siguientes párrafos del artículo se hablaba separadamente del Colegio Electoral de cada una de las dos Cámaras y de su integración; finalmente se proponía que paralelamente al establecimiento del principio de que corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, se establecería que la ley secundaria determinara los órganos que tendrían a su cargo esta función y la corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, estableciendo además los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustaran a lo dispuesto por la Constitución y a las leyes secundarias, e instituyendo un Tribunal que tendría la competencia que la ley determinara y cuyas resoluciones serían obligatorias, pero podrían ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, los cuales continuarían siendo la última instancia en la calificación de las elecciones.

Mientras que por parte de los cinco partidos de oposición arriba mencionados, planteaban la creación de un Tribunal Electoral imparcial formado en una parte por los individuos propuestos por los partidos, en otra, por ciudadanos electos por insaculación o sorteo; y, en una tercera parte, por Ministros de la SCJN. Naturalmente este organismo estaría dotado de jurisdicción plena, esto es, de la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para todos los interesados, las situaciones jurídicas que se presentaran en materia electoral.

Después de intensos debates en que los Diputados discutieron el mencionado dictamen y sobre el que recayó a la iniciativa de Código Federal Electoral, también enviada al Congreso por el Presidente de la Madrid, la oposición insistió en sus puntos de vista acerca de la necesidad de cambiar radicalmente el sistema de calificación electoral; sin embargo, la oprimiente mayoría del entonces partido oficial (PRI), apoyó sin reservas la propuesta del Ejecutivo Federal. Lo mismo sucedió en el senado y en las Legislaturas Locales.

Así, con la renovación político-electoral de 1986-1987 se introdujo en nuestro país, por primera vez en su historia, un sistema mixto para calificar las elecciones de los integrantes del Poder Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Fue así que se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de los poderes públicos, cuya propuesta e introducción se debió a los reclamos para desaparecer al polémico recurso de reclamación a cargo de la SCJN desde 1977.

Dicho Tribunal tenía como objetivo principal resolver con apego a derecho las controversias que se presentaran entre los contendientes participantes en las elecciones, aún cuando se preservó que la última palabra en la materia la siguieran teniendo los Colegios Electorales antes referidos.

Según el artículo 60 constitucional, entonces reformado, indicó que "Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas". En el caso de la

Cámara Baja, el Colegio respectivo debería integrarse con todos los presuntos Diputados, por lo que pasaron a ser 500: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional, siempre que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral. De esta manera, se pasó a la conformación de un Colegio Electoral universal, debido a que se argumentó en la exposición de motivos de las reformas constitucionales, que nunca había habido un criterio objetivo para fijar su número en 100 (y en la proporción de 60 de mayoría y 40 de representación, y que se dejaba en "estado de indefensión" a los demás presuntos Diputados).

En el caso del senado, el Colegio Electoral se integraría tanto con los presuntos Senadores que hubiesen obtenido la declaración de mayoría de las respectivas Legislaturas Estatales y de la Comisión permanente del Congreso de la Unión tratándose del Distrito Federal, como con los Senadores de la anterior Legislatura que continuasen en el ejercicio de su encargo. Para la calificación de la elección de Presidente de la República, se ratificó que sería facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, constituida en Colegio Electoral con tal propósito.

Al establecerse la relación entre los Colegios Electorales y el Tribunal de lo Contencioso Electoral, se determinó de hecho que las resoluciones emitidas por este órgano al dirimir las controversias de que conociera, sólo tendrían el carácter de recomendaciones para los propios Colegios, los cuales podrían modificarlas por ser la última instancia en la calificación de las elecciones. Para tal efecto, las resoluciones de los Colegios serían definitivas e inatacables.

El sistema mixto de calificación electoral se aplicó por primera vez en el proceso electoral de 1988, sin embargo fue un proceso controvertido, puesto que se estableció un plazo de solo 15 días para cumplir con sus funciones, presentándose situaciones sumamente problemáticas durante el desarrollo de los trabajos a cargo del Colegio Electoral de la Cámara Baja, lo que llevó a hablar del riesgo de una crisis constitucional derivada del hecho de que no pudiera instalarse en tiempo y forma el Congreso de la Unión.

Debido a ello, "...se pusieron de manifiesto tres insuficiencias de carácter estructural y funcional, las cuales explicaron en parte la problemática confrontada. La primera de ellas tuvo que ver con el hecho de que el Colegio Electoral se hubiese constituido con la totalidad de los presuntos Diputados, precisamente cuando su número se había ampliado de 400 a 500. Evidentemente un número tan grande hizo más difícil la deliberación racional sobre las impugnaciones y la toma de decisiones con apego a derecho. En segundo término, se evidenciaron las insuficientes atribuciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral para cumplir adecuadamente su cometido y darle firmeza a sus resoluciones; y por último, la reglamentación obsoleta del trabajo legislativo también desempeñó un papel relevante en la difícil y compleja calificación de las elecciones de Diputados y de Presidente de la República. Al respecto, la falta de bases mínimas para el trabajo de los Colegios, incidió en que estos se convirtieran más en tribunas para la impugnación política, que en instancias calificadoras con rigor jurídico".<sup>137</sup>

Por tales motivos, en 1989 la calificación de las elecciones fue objeto de modificaciones con la intención de rectificar dichos errores; sin embargo, como resultado de las reformas constitucionales y de la entrada en vigor del COFIPE en 1990, se mantuvo el principio de la autocalificación, según el cual "Cada Cámara calificará la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de representación proporcional, a fin de declarar cuando proceda la validez de la elección" (art. 60 constitucional, primer párrafo).

<sup>137</sup> Núñez Jiménez, Arturo, *La Reforma Electoral...*, *op. cit.*, p. 143.

Sin embargo, la nueva redacción del artículo 60 constitucional introdujo importantes modificaciones a la forma de integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, así como a las reglas para el funcionamiento de este y del de la Cámara de Senadores, reforzando su papel en el contexto de sistema mixto de calificación que también contempla la intervención del Tribunal Federal Electoral como órgano jurisdiccional autónomo, dotado de competencia para conocer, entre otros, del recurso para objetar los resultados electorales, aun cuando las resoluciones recaídas a dicho recurso eran susceptibles de ser revisadas y, en su caso, modificadas.

En lo relativo a la composición del Colegio Electoral de la Cámara Baja, se dispuso que se integraría sólo con 100 presuntos Diputados y no con 500 como ocurría anteriormente. Los miembros de dicho Colegio debían ser designados por los partidos, indistintamente entre sus Diputados electos por mayoría relativa o por representación proporcional, en correspondencia al porcentaje de curules que cada uno de ellos hubiere obtenido en relación al total con que se integraba la Cámara de Diputados.

En el caso del senado, su Colegio Electoral siguió integrándose con los 64 presuntos Senadores. Mientras que para la calificación de la elección del Presidente de la República, se conservó como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual debería erigirse en Colegio Electoral para cumplir esa función.

Así mismo, en virtud a las reformas introducidas al texto del artículo 60 constitucional, también por primera vez se dispuso un mínimo de reglas sobre cómo deberían proceder los Colegios Electorales para calificar las elecciones de sus miembros. Con tal propósito, el mencionado precepto previó dos tipos de casos al disponer que:

"Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el Tribunal, serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, salvo que existan hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente".

Enseguida, dispuso: "Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existen violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho".

Como se puede ver, en el primer tipo de casos, los Colegios Electorales debían dictaminar y aprobar en sus términos las constancias otorgadas a los presuntos legisladores. La única excepción a esta regla se daba cuando existieran hechos supervenientes que obligaran al respectivo Colegio a revisar la elección de que se tratara.

En el segundo de los casos, los Colegios Electorales estaban obligados a respetar las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral sobre las controversias que se hubieren sometido a su consideración. Sólo podían ser modificadas fundando y motivando en la ley las razones para hacerlo, y siempre que lo aprobara la mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión del Colegio Electoral competente.

No obstante, con el entonces texto vigente del artículo 60 constitucional y con el COFIPE, que lo reglamenta, se prefirió mantener la combinación de los dos sistemas de calificación electoral, el contencioso político y el contencioso jurisdiccional, que ya se había introducido con la reforma

política de 1977. Se mantiene también la prevalencia del primero de dichos sistemas y simplemente se sustituye en su función de opinante a la que había sido relegada la SCJN.

Con lo anterior se consideró nuevamente la necesidad de acabar con el sistema de autocalificación de las elecciones y continuar transitando en el de la calificación jurisdiccional, con su consecuencia directa e inmediata, seguir fortaleciendo al Tribunal Federal Electoral.

La reforma constitucional y legal de 1993 trajo consigo la desaparición del sistema de autocalificación, al ser eliminados los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y Senadores, conservando la calificación de la elección de Presidente Constitucional a la Cámara Baja.

Efectivamente, el artículo 60 de nuestra Carta Magna, estableció que el IFE declararía la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las Entidades Federativas; otorgaría las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y haría la asignación de Senadores de primera minoría, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de la propia Constitución y el COFIPE. Se precisó igualmente que el propio instituto haría la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional. De acuerdo con este dispositivo, la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores, podían ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.

Para suplir la función anteriormente encargada a los Colegios Electorales, esta reforma fortaleció al Tribunal Federal, con la integración de una Sala de Segunda Instancia que, de conformidad con el artículo 60 constitucional, tantas veces mencionado, tenía la facultad de revisar las resoluciones de las Salas del Tribunal Electoral, recaídas a los recursos de inconformidad a través de los cuales se podía impugnar la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados o Senadores, hechas por los órganos correspondientes del IFE.

Los fallos de la Sala de Segunda Instancia recaídos al recurso de reconsideración, así denominado en ese entonces por el COFIPE, tenían el carácter de definitivos e inatacables.

### **5.1.3 Etapa del contencioso plenamente jurisdiccional (1996 a la fecha)**

El 22 de agosto de 1996 se publicó en el D.O.F. el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución; mientras que las respectivas modificaciones a la ley reglamentaria, fueron publicadas el 22 de noviembre del mismo año, entre las que destacamos aquellas que se encuentran vinculadas al tema que nos ocupa, entre cuyas líneas esenciales:

- Sustituye al Tribunal Federal Electoral con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
- Llevó a cabo una distribución de competencias en materia de control constitucional de las leyes, actos y resoluciones de las autoridades electorales, reservando el primero de ellos a la SCJN, a través de la facultad que se le otorga por el artículo 105, fc. II, de la Ley Fundamental, para conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Se encarga por otra parte al TEPJF el control constitucional de los actos y resoluciones de los órganos electorales, señalando así la fracción IV del artículo 41 que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema

de medios de impugnación que 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 la propia Constitución, que establece textualmente: "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".

- Consecuentemente con lo anterior, se incorpora el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 94 constitucional, que establece: "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".

- Se crea por primera vez en nuestro país una ley procesal en materia electoral a la que se denomina "Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral" (LGSMIME).

- Finalmente, sustituye la calificación electoral de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por órgano legislativo, que existió en nuestro país por más de 18 décadas, al reservar esta facultad por primera vez en la historia de México a un órgano jurisdiccional, precisamente el TEPJF, pues el artículo 99 constitucional señala claramente que: "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".

Fue así como el sistema mexicano de justicia electoral pasó a ser de naturaleza plenamente jurisdiccional, y la decisión última sobre todo conflicto electoral, así como la calificación de Presidente de la República, han dejado de ser facultad de órganos de naturaleza política para quedar a cargo de órganos de naturaleza jurisdiccional.

## **5.2 La calificación de las elecciones en la legislación vigente**

Después de conocer la evolución del sistema de calificación en nuestro país, nos abocamos enseguida al estudio de esta actividad, tal como se reglamenta en legislación vigente, encontrando su fundamento principal en el artículo 60 de la Carta Magna que a la letra expresa:

"El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las Entidades Federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de Senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

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\*.

Sin embargo, es necesario señalar que, como procedimiento previo a la calificación de las elecciones, debe realizarse el cómputo de cada uno de los votos sufragados en las urnas, a través de las distintas instancias competentes para ello, que va desde las Mesas Directivas de Casilla hasta su última instancia que es el TEPJF.

Una vez cerrada la votación, los integrantes de la Mesa Directiva procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla, levantando un acta para cada elección en que se hace constar:

- a) El número de votos emitidos a favor de cada partido político o candidato;
- b) El número total de las boletas sobrantes que fueron inutilizadas;
- c) El número de votos nulos;
- d) Una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere; y
- e) La relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos al término del escrutinio y cómputo.

Al término del escrutinio y cómputo, levantadas las actas correspondientes de cada elección, las que deben ser firmadas sin excepción por todos los funcionarios y los representantes de los partidos políticos que actuaron en la casilla, se formará un expediente de casilla con un ejemplar del acta de la jornada electoral; un ejemplar del acta final de escrutinio y cómputo; y los escritos de protesta que se hubieren recibido, remitiendo también, en sobres por separado, las boletas sobrantes inutilizadas y las que contengan los votos válidos y los votos nulos para cada elección.

Para garantizar la inviolabilidad de la documentación anterior, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres, se forma un paquete en cuya envoltura firman los integrantes de la Mesa Directiva de Casilla y los representantes que así lo decidan.

Cumplidas las acciones anteriores, los Presidentes de las Mesas Directivas de Casilla, deben fijar avisos en lugar visible del exterior de las mismas con los resultados de cada una de las elecciones, los que son firmados por el Presidente y los representantes de partido que así deseen hacerlo. Acto seguido, el Secretario de la Mesa Directiva levanta constancia de la hora de clausura de la casilla, la que es firmada por los funcionarios y los representantes de los partidos que así lo deseen.

Una vez clausuradas las casillas, los Presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al Consejo Distrital que corresponda, los paquetes y los expedientes de casilla, para lo cual, éste adoptará previamente al día de la elección, las medidas necesarias para que los paquetes con los expedientes de las elecciones puedan ser recibidos en forma simultánea.

### **5.2.1 Cómputos distritales para la elección de Diputados, Senadores y Presidente de la República, y declaración de validez de la elección de Diputados de mayoría relativa**

Los Consejos Distritales llevan a cabo la recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes en que se contengan los expedientes de casilla para realizar el cómputo distrital, que no es más que la suma de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral. Para tal efecto, dichos órganos celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, para realizar el cómputo de cada una de las elecciones en forma sucesiva e ininterrumpida hasta su conclusión.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 246 del COFIPE, el cómputo de las elecciones debe hacerse en el orden siguiente: a) El de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; b) El de la votación para Diputados; y c) El de la votación para Senadores; sin embargo, solo para efectos de nuestra exposición, iniciaremos primeramente con el cómputo de la elección de Diputados, para continuar con el de Senadores y concluir con el de Presidente de la República.

Así, conforme a las reglas que establece el artículo 247 del citado ordenamiento, el cómputo distrital de la votación para Diputados, se llevará a cabo de acuerdo al siguiente procedimiento:

a) Se abrirán los paquetes que contengan los expedientes de la elección que no tengan muestras de alteración y siguiendo el orden numérico de las casillas; se cotejará el resultado del acta de escrutinio y cómputo contenida en el expediente de casilla con los resultados que de la misma obre en poder del Presidente del Consejo Distrital. Si los resultados de ambas actas coinciden, se asentará en las formas establecidas para ello;

b) Si los resultados de las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del Presidente del Consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente.

c) Cuando existan errores evidentes en las actas, el Consejo Distrital podrá acordar realizar nuevamente el escrutinio y cómputo señalados en el inciso anterior;

d) A continuación, se abrirán los paquetes con muestras de alteración y se realizarán, según sea el caso, las operaciones señaladas en los incisos anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada respectiva;

e) La suma de los resultados, después de realizar las operaciones indicadas en los incisos anteriores, constituirá el cómputo distrital de la elección de Diputados de mayoría que se asentará en el acta correspondiente;

f) Acto seguido, se abrirán los paquetes en que se contengan los expedientes de las casillas especiales, para extraer el de la elección de Diputados y se procederá en los términos de los incisos a) al d);

g) El cómputo distrital de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional;

h) El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 del COFIPE; e

i) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

Una vez concluido el cómputo y emitida la declaración de validez para la elección de Diputados, el Presidente del Consejo Distrital expedirá la constancia de mayoría y validez a quien hubiese obtenido el triunfo, salvo el caso de que los integrantes de la fórmula, fueren inelegibles.

Por otra parte, el procedimiento de cómputo distrital de la votación para Senador, atendiendo a las reglas que señala el artículo 249, se sujetará al procedimiento siguiente:

a) Se harán las operaciones señaladas en los incisos a) al d) del artículo 247 arriba mencionado, mismas que damos aquí por reproducidas;

b) Acto seguido, se procederá a extraer los expedientes de las casillas especiales relativos a la elección de Senador y se realizarán las operaciones referidas en el inciso anterior;

c) El cómputo distrital de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos anteriores y se asentará en el acta correspondiente a esta elección;

d) El cómputo distrital de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los incisos a) y b) anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a la elección de representación proporcional; y

e) En el acta circunstanciada de la sesión se harán constar los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

De la misma manera, conforme al artículo 250 del ordenamiento que se comenta, en el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se observará el procedimiento siguiente:

a) Igualmente se realizarán las operaciones señaladas en los incisos a) al d) del artículo 247 del mismo Código;

b) Acto seguido, se procederá a extraer los expedientes de las casillas especiales relativos a la elección de Presidente y se realizarán las operaciones referidas en el inciso anterior;

c) El cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será el resultado de sumar las cifras obtenidas según los dos incisos anteriores, y se asentará en el acta correspondiente a esta elección; y

d) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieren durante la misma.

Al término de la sesión de cómputo distrital, los Presidentes de los Consejos Distritales fijarán en el exterior de sus locales, los resultados de cada una de las elecciones.

Así mismo, cada órgano distrital, a través de su Presidente, deberá integrar tanto el expediente del cómputo de la elección de Diputados de mayoría relativa, como el de la elección de Diputados de representación proporcional; también integrará los expedientes de cómputo de la elección de Senadores por mayoría relativa y representación proporcional, respectivamente, y por último, el expediente de calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; cada uno de ellos con las correspondientes actas de las casillas, el acta de cómputo distrital de mayoría relativa o representación proporcional, según corresponda, el acta circunstanciada de la sesión de cómputo y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.

Una vez integrados los expedientes, dicho funcionario procederá a:

a) Remitir a la Sala competente del Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con éste, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada del expediente del cómputo distrital y, en su caso, la declaración de validez de la elección de Diputados de mayoría relativa;

b) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación respectivo al Tribunal Electoral, el expediente del cómputo distrital que contenga las actas originales y cualquier otra documentación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De la documentación contenida en el expediente de cómputo distrital enviará copia certificada al secretario ejecutivo del IFE. Cuando se interponga el medio de impugnación correspondiente se enviará copia del mismo;

c) Remitir, una vez cumplido el plazo para la interposición del medio de impugnación, a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la fórmula de candidatos a Diputado de mayoría que la hubiese obtenido; así como un informe de los medios de impugnación que se hubieren interpuesto. De la documentación contenida en el expediente de cómputo distrital, enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del IFE. Cuando se interponga el medio de impugnación se enviará copia del mismo a sendas instancias;

d) Remitir al Consejo Local de la Entidad, el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de Senador por ambos principios. De las actas y documentación contenida en el expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del IFE; y

e) Remitir al correspondiente Consejo Local con residencia en la cabecera de circunscripción, el expediente del cómputo distrital que contiene las actas originales y copias certificadas, y demás documentos de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional. De las actas y documentación contenidas en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del IFE.

### **5.2.2 Cómputos de Entidad Federativa de la elección de Senadores por ambos principios, y declaración de validez de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa**

A través del cómputo de Entidad Federativa, cada uno de los Consejos Locales determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, la votación obtenida en esta elección en su correspondiente Entidad Federativa.

Para cumplir ese propósito, los Consejos Locales celebrarán sesión el domingo siguiente al día de la jornada, para efectuar el cómputo de Entidad Federativa correspondiente a la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa y la declaratoria de validez de la propia elección. En este cómputo:

- a) Se tomará nota de los resultados que consten en cada una de las actas de cómputo distrital;
- b) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de Entidad Federativa de la elección de Senador;
- c) El Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para Senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad; y
- d) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de las fórmulas para Senador que hubiesen obtenido el triunfo y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación.

Asimismo, en la sesión arriba mencionada, se efectuará el cómputo de Entidad Federativa correspondiente a la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, asentando los resultados en el acta correspondiente, la cual se determinará mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de esta elección, sujetándose, en lo conducente, a las reglas establecidas en los incisos a), b) y d) anteriores.

Hecho lo anterior, según lo ordena el artículo 257 del COFIPE, "El Presidente del Consejo Local deberá:

- a) Expedir, al concluir la sesión de cómputo de Entidad Federativa y de declaración de validez de la elección de Senadores de mayoría relativa, las constancias de mayoría y validez a las fórmulas para Senador que hubiesen obtenido el triunfo, y la constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación de la Entidad. En el supuesto de que los integrantes de alguna de las fórmulas que hubiesen obtenido el triunfo fueren inelegibles, no se expedirá la constancia de que se trate, sin perjuicio de otorgarla a la otra fórmula registrada en la lista del partido que hubiera obtenido la mayoría de la votación. Si fueren inelegibles los integrantes de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación, la constancia se expedirá a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva;
- b) Fijar en el exterior del local del Consejo los resultados del cómputo de Entidad Federativa de esta elección por ambos principios;
- c) Remitir a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Senadores, copia certificada de las constancias expedidas a las fórmulas para Senador que hubiesen obtenido el triunfo de mayoría relativa; la de asignación expedida a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación de la Entidad; así como un informe de los medios de impugnación interpuestos;

d) Remitir al Tribunal Electoral, cuando se hubiere interpuesto el medio de impugnación correspondiente, junto con éste, los escritos de protesta y el informe respectivo, así como copia certificada de las actas cuyos resultados fueren impugnados y de las actas del cómputo de Entidad, en los términos previstos en la ley de la materia; y

e) Remitir, una vez transcurrido el plazo para la interposición del medio de impugnación correspondiente, al Secretario Ejecutivo del IFE, copia certificada del acta de cómputo de Entidad por ambos principios, copia de los medios de impugnación interpuestos, del acta circunstanciada de la sesión y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral.

### **5.2.3 Cómputos de representación proporcional en cada circunscripción**

Cada uno de los Consejos Locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, realiza el cómputo de circunscripción plurinominal, sumando los resultados anotados en las actas de cómputo distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de Diputados por el principio de representación proporcional en la propia circunscripción.

Para tal efecto, el domingo siguiente a la jornada electoral y una vez realizados los cómputos de Entidad Federativa de la elección de Senadores por ambos principios, dicho órgano procederá a realizar el cómputo de la votación para las listas regionales de Diputados electos según el principio de representación proporcional.

El procedimiento para el cómputo de circunscripción plurinominal se sujetará, conforme al artículo 260, al procedimiento siguiente:

a) Se tomará nota de los resultados que consten en las actas de cómputo distrital de la circunscripción;

b) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de la votación total emitida en la circunscripción plurinominal; y

c) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo y los incidentes que ocurrieran.

Acto seguido, el Presidente del Consejo Local que resida en la capital cabecera de la circunscripción plurinominal deberá publicar en el exterior de las oficinas los resultados obtenidos en los cómputos de la circunscripción; así mismo, integrará el expediente del cómputo de circunscripción con los expedientes de los cómputos distritales que contienen las actas originales y certificadas, el original del acta de cómputo de circunscripción, la circunstanciada de la sesión de dicho cómputo y el informe del propio Presidente sobre el desarrollo del proceso electoral; y finalmente, remitirá al secretario ejecutivo del IFE, una copia certificada del acta de cómputo de circunscripción y del acta circunstanciada de la sesión del mismo, para que los presente al Consejo General del mismo Instituto, junto con las copias certificadas respectivas de los cómputos distritales.

### **5.2.4 Las constancias de asignación proporcional**

#### **5.2.4.1 Para Diputados electos**

El Consejo General del IFE procederá a la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional, una vez resueltas por el TEPJF las impugnaciones que se hayan

interpuesto en los términos previstos en la ley de la materia y a más tardar el 23 de agosto del año de la elección, conforme a las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

El artículo 41, fracción II, párrafo 8, en relación con el artículo 60, de la Constitución Política, establecen que el IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, las actividades relativas a los cómputos, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de Diputados electos por el principio de mayoría relativa y representación proporcional en cada uno de los distritos electorales uninominales, en los términos del artículo 54 del mismo ordenamiento.

A su vez, este último artículo señala, precisamente, las bases para la asignación de Diputados de representación proporcional en los siguientes términos: "Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; 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; al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independientemente 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".

De igual forma, el artículo 178, párrafo 4, del COFIPE, señala que: "La solicitud de cada partido político para el registro de las listas completas de candidaturas a Diputados por el principio de representación proporcional para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse... de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para Diputados por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca".

Ahora bien, con la intención de que se comprendan de mejor manera las reglas de asignación de curules por representación proporcional, nos permitiremos ilustrarlas con los resultados de las elecciones federales celebradas el día 2 de julio del año 2000.

De esta manera, una vez realizados los cómputos distritales y locales cabecera de circunscripción plurinomial, así como a las resoluciones emitidas por el TEPJF a los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos y coaliciones,<sup>138</sup> en contra de la elección de Diputados por el principio de representación proporcional,<sup>139</sup> la votación para cada partido político y coalición, quedó integrada de la siguiente manera:

---

<sup>138</sup> Recordemos que en las elecciones celebradas en el año 2000, el PAN y el PVEM conformaron la coalición denominada "Alianza por el Cambio"; mientras que el PRD, PT, CDPPN, PSN y PAS, conformaron la coalición llamada "Alianza por México".

<sup>139</sup> En contra de los cómputos distritales, locales y locales cabecera de circunscripción plurinomial se interpusieron 108 juicios de inconformidad, de los cuales 83 fueron interpuestos en contra de los cómputos de la elección de Diputados por ambos principios, juicios tramitados por los respectivos Consejos Distritales y Locales cabecera de circunscripción, sustanciados y resueltos por el TEPJF. Asimismo, se interpusieron dos recursos de reconsideración en contra de las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral en contra de la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa, en las que se resolvió desechar de plano por improcedente.

<b>Partido Político o coalición</b>	<b>Votación Total Emitida</b>	<b>Porcentaje</b>
Coalición "Alianza por el Cambio"	14, 323, 649	38.28%
Partido Revolucionario Institucional	13, 800, 306	36.88%
Coalición "Alianza por México"	6, 990 143	18.68%
Partido de Centro Democrático	430, 812	1.15%
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	273, 615	0.73%
Democracia Social Partido Político Nacional	703,532	1.88%
Candidatos no registrados	30,452	0.08%
Votos nulos	868,516	2.32%
<b>Votación total emitida</b>	<b>37,421,025</b>	<b>100%</b>

Conforme a la votación referida, el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CDDPN, PSN y PAS, cumplieron con los requisitos señalados en las fracciones I y II del artículo 54 constitucional, para tener derecho a que les sean asignados Diputados por el principio de representación proporcional, mientras que el PCD, PARM y DSPPN no obtuvieron el 2% de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones plurinominales, por cuya razón estos partidos políticos no tienen derecho a que les sean asignados Diputados por el referido principio, según lo ya establecido.

Ahora bien, con base en lo previsto por el artículo 12, párrafos 1, 2, y 3, del COFIPE: "1. para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas. 2. en la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de Diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida, la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos. 3. ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios. 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 a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos 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".

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la votación nacional emitida, es la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el 2%, los votos de candidatos no registrados y los votos nulos, quedando la votación nacional emitida integrada de la siguiente manera:

Votación total emitida	= 37, 421, 025
Votos nulos	= 868, 516
Votos de partidos que no obtuvieron 2%	= 1, 407, 959 (PCD, PARM y DSPPN)
Votos candidatos no registrados	= 30, 452
Votación nacional emitida	
37, 421, 025 – (868, 516 + 1, 407, 959 + 30, 452)	= 35, 114, 098

Luego, en términos de lo señalado por el artículo 13, párrafos 1, 2 y 3 del código de la materia, se establece que: "Para la asignación de Diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto a la fracción III, del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: a)

Cociente natural; y b) Resto mayor. 2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 Diputados de representación proporcional. 3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aun hubiese diputaciones por distribuir".

Por su parte, el artículo 14, párrafo 1, incisos a) y b), señala que: "Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente: a) Se determinarán los Diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural; y b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules".

Así mismo, el artículo 16 del citado código, prevé que: "Determinada la asignación de Diputados por partido político... y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue: a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta para obtener el cociente de distribución; b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de Diputados que en cada circunscripción plurinomial se le asignarán; y c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren Diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinomial cuente con cuarenta diputaciones". Finalmente, con base en lo dispuesto por el artículo 17 del multicitado código electoral, "En todos los casos, para la asignación de los Diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas".

Con lo antes expuesto, para proceder a la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional, debe observarse en primer término, el mecanismo para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura, la cual se integra -como ya se dijo- por el cociente natural, dividiendo la votación nacional emitida entre los doscientos Diputados de representación proporcional por asignar, quedando de la siguiente manera:

$$\text{Cociente natural: } \frac{35,114,098}{200} = 175,570$$

Posteriormente, se determina el número de curules que le corresponde a cada partido político o coalición, dividiendo la votación obtenida por cada partido o coalición entre el cociente natural, y el resultado en números enteros será el número de curules que les corresponde, a saber:

Partido político o coalición	Asignación de curules
Alianza por el Cambio	$\frac{14,323,649}{175,570} = 81.5836$ 81
Partido Revolucionario Institucional	$\frac{13,800,306}{175,570} = 78.6028$ 78
Alianza por México	$\frac{6,990,143}{175,570} = 39.8139$ 39
<b>Total</b>	<b>198</b>

En virtud a que las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, señalan que: "Ningún partido político podrá contar con más de 300 Diputados por ambos principios" y "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 a su porcentaje de votación nacional emitida..."; se procede a la verificación de que ningún partido político o coalición se ubique en el supuesto de la sobrerepresentación.

Partido o coalición	Votación	Porcentaje + 8	Total de Diputados "MR" y "RP"	Supuesto de sobrerepresentación
Alianza por el Cambio	14, 323, 649	38.28% + 8 = 46.28%	143 + 81 = 224	500 X 46.28/100 = 231.35
PRI	13, 800, 306	36.88% + 8 = 44.88%	132 + 79 = 211	500 X 44.88/100 = 224.35
Alianza por México	6, 990, 143	18.68% + 8 = 26.68%	25 + 40 = 65	500 X 26.68/100 = 133.40

De acuerdo a lo anterior, ningún partido político ni coalición se ubica en el supuesto de la fracción V del artículo 54 constitucional, y de conformidad con lo establecido por la fracción VI del mismo artículo; y por los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del COFIPE, las diputaciones por el principio de representación proporcional se adjudicaran a los partidos políticos y coaliciones con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales emitidas a su favor, quedando de la siguiente manera:

Votación por circunscripción	Cociente de distribución	Alianza por el Cambio	Partido Revolucionario Institucional	Alianza por México
1ª Circunscripción 3, 590, 989 + 2, 996, 787 <u>885, 635</u> 7, 473, 411	<u>7,473, 411</u> 40 = 186, 835	<u>3, 590, 989</u> 186, 835 = 19.2201	<u>2, 996, 787</u> 186, 835 = 16. 0397	<u>885, 635</u> 186, 835 = 4. 7401
2ª Circunscripción 3, 187, 754 + 3, 018, 359 <u>742, 838</u> 6, 948, 951	<u>6,948, 951</u> 40 = 173, 723	<u>3, 187, 754</u> 173, 723 = 18. 3496	<u>3, 018, 359</u> 173, 723 = 17.3745	<u>742, 838</u> 173, 723 = 4. 2759
3ª Circunscripción 2, 083, 393 + 2, 833, 696 <u>1, 513, 620</u> 6, 430, 709	<u>6,430, 709</u> 40 = 160, 767	<u>2, 083, 393</u> 160, 767 = 12.9590	<u>2, 833, 696</u> 160, 767 = 17.6261	<u>1, 513, 620</u> 160, 767 = 9.4149
4ª Circunscripción 2, 925, 480 + 2, 407, 895 <u>1, 908, 987</u> 7, 242, 362	<u>7,242, 362</u> 40 = 181, 059	<u>2, 925, 480</u> 181, 059 = 16.1576	<u>2, 407, 895</u> 181, 059 = 13.2989	<u>1, 908, 987</u> 181, 059 = 10.5434
5ª Circunscripción 2, 536, 033 + 2, 543, 569 <u>1, 939, 063</u> 7, 018, 665	<u>7,018, 665</u> 40 = 175, 466	<u>2, 536, 033</u> 175, 466 = 14.4531	<u>2, 543, 569</u> 175, 466 = 14.4960	<u>1, 939, 063</u> 175, 466 = 11.0509

Por lo anterior, la asignación por circunscripción plurinominal por cociente de distribución, correspondiente a cada partido político o coalición, queda integrada de la siguiente manera:

Partido Político o Coalición	1ª Circ.	2ª Circ.	3ª Circ.	4ª Circ.	5ª Circ.	total
Alianza por el Cambio	19	18	12	16	14	79
Partido Revolucionario Institucional	16	17	17	13	14	77
Alianza por México	4	4	9	10	11	38
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>39</b>	<b>194</b>

Ahora bien, en atención al Acuerdo del Consejo General del IFE, por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos y coaliciones con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral del 2 de julio del año 2000, aprobado el 27 de abril del mismo año (D.O.F. 15/V/00), en el que se establece que: "Para la asignación de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados se seguirán los pasos señalados en los artículos 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, según corresponda. En la parte final del procedimiento relativo al artículo 15, párrafo 2, inciso d), o a la del artículo 16, párrafo 1, inciso c), se llevarán a cabo las siguientes fases: Fase 1: en caso de que después de aplicarse el cociente de distribución quedasen Diputados por distribuir a los partidos políticos o coaliciones, el orden de prelación para la asignación de las curules restantes se fijara tomando como criterio la votación nacional emitida, esto es, primero se le asignará al partido político o coalición con la mayor votación nacional y así sucesivamente... Fase 2: una vez determinado el partido o coalición con mayor votación nacional,... y en caso de que faltasen diputaciones por asignar, se le otorgarán de acuerdo con el mecanismo de resto mayor en las circunscripciones correspondientes. Fase 3: el procedimiento enunciado en la fase anterior se aplicará a los demás partidos políticos o coaliciones en orden sucesivo hasta completar el número de curules que les corresponda, siempre y cuando en cada ejercicio no se sobrepase el límite de cuarenta diputaciones por circunscripción. En caso de que el resto mayor de un partido o coalición se encuentre en una circunscripción en la que se hubieren distribuido las cuarenta diputaciones, se le asignará su Diputado de representación proporcional al siguiente resto mayor en la circunscripción donde todavía hubiese curules por distribuir".

Por ello, y en virtud a que después de realizar la asignación por circunscripción quedan seis diputaciones restantes por distribuir, debe procederse a la asignación respectiva a través del método de resto mayor, para lo cual, debe obtenerse el número de votos no utilizados en la asignación de Diputados a través de la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura.

Primeramente, se obtiene el número de votos utilizados en la asignación de proporcionalidad pura multiplicando el número de curules asignados por el cociente de distribución de cada circunscripción y posteriormente el resultado obtenido se disminuye del total de votos de cada partido político o coalición, dando como resultado el número de votos no utilizados, quedando de la siguiente forma:

1ª Circ.	2ª Circ.	3ª Circ.	4ª Circ.	5ª Circ.
Alianza por el Cambio	Alianza por el Cambio	Alianza por el Cambio	Alianza por el Cambio	Alianza por el Cambio
$186,835 \times 19 = 3,549,865$	$173,723 \times 18 = 3,127,014$	$160,767 \times 12 = 1,929,204$	$181,059 \times 16 = 2,896,944$	$175,466 \times 14 = 2,456,524$
$3,590,989 - 3,549,865 = 41,124$	$3,187,754 - 3,127,014 = 60,740$	$2,083,393 - 1,929,204 = 154,189$	$2,925,480 - 2,896,944 = 28,536$	$2,536,033 - 2,456,524 = 79,509$
PRI	PRI	PRI	PRI	PRI

186,835X16=2,989,360 2,996,787-2,989,360 =7,427	173,723X17=2,953,291 =65068	160,767X17=2,733,039 2,833,696-2,732,039 =100,657	181,059X13=2,353,767 2,407,895-2,353,767 =54,128	175,466X14=2,456,524 2,543,569-2,456,524 =87,045
Alianza por México 186,835X4=747,340 885,635-747,340 =138,295	Alianza por México 173,723X4=694,892 742,838-694,892 =47,946	Alianza por México 160,767X9=1,446,903 1,513,620-1,446,903 =66,717	Alianza por México 181,059X10=1,810,590 1,908,987-1,810,590 =98,397	Alianza por México 175,466X11=1,930,126 1,939,063-1,930,126 =8,937

En cumplimiento a lo previsto en los artículos 12, 13, 14, 16 y 17 del código de la materia, así como al acuerdo señalado anteriormente, se procedió a desahogar las fases para la asignación de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinando los votos no utilizados en la fórmula de proporcionalidad pura y procediendo a la asignación a través del método de resto mayor, quedando de la siguiente manera:

Partido político o coalición	1ª Circ.	2ª Circ.	3ª Circ.	4a Circ.	5a Circ.	Total
Alianza por el Cambio	41, 124	60, 740	154, 189	28, 536	79, 509	364, 098
Partido Revolucionario Institucional	7, 427	65, 068	100, 657	54, 128	87, 045	314, 325
Alianza por México	138, 295	47, 946	66, 717	98, 397	8, 937	360, 292
<b>Total</b>	<b>186, 846</b>	<b>173, 754</b>	<b>321, 563</b>	<b>181, 061</b>	<b>175, 491</b>	<b>1, 038, 715</b>

Una vez determinados los votos no utilizados en la asignación a través del método de proporcionalidad pura, y lo previsto en el punto primero, fase 1, 2 y 3 del acuerdo que se comenta, se procede a la asignación de Diputados por representación proporcional en cada circunscripción plurinominal, utilizando el método de resto mayor, quedando integrada de la siguiente forma:

Partido político o coalición	1ª Circ.	2ª Circ.	3ª Circ.	4ª Circ.	5ª Circ.	Total
Alianza por el Cambio	0	0	1	0	1	2
PRI	0	1	1	0	0	2
Alianza por México	1	0	0	1	0	2
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>

Finalmente, la asignación total de curules por ambos métodos, proporcionalidad pura y resto mayor, queda integrada de la siguiente manera:

Partido político o coalición	1ª Circ.	2ª Circ.	3ª Circ.	4ª Circ.	5ª Circ.	Total
Alianza por el Cambio	19	18	13	16	15	81
PRI	16	18	18	13	14	79
Alianza por México	5	4	9	11	11	40
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>

Cabe agregar, que de conformidad con el convenio de coalición suscrito por el PAN y el PVEM, en su cláusula duodécima, segundo párrafo, señala: "...que en el supuesto de los candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional, las partes convienen en que las siguientes fórmulas agrupadas por circunscripción plurinominal procederán del PVEM y deberán ser considerados en la fracción parlamentaria de dicho partido, en el entendido expresamente pactado que el resto de las fórmulas asignadas de las listas tendrán como procedencia el PAN y deberán ser consideradas en la fracción parlamentaria de este partido: primera circunscripción la fórmula que ocupará el número nueve de la lista; Segunda circunscripción las fórmulas que ocuparán los lugares números octavo y décimo séptimo de la lista; tercera circunscripción las fórmulas que ocuparán los lugares números segundo y séptimo de la lista; cuarta circunscripción las fórmulas que ocuparán los lugares números octavo y noveno y décimo séptimo de la lista; quinta circunscripción las fórmulas que ocuparán los lugares números cinco, noveno y decimocuarto de la lista".

Así mismo, el convenio de coalición suscrito por el PRD, PT, CDPPN, PSN y PAS, en su cláusula décima quinta, señala: "...que las partes se comprometen a... informar al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a qué partido político pertenece originalmente cada uno de los candidatos, así como el grupo parlamentario o partido político en que quedarán comprendidos en el caso de resultar electos".

Como consecuencia de lo anterior, el Consejo General del IFE asignó a los partidos políticos nacionales, los Diputados electos por el principio de representación proporcional, en los términos que a continuación se relacionan:

<b>Circ.</b>	<b>PAN</b>	<b>PRI</b>	<b>PRD</b>	<b>PT</b>	<b>PVEM</b>	<b>CDPPN</b>	<b>PSN</b>	<b>PAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1ª</b>	18	16	4	1	1	0	0	0	40
<b>2ª</b>	16	18	3	1	2	0	0	0	40
<b>3ª</b>	11	18	6	1	2	1	1	0	40
<b>4ª</b>	13	13	6	2	3	1	1	1	40
<b>5ª</b>	12	14	7	1	3	1	1	1	40
<b>Total RP</b>	<b>70</b>	<b>79</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>200</b>

Expidiéndoles las constancias de asignación proporcional a que se hicieron acreedores, en términos de lo dispuesto por los artículos 54 y 60 de la Constitución Federal y 7, 11, párrafo 1, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 82, párrafo 1, inciso q), 262 y 263, del COFIPE, y dando el informe correspondiente a la Secretaría General de la Cámara de Diputados.

#### **5.2.4.2 Para Senadores electos**

Recordemos que el IFE tiene a su cargo, a través de sus distintos órganos de dirección, las actividades relativas al cómputo, declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de Senadores por el principio de mayoría relativa, primera minoría y representación proporcional.

Así, de acuerdo con lo previsto por los numerales 56 de la Carta Magna y 11, párrafo 2, de código de la materia, la Cámara Alta se integra por 128 Senadores, de los cuales en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; los 32 Senadores restantes serán electos según el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Así mismo, el artículo 178, párrafo 5, del código electoral, prevé que: "La solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a Senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse... de la constancia de registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por Entidad Federativa de las candidaturas a Senadores por el principio de mayoría relativa, las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que, en su caso, pertenezca".

De la misma manera que lo hicimos con los Diputados, explicamos enseguida las reglas para la asignación de Senadores de representación proporcional, tomando como base los resultados obtenidos en las elecciones federales celebradas en el año 2000. Así, una vez realizados los cómputos locales, así como a las resoluciones emitidas por el TEPJF a los medios de impugnación interpuestos por los partidos políticos y coaliciones, en contra de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional,<sup>140</sup> la votación por cada partido político y coalición, quedó integrada de la siguiente manera:

Partido político o coalición	Votación total emitida	Porcentaje
Coalición Alianza por el cambio	14, 339, 963	38.21%
Partido Revolucionario Institucional	13, 755, 787	36.65%
Coalición Alianza por México	7, 072, 994	18.85%
Partido de Centro Democrático	523, 569	1.39%
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	276, 109	0.74%
Democracia Social, Partido Político Nacional	676, 388	1.80%
Candidatos no registrados	30, 892	0.08%
Votos nulos	854, 459	2.28%
<b>Votación total emitida</b>	<b>37, 534, 641</b>	<b>100%</b>

Conforme a la votación que ha quedado detallada, el PCD, PARM y DSPPN, no obtuvieron el 2% de la votación emitida para la lista de circunscripción plurinominal nacional, por cuya razón estos partidos no tienen derecho a que les sean asignados Senadores por el principio de representación proporcional, según lo establecido por el artículo 18, párrafo 1, inciso b), del código electoral, así como por el punto primero del Acuerdo del Consejo General del IFE por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de los escaños por el principio de representación proporcional en la Cámara de Senadores (D.O.F. 15/IV/00), por lo que, en consecuencia, los Senadores por el mencionado principio, sólo se asignaron al PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, CDPPN, PSN y PAS.

Ahora bien, para la asignación de escaños de representación proporcional en la Cámara de Senadores, deben seguirse los pasos señalados en el artículo 18 del COFIPE, según corresponda,

<sup>140</sup> En contra de los cómputos distritales, locales y locales cabecera de circunscripción plurinominal se interpusieron 108 juicios de inconformidad, de los cuales 27 fueron interpuestos en contra de los cómputos de la elección de Senadores por ambos principios, juicios tramitados por los respectivos Consejos Locales, sustanciados y resueltos por el TEPJF.

en el que se prevé que: "1. Para la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderán las siguientes reglas: a) se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional; y b) la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos. 2. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos: a) cociente natural; y b) resto mayor. 3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de Senadores electos por el principio de representación proporcional. 4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de Senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese Senadores por distribuir. 5. Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente: a) por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos Senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y b) después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen Senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos. 6. En todo caso, en la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional".

De lo anterior, se desprende que la votación nacional emitida, es la que resulta de deducir de la votación emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no obtuvieron el 2%, los votos de candidatos no registrados y los votos nulos, quedando la votación nacional emitida integrada de la siguiente manera:

Votación total emitida	= 37, 534, 641
Votos nulos	= 854, 459
Votos de partidos no obtuvieron 2%	= 1,476, 066 (PARM, PCD, DS)
Votos de candidatos no registrados	= 30, 892
Votación nacional emitida:	= 35,173,224
37,534,641 - (854,459 + 1,476,066 + 30,892)	
37,534,641 - 2,361,417	

Para proceder a la asignación de Senadores por el principio de representación proporcional, en primer término debe observarse el mecanismo para la aplicación de la fórmula de proporcionalidad pura, la cual se integra por el cociente natural, dividiendo la votación nacional emitida entre los 32 Senadores de representación proporcional por asignar, quedando de la siguiente manera:

$$\text{Cociente natural: } \frac{35,173,224}{32} = 1,099,163$$

Enseguida, se determina el número de escaños que le corresponde a cada partido político o coalición, dividiendo la votación obtenida por cada partido político o coalición entre el cociente natural, y el resultado en números enteros será el número de escaños que les corresponde, a saber:

<b>Partido político o coalición</b>		<b>Asignación de curules</b>
Alianza por el Cambio	$\frac{14,339,963}{1,099,163} = 13,0462$	13
Partido Revolucionario Institucional	$\frac{13,755,787}{1,099,163}$	12
Alianza por México	$\frac{7,072,994}{1,099,163} = 6,4348$	6
<b>Total</b>		<b>31</b>

En virtud de que después de aplicar la fórmula de proporcionalidad pura, queda una senaduría por distribuir, debe procederse a la asignación respectiva a través del método de resto mayor, observando lo dispuesto por el citado artículo 18 del código de la materia, así como lo previsto por el Acuerdo arriba señalado, así como los "Criterios que se tomarán en cuenta en la asignación de las senadurías de primera minoría que correspondan a los partidos políticos y coaliciones con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral del 2 de julio del 2000" (D.O.F. 15/V/00), en el que establece en su punto primero que: "En la asignación de curules de representación proporcional en la Cámara de Senadores se estará a lo dispuesto por el artículo 18, punto 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En caso de que un partido o coalición que haya obtenido por lo menos el 2% del total de la votación emitida para la lista de Senadores, no alcance el cociente natural a que se refiere el párrafo 5, inciso a) del aludido artículo del Código Electoral Federal, se le podrán asignar Senadores de representación proporcional de acuerdo con el método del resto mayor, que se precisa en el inciso b), del referido párrafo y dispositivo legal".

Por lo anterior, en primer término se obtiene el número de votos utilizados en la asignación de proporcionalidad pura multiplicando el número de escaños asignados por el cociente natural; posteriormente el resultado obtenido se disminuye del total de votos de cada partido político o coalición, dando como resultado el número de votos no utilizados, quedando de la siguiente forma:

<b>Alianza por el cambio</b>	<b>Partido Revolucionario Institucional</b>	<b>Alianza por México</b>
$1,099,163 \times 13 = 14,289,119$	$1,099,163 \times 12 = 13,189,956$	$1,099,163 \times 6 = 6,594,978$
$14,339,963 - 14,289,119 = 50,844$	$13,755,787 - 13,189,956 = 565,831$	$7,072,994 - 6,594,978 = 478,016$

Finalmente, se asigna el escaño restante por el método de resto mayor al partido que obtuvo el mayor número de votos no utilizados en la asignación por el método de proporcionalidad pura, quedando de la siguiente forma:

<b>Partido político o coalición</b>	<b>Votos no utilizados en la asignación de proporcionalidad pura</b>	<b>Asignación por método de resto mayor</b>
Alianza por el cambio	50,844	0
Partido Revolucionario Institucional	565,831	1
Alianza por México	478,016	0
<b>Total</b>		<b>1</b>

Así, la asignación total de Senadores electos por el principio de representación proporcional queda integrada de la siguiente manera:

Partido político o coalición	Votación nacional emitida	Asignación de escaños por el método de proporcionalidad pura	Votos no utilizados en la asignación	Asignación de escaños por el método de resto mayor	Asignación total
Alianza por el cambio	14, 339, 963	13	50, 844	0	13
PRI	13, 755, 787	12	565, 831	1	13
Alianza por México	7, 072, 994	06	478, 016	0	06
<b>Total</b>	<b>35, 168, 744</b>	<b>31</b>		<b>1</b>	<b>32</b>

Ahora bien, de conformidad con el convenio de coalición suscrito por el PAN y el PVEM, en su cláusula duodécima, tercer párrafo, se señala que: "Asimismo las partes convienen que las fórmulas de la lista nacional de candidatos al senado por el principio de representación proporcional que ocupen los lugares cuarto, décimo, undécimo y duodécimo procederán del PVEM y formarán parte de la fracción parlamentaria correspondiente. En el entendido, expresamente pactado en que el resto de las fórmulas que integraran dicha lista nacional, procederán del PAN y, deberán ser considerados en la fracción parlamentaria de este Instituto Político".

Por otra parte, el convenio de coalición suscrito por el PRD, PT, CDPPN, PSN y PAS, en su cláusula décima quinta, señala que: "Las partes se comprometen a... informar al Consejo General del Instituto Federal Electoral, a qué partido político pertenece originalmente cada uno de los candidatos, así como el Grupo Parlamentario o partido político en que quedarán comprendidos en el caso de resultar electos".

Como consecuencia de lo anterior, el número de Senadores electos por el principio de representación proporcional que legalmente le corresponde a cada partido político, es el que a continuación se relaciona:

Partido político nacional	Asignación de escaños
PAN	9
PRI	13
PRD	04
PT	01
PVEM	04
CDPPN	01
<b>Total</b>	<b>32</b>

Una vez cumplidos los extremos constitucionales y legales ya expuestos, el Consejo General del IFE considera válida la elección de Senadores por el principio de representación proporcional en la circunscripción plurinominal nacional y como órgano competente para realizar la asignación de Senadores electos por ese principio, expide a cada partido político las constancias respectivas de asignación de Senadores, dando el informe correspondiente a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios de la Cámara Alta.

## 5.2.5 La calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Recordemos que desde 1996 se confió al TEPJF, además de resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre las elecciones de Diputados y Senadores, la facultad expresa de realizar el cómputo final y la declaración de validez de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de forma implícita, la de calificar dicha elección.

Dentro de las actividades vinculadas con la calificación de la elección presidencial, y conforme a lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Federal, así como 186, fracción II y 189, fracción I, inciso a), de la LOPJF, y 174, párrafos 2, incisos c) y d), 5 y 6 del COFIPE, podemos distinguir dos etapas:

a) *La etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones*, en la que los 300 Consejos Distritales recibe la documentación y expedientes electorales de las casillas ubicadas dentro del distrito electoral de su competencia. Posteriormente, cada uno de los órganos distritales realiza, entre otros, el cómputo distrital de la votación de la elección presidencial.

Concluido lo anterior, cada Consejo Distrital integra el expediente del cómputo de la elección que se comenta, y una vez cumplido el plazo para la interposición del juicio de inconformidad, lo remite a la Sala Superior del TEPJF. Dicha Sala recibe y conoce de los juicios de inconformidad presentados en contra de la elección de Presidente de la República, en cuyo caso, modifica en la correspondiente sección de ejecución, los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital respectiva, cuando declare la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o cuando se acredite que existió error aritmético. Finalmente, la Sala Superior debe resolver todos los juicios de inconformidad presentados, a más tardar el día 31 de agosto del año de la elección.

b) *Etapa de dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos*, que inicia al resolverse el último de los juicios de inconformidad presentados en contra de la elección presidencial.

De esta manera, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, la Sala Superior del TEPJF debe realizar el cómputo final de la elección presidencial, mediante la suma de los resultados finales anotados en cada una de las 300 actas de cómputo distrital. Luego determina, con base en los resultados del cómputo final, al candidato que haya obtenido el mayor número de votos a su favor.

Posteriormente, declara válida la elección, previa verificación de que ésta cumplió con todos los actos ordenados en el código de la materia, así como que el candidato que haya obtenido el mayor número de votos, cumple con los requisitos de elegibilidad previstos en los artículos 82 y 83 constitucionales.

Por último, elabora y aprueba el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo. Una vez realizado lo anterior, debe notificar su determinación a la Cámara de Diputados, en el mismo mes de septiembre, para que realice, sin más trámite, la publicación del Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiese hecho el Tribunal Electoral, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción I del artículo 74 constitucional.

De esta manera, una vez que dio inicio de manera formal el proceso electoral federal 1999-2000, y dentro de un contexto de intensa competencia electoral, la función jurisdiccional a cargo del

TEPJF cobró una importancia superior, especialmente en razón del interés que en la opinión pública nacional e internacional cobraron las elecciones federales para renovar en su totalidad al Poder Legislativo y elegir al Presidente de la República. Especialmente, correspondería al Tribunal Electoral ejercer, por primera vez en la historia, su atribución de calificar la elección presidencial, con lo que se cerraría el ciclo histórico de la transición entre el sistema de autocalificación y calificación política de las elecciones al de heterocalificación y calificación por órgano jurisdiccional de las elecciones federales.

Una vez realizada la jornada electoral del 2 de julio del año 2000, los resultados para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fueron los siguientes:

Partido Político o Coalición	Votación Nacional	Porcentaje
Coalición Alianza por el Cambio	15, 989, 636	42.52
Partido Revolucionario Institucional	13, 579, 718	36.11
Coalición Alianza por México	6, 256, 780	16.64
Partido de Centro Democrático	206, 589	0.55
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	156, 896	0.42
Democracia Social, Partido Político Nacional	592, 381	1.58
Votos Nulos	788, 157	2.10
Candidatos no Registrados	31, 461	0.08
<b>Votación Total Emitida</b>	<b>37, 601, 118</b>	<b>100</b>

De acuerdo con los resultados anteriores, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 constitucional en su párrafo 4, fracción II, y desahogados los medios de impugnación correspondientes, la Sala Superior del TEPJF, en sesión pública del día 2 de agosto del mismo año, aprobó el dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la declaración de validez de la elección y a la de Presidente Electo.

Por medio de ese dictamen, se certificó la validez de dicha elección, declarando al Lic. Vicente Fox Quesada Presidente Electo de México, lo cual debe destacarse en virtud a que por primera vez en las últimas siete décadas, un candidato distinto al PRI obtiene el triunfo a la Presidencia de la República.

Al entregar al candidato triunfador de la Coalición Alianza por el Cambio, la copia del dictamen que lo acreditó como Presidente Electo, el entonces Magistrado Presidente del Tribunal Electoral, Lic. José Luis de la Peza, expresó que: *"...un sistema democrático no se entiende si no se inscribe en un Estado de derecho que garantice de manera irrestricta el respeto a los derechos fundamentales por parte de la autoridad y establezca el marco de referencia a los procesos electivos de los titulares de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión"*.

*"Pese a su relativamente corta existencia, esta vía jurisdiccional ha constituido un factor de pacificación y certidumbre entre los distintos protagonistas del proceso electoral, al saber que el único referente que sirve de base y fundamento para la resolución de las controversias que le son sometidas, es el derecho".<sup>141</sup>*

<sup>141</sup> Citado por Fermín Pérez Montes, "La consolidación del TEPJF y la construcción del Derecho Electoral en México en el periodo 1997-2002", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Evolución histórica de las Instituciones de la Justicia Electoral en México, México, TEPJF, 2002, p. 516.

### 5.3 Comentarios en torno a los órganos de la calificación electoral

Hemos podido ver como la historia del contencioso electoral mexicano ha transitado por tres etapas que van desde la adopción de un sistema contencioso político a uno jurisdiccional, pasando por uno mixto que reunía a ambos; y no obstante que hace apenas alrededor de 15 años todavía nos encontrábamos en la primera de esas etapas, no deja de ser alentadora la evolución que nuestra democracia ha sufrido, sobre todo en las últimas tres décadas.

Desde el capítulo anterior, ya hemos expuesto algunos aspectos sobre la evolución de la justicia electoral en México, así como las principales características de los métodos de prevención y resolución de conflictos electorales, con énfasis en el sistema de medios de impugnación y los órganos encargados de resolverlos.

Sin embargo, creemos que los mecanismos para resolver dichos conflictos no se agotan con el correspondiente sistema de medios de impugnación; sino que lo deseable es que la necesidad de recurrir a éste sea excepcional. Es decir, no sólo se pretende que la observancia de las reglas del juego para la contienda electoral sea la normalidad, que las normas jurídicas de naturaleza electoral sean observadas regularmente en forma espontánea por los destinatarios, sino que también, ante el probable surgimiento de un conflicto, se cuente con medios alternativos para su solución y, sólo por excepción, se presente la necesidad de acudir a una instancia que dirima procesalmente las controversias derivadas de litigios electorales.

Y es que, sin duda alguna, el conflicto es un elemento constante en un proceso electoral; como en todo fenómeno social, la lucha por el poder -entre diversos partidos políticos con intereses encontrados- origina un constante choque de fuerzas contrarias durante el desarrollo del procedimiento electoral que frecuentemente se plantea ante los órganos encargados de la organización, administración y calificación de las elecciones, reclamando una solución que permita mantener el equilibrio y la estabilidad social, así como la vigencia del Estado de derecho, para un justo desarrollo de las elecciones, la aceptación de sus resultados y la renovación periódica de los órganos públicos. De esta manera, se señala que un régimen democrático debe contemplar mecanismos que permitan prevenir o evitar el surgimiento de conflictos; así como atender y dar solución a los mismos cuando se presenten.

Sin embargo, ya hemos visto que durante un largo período de nuestra historia como nación independiente, no existieron tales mecanismos, no obstante que en sus diversas leyes fundamentales, a partir del ensayo Constitucional de Apatzingán en 1814, siempre se ha definido al Estado Mexicano como un Estado democrático. En tales condiciones, ante la ausencia de dichos mecanismos, hacia el segundo tercio del siglo XX se tuvo que empezar por tratar de establecerlos, lo cual resalta la transformación política experimentada en nuestra nación, como consecuencia del reacomodo de fuerzas políticas que tiene lugar con motivo del paso gradual de un régimen de partido hegemónico a un sistema más equilibrado de partidos políticos, en efectiva competitividad entre ellos para disputar el acceso al poder.

En efecto, la presencia de elecciones cada vez más competitivas, así como la creciente inconformidad de los partidos de oposición con los resultados oficiales (provenientes casi en su totalidad de los órganos políticos de calificación electoral) y la movilización de sus simpatizantes como vía de protesta e inconformidad, dieron lugar a la búsqueda de fórmulas que permitieran la transparencia de los procesos electorales y sus resultados, así como de mecanismos jurídicos idóneos protectores de las distintas etapas comiciales.

Por ello, actualmente el sistema federal de medios de impugnación en materia electoral (ante el IFE y el TEPJF), así como la acción de inconstitucionalidad contra normas generales electorales (ante la SCJN), permiten un control completo e integral de la constitucionalidad de todas y cada una de las leyes y normas generales electorales, al igual que de la constitucionalidad y legalidad de todos y cada uno de los actos y resoluciones de las autoridades electorales (federales, estatales y municipales).

Así, en términos generales, puede sostenerse que, además del control interorgánico entre el IFE y el TEPJF, el diseño del sistema contencioso electoral, aunque complejo y sobrerregulado, parece eficiente al ofrecer un control completo de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades federales y locales, así como una defensa integral de los derechos político-electorales del ciudadano, que será nuestro siguiente tema de estudio.

Conforme a lo anterior, podemos afirmar que tanto el IFE como el TEPJF, en el ejercicio de las atribuciones conferidas a sus respectivos órganos, contribuyen a la prevención y resolución institucional de los conflictos electorales, así como a la impartición de justicia electoral en México, garantizando, a través del sistema federal de medios de impugnación, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad arriba aludidos, característica primordial en todo Estado democrático de derecho.

De esta manera, la afirmación de que a partir de 1996 ya no existen en México impugnaciones electorales ante un órgano político es, ahora, afortunadamente cierta. Actualmente, la evaluación final de todos los procesos electorales recae en un Tribunal Federal Electoral, lo cual ha permitido que desde la fecha señalada los conflictos electorales se resuelvan siguiendo procedimientos jurídicos que han dado oportunidad a todos los partidos de defender sus puntos de vista, permitiendo un desarrollo sano en la competencia electoral.

Sin embargo, no hay que "echar las campanas al vuelo", pues a pesar de los avances que se han logrado, debe tenerse en cuenta que apenas han empezado a aplicarse las reglas aprobadas en 1996, y que la existencia de todo nuevo cuerpo normativo -como ocurrió con las reformas constitucionales y legales anteriores a ese año- requiere o es susceptible de mejorarse según lo exijan las circunstancias.

Las reglas de asignación de las curules por representación proporcional son un claro ejemplo de lo anterior, ya que contra aquéllas, y en general sobre nuestro sistema electoral, se han expresado un buen número de críticas sobre todo por parte de los partidos políticos "pequeños", que entre otros aspectos, se quejan de que las fórmulas de asignación proporcional distorsionan la voluntad popular que se expresa en las urnas, aunque no explican exactamente porque, ni proponen soluciones viables. De acuerdo con lo anterior, emitimos enseguida nuestro juicio sobre el particular.

Ciertamente la modificación de las reglas de integración de las Cámaras del Congreso fue uno de los principales motivos en torno al cual se llevó a cabo la reforma de 1996, con el propósito de facilitar el acceso a dichos órganos del creciente pluralismo político y cambiar así gradualmente el carácter de sistema de partido hegemónico que imperaba todavía en ese año.

Así, en dicha reforma, las modificaciones más significativas que se hicieron al sistema electoral para elegir Diputados fueron las de reducir el límite de Diputados que puede tener como máximo cada partido político por ambos principios de representación, pasando de 315 a 300 (o sea

de 65 a 60%); y se estableció el 8% como máximo de la diferencia que puede existir entre el porcentaje de la votación nacional emitida a su favor.

En un principio, las negociaciones previas a la reforma que se comenta, las demandas por parte de los partidos estaban encaminadas a alcanzar un sistema más proporcional, cuestionando incluso la estructura básica del sistema electoral segmentado introducido desde 1986, que se caracterizó por adjudicar una parte de los escaños por el principio de mayoría (300) y otra parte, por el principio de representación proporcional (200). El PRD quería modificar la relación entre la cantidad de Diputados electos en circunscripciones uninominales por mayoría relativa y de Diputados electos en circunscripciones plurinominales por representación proporcional establecida en 300 y 200 respectivamente, por una relación equitativa (250 y 250). Al igual que el PRI, el PAN quería conservar las 300 circunscripciones uninominales pero aumentar en todo lo posible los efectos proporcionales del sistema electoral, y propuso que los 200 lugares por ese principio no se distribuyeran en forma separada, sino en función de compensar la desproporción causada por los escaños uninominales.

Estas propuestas no se consideraron viables, manteniéndose el sistema electoral con dominante mayoritario (segmentado), lo cual, en términos generales -respetando las modificaciones que proponemos- podemos considerarlo como positivo, ya que este sistema cumple bien con varios objetivos de la representación. Así, del lado de la representación proporcional, el Congreso refleja la votación y el pluralismo político; y del lado de la representación mayoritaria, se ejerce un efecto concentrador sobre el sistema de partidos, favoreciendo la formación de mayorías parlamentarias y la eficiencia del sistema político. Así mismo, a través de la circunscripción uninominal, el votante emite un voto personal, lo cual teóricamente favorece el vínculo entre el votante y el elegido.

En la reforma de referencia, se modificaron también algunos elementos complementarios del sistema segmentado. Así, en base a los cálculos que señalaban que un partido podría ganar con el 38% de la votación el 60% de los escaños de Diputados, se acordó disminuir la posibilidad de una sobrerrepresentación. Con esta intención, el PRI propuso 12% como diferencia máxima entre representación y votación parlamentaria, mientras que los partidos de oposición querían fijarla en 4%. Al final, se acordó establecer la diferencia en 8 puntos, al disponer la fracción V del artículo 54 constitucional: "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de Diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos 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".

Ahora bien, respecto a los efectos del sistema segmentado de nuestro país, éstos dependen en gran medida del grado de competitividad del sistema de partidos. Es decir, la estructura misma del sistema partidario determina en buena medida las consecuencias políticas del mismo. Una desproporción estructural en la votación a favor de un partido que en votos quede claramente por debajo del 50%, se traduce ampliamente a través del sistema segmentado en una mayoría absoluta en el Congreso. Los topes de representación y sobrerrepresentación que establece el artículo constitucional arriba citado, presuponen un escenario político partidario semejante; el último restringe el margen para lograr una mayoría absoluta en la Cámara Baja; el primero excluye la posibilidad de que el partido mayoritario pueda modificar la Constitución apoyado sólo en su propia fuerza parlamentaria. En conjunto, contribuyen a una representación más equilibrada, lo cual, dadas las relaciones políticas que actualmente existen en nuestro país, puede ser valorado como positivo.

Sin embargo, el tope de sobrerrepresentación pone en cuestión la capacidad de concentración del sistema segmentado, o sea, su efecto de formación de mayorías absolutas. Además conduce a que el partido mayoritario centre todos sus esfuerzos en cosechar por lo menos 42.1% de los votos. En nuestro país, el fijar un porcentaje determinado de votos tiene el inconveniente de aumentar la importancia de cualquier factor que pueda influir en el logro o no de este resultado, ampliando particularmente la incidencia que cobra la organización electoral. Aún más, el tope de sobrerrepresentación pone en peligro lograr, desde nuestro punto de vista, el objetivo principal de la reforma electoral: la legitimidad definitiva de los procesos electorales.

Así por ejemplo, si en el sistema segmentado sin tope de sobrerrepresentación el partido mayoritario consigue el 41% de los votos y más del 50% de los escaños, la evaluación del resultado no sólo se concentrará en la alteración entre votos y escaños, sino también en la distancia frente a la segunda fuerza electoral; si la distancia es grande, digamos 5 puntos porcentuales, pierde fundamento cualquier planteamiento sobre la legitimidad del resultado. En el caso del sistema segmentado con tope de sobrerrepresentación, si el partido mayoritario gana el 42.5% de los votos, lo que permitirá llegar a la mayoría absoluta de los escaños, toda la atención, más allá de lo grande que sea la distancia frente a la segunda fuerza, se concentrará en el hecho de que el partido ganador haya superado el porcentaje clave de votos por un margen estrecho, despertando dudas o sospechas respecto a la veracidad del resultado. Así, la introducción del tope de sobrerrepresentación es, para nosotros, contraproducente para alcanzar el objetivo de lograr resultados electorales que no pongan en cuestión la veracidad del proceso electoral.

*Por lo anterior, creemos procedente reformar el artículo 54 constitucional, con la intención de evitar las fórmulas que sobrerrepresentan y a la vez subrepresentan la voluntad de los ciudadanos que se expresa en las urnas, eliminando el tope de sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales que actualmente rige en los mencionados ordenamientos.*

Por otra parte, y si bien es cierto que la tendencia general a dar una mayor expresión al pluralismo político también incluyó al senado, que en 1993 se elevó el número de sus integrantes de 64 a 128, asignándose 32 de ellos por el principio de representación proporcional para lograr tal objetivo, también lo es que, por las razones ya apuntadas en el capítulo 3 de este mismo trabajo, hasta la fecha, con los resultados electorales que se han obtenido, no se ha justificado plenamente la adopción de este principio de representación. Por lo que, para ser congruentes con nuestra propuesta del capítulo señalado, en el sentido de eliminar las senadurías de representación proporcional, deben derogarse, en consecuencia, las reglas de asignación de escaños por este principio, establecidas esencialmente en el artículo 18 de la ley reglamentaria.

No obstante las propuestas anteriores, para nosotros, el sistema democrático mexicano en el terreno normativo ha venido evolucionando favorablemente. Prueba de ello son los avances alcanzados precisamente respecto de las fórmulas que conforman nuestro sistema electoral, con las cuales se ha buscado reflejar lo más posible la equidad entre votos y escaños; así mismo, destaca el esfuerzo realizado para contar con un sistema de organización electoral sólido hasta alcanzar su plena autonomía y condiciones de imparcialidad en sus decisiones.

Finalmente, estos avances han culminado en un sistema de justicia electoral integrado por instituciones y normas especializadas más avanzadas en la materia, respecto de la resolución de controversias en un Estado de derecho, es decir, con procedimientos específicos y bien delimitados en sus etapas, plazos y elementos de definitividad; con un sistema para proteger los derechos

político-electoral de los ciudadanos; con instancias de revisión de la constitucionalidad de las leyes y actos de las autoridades electorales, y finalmente, con una instancia jurisdiccional superior que otorga un espacio adicional de revisión de controversias para dar definitividad a cualquier elección dentro del territorio nacional, ya sea federal o estatal.

No obstante los avances normativos creados en diversos sectores y corrientes políticas se condicionaron a un claro desarrollo democrático, a la presencia de la alternancia política en los espacios de representación. Esta condición se hizo posible en los resultados electorales obtenidos en 1997 y 2000, no sólo por lo vivido en algunas Entidades Federativas como el Distrito Federal, Querétaro o Nuevo León, en las que ha triunfado la oposición, sino en el hecho de que el partido siempre dominante -el PRI- ya no ha podido alcanzar la mayoría absoluta de las curules de la Cámara de Diputados.

De esta forma, la combinación normativa de esquemas sólidos de organización y justicia electoral junto con el fenómeno de la alternancia, han generado un panorama de estabilidad política frente a los resultados de los procesos electorales. En este nuevo contexto, ha cambiado la estrategia de los partidos para intentar cambiar el resultado de una elección. En la historia reciente del país, eran efectivas las estrategias políticas de movilizaciones y cambios en las condiciones de negociación de los diversos temas de interés nacional en aquellos espacios de toma de decisiones.

Sin embargo, frente al nuevo esquema partidario, estos se han visto obligados a replantear su estrategia política: en lugar de intentar que los resultados les favorezcan, ahora deben promover alguna controversia específica a través de argumentos jurídicos frente a los órganos competentes para ello.

Así, el nuevo juego democrático y de justicia electoral se caracteriza por el hecho de que todos los partidos tienen probabilidad de ganar o perder una controversia en términos de igualdad de derechos frente al poder público. Este juego es el que garantiza precisamente la credibilidad que requiere tanto el IFE y el TEPJF como condición para mantener su autoridad en los procesos electorales.

**CAPÍTULO 6**  
**DERECHOS POLÍTICOS, CULTURA**  
**Y DEMOCRACIA**

## 6.1 Consideraciones previas

La doctrina dominante coincide en que para analizar los derechos políticos, habrá que partir de un sistema que clasifique los derechos humanos, para que, a su vez, este nos sirva de modelo. Aunque toda clasificación doctrinal no constituye más que un conjunto de ordenamiento que corresponde a un diverso nivel de su consagración jurídica, existe una relación e interdependencia entre todos los derechos. Según el punto de vista disciplinario y metodológico, así será la opción que se acepte. En todo caso, debe partirse de una propuesta esencial: una clasificación no significa ordenar de manera jerárquica los derechos, pues todos tienen una naturaleza final igual y el conjunto debe respetarse como un todo. Los derechos humanos, finalmente, constituyen un conjunto general. Su interacción, su interdependencia, son requisitos para su cumplimiento real.

Nosotros adherimos en esta exposición, junto con Jorge Mario García L., a la clasificación que hace relación a su contenido y a su orden de aparición y reconocimiento:

**1. Derechos de la primera generación;** entre los que están los *derechos civiles*, que reconocen determinados ámbitos de acción a la autonomía de los individuos, garantizando una esfera de iniciativa e independencia frente a los demás miembros de la comunidad y frente al Estado, derechos que tienen un contenido negativo; y *derechos políticos* o de participación política, que garantizan la facultad de los ciudadanos a participar en la vida pública;

**2. Derechos de la segunda generación** o derechos económicos, sociales y culturales; que constituyen pretensiones que los individuos y los grupos pueden hacer valer frente al estado y que implican el poder de exigir determinadas prestaciones; y

**3. Derechos de la tercera generación** o derechos de solidaridad; aquellos de "vocación comunitaria", como el derecho al desarrollo, al medio ambiente, etc.<sup>142</sup>

Como es sabido, "...los derechos civiles y políticos son los que primero aparecen en la realidad política moderna y en los ordenamientos nacionales y también los que primero llamaron la atención del derecho constitucional y del derecho internacional público. Su origen tiene una larga génesis en el pensamiento político de los siglos XVII y XVIII, se plasma en el pensamiento de tres grandes autores: Locke, Montesquieu y Rousseau, y se concreta en la historia como el triunfo de la Revolución Francesa y la Revolución Constitucional Norteamericana".<sup>143</sup>

La concreción ideológica de todo ese proceso se resume en un texto de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que en su artículo primero afirmaba que: "Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos y libres".

Desde entonces, estos derechos han sufrido un permanente proceso de aceptación internacional. En la Declaración Universal de los derechos Humanos, en su artículo 21, se estableció que: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público y esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio

---

<sup>142</sup> "Derechos Políticos, Democracia y Observación Electoral", en Orozco Henríquez, J. Jesús (compilador), Ética y Derecho Electoral en el Umbral del Siglo XXI, Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo IV, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999, p. 1318.

<sup>143</sup> *Ibidem*, p. 1320.

universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

En el sistema interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en su artículo 20, indicó que: “Toda persona, legalmente capacitada, tiene derecho a tomar parte en el gobierno de su país, e indirectamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”. Lo que desarrolló con más precisión la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 23 estableció que: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en votaciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. Lo que con expresiones semejantes se reconoce en el artículo 25 de la Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Cabe aclarar que, si bien no profundizaremos más sobre el particular, al hacer referencia a los instrumentos de derecho internacional público, es necesario aclarar que se trata de disposiciones que forman parte de nuestro derecho interno, porque están de acuerdo con la Constitución Federal y han pasado por el proceso correspondiente, es decir, las estipulaciones contenidas en los tratados celebrados con otros países tienen fuerza de ley para los habitantes del país, según señala una tesis sostenida por la SCJN;<sup>144</sup> y hayan sido aprobados por el senado, según se prevé en el artículo 133 del mismo ordenamiento, y además sean ratificados por el Ejecutivo.

Ahora bien, por lo que hace a nuestro derecho interno, los derechos políticos tienen que ver, en lo fundamental, con lo dispuesto en los artículos 8; 9, 34, 35, 36, 38 y 41 constitucionales y las disposiciones relativas y aplicables de algunas leyes reglamentarias como el COFIPE y la LGSMIME.

En un rápido resumen histórico de las normas señaladas, encontramos que la Constitución de 1917 reconoció la calidad de ciudadanos de la República a los mexicanos de 21 años y, excepcionalmente, a los 18 años cuando estuvieren casados (art. 34). Asimismo, consideró como prerrogativas del ciudadano las de votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular; asociarse para tratar los asuntos políticos del país; y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (arts. 8º, 9º, y 35). Del mismo modo, obligó a dichos ciudadanos, entre otras, a inscribirse en los padrones electorales; votar en las elecciones populares en el distrito correspondiente; desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados; así como desempeñar los cargos concejiles del municipio de su residencia y las funciones electorales (art. 36). Estas normas sólo han sido modificadas en contadas ocasiones, concretamente en los años de 1947, 1953, 1969, 1990 y 1996.

En efecto, la reforma de 1947 al artículo 115 constitucional (D.O.F. 12/II/47), concedió a las mujeres el voto activo y pasivo en las elecciones municipales; y a través de la reforma de 1953 al artículo 34 (D.O.F. 17/XI/53) ese derecho se hizo extensivo a todas las elecciones, al señalar de manera expresa que eran ciudadanos de la República los varones y las mujeres que reunieran los requisitos correspondientes.

---

<sup>144</sup> Seminario Judicial de la Federación, Quinta Época, T. XII, p. 576.

Por la reforma de 1969 al propio artículo 34 (D.O.F. 22/XII/69), se disminuyó el requisito de la edad para el otorgamiento de la ciudadanía, fijándolo sin mayor indicación, en el cumplimiento de los 18 años de edad.

Las cosas no cambiaron sino hasta la reforma de 6 de abril de 1990, por la que en relación con la prerrogativa ciudadana de asociarse para tratar los asuntos políticos del país, se especificó que la asociación correspondiente tenía que darse de manera libre y pacífica. Por otra parte, en esa misma reforma se transformó el deber de los ciudadanos de inscribirse en los padrones electorales, para sustituirlo por el de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos. No obstante, en virtud de lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del Decreto señalado, en tanto no se estableciera el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos debían continuar inscribiéndose en los padrones electorales.

Para el año de 1996 el derecho de los ciudadanos de asociarse para tomar parte en forma libre y pacífica en los asuntos políticos del país, se vio modificado en el sentido de que dicha asociación se diera de manera individual, reforzándose en el párrafo segundo, base I, segundo párrafo, in fine, del artículo 41 de la Constitución, con la expresión de que sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Así mismo, el requerimiento contenido hasta entonces en el artículo 36 párrafo primero, fracción III, de votar en las elecciones populares en el distrito electoral correspondiente, se dejó de referir en el sentido de que el voto debía emitirse en el señalado distrito. Ello para permitir el ejercicio del sufragio a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero y constitucionalizar la figura de los electores en tránsito.

Sumado a lo anterior, con la reforma en comento, se estableció como parte del sistema de medios de impugnación, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, con el fin de permitir que los ciudadanos puedan hacer efectivos sus derechos correspondientes cuando consideren que les han sido violados.

## **6.2 Derechos políticos (definición)**

Ya se ha mencionado que quien ostenta la calidad de ciudadano posee también, en consecuencia, derechos políticos, los cuales son parte importante en la vida política del país, ya que constituyen una relación entre el ciudadano y el Estado, que coadyuvan en los procesos de formación de la voluntad estatal y su ejercicio influye, directa o indirectamente, en las decisiones del poder político. Por dicha razón, los derechos políticos se han reconocido, garantizado y protegido no sólo a nivel nacional sino también internacionalmente, como brevemente ha quedado expuesto.

Por ello, señalamos desde el primer capítulo que los derechos políticos deben ser entendidos como aquellos que tienen los ciudadanos de participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad; o bien, como aquellas prerrogativas que facultan a los ciudadanos para participar en las decisiones políticas del Estado.

Los derechos políticos, entonces, se refieren a la facultad de los ciudadanos para influir en las decisiones del gobierno. Conceden a estos una capacidad activa de intervención en la vida pública. Se ejercen dentro de una sociedad política y dan competencia a los hombres para tomar parte en la dirección de los asuntos públicos directamente, es decir, por sí mismos o a través de representantes libremente elegidos.

### 6.3 Los derechos políticos en la legislación vigente

Si bien nuestra Constitución Federal no proporciona una definición de derechos políticos, para los especialistas en la materia, el artículo 35 los reconoce como "prerrogativas del ciudadano", al expresar textualmente:

"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 individual y libremente para tomar parte en forma pacífica 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".

Al respecto, Ignacio Burgoa señala que la prerrogativa no necesariamente equivale a derecho subjetivo, sino que denota una calidad distintiva de las personas que se encuentren en una determinada situación, sin comprender, por ende, a las que fuera de ésta se hallen. Esa calidad distintiva, que en cierto modo puede significar privilegio, se traduce, para el que la ostenta, en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones.<sup>145</sup>

Tratándose de la ciudadanía como situación jurídica del nacional mexicano, este significado del concepto de prerrogativa se confirma al señalar el artículo 35 constitucional las prerrogativas del ciudadano mexicano, al incluir en él tanto sus derechos como algunas de sus obligaciones, mismas que se especifican y complementan en el artículo siguiente.

Cabe agregar, sin embargo, que el tema de los derechos políticos es objeto de diversas discusiones teóricas. Mientras algunos afirman que si bien los derechos políticos son prerrogativas del ciudadano, no todas las prerrogativas tienen el carácter de derechos políticos; otros sostienen que algunos no deben considerarse como prerrogativas, ya que los derechos a que se refieren, incumben a todo gobernado independientemente de sus condiciones particulares, por lo que, de acuerdo con esas opiniones, los derechos políticos se reducen a dos: votar y ser votado.

Una postura más indica que los derechos políticos básicamente pueden ejercerse en dos campos distintos: el de la representación y el de la intervención. El primero se ejerce a través de los procesos electorales o de la democracia procedimental, que por una parte, se materializa en el derecho a votar, eligiendo a los representantes populares y a los gobernantes; y por la otra, el derecho a ser elegido como representante popular o gobernante y la de ser nombrado para desempeñar un cargo o comisión, como servidor público, en el gobierno. Sin embargo, a través de la representación política -sostienen-, los ciudadanos influyen sólo directamente sobre la formación de la voluntad y la opinión pública, por lo que requieren ser impulsados y complementados con mecanismos de participación directa de los ciudadanos.

---

<sup>145</sup> Derecho Constitucional... *op.cit.* p. 149.

Por lo tanto, argumentan que con el derecho político de intervención o decisión se corrige esa limitación, pues plantea al ciudadano como sujeto político directo más allá de su expresión a través del voto y asume varias modalidades a las que suele referirse, de manera genérica, como democracia participativa. Los derechos políticos de intervención que enlistan, entre otros, son los siguientes: a la información, a la propuesta ciudadana, al mandato a los representantes populares, a la opinión, a la asociación política, reunión y organización, a la manifestación, etc. Este listado de derechos políticos, de acuerdo con sus seguidores, en el que ninguno de ellos se ejerce a través de la representación, demuestra la estrechez de la visión que los reduce a elegir y ser elegido.

Debido a esa multiplicidad de opiniones en torno a los derechos políticos, y lejos de dilucidar cuál de las posturas arriba expuestas es la más acertada, pues rebasaría la finalidad de este trabajo, nos limitamos exclusivamente a comentar brevemente los que enlista precisamente el artículo 35 de nuestra Constitución Política Federal.

### **6.3.1 Voto activo y voto pasivo (arts. 35 y 36 constitucionales)**

Se asegura que la forma más común de participación política es la electoral, que se presenta a través de la emisión del voto en las elecciones celebradas periódicamente. El sufragio resume la participación del pueblo como el titular de la soberanía para integrar los órganos del Estado -poderes públicos- que tienen en la elección su origen y fundamento.

Así, puede definirse al sufragio como el medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas. De éstas, la más importante es la que tiene que ver con la designación de los gobernantes, caso en el cual estaremos hablando de la función electoral del sufragio. Cuando este cumple una función electoral, constituye un derecho político que se otorga a los ciudadanos para participar como electores o como elegibles, esto es, para formar parte del electorado o de quienes como candidatos tienen la posibilidad de llegar a convertirse en gobernantes, lo que comúnmente se conoce como "voto activo" y "voto pasivo", respectivamente.

Aun cuando comúnmente suele emplearse el *sufragio* y *voto* como conceptos equivalentes, cabe aclarar que doctrinalmente no significan lo mismo. El voto representa el acto mediante el que se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que cumplen con los requisitos establecidos en la ley; mientras que el voto se utiliza en forma más amplia para tomar decisiones en los cuerpos colegiados de todo tipo de instituciones, tales como los parlamentos, los tribunales o los órganos de dirección; representa así una forma de expresión de la voluntad. Luego de esta aclaración, manejaremos voto y sufragio indistintamente.

Como ya lo señalamos, en nuestro país, el voto es entendido como prerrogativa y como obligación del ciudadano. Como prerrogativa representa uno de los derechos políticos esenciales de los mexicanos, por medio del que se decide la conformación del gobierno y las políticas que se deben seguir; como obligación, constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.

El incumplimiento sin causa justificada de la obligación de votar, al igual que de otras obligaciones, se sanciona según el artículo 38 de la Constitución, con la suspensión de los derechos o prerrogativas durante un año, independientemente de otras penas que por el mismo hecho se establezcan en la ley. No obstante, ha predominado el criterio de que el ejercicio del sufragio debe ser totalmente libre, lo que implica no sólo decidir por quién se vota, sino también la posibilidad concreta de no votar.

Así, el artículo 41, fc. I, párrafo 2, de la Constitución Federal, establece como fin de los partidos políticos hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público "...mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

El carácter **universal** del sufragio se resume en virtud a que tienen derecho a él todos los ciudadanos que cumplen con los requisitos establecidos por la ley, en función de razones técnicas e inherentes a las personas, sin discriminación de grupos sociales específicos.

Debido al carácter **libre** del sufragio, el elector no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna; aunado a la característica de ser **secreto**, por el hecho de que en su emisión existe la garantía de que no se conozca en qué sentido ha manifestado su voluntad.

De la misma manera, el sufragio es **directo** en virtud a que el ciudadano elige por sí mismo, sin intermediación alguna, a sus representantes, estableciendo con ellos una relación directa que se concreta en una sola instancia.

Además, de las cuatro características que se señalan constitucionalmente al sufragio en nuestro país, el COFIPE le atribuye, en su artículo 4º, párrafo 2, la de ser **personal e intransferible**, lo que implica que el propio elector debe depositar su voto en la urna que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

Ahora bien, aunque hemos afirmado anteriormente que ser universal constituye la primera característica del sufragio, esto no quiere decir que todos los habitantes del país puedan votar, pues esto es imposible por distintas razones que en la legislación relativa a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos suelen establecerse como requisitos del sufragio. Estos requisitos del sufragio varían según se trate de un elector o de un candidato en la elección. Por tanto, para ser elector, la calidad ciudadana es un requisito de carácter más general e inmediato, mientras que la nacionalidad y la edad, que son a la vez condiciones de la ciudadanía, constituyen requisitos específicos o mediatos.

Como ya dijimos, la ciudadanía representa un atributo o capacidad de naturaleza política y jurídica que la ley otorga en cada país a cada uno de sus habitantes a fin de que puedan participar en los procesos de integración de los órganos del poder público.

La capacidad ciudadana sólo se otorga, en nuestro país, a los varones y mujeres que tengan la nacionalidad mexicana, ya sea que la hayan adquirido por nacimiento o por naturalización, en los términos establecidos por nuestra Constitución. Es así como la nacionalidad se convierte en el primer requisito para ser ciudadano mexicano y, por lo mismo, para tener derecho al sufragio.

La edad es otro de los requisitos de la ciudadanía, ya que se juzga que las personas tienen capacidad de discernimiento para participar en las elecciones sólo a partir de cierta edad, que en nuestro país es desde los 18 años cumplidos.

En virtud de que es necesario que el ciudadano sea particularmente responsable, nuestra Constitución también exige como requisito el tener un modo honesto de vivir. En la práctica, este requisito no debe comprobarse, salvo cuando se hace necesario, y más bien influye como incapacidad para ejercer los derechos ciudadanos; por ejemplo, cuando a alguien se le demuestra, en un proceso penal, que se encuentra en una situación que hace evidente que no tiene un modo honesto de vivir.

Las incapacidades se refieren a determinadas situaciones por las que se suspenden los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, lo que no les permite formar parte del cuerpo electoral. Según el artículo 38 de nuestro Máximo Ordenamiento, las incapacidades por las que actualiza la suspensión de las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos básicamente se refieren al incumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones que impone el artículo 36 del propio ordenamiento, por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal; durante la extinción de una pena; por estar prófugo de la justicia; o por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Ahora bien, aun cuando se cumplan todos los requisitos y no se incurra en ninguna de las incapacidades, para poder votar -no para tener derecho al sufragio- es necesaria una última condición: estar inscrito en el padrón de electores y, además, el ciudadano debe contar con la credencial para votar que lo identifique en forma fidedigna.

Para tener derecho al sufragio pasivo, a fin de poder aparecer como candidato de algún partido a los cargos que están en disputa en una elección, se deben cumplir básicamente, por lo menos, los mismos requisitos establecidos para la ciudadanía. Sin embargo, generalmente se exige una mayoría de edad para ser elegido, con la idea de que el desempeño de los cargos a través de los cuales se ejerce el poder público, reclama mayor madurez de las personas. Estos requisitos del sufragio pasivo ya han sido tratados, sobre todo, en el capítulo 3 de este mismo trabajo, por lo que en obvio de repeticiones, los damos aquí por reproducidos.

### **6.3.2 Derecho de asociación (arts. 9º y 35)**

El derecho de asociación está consagrado como prerrogativa del ciudadano en la fracción III, del artículo 35 constitucional, en la siguiente forma: "Art. 35. Son prerrogativas del ciudadano: III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país".

El mismo derecho lo encontramos señalado, a título de garantía individual, en el artículo 9º del mismo ordenamiento, que señala: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar".

Como podemos observar, este último artículo se refiere a dos tipos de derechos: el de reunión y el de asociación. "Por *derecho de asociación* se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substantividad propia y distinta de los asociados, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. La libertad de asociación, al ejercitarse, engendra las siguientes consecuencias: a) creación de una entidad con personalidad y substantividad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales, y b) persecución de fines y objetivos permanentes y constantes. Por el contrario, el *derecho de reunión* se revela bajo una forma diversa. Cuando varias personas se reúnen, este acto no importa la producción de una entidad moral en los términos apuntados; simplemente se trata de una pluralidad de sujetos desde un mero punto de vista aritmético, la cual, por lo demás, tiene lugar a virtud de la realización de un fin concreto y determinado, verificado el cual, aquella deja de existir. Las consecuencias que se derivan del ejercicio del derecho de reunión son diferentes de las que produce el desempeño de la libertad de asociación. En efecto, a diferencia de ésta, la libertad de reunión, al actualizarse, no crea

una entidad propia con substantividad y personalidad diversa e independiente de la que cada uno de sus componentes; además, una reunión contrariamente a lo que sucede con una asociación, es transitoria, esto es, su existencia y subsistencia están condicionadas a la realización del fin concreto y determinado que la motivó, por lo que, logrado éste, tal acto deja de tener lugar".<sup>146</sup>

Así por ejemplo, tanto las sociedades civiles como las sociedades mercantiles, entre muchas otras, tienen su fundamento en el artículo 9º arriba citado, y se regulan por los ordenamientos correspondientes, reglamentarios de dicho precepto de nuestra Ley Fundamental.

Sin embargo, las libertades específicas antedichas no están consignadas en términos absolutos a título de derechos públicos individuales, pues para que la facultad de asociación o reunión sea tal, es necesario en primer lugar, que su ejercicio se lleve a cabo de manera pacífica, esto es, libre de violencia. Por lo tanto, una reunión o una asociación que no se forme pacíficamente, o que los objetivos que persigan tengan un carácter delictuoso o violento, no cumplirán con lo establecido por el artículo en estudio.

Así mismo, se requiere que la reunión o asociación tenga un objeto lícito, constituido por aquellos actos que no vayan contra las buenas costumbres o contra las normas de orden público. Por tanto, cualquier asociación o reunión que no persiga un objeto lícito, puede ser constitutivo de algún delito.

El segundo párrafo del multicitado precepto, dentro de la libertad de reunión, establece como derecho específico el de poder congregarse "...para hacer una petición, o presentar alguna protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee". De acuerdo con esta norma, ninguna autoridad estatal puede disolver la manifestación, asamblea, etc., que tenga como fin hacer pública una protesta por algún acto de autoridad, impugnándolo, derecho que tiene las limitaciones señaladas.

Ahora bien, si en una asamblea o reunión, se profieren injurias contra una autoridad o se presentan actos violentos y además se lanzan amenazas contra ella para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee, esta asamblea o reunión puede ser disuelta, inclusive mediante la intervención de la fuerza pública.

El derecho de asociación también tiene limitaciones constitucionales. La primera de ellas consiste en que "...solamente los ciudadanos de la República podrán ejercerla para tomar parte en los asuntos políticos del país". Esta limitación se justifica plenamente en virtud a que las reuniones o asociaciones políticas tienden a conformar el gobierno con personas que sean miembros de ellas, que mantengan determinada ideología y que luchen por la realización de un cierto programa, y en virtud a que el porvenir de la nación depende de la conducta pública de las esas personas, es evidente que deben ser electas y mantenidas por mexicanos, ya que de lo contrario, surgiría el peligro de poner la conformación del gobierno en manos extranjeras en perjuicio de la soberanía nacional.

Otra limitación al ejercicio de la libertad de reunión es la que consiste en que cuando ésta es armada no tiene derecho a deliberar. En este caso se trata de evitar violencias que pudieran presentarse entre el grupo armado, con motivo de discusiones. Además, esta prohibición confirma el

---

<sup>146</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, trigésima segunda edición, México, Porrúa, 2000, p. 380.

requisito de no violencia que exige el artículo 9º constitucional para considerar a toda reunión o asociación como garantía individual, impidiendo que dicho acto se lleve en forma "no pacífica" mediante el empleo de las armas.

Una limitación más a la libertad de asociación o reunión la encontramos en el artículo 130, párrafo segundo, inciso e), que a la letra dice: "Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor de o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios".

"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".

Estas prohibiciones nos parecen muy acertadas, pues además de involucrar una medida del Estado para impedir la intervención del clero en asuntos políticos, implica un medio tácito de aislar a los templos dentro de su auténtico carácter: el de sitios públicos destinados a la oración religiosa y no lugares donde se traten cuestiones ajenas al mismo, como son los asuntos relacionados con la política.

Por otra parte, queremos hacer patente el hecho de que todo ciudadano de la República tiene derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. De ello se deduce que de acuerdo con el artículo 9º constitucional pueden crearse múltiples asociaciones de tipo político, pudiendo no necesariamente constituirse en un partido político, ya sea nacional o local.

Los partidos políticos constituyen actualmente, y desde nuestro punto de vista, la forma de asociación más conocida para participar en la vida política del país. Un partido político propiamente dicho, difiere de una asociación política; sin duda, un partido político es una asociación política en sentido amplio, pero no toda asociación política debe calificarse como partido político. Generalmente la asociación política es ocasional, de existencia transitoria, sin tener una ideología definida ni un programa de gobierno cuya realización tienda a solucionar los problemas nacionales. En cambio, un partido político, por su naturaleza orgánica y funcional, es una asociación de ciudadanos que presenta diversas características que la distinguen de un simple grupo político. Estas características se presentan en los elementos humano, ideológico, programático y permanente, estructurados coordinadamente en una forma jurídica.

El elemento humano lo constituye el grupo ciudadano cuyo número debe establecerse normativamente atendiendo a la densidad demográfica para que sea representativo de una significativa corriente de opinión pública y no de minorías irrisorias, inclinadas sólo a la crítica destructiva.

El grupo ciudadano debe integrarse conforme a principios ideológicos fundamentales, cuya postulación contenga las bases para resolver los problemas nacionales, para satisfacer las necesidades sociales y para mejorar las condiciones de vida del pueblo. Tales bases deben desarrollarse con reglas de actuación política coordinadas en un programa de gobierno planificado adecuadamente, en el que se tomen en cuenta los medios para actualizar los principios ideológicos que pregone el partido con vista a los distintos ámbitos donde sus finalidades deben conseguirse.

La realización de dicho programa de gobierno no debe disminuirse a un periodo político determinado, sino tener un carácter permanente, pues los objetivos que debe perseguir un partido están vinculados con el desarrollo del pueblo cuyo bienestar se procura y no basarse en el solo propósito de obtener el triunfo electoral de las personas que postule como candidatos.

Ahora bien, todo ello debe estar establecido formalmente en una ley, de tal modo que cualquier asociación de ciudadanos en ejercicio del derecho que le otorga el artículo 9º de la Constitución, debe reunir las características señaladas para consagrarse como un verdadero partido político, derecho que les dará el contenido que a su ideología, programa y acción convenga.

El ejercicio de la libertad de asociación trae como consecuencia la formación de los partidos políticos, cuya existencia y funcionamiento es una de las características de la forma democrática de gobierno. Representan corrientes de opinión sobre la problemática general de un pueblo y confrontan, valoran y repudian la conducta de los titulares de los órganos del Estado.

Sin embargo, en el ejercicio de la mencionada libertad, los ciudadanos mexicanos pueden formar cualquier tipo de asociación política, cuya actuación se ajustará a todos aquellos asuntos que la ley secundaria no reserve a los aludidos partidos. Las asociaciones pueden adquirir este carácter, al satisfacer las condiciones que señalen las normas electorales, de donde se infiere que éstas no se oponen, sino complementan la libertad específica expuesta, con la finalidad de lograr la estabilidad y permanencia de la vida democrática del país.

### **6.3.3 Derecho de petición (arts. 8º y 35 constitucionales)**

Como prerrogativa, la Constitución Federal indica que los ciudadanos pueden "Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición" (art. 35, fc. V). A su vez, el artículo 8º del mismo ordenamiento establece: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

Este derecho surge como consecuencia de una exigencia social en un régimen de legalidad, pues históricamente el derecho de petición surge como necesidad para evitar la llamada *vindicta privada* (venganza privada), dentro de la cual a cada quien le era permitido hacerse justicia por su propia mano.

De esta manera el derecho de pedir es la facultad que tiene el individuo de acudir ante las autoridades estatales con el propósito de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en beneficio del propio individuo o para obligar al contrario a cumplir con los compromisos adquiridos legalmente.

De acuerdo con Ignacio Burgoa, el derecho de petición, cuyo titular es el gobernado en general, se deriva como derecho subjetivo público individual de la garantía respectiva consagrada en el artículo 8º de la Ley Fundamental. En tal virtud, la persona tiene la facultad de ocurrir a cualquier autoridad, formulando una solicitud o instancia escritas de cualquier índole, la cual adopta, específicamente, el carácter de simple petición administrativa, acción, recurso, etc.<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> *Ibidem*, p. 377.

Así, el Estado y sus autoridades, en virtud a la relación jurídica consagrada en el artículo 8º constitucional, tienen la obligación de dictar un acuerdo escrito a la solicitud que el gobernado les haga llegar. Dicho acuerdo no es sino la opinión que emite el órgano estatal sobre la petición formulada, sin que esto necesariamente implique que la autoridad deba resolver de conformidad con los términos de la solicitud.

Por ello, una autoridad cumple con la obligación impuesta al dictar un acuerdo por escrito, respecto de la solicitud que se le haya realizado, independientemente del sentido y términos en que esté concebida. Pero no sólo debe emitirse un acuerdo escrito que deba recaer a toda solicitud de la misma naturaleza, sino que el órgano del Estado a quien se dirija, tiene la obligación de hacerlo del conocimiento del solicitante.

Para muchos especialistas sin embargo, el derecho de petición no debe ser considerado como derecho político en virtud a que esa facultad está dirigida a todos los gobernados, independientemente de sus condiciones particulares; no obstante, debe tomarse en cuenta que el mismo artículo 8º limita ese derecho al establecer que sólo pueden ejercerlo en materia política los ciudadanos de la República, o sea, las personas que conforme a los artículos 30 y 34 constitucionales tienen ese carácter. De acuerdo con esa limitación, todo extranjero o mexicano no ciudadano que realice una petición de índole política a cualquier autoridad, no debe ser tomada en cuenta ni mucho menos esperar que a su instancia recaiga un acuerdo escrito en los términos del mencionado artículo.

#### **6.4 El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**

La LGSMIME, actualmente establece el denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuya finalidad consiste en garantizar el respeto y libre ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, que trascienden directamente al ámbito electoral y que están expresamente previstos en nuestra Constitución Federal.

Otra finalidad de este juicio es restituir al ciudadano, cuando ello sea necesario, en el goce de sus derechos político-electorales violados por la resolución o acto de autoridad impugnado. Ahora bien, el medio de impugnación en comento, lo encontramos dentro de los siguientes preceptos legales:

"El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos" (art. 79 LGSMIME).

"El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;

d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular.(...);

e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y

f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior” (art. 80 LGSMIME).

“Cuando por causa de inelegibilidad de los candidatos, las autoridades electorales competentes determinen no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva, se deberá atender a lo siguiente:

a) En los procesos electorales federales, el candidato agraviado sólo podrá impugnar dichos actos o resoluciones a través del juicio de inconformidad y, en su caso, el recurso de reconsideración, en la forma y términos previstos por los Títulos Cuarto y Quinto del Libro Segundo de la presente ley, y

b) En los procesos electorales de las entidades federativas, el candidato agraviado sólo podrá promover el juicio a que se refiere el presente Libro, cuando la ley electoral correspondiente no le confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en estos casos o cuando habiendo agotado el mismo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada” (art.82 LGSMIME).

Como ya lo comentamos, conforme al texto de la Constitución Federal (art. 35 Fcs I, II, III y IV) son derechos de los ciudadanos, los que el Constituyente denominó prerrogativas: votar en las elecciones populares; poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que reúna los requisitos legalmente establecidos, y asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país. Desafortunadamente, este juicio no se ha hecho extensivo al derecho de petición cuando se refiera a la materia político-electoral.

De la misma manera, la Constitución establece que votar en las elecciones es una obligación del ciudadano, como también lo es la necesidad de desempeñar los cargos de elección popular de la Federación, Los Estados y los Municipios (arts. 36, fcs. III, IV y V).

Finalmente, cabe resaltar que al reformarse diversos artículos de la Ley Suprema se estableció, en el artículo 99, párrafo cuarto, fc. V, que es facultad del TEPJF conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones sobre los 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 señale la propia Constitución y las leyes aplicables.

De lo expuesto anteriormente, resulta evidente que los actos y resoluciones de la autoridad electoral susceptibles de impugnación mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, son los presuntamente violatorios de las disposiciones contenidas en la Constitución Federal y que, por lo tanto, este juicio es una auténtica garantía constitucional, que asume la naturaleza jurídica de vía procesal judicial para el control de constitucionalidad, a fin de garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de sus facultades político-electorales o la

restitución en el goce de sus derechos, transgredidos por el acto o resolución violatorio de la Constitución.

## 6.5 La cultura política en México

### 6.5.1 Concepto

El tema de la cultura política ha cobrado actualmente una significativa importancia. Y aunque las múltiples preguntas que se han formulado en torno a cómo la población percibe, interpreta y se relaciona con el poder han estado presentes a lo largo de la historia de la humanidad, a principios de este siglo y en el contexto de las transiciones y consolidaciones democráticas, esta reflexión ha vuelto a generar interés alrededor del concepto mismo de cultura política.

En efecto, en los últimos años, y aunado al fortalecimiento de las democracias en diversas latitudes, ha surgido el interés por el tema de la cultura política, interés que debe rebasar el ámbito académico y ganar un lugar en la agenda pública. Todo ello en virtud a que se ha difundido ampliamente la percepción de que la democracia, como forma de gobierno, puede operar más eficientemente si en el conjunto de la población están arraigados ciertos valores políticos fundamentales como la tolerancia, el pluralismo, la legalidad, la libertad, la igualdad política, etc. En otras palabras, ha cobrado fuerza la percepción de que la democracia es un complejo normativo compuesto de diferentes elementos y que por tanto funciona de manera más adecuada y estable si existe una base cultural que favorezca una convivencia social pacífica dentro de un marco legal.

Conviene aclarar, primeramente, qué se entiende por "cultura" en general, para obtener una concepción más clara de "cultura política". La cultura, en términos muy generales, se refiere a creaciones sociales, al complejo de actividades y de productos intelectuales y manuales del hombre en sociedad, al modo de concebir el mundo y la vida; la cultura como resultado de una sociedad que integra la organización social, la controla y asegura su cohesión contradictoria. En este conjunto social, los sectores populares manifiestan formas propias en sus cantos, bailes, dichos, vestimentas, expresiones de vida cotidiana y organización, insertos en la dinámica productiva en dependencia del desarrollo social, aunque con pervivencias de situaciones correspondientes a estructuras ya superadas".<sup>148</sup>

Así la cultura política hace alusión al "...conjunto de actividades, creencias y sentimientos que ordenan y dan significado a un proceso político y proporcionan los supuestos y normas fundamentales que gobiernan el comportamiento del sistema político, vale decir, la cultura política se refiere a los valores, símbolos, imágenes y representaciones que los individuos tienen sobre su sistema político y sobre el papel que ellos mismos juegan dentro de dicho sistema. Los miembros de una sociedad adoptan ciertas orientaciones hacia la política como una manera de dotar de significado a su acción y participación políticas".<sup>149</sup>

Ahora bien, conviene aclarar que el tema de la cultura política lo tratamos en el presente trabajo, pues creemos que las cualidades distintivas de los sistemas políticos no pueden circunscribirse sólo a la consideración de los diferentes diseños constitucionales. Esto es, para explicar el funcionamiento de los sistemas definidos formalmente como democráticos, es necesario

<sup>148</sup> Alonso, Jorge, y otros, "La Cultura Política y el Poder en México", en Hugo Zemelman (coordinador), Cultura Política en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 342.

<sup>149</sup> Peschard, Jaqueline, La Cultura Política Democrática, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2, México, Instituto Federal Electoral, 1991, p.20.

tomar en consideración como variable la cultura política predominante en cada nación, en este caso, en la mexicana.

### 6.5.2 Cultura política e instituciones democráticas

A partir de la idea de que la cultura política es un factor determinante del funcionamiento de las estructuras políticas, Almond y Verba son los creadores del modelo técnico más acabado y el marco de referencia obligado, en el cual se definen las tres dimensiones a partir de las que se construye una cultura política: la "cognoscitiva", que tiene que ver con el conocimiento y la información que los ciudadanos tienen acerca de la política; la "afectiva", que se refiere a los vínculos que tienen los ciudadanos con sus sistema político; y la "evaluativa", que toca a las opiniones y juicios que tiene la población sobre instituciones y actores políticos.<sup>150</sup>

La forma en que las tres dimensiones se combinan y el sentido en que influyen sobre los objetos políticos, constituyen la base sobre la que descansa la clasificación de las culturas políticas que elaboraron Almond y Verba. Los autores distinguen tres tipos básicos de cultura política:

1) La cultura política *parroquial*, en la que los individuos están vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se conciben como capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política.

2) La cultura política *súbdito* o *subordinada*, en la que los ciudadanos están conscientes del sistema político nacional, pero se consideran a sí mismos subordinados del gobierno más que participantes del proceso político y, por tanto, solamente se involucran con los productos del sistema (las medidas y políticas del gobierno) y no con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas; y

3) La cultura política *participativa*, en la que los ciudadanos tienen conciencia del sistema político nacional y están interesados en la forma como opera. En ella, consideran que pueden contribuir con el sistema y que tienen capacidad para influir en la formulación de las políticas públicas.<sup>151</sup>

Los citados autores llegan a la conclusión de que una democracia estable se alcanza en sociedades donde existe una cultura política participativa, pero complementada y equilibrada por la existencia de los otros dos tipos de cultura. Y efectivamente nosotros pensamos que en México pueden identificarse los tres tipos de culturas políticas coexistentes, con predominio de la "súbdito" en la medida que la mayor parte de la población acepta el sistema existente, con sus políticos y decisiones, pero que no se involucra en la elaboración de las mismas, ni siquiera en la formación de demandas sociales, puesto que no participa regularmente en organizaciones sociales o políticas.

Sin embargo, adoptando el esquema de las implicaciones "afectivas", "evaluativas" y "cognoscitivas" para caracterizar a la cultura política de los mexicanos, encontramos que la nota particular es la cultura política según la región de que se trate, tomando como referente sus condiciones sociales, económicas, culturales propiamente dichas, etc., no obstante que existan rasgos comunes en los distintos grupos, tales como la desconfianza en lo político y en los políticos,

---

<sup>150</sup> Citado por Jaqueline Peschard, *op. cit.* p. 13.

<sup>151</sup> *Idem.*

así como en las propias agrupaciones políticas, los diferentes niveles de gobierno, e incluso en las instituciones electorales.

La premisa central del Almond y Verba partía de la idea de que para que las instituciones democráticas funcionen regularmente en un país, es necesario que la población comparta modelos de conducta políticos de corte democrático, es decir, que haya correspondencia entre las estructuras políticas y las percepciones y actitudes políticas de los ciudadanos.

Al discutir sobre la cultura política democrática y su relación con las instituciones políticas, es necesario preguntarse qué tanto la primera configura o ayuda a configurar a las segundas, o qué tanto éstas son el cimiento sobre el cual aquélla se conforma o asienta. La cuestión, entonces, gira en torno a si la cultura es causa o consecuencia de la forma de gobierno o viceversa.

Todo sistema político está compuesto por elementos interrelacionados, y cuya diferencia radica en su incidencia sobre el proceso político. Mientras las estructuras políticas dictan la acción política, la cultura política es el sistema de creencias empíricas, símbolos y valores que definen la situación donde la acción política se lleva a cabo. Esto es, la cultura política afecta y a la vez es afectada por la forma como operan las estructuras políticas. De tal manera, sólo la relación entre uno y otro aspecto puede integrar al conjunto de las funciones políticas, es decir, dar cuenta del sistema político en su totalidad.

Los estudiosos de la cultura política afirman que existe una mutua relación entre la cultura y estructura políticas, de suerte que si bien las experiencias de los individuos acerca de los procesos e instituciones políticas ayudan a estructurar cierta cultura, ésta define, a su vez, la dirección de aquéllos. Por ello, no cabe duda que los distintos elementos de la realidad social son interdependientes y que la estructura política afecta a la vez que es afectada por las creencias, actitudes y expectativas de los ciudadanos.

Para Jacqueline Peschard "La cultura política sirve de sostén a la vez que es respaldada por las instituciones políticas vigentes, por tanto, difícilmente una sociedad podrá desarrollar una cultura política de respeto a la legalidad si las leyes no se respetan regularmente, es decir, si no hay un reconocimiento generalizado y sin ambigüedad alguna de que siempre deban observarse. De igual manera, para construir una cultura de legalidad es necesario que los individuos se inclinen por sujetarse al marco normativo, ya sea porque existen incentivos para hacerlo o porque, de no hacerlo, podrían recibir alguna sanción, o sencillamente quedarían marginados de la comunidad a la que pertenecen. Así, no puede florecer una cultura de la pluralidad y la tolerancia si no existen diferentes partidos y organizaciones políticas con la suficiente fuerza como para disputarse efectivamente el poder en un primer momento, y para posteriormente reconocer el triunfo de quienquiera que resulte el ganador, todo sin que ello implique el aniquilamiento del adversario. Los valores democráticos penetran y se arraigan en el tejido social al calor de la construcción y el desarrollo de instituciones democráticas".<sup>152</sup>

Ciertamente la relación entre instituciones y cultura política es muy compleja (lo cual requiere, sin duda, un estudio mucho más amplio y técnico del que aquí presentamos), en relación con lo anterior y si aceptamos que en los procesos de reproducción de un sistema democrático juega un papel importante la existencia de una cultura política democrática, se entiende porqué otro de los temas esenciales es el que se refiere al cambio de las culturas políticas; a la pregunta de qué

---

<sup>152</sup> *Op. cit.*, p. 650.

factores ayudan a la modificación de la cultura política y a través de qué agentes es posible promover dicho cambio.

### 6.5.3 Para cambiar nuestra cultura política

"El pueblo, como conjunto de sujetos sociales heterogéneos en continua actividad, con múltiples actividades y diferentes niveles de autoreconocimiento, siente y sabe (con matices uniformadores por un lado, y con atisbos diferenciadores por el otro) la realidad social, y en ella el sistema político mexicano. De acuerdo con estos sentirs y saberes esos sujetos actuantes se relacionan y luchan por demandas sentidas y aún por proyectos políticos de mayores alcances que atañen al delineamiento de una nación futura. Las conexiones entre esas actitudes subjetivas y la realidad en transformación a través de las acciones de los sujetos populares es un aspecto importante de la cultura política".<sup>153</sup>

Recordemos que la expresión cultura política es utilizada como el conjunto de valores, creencias, actitudes, expectativas, normas, conductas y prácticas acerca del sistema político; y que la subordinación, la confianza, la justificación, la ilusión, la participación, la apatía, la resistencia, la impugnación y lucha alrededor de las actividades públicas, etc., son encuadradas en este amplio catálogo que se denomina cultura política.

Esta cultura tiene estrecha relación con las tradiciones y costumbres políticas de grupos que originan identidades y dan sentido a su actividad; y aun cuando existen elementos dominantes comunes, como los que ya dejamos arriba asentados, los expertos en la materia coinciden en que hay particularidades que diferencian a los diversos actores políticos, y que además, en cada sector hay distintos niveles. Una es la cultura política de los grupos analfabetas y otra de los grupos "educados". Hay posibilidades de avanzar de niveles inferiores a medios y superiores, y aun de integrarse a la cultura política de otros grupos.

Así mismo, se sostiene que dentro de los diversos sectores de nuestra sociedad se ha ideado, entre muchas otras, una cultura de los trabajadores en sentido amplio dentro de la que es posible distinguir una cultura propiamente obrera. Existe una cultura campesina y en ella, una cultura indígena con toda su pluralidad y riqueza. Se ha producido una cultura del movimiento urbano popular; una cultura de las mujeres populares, de jóvenes y estudiantes con toda su rebeldía y vitalidad. Otra parte, puede apreciarse una cultura de partidos, de frentes y asambleas populares.

Ciertamente toda esa diversidad de "culturas" ha surgido de las luchas y exigencias específicas, adquiriendo formas de expresión que identifican, diferencian y acumulan fuerzas; sin embargo, aunque se puede afirmar que se han logrado avances importantes tanto en nuestro esquema partidario y en las formas mismas de enlace político, así como en el comportamiento de los ciudadanos, y aunado a que hoy contamos con una gama de al menos tres principales referentes político-partidarios que impide que uno solo de ellos ostente como representante de los diversos sectores de la sociedad mexicana, así como el hecho que tampoco puede un partido por sí sólo llevar a cabo las decisiones sin la participación de otras fuerzas políticas; sin embargo, no podemos dejar de mencionar que dentro de nuestra cultura política encontramos también múltiples vicios que le han dado forma, como es el autoritarismo, la corrupción, la impunidad, etc.

---

<sup>153</sup> Alonso, Jorge, *op. cit.* p. 344.

En efecto, el autoritarismo ha generado que lo legal se desvía hacia un camino lleno de violaciones sistemáticas propiciando una cultura de saber "transar", de corromperse y corromper, en el ocultamiento y aún en el cinismo. De éste último derivan la prepotencia, la falta de sensibilidad y la violencia de todo tipo. Autoritarismo que levanta esperanzas en las bases en un abanico de promesas a medio cumplir, con lo que se ha afianzado el apoyo de bases campesinas, obreras, etc., a través de prácticas clientelares y populistas. Tenemos también, de modo muy definido, una cultura de la corrupción en todos sus niveles, como elemento conformador de la cultura política basada en la falsedad y en la mentira.

No olvidemos, así mismo, que en México se da el caso de que nuestros partidos políticos no asumen la responsabilidad de ser quienes organicen a la sociedad mediante la promoción de la cultura democrática y han declinado a realizar adoctrinamiento político, dejando el trabajo en manos de las instituciones creadas por el Estado, como es el caso del IFE.

Lo controvertible del caso es que confiados en las manos de ese organismo, los partidos políticos han dejado la responsabilidad de invertir en la formación de ciudadanos con cultura política, lo que significa renunciar a la formación del elemento político más importante para su existencia y del cual dependen históricamente. Se ahorran dinero y esfuerzo pero dejan que la democracia sea simplemente tutelada por el Estado.

Pero junto con los partidos o al margen de ellos y de la lucha electoral, también se dan movimientos sociales como las huelgas y manifestaciones de obreros o el cierre de carreteras y la toma de instituciones gubernamentales por parte de campesinos, maestros, etc., para exigir mejoras -con o sin razón- a su situación laboral y económica. Estas movilizaciones, lejos de contribuir a la conformación de una cultura política adecuada, fomentan más los vicios de los que ya hemos hablado.

Como hemos podido observar brevemente, es cierto que se han logrado avances importantes en nuestro esquema democrático, así como en el comportamiento político de los ciudadanos: hoy la población ya no acepta ser representada por un sólo partido, ni tampoco espera a que sean sólo los dirigentes quienes definan el rumbo que la sociedad debe seguir; sin embargo, para que los avances alcanzados en materia de democratización electoral se concrete y extiendan hacia otros campos de nuestra vida política, es indispensable la modificación de los códigos valorativos en relación con la política. En efecto, mucho se insiste que el problema de México no es exclusivamente de leyes o diseños institucionales, sino de actitudes y de concepciones, es decir, de cultura política, tanto de los gobernantes como de los propios gobernados.

Así, independientemente del peso que se otorgue a la cultura política como elemento que influye en la construcción y consolidación de una sociedad democrática está claro que, si de lo que se trata es de contribuir a ello, es indispensable fomentar un cúmulo de orientaciones y actitudes en pro de la democracia, para lo cual es necesario considerar a los encargados y también a los procesos de transmisión de valores y referentes democráticos, lo cual puede lograrse a través de la **socialización política**.

"La socialización política, que hace referencia al tema de cómo, qué y cuándo aprende la población acerca de la política, es un proceso de aprendizaje e interiorización de valores, símbolos y actitudes frente a la política, de larga duración y mucho menos directo, formal, y cognoscitivo que el aprendizaje escolar. Se trata de un proceso eminentemente cultural en la medida en que intenta

insertar al individuo en su sociedad al hacerlo participe del código de valores y actitudes que en ella son dominantes".<sup>154</sup>

Desde el punto de vista del sistema político, la socialización política es la garantía de la permanencia de la cultura y las estructuras que lo conforman, pues fomenta su reconocimiento y aceptación por parte de los ciudadanos, lo que no es sino una forma de reforzar su legitimidad. En otras palabras, el objetivo de la socialización es conseguir que los individuos se identifiquen y estén acordes con la estructura normativa y política de una sociedad.

De acuerdo con el enfoque en el que se desarrolló la teoría sobre la cultura política, las creencias y lealtades políticas básicas se aprenden en la infancia con la familia, pues ese es el periodo en el que las personas son más receptivas. A la familia se le ha reconocido como la célula ideal de las identidades clave de una persona, las que, en fases posteriores como la adolescencia, se van moldeando y llegan a servir de base para la interpretación que como adulto haría sobre la información que va recibiendo en el curso de su desarrollo.

Pero la firmeza y profundidad que caracteriza a la sociedad, el enlace que existe entre cultura y estructura política y la interrelación que guarda la política con otros ámbitos como el económico y el de la organización social propiamente dicha, complican la tarea de plantear propuestas para impulsar actividades democráticas en la población.

Considerando que nuestra sociedad aun se encuentra transitando por un proceso de modernización, en donde las necesidades básicas o materiales siguen ocupando el centro de las preocupaciones de sus habitantes, y en el que la separación es insuficiente porque continúan predominando los intereses personales y concepciones patrimonialistas del poder, más que la preocupación por la aplicación de las normas establecidas, y en donde las estructuras definidas como democráticas están lejos de cumplir con esos principios, es difícil pensar en una labor de transmisión de valores y actitudes democráticas con posibilidades de hacerse reales.

Lo más prudente sería pensar en una tarea combinada en la que se busque la construcción de estructuras que en la práctica se desempeñen realmente como democráticas, que se apeguen al derecho, que fomenten el control de la representación ciudadana sobre los actos de gobierno, que alienten la lucha política institucionalizada como fórmula para resolver las diferencias y canalizar aspiraciones de poder, al mismo tiempo que se vayan inculcando las bondades de la cultura política a través de las instituciones socializadoras arriba apuntadas.

Así, defender y consolidar esta compleja estructura institucional, exige diversos esfuerzos; la educación cívico-política es uno de ellos. Del propósito para consolidar una democracia con las características descritas, se desprenden algunas tareas en materia de educación política, entre las que destacan, primero, el hecho de que la democracia no puede ser sino una construcción ciudadana. Por lo tanto, son los ciudadanos los que deben percibir a la democracia como el mejor orden posible en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes; y esto sólo será posible si entienden en sus líneas básicas los valores, principios, mecánicas institucionales y evolución histórica de la democracia.

Los ciudadanos deben conocer y entender cuáles son los principios básicos de la democracia, aprender cómo coexisten y qué papel cumplen para su mejor funcionamiento. Esto

---

<sup>154</sup> Peschard, Jacqueline, *op.cit.*, p.20.

implica la divulgación y explicación de los valores como los de libertad, tolerancia, respeto, pluralismo, apego a la legalidad, igualdad política, así como de conceptos tales como constitucionalismo, división y equilibrio de poderes, elección política, responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados, rendición de cuentas, etc. Los ciudadanos necesitan percibir claramente que la importancia de estos valores y principios radica en que su vigencia garantiza la dignidad humana, la seguridad jurídica y la libertad en un ambiente de pleno respeto a la diversidad y a la riqueza humanas.

Existe también la necesidad de mostrar a la población los costos de la ausencia de democracia. La gente debe tener elementos más palpables de lo que está en juego y de lo que eventualmente puede perder, individualmente y como sociedad, si fuesen suprimidos los principios, valores e instituciones democráticos.

Es preciso enseñar también a la población el contenido de nuestra Constitución Política; las libertades y derechos que garantiza, el diseño del régimen político que consagra, los detalles de su funcionamiento, etc; así como el contenido de algunas leyes particularmente importantes para la regulación de la convivencia social. Esto es urgente llevarlo a cabo porque es difícil que los ciudadanos se sientan obligados a exigir el cumplimiento de la ley o a cumplirla ellos mismos si la desconocen y si, sobre todo, no comprenden su función y su significado. Ahora bien, más allá del conocimiento cabal de ciertos aspectos normativos, interesa demostrar de la manera más clara y contundente la utilidad práctica de la ley en la resolución de los problemas propios de la convivencia social; por lo cual, dicha enseñanza debe ir acompañada de una intensa promoción de los valores de la responsabilidad y el apego a la legalidad.

La democracia sale ganando ahí donde hay una mayor disposición ciudadana a participar y a involucrarse en los asuntos públicos, y donde existe una sociedad mejor estructurada, con grupos que ayudan a crear equilibrios y contrapesos con los poderes públicos y privados. Pero difícilmente existirá esa disposición ciudadana a participar, en un contexto donde la política aparezca como algo evidentemente corrupto, mezquino y carente de sentido. Es preciso entonces, rescatar a la política del descrédito en el que ha caído y por tanto, una tarea fundamental de la educación cívico-política es la dignificación de la política, tanto en el plano valorativo como el práctico.

En el plano valorativo, la educación cívico-política al detenerse en la noción de "política", ha de enfatizar que ésta es una actividad con un sentido ordenador esencial para la vida social, es decir, que se trata de una actividad y un espacio con fines superiores, que sin embargo, tiene derivaciones prácticas muy particulares que atañen directamente a los ciudadanos. Esto es, debe subrayar que la política sirve para afrontar, regular y resolver conflictos que conciernen de un modo u otro a la sociedad. Esto es muy importante porque para una gran parte de la sociedad, las cuestiones políticas parecen estar alejadas de su experiencia vital. Por eso, una adecuada orientación permitirá mostrar la relación que hay entre la experiencia cotidiana y los hechos políticos.

Una vez reposicionada la política, debe pasarse a un plano más concreto para explicar que hay distintas formas de hacer política y, entre ellas, una forma específicamente democrática de hacer política. Aquí sería pertinente señalar las ventajas de la política democrática como medio de deliberación y elección racionales, y como garantía de convivencia pacífica entre los grupos que expresan la pluralidad de una nación.

Ahora bien, la dignificación de la política se quedaría en un terreno ideal e irrealizable para el común de los ciudadanos si, junto con toda esta labor informativa, orientadora y de sensibilización,

no se muestra las ventajas prácticas que para ellos puede tener la actividad política. Ello implica dotarlos no sólo de la información básica sobre sus derechos, sino de una serie de opciones en torno a cómo organizarse, cómo identificar problemas, debatir constructivamente y proponer alternativas de solución; cómo desarrollar sus capacidades de argumentación, diálogo, construcción de acuerdos y toma de decisiones; cómo elegir representantes, cómo relacionarse con ellos y cómo supervisar su gestión; cómo manejar y resolver conflictos de manera pacífica y con apego a la ley. Para que lo anterior constituya un aprendizaje significativo, este proceso debe darse a partir de los propios espacios, necesidades y expectativas de la gente.

Para fortalecer nuestra cultura política debe realizarse también un fomento de la gobernabilidad. En este aspecto pueden explicarse los alcances y límites de la democracia; la comprensión cabal de la democracia no es el gran remedio ni resuelve mágicamente los problemas sociales, pero puede ser un antídoto eficaz para la sobrecarga de expectativas y el desencanto. En efecto, la democracia no puede responder a todo y a todos positivamente al mismo tiempo y mucho menos con prontitud y eficacia. Por otro lado, y derivado de la pluralidad social y política, hay intereses encontrados en juego, de manera que las demandas provenientes de distintos grupos de la sociedad no son compatibles entre sí, más bien, son contradictorios y entran en competencia por atención y recursos públicos. Por todo lo anterior, la democracia no sólo exige participación y capacidad de demanda de la ciudadanía. Un interés unilateral en los aspectos de la participación y la demanda puede producir una sociedad puramente peticionista y aun irresponsable. Por lo tanto, se requiere educar al mismo tiempo en valores y prácticas que equilibren las demandas, atenúen los conflictos y generen responsabilidad.

En relación con lo anterior, la cultura política generalmente pone el acento en el fomento de la participación y en la capacitación de los ciudadanos para que se organicen e intervengan en los asuntos públicos. Pero es preciso transmitir a la gente señales claras y precisas en el sentido de que la democracia no sólo ofrece libertades, derechos y garantías, sino también responsabilidades y obligaciones, así como un compromiso básico con sus normas e instituciones.

A este respecto, por ejemplo, la gente debe saber y entender que puede no estar de acuerdo con una ley determinada y que puede impugnarla por las vías previstas para ello, pero que no puede sustraerse a su cumplimiento. Debe saber así mismo, que puede criticar determinada política pública y aun presionar para que la autoridad la modifique, haciendo uso de los recursos y modalidades legales, pero que eso no tiene porqué invalidar el mandato o la legitimidad de la autoridad que elaboró o aplicó dicha política. Adicionalmente, creemos que debido a que en nuestro país la democracia ha tenido una historia errática y un pobre asentamiento, es de la mayor importancia que la cultura política fomente la gobernabilidad generando apoyo para el Estado democrático, independientemente del partido que de momento lo dirija. Lo anterior significa que dicha educación debe poner especial atención en las nociones de oposición legítima y posibilidad de alternancia.

Finalmente, en el fomento a la gobernabilidad, la cultura política debe pasar obligadamente por la lucha a favor de la tolerancia, entendida como el reconocimiento del derecho de los demás a ser distinto de uno mismo. La tolerancia social implica por tanto, el pleno respeto a las diferencias de todo tipo, sean de raza, religión, idioma, creencias políticas, género, preferencias personales, y el consecuente rechazo a cualquier tipo de fundamentalismo.

La construcción de una sociedad democrática requiere, entonces, de una diversidad de estrategias, ya que hay que promover las bondades de los valores democráticos, a la vez que impulsar la construcción de instituciones que funcionen a partir de los principios de legalidad, pluralidad, competencia, responsabilidad política, es decir, a partir de principios democráticos.

La cultura política es, por ello, una tarea irrenunciable para nuestra sociedad si es que queremos afianzar el desarrollo de nuestra democracia. Pero sobre todo, es un desafío permanente: pues aun si aceptamos que son muchos los factores que concurren en el hecho de que nuestra sociedad se encuentre en espirales de intolerancia, violencia e ingobernabilidad, o al menos enfrente numerosos problemas para transitar a la democracia, no se puede menospreciar el peso de la cultura política. De ahí que ésta no deba ser práctica efímera ni moda: debe ser, al mismo tiempo, política de Estado y compromiso social.

La primera tarea, por lo tanto, es ganar para la cultura política un lugar en la agenda nacional. Una vez reconocida su importancia, la pregunta esencial será entonces qué políticas, orientaciones estratégicas y recursos son los que pueden garantizar un impacto real de la misma en la reformulación de la cultura política de nuestra sociedad.

Ciertamente la cultura política no puede ser tomada como el único factor explicativo de lo que acontece en nuestro sistema político; y si bien los procesos de socialización primaria son relevantes en la configuración de ciertas percepciones básicas del mismo, no pueden concebirse como los únicos procesos de aprendizaje político. La educación cívico-política no debe visualizarse, en consecuencia, como una mera pedagogía de la virtud ciudadana y esperar que esto se refleje de manera automática en el mejor funcionamiento de las normas e instituciones democráticas.

*No obstante lo anterior, creemos que deben tomarse algunas medidas -a corto, mediano y largo plazo- para promover y empezar a cambiar nuestra cultura política, entre las que proponemos, en primer lugar, buscar influir mediante la cultura política, en los espacios de socialización primaria, sin que apueste todo a ellos. De esos espacios, el más importante (además de la familia) y de largo plazo, es el de la escuela, particularmente en sus niveles básicos. Mucho mejor por supuesto, si se logra que el trabajo de educación política influya no sólo en los contenidos propiamente dichos, sino en las modalidades del proceso enseñanza-aprendizaje, de tal suerte que éste sea participativo y vivencial, y en la configuración de las instituciones escolares como espacios abiertos, horizontales e incluyentes. Esto implica, por lo menos: coordinación con las autoridades educativas; reformas a los programas y planes de estudio; formación y capacitación permanente de profesores, y producción de material de apoyo didáctico adecuado.*

*En segundo lugar, y con la convicción de que el aprendizaje político se realiza también en otros espacios en forma permanente, con la cultura política se ha de buscar influir en los espacios laboral y comunitario, en los que el trabajo de formación también debe darse a partir de las propias necesidades y expectativas de los involucrados.*

*En tercer lugar, y tal vez uno de los canales más importantes para el desarrollo de la cultura política es el que tiene que ver con el papel de los medios de comunicación en la construcción de la realidad política. En esta materia, las posibilidades de acción son muy variadas y van desde la apertura de nuevos espacios de comunicación política y debate público, hasta la formulación de códigos éticos y discursivos para la acción de los medios, pasando por la educación de los públicos.*

En cuarto lugar, el hecho de que la educación política no debe reducirse a una simple pedagogía, no implica renunciar a la tarea de divulgar los valores democráticos. Significa, sí, dimitir a la idea de que su simple difusión va a generar ciudadanos expertos que, a su vez, van a producir instituciones modelo. Pero la socialización de estos valores, sobre todo si se hace de manera sistemática y coordinando dichos valores a los contextos y necesidades de las distintas poblaciones objetivo, puede llegar a tener una importancia invaluable. Es necesario detenernos en este punto. Las ideas imperantes sobre la política, las interpretaciones en uno u otro sentido sobre los acontecimientos políticos, dependen de los esquemas de representación social y de los valores vigentes.

Si los valores tales como la tolerancia, el pluralismo, la igualdad política, la legalidad, la libertad, etc., tienen una escasa presencia en los mencionados esquemas, los hechos políticos serán interpretados conforme a otros códigos, y las prácticas derivadas de esta comprensión van a fluir por caminos que poco o nada tengan que ver con conductas democráticas. La tarea de divulgar los valores democráticos busca poner en juego estos valores con la finalidad de que se conviertan en los referentes a partir de los cuales se representa la realidad política.

Por último, si convenimos que los valores culturales no solamente dan apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, sino que pueden jugar un papel esencial en el desarrollo político de la misma, comprenderemos que promover ampliamente una cultura política democrática nos ayudará a la construcción de mejores instituciones y organizaciones democráticas.

## **6.6 La democracia en México y sus perspectivas (constante perfeccionamiento)**

En México, el arte de la simulación política alcanzó alturas inimaginadas. La intención de los gobernantes de los siglos XIX y XX de modernizar al país por decreto imponiéndole un modelo político que simplemente ignoraba la situación, las tradiciones, las costumbres y las aspiraciones de nuestro país y nuestra sociedad, dio lugar a un proceso revolucionario que, a su vez, dio vida a un sistema político de partido hegemónico.

Contábamos con un régimen formal democrático y federal que, sin embargo, simulaba uno de los autoritarismos más eficaces y prolongados del siglo XX. Un sistema, entonces, que combinó las apariencias y los procedimientos formales propios de la democracia representativa moderna, con una lógica vertical implacable concentradora y centralizadora del poder en manos de los caudillos y "hombres fuertes", primero, y en los titulares del Poder Ejecutivo, después.

Un sistema que supo legitimarse como heredero de una revolución social y como representante de las causas populares, obreras y campesinas, pero para justificar una modernización económica y social que privilegió a los sectores medios y empresariales, y que profundizó las desigualdades sociales que actualmente agobian a nuestra sociedad; un sistema que también fue capaz, cuando sus formas tradicionales se desgastaron, de abrirse a los cambios mediante reformas más o menos negociadas, más o menos insuficientes, pero que no han impedido en todo caso, nuevas rupturas institucionales.

Por ello, la dificultad de caracterizar la naturaleza de aquel sistema particular, ha hecho posible que una infinidad de analistas, teóricos, protagonistas, etc., hayan vertido, hasta la fecha, una gran cantidad de las más variadas opiniones sobre el sistema político. Para unos era una "democracia a la mexicana", que acaso era conveniente perfeccionar. Para otros, era una monarquía sexenal o una presidencia imperial de corte absolutista, que hacía necesaria una nueva revolución

política. En fin, no viene a cuenta recordar el sinnúmero de descripciones y evaluaciones que se han hecho sobre este tema, pero sí es conveniente insistir en la confusión reinante, pues a diferencia de otros casos, en el mexicano no sólo es difícil precisar el punto de partida y sus comienzos, sino también el de consensar las múltiples posturas acerca de si en nuestro país ya gozamos de una democracia plena, o bien, apenas estamos transitando hacia ese régimen.

Pero en todo caso, ¿cuándo y por qué comenzó la transición? ¿Con la disposición de Iturbide? ¿Con el triunfo de los liberales? ¿Con la derrota de victoriano Huerta? ¿Con el asesinato de Álvaro Obregón? ¿Con la expulsión de Calles? ¿Con la formación del PAN? ¿Con el movimiento estudiantil de 1968? ¿Con la reforma político-electoral de 1977? ¿Con la sorpresa electoral de 1988? ¿Con la formación y autonomización del IFE? ¿Con el proceso electoral federal intermedio de 1997? ¿Con el triunfo de Vicente Fox en el año 2000? o incluso ¿Con el proceso electoral intermedio recién celebrado de 2003? sólo por mencionar algunos.

Sin duda alguna, los historiadores, analistas, políticos y demás interesados en el tema, tendrán materia para discutir largamente con estas preguntas. Para nosotros, la fuerza que dio impulso a esos acontecimientos marcaron el final de un régimen que a lo largo de más de seis décadas ofreció paz y estabilidad, sobre la base de una compleja red de arreglos formales e informales, legales o ilícitos, públicos o secretos, que sólo en apariencia tenían que ver con las reglas propias de la democracia; por otro lado, frente a la exigencia de establecer nuevas reglas y condiciones para garantizar paz y estabilidad, marcaron el inicio de un proceso de cambio extraordinariamente complejo e incierto que podría conducir al país al primer período democrático de su historia o, en sentido contrario, a un Estado prepolítico donde imperen la fuerza y la impunidad.

Como cualquier tiempo de transformaciones profundas y de rupturas del orden establecido, nuestro país muestra en su balance signos contradictorios: avances y resistencias, diálogo y confrontación, responsabilidad e impunidad, civilidad y violencia. Es difícil hacer un dictamen. El saldo puede ser tan positivo o tan negativo como el desenlace que el proceso del cambio determine. Hoy el país se encuentra ante una situación política que lo mismo ofrece oportunidades que plantea riesgos; lo cierto es que a lo largo de su historia, México ha mostrado, a la vez, lo peor y lo mejor de sí:

Desde gobiernos diametralmente opuestos como el Tlatoani hasta los neoliberales; con gobernantes guerreros o militares, hasta pintorescos jefes del Ejecutivo; legisladores con un gran talento intelectual, hasta aquéllos con dotes de artista de cine o con cualidades para el "table dance"; hemos pasado de heroicas defensas por nuestra independencia, a levantamientos armados intensos; de un inquebrantable espíritu solidario en ocasiones de desastres naturales, a denigrantes actitudes y comportamientos -machete en mano- so pretexto de salir "en defensa" de sus propiedades o intereses; marchas de "encuerados", bloqueos, plantones, con creciente violencia e impunidad; asesinatos de Presidentes o de candidatos, campesinos, estudiantes, periodistas, religiosos, defensores de derechos humanos, cientos de mujeres en las fronteras, fraudes millonarios, desvíos de recursos públicos, financiamientos partidistas ilegales, "video-escándalos", una creciente cultura a la "Big Brother" y un muy largo etcétera. Aunque también hemos transitado del voto limitado, al sufragio universal y cada vez más libre, secreto y directo; de la inexistencia de procesos electorales competidos y de su correlativa certidumbre de continuidad, se han ido sentando las bases para una competencia partidista que ha dado cauce a la alternancia en el ejercicio del poder.

En efecto, México ha vivido una transformación política lenta, pero real. Ciertamente hoy contamos con un régimen de partidos "más plural" en lugar del viejo régimen de partido hegemónico; tenemos autoridades electorales autónomas; el uso de un padrón federal en todos los comicios; los ciudadanos sorteados se hacen cargo de las casillas electorales el día de la elección; los propios partidos políticos están presentes en todas las etapas de la organización electoral; les consta y pueden influir en o impugnar cada medida que se implementa; las condiciones de la competencia tienden a equilibrarse; existen tribunales electorales para resolver litigios y todos ellos están sujetos al veredicto de última instancia del TEPJF; la calificación de las elecciones se ha vuelto jurisdiccional; los procesos locales están conectados con un sistema general de protección de derechos políticos y con el control de constitucionalidad; los comicios son organizados, cada vez mejor, por personal calificado y profesionalizado; etc.

Esta es la invención institucional de México en materia electoral. El entramado legal, producto del largo ciclo de negociación entre las principales fuerzas políticas del país. Llegar al nivel democrático que ahora tenemos, aún cuando incipiente, ha sido uno de los méritos indiscutibles de nuestros partidos y de nuestros políticos. Pero el modelo que han creado requiere otros tantos cambios, otra cultura, otras conductas, más responsables y más sofisticadas.

Los cambios "no han caído del cielo", son los partidos, los políticos y los ciudadanos quienes han construido lo que hoy tenemos como democracia, y ella porta el signo de sus virtudes pero también de sus defectos; los políticos y los ciudadanos los partidos mismos deben cambiar, asumir que el mundo democrático, el moderno Estado de partidos es más complejo, requiere mayores responsabilidades, es más sofisticado que el modelo que dejamos atrás. Hay que seguir reformando la política, pero no para negar a partidos y políticos, sino para que ellos estén a la altura de las nuevas exigencias.

En este sentido, lo que hoy requiere nuestra democracia es un sistema de partidos responsables, representativos y claramente diferenciados por sus propuestas, por sus visiones, por sus compromisos y por sus intereses. Un sistema de partidos que no dependa ya ni del titular del Poder Ejecutivo ni de un antigobierismo genérico, sino de su capacidad para agregar y dar sentido público al pluralismo social existente. Un sistema de partidos que pueda atender seriamente sus tareas, como representantes de los intereses de la sociedad, alcanzar acuerdos en lo fundamental para fortalecer la legitimidad y la eficacia de las instituciones públicas, pero sin desconocer sus diferencias ideológicas y sus programas, sin sacrificarlas en aras de un pragmatismo sin principios y sin proyectos plurales.

Y es que en nuestro débil sistema de partidos, éstos no cuentan con una tradición que los identifique como los principales canales para la construcción y manifestación de la voluntad ciudadana y han pasado de la lucha de partidos a la lucha política para ganarle al partido en turno en el gobierno a como dé lugar, formando alianzas para lograr tal objetivo. Debido a ello, han perdido credibilidad, porque es difícil pensar en la seriedad de su ideología cuando por el ánimo del triunfo electoral al momento de la elección, esa oferta se vea sustituida por la del partido más diametralmente opuesto a ella.

Si el sistema de partidos exige claridad de la plataforma electoral de cada uno de ellos, si exige definiciones y compromisos claros que distingan a una opción política de cualquier otra, entonces se trata de establecer claramente la razón de ser de cada partido y motivar a la sociedad para que se suscriba al que mejor satisfaga sus intereses e inclinaciones.

Pese a lo anterior, no toda la normatividad se orienta en el mismo sentido e incluso, algunas disposiciones tienden a erosionar las posibilidades reales de asentar nuestro ya tantas veces mencionado sistema de partidos. Nos referimos en este caso a las coaliciones, cuyas reglas permiten mantener artificialmente formaciones políticas que no logran ganar a veces ni el mínimo de adhesiones ciudadanas expresadas a través del voto. Estos "partidos", llamados "pequeños" o "bonsai" aprovechan las pifias de la legislación electoral y las estrategias oportunistas, que no representan más que la astucia y la capacidad de vividores de la política que han sabido hacer verdaderos negocios o empresas familiares.

A este respecto, parece evidente la necesidad de reformar el código electoral para evitar esas deformaciones que sólo desprestigian a los partidos, y para abrir las vías para la formación y reformulación de verdaderos referentes electorales sólidos y responsables. Por ello, fortalecer nuestro sistema de partidos impidiendo la conformación de "partidos-negocio", derogando la figura de la coalición para nosotros es necesario. Pero no sólo eso; se requiere también que los partidos políticos con registro demuestren permanentemente un verdadero arraigo dentro de la sociedad, elevando de 2 a 5% el porcentaje requerido para que conserven su registro; realizar el ajuste de las disposiciones que regulan el financiamiento de los partidos políticos; buscar mecanismos para el fortalecimiento del Poder Legislativo, resultado que podría asegurarse con la reelección continua de legisladores; con la supresión de las candidaturas simultáneas; con la disminución de los miembros de la Cámaras que integran el Congreso de la Unión; y además con una gradual perfección de nuestras autoridades electorales; entre otras propuestas que ya hemos comentado a lo largo de los diferentes capítulos de este trabajo.

En fin, son muchas las opciones a elegir para dar forma y eficacia a nuestro sistema de partidos y a todo el sistema en su conjunto, aquí estamos proponiendo algunas, pero no debe perderse de vista que no podemos adoptar o implementar las que teóricamente funcionen mejor o que sean efectivas en otros países, simplemente por hacerlo, porque cada nación atraviesa por circunstancias distintas. Con las medidas que proponemos intentamos -valga la frase- "poner orden a la casa". No podemos llegar a una democracia eficiente, a una democracia plena, si antes no corregimos los defectos, si no libramos los obstáculos que nos lo impiden.

De la misma manera, estamos conscientes que a lo largo de los últimos años, los diversos actores políticos se han esforzado en dar confiabilidad y transparencia, legalidad y certeza a nuestros procesos electorales; que el camino no ha sido fácil, reformas y reformas han ido y venido, algunas de ellas nunca llegaron a convertirse en actos, mientras que otras se distinguieron por lo breve de su vigencia; que hemos entrado en una etapa de reformismo electoral que ha reducido el debate sobre la democracia a ese ámbito.

Esa ha sido, desde nuestro punto de vista, la concepción de la democracia en nuestro país, que lejos de servir para el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, ha representado el instrumento ideal de pequeños grupos para acceder y perpetuarse en el poder; para crear programas "sociales" que aseguren los votos suficientes de la próxima elección o para legitimar los triunfos con una "mayoría" creada artificialmente con discursos llenos de contenido democrático pero vacíos de la realidad tan apremiante por la que atraviesa la mayoría de nuestra sociedad. ***Es por ello que este trabajo, a lo largo de sus 6 capítulos ha estado plagado de antecedentes de reformas, modificaciones o adiciones electorales, de sus contenidos y de sus avances, aunque también de sus retrocesos; pero para nosotros esa ha sido la historia y es la concepción de nuestra democracia: aquel conjunto de procedimientos técnicos y***

**administrativos para garantizar que los procesos electorales sean cada vez más justos, transparentes y equitativos; pero sólo eso: democracia electoral, democracia procedimental.**

Por eso mismo, aseguramos que es más que ingenuo considerar que la sola democracia electoral es suficiente para enfrentar los grandes desafíos que enfrenta México. Tal vez uno de los errores más serios de todos los involucrados ha sido concentrarse en una visión puramente electoralista de la democracia y de su funcionamiento eficaz, lo cual ha producido acciones y efectos políticos muy limitados, en contraste con la dimensión del cambio que se requiere. La democracia comprende, por supuesto, el ámbito electoral, pero no se agota con este ni se puede resolver únicamente desde ese espacio.

Lo que la democracia como procedimiento puede dar en lo básico, habrá que insistir, ya lo alcanzamos, ahora hace falta que partidos, sociedad y gobierno, sean capaces de dar contenidos precisos a ese procedimiento, capaces de responsabilizarse de esos contenidos; gobiernos y partidos que sepan dar abiertamente la cara a la sociedad, ya que esta tendrá el poder de juzgar su actuación mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

De allí que la agenda pendiente tras el proceso electoral no deba referirse sólo la materia electoral, aunque esta constituya el elemento fundamental para el cambio. La razón es muy sencilla: hay problemas que se presentan en el ámbito electoral, pero que tienen su origen y solución en otro u otros ámbitos. Plantear fórmulas de solución contraídas a las normas y a las instituciones electorales frente a algunos de los temas pendientes en esa materia, ignorando de ese modo su relación con otros ámbitos de la vida pública del país, supone, sencillamente, tratar de tapan el sol con un dedo.

*De acuerdo con la anterior, una nueva reforma electoral es condición indispensable, pero no suficiente. El cambio que se requiere comprende, pero a la vez trasciende, el ámbito electoral. Por ello, los involucrados -que somos todos- debemos trazar algunas líneas deseables y factibles para su desahogo, atendiendo en todo caso a las exigencias de no abordar los problemas electorales como si se tratara de asuntos aislados, desvinculados de los problemas existentes en otros ámbitos de la vida pública del país.*

*Entonces, la construcción de nuestro sistema democrático depende de muchos aspectos y premisas básicas; no podemos pasar por alto que la democracia tiene una relación con aspectos sociales como alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad pública y demás factores; también tiene relación con los valores y premisas básicas que la influyen, como son: la libertad, la igualdad, la equidad, la ética y la justicia; pero nosotros pensamos que los factores democráticos se encuentran en la sociedad que es una, los cuales tratamos de diferenciar sólo para darnos una idea de todo lo que está en juego cuando hablamos de perfeccionar la democracia.*

*A lo largo de su historia, nuestra sociedad ha tenido que soportar la supremacía de las clases privilegiadas detentadoras del poder, cuyo manejo, a veces corrupto o en ocasiones por errores o por dolo, o quizá todo en su conjunto, ha dejado en la miseria a la mayor parte de los mexicanos; durante tanto tiempo esas élites han impuesto y determinado el rumbo de México más en conveniencia para sus intereses que para los del resto de la sociedad del pueblo mexicano.*

*En consecuencia, el saldo actual es evidentemente negativo: deterioro general en el ingreso y de las condiciones de vida de la población; desempleo generalizado; baja calidad en educación; crecimiento acelerado de la pobreza y concentración excesiva de la riqueza; una enorme crisis en el*

*sector agropecuario; mayor inseguridad pública; aumento de la migración; incremento del comercio informal; déficit en la vivienda; deficiencia o inexistencia en servicios de salud y un preocupante desequilibrio ecológico. Además, la inseguridad, la impunidad, la injusticia, la corrupción, la violencia, etc., siguen siendo los ejes principales que determinan nuestra calidad de vida.*

La "voluntad de todos" no ha sido realmente la de todos y cada uno; el pueblo mexicano no ha podido generar una conciencia colectiva que le permita consolidar un pacto social a la medida de su propia evolución histórica, política, social, económica y cultural.<sup>155</sup> Entonces, no hemos tenido la capacidad de juntar a todas las ideologías políticas y a la sociedad en torno a los valores y principios que nos unan y diferencien como un Estado democrático, con sus respectivos valores consagrados en beneficio de toda la sociedad.<sup>156</sup>

"Nuestra historia, en mucho se ha edificado a falacias, verdades a medias o verdades que vistas a través de una lente partidista se vuelve fábula y a través de los hechos pueden adquirir interpretaciones inverosímiles; en virtud a que en este mundo traidor nada es verdad ni es mentira, todo depende del cristal con que se mira; de que el individuo es un súbdito de su cultura y de su época; de que cada observador transporta su espacio y su tiempo y las circunstancias difieren en cada uno en el devenir histórico; consideramos que quizá todos tengan razón pero en lo que nadie podemos tener razón es en acabar al país, no aglutinamos en torno a un proyecto común, no somos ni malinches ni indios, sino una nueva raza que sintetiza una vertiente americana y otra europea, ambas grandes, ambas impresionantes y con genes como cualquiera, ni mejor ni peor, iguales, diferentes, pero con capacidades de desarrollar sus talentos como mejor les plazca, para lo cual queremos unificarnos".<sup>157</sup>

El pueblo necesita su conciencia colectiva como guía permanente, que debe estar bien ventilada por todas las ideologías para estar en condición de emprender las grandes obras que sólo con el trabajo diario podrán ser terminadas; porque hasta ahora los distintos proyectos de nación, provenientes de los diversos partidos no han sido deliberados con una visión de largo plazo por sus militantes y simpatizantes, ni mucho menos con una participación plural de todos los sectores y clases sociales.

Igual que ha pasado desde el proceso de independencia nacional en 1810 o en 1917 para la formación del nuevo régimen constitucional, la voluntad general mexicana se sigue construyendo bajo la ideología del partido en el gobierno en turno, mientras que la población se subordina a ella. La legitimidad de nuestro proyecto nacional es proporcional, entonces, al silencio de la ciudadanía ante la razón del Estado.

Ciertamente, en una sociedad compleja como la nuestra, cada partido tiene su visión de los asuntos públicos y sus propuestas para abordarlos, pero ninguno puede captar el todo, aunque sea

---

<sup>155</sup> En México hemos tenido proyectos y formas de gobierno tan disímboles que varían desde el Huehuetlatoani, el Virrey, el Emperador, hasta el presidencialismo, por mencionar algunos que el pueblo de México ha soportado y que distan casi de manera total unas de otras. Además, hemos tenido las Constituciones de 1812, 1814, 1824, 1833, (proyectos de 1840, 1842, y 1847), 1843, 1857 y 1917, las de los imperios de 1823 y 1865. También hemos tenido más de 1800 planes políticos del país desde 1808 hasta el presente siglo, los cuales reflejan la variedad y enormidad de grupos políticos tan distintos como lo son las diferencias culturales y económicas que nos separan en el momento actual a los mexicanos.

<sup>156</sup> Lo cual puede resumir a la justicia social, al bien común, o a cualquier denominación ideológica que se pretenda enarbolarse por cualquier grupo político en lo particular, ya que en la idea, el propósito fundamental es el de que todos los institutos políticos sirvan a la sociedad, esa es su razón de ser y de existir; si no son capaces de resolver su peculiar problemática, entonces no tienen porque ser o estar.

<sup>157</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *op. cit.*, pp. 300 y 301.

el legítimamente mayoritario; por ello, no debemos perder de vista el beneficio general de la comunidad. Si bien es cierto que en la democracia es prácticamente imposible definir por unanimidad lo que debe valer como interés general, también lo es que deberemos estar concientes de que el empeñamiento en la propia postura, sin tomar en consideración las posiciones de los demás y excluirlas, se aleja del imperativo de la política, que es justamente crear las condiciones de seguridad y de bienestar para todos los ciudadanos.

Es posible encontrar mayores y más profundos acuerdos si se piensa más en la Nación, en sus problemas y males, y menos en los intereses de partido. Mejor dicho, hay que saber colocar los intereses de cada partido por obtener la dirección del Estado. Los partidos encerrados en sí mismos, que actúan pensando sólo en sus intereses sin calcular los costos y daños que causan a la sociedad, y por su cerrazón terminan por perder el apoyo.

Entonces, mientras mayor capacidad tengan los partidos de involucrarse en los problemas y los reclamos cotidianos, mayor probabilidad habrá de que el sistema de partidos se legitime ante los ciudadanos y mantenga un significado político permanente; y es que una de las causas de la crisis de los partidos radica en su baja representatividad, en querer imponer a la sociedad el modelo de sus intereses, en lugar de ser sensibles para recoger y llevar al terreno de las leyes y las políticas del Estado, las viejas y nuevas demandas sociales.

Existen muchos medios y formas para construir la democracia, a través de la meditación y la acción. Requerimos la crítica y autocrítica permanente de todos los involucrados; debemos trabajar según nuestras necesidades; eliminar las quejas temporales en que vivimos, dejar de murmurar contra quienes detentan el poder; no añorar el pasado y concebir futuros absurdos; no debemos aliarnos contra nuestros enemigos, podemos tener luchas internas, lo cual es aceptable, si es en la competencia por la lucha en la toma del poder; lo que no podemos seguir permitiéndonos es seguir divididos al interior y para con los extraños a lo nuestro, ser cómplices de quienes nos quieren seguir sometiendo, es algo que debemos extinguir.

Entonces debemos trabajar para servir a las causas democráticas, de ahí la necesidad de construir la democracia por nosotros mismos por medio del esfuerzo colectivo que integre a la población en torno a principios consensados de manera permanente con la sociedad.

Porque la democracia no está aislada, se encuentra un poco en todas partes, pero sobre todo, debemos sembrarla en la conciencia de todos para que se pueda objetivar en la realidad. Todavía existe la posibilidad de construir un régimen jurídico a nuestra medida; reconstruir el país con el consenso de la mayor parte de la sociedad: con los empresarios, con las comunidades indígenas, con los obreros, con los campesinos, con los comerciantes, con los formadores de opinión pública, con los educadores, con todos incluidos en la construcción de un consenso nacional, que recoja las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

Debemos adelantarnos a quienes han ido construyendo una conciencia colectiva de manera lenta, silenciosa y para su beneficio. Las decisiones dependen de todos; es cierto que son interrelaciones difíciles de concretar en un tiempo y espacio, pero aún se puede crear un Estado de Derecho como mejor nos parezca sin predominio de partidocracias, tecnocracias, aristocracias, presidencialismos, neoliberalismos, dictaduras, cuartos o quintos poderes, poderes de facto. En conclusión, por qué no construir una democracia en la que los servidores cumplan y nos hagan cumplir los principios y valores que acordemos defender a través de un compromiso en el que verdaderamente concibamos a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen

político, sino como el constante mejoramiento económico, social, cultural e integral del pueblo; fomentando el crecimiento económico, el empleo, una justa distribución de la riqueza y sea posible el bienestar de las personas, clases sociales, comunidades indígenas, y en general de todos los grupos de nuestra sociedad.

Si bien no podemos igualar a los hombres, ni en sus parecidos ni en sus diferencias, sí podemos intentar igualar las condiciones de acceso a las premisas y factores básicos de la democracia e igualar las condiciones de acceso al poder. También es cierto que se ha avanzado en algunas áreas, sin embargo, no se ha logrado de manera integral, lo cual provoca desequilibrios profundos que son difíciles de superar; se requiere entonces un trabajo interdisciplinario, elaborado por expertos en muchas ramas y también se requiere ser multidisciplinario, porque la tarea es de todos los que podamos aportar algo al país.

Por ello, creemos que es necesario dejar de buscar o crear culpables alrededor de los graves errores que se han cometido (pero castigando a quien lo merezca), no abrir nuevamente conflictos ancestrales sólo para descalificar al contrario o construirse una mejor imagen con fines electorales; debemos mirar y trabajar para el bienestar del país y dejar a un lado intereses de grupos, de facciones o individuales que nos han sido perjudiciales; el proyecto de nuestro país debe ser una resultante de lo que somos, de lo que queremos ser y de a dónde deseamos llegar.

Para lo cual debemos iniciar ya los trabajos: qué valores y qué principios queremos o llenar nuestras necesidades y aspiraciones; precisar prioridades conforme a nuestras necesidades, con lo cual iremos conformando la agenda política nacional, que no deberá estar aislada de los temas de carácter económico, social, educativo y demás aspectos que se deben ir insertando al proyecto nacional. Una vez sentados esos valores y principios, aspiraciones, necesidades y prioridades, tendremos que darnos a la tarea de establecer formas y mecanismos para cumplir dichos preceptos, de hacerlos reales, de llevarlos a la práctica.

Pero ahora bien, creemos que ya quedó claro que la construcción de un sistema democrático depende de muchos aspectos y premisas básicas; que se debe dejar de concebir a la democracia con una visión puramente electoralista; que la acción de nuestros gobiernos y representantes deben dejar de girar en torno a sus intereses personales y la creación de programas "sociales" sólo para conseguir votos en la próxima elección; que no sólo los gobiernos y partidos políticos sino también los ciudadanos debemos participar en la creación de una conciencia colectiva con la que seamos capaces de elaborar un proyecto común que nos beneficie a todos.

Sin embargo, la cuestión es cómo lograrlo. Cómo construir la democracia por nosotros mismos, por medio del esfuerzo colectivo en torno a principios consensados de manera permanente, que no nos perjudiquen y nos dividan, más bien al contrario, nos apoyen a resolver nuestros problemas; para que existan equilibrios y puntos de apoyo y mover la energía social del país en una misma dirección.

Pues bien, nosotros sostenemos que todo lo apuntado no podrá lograrse si antes no se otorga a la sociedad las bases para hacerlo; porque no puede haber una democracia plena en un país donde los ciudadanos no participan ni se preocupan por los problemas políticos, pero tampoco la habrá si no logramos convencer a la sociedad de la viabilidad del régimen democrático; de que la democracia no puede ser sino una construcción ciudadana y, por lo tanto, la sociedad misma necesita percibir a la democracia como un orden deseable, como el mejor posible en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes. Y esto sólo será posible si la propia sociedad

entiende en sus líneas básicas los valores, principios, mecánicas institucionales y evolución histórica de la democracia, lo cual puede lograrse a través de una nueva cultura política de nuestra sociedad.

*Queremos insistir. La sociedad necesita, debe conocer y entender cuáles son los principios básicos de la democracia, aprender cómo coexisten y qué papel juegan para el mejor funcionamiento de ese régimen. Lo anterior implica la divulgación y explicación de los valores de la libertad, la tolerancia, el respeto, el pluralismo, el apego a la legalidad, la igualdad política, así como de conceptos tales como constitucionalismo, división y equilibrio de poderes, responsabilidad de los gobernantes hacia los gobernados, rendición de cuentas, etc. La sociedad, por tanto, necesita y debe percibir claramente que la importancia de este cuerpo de valores y principios radica en que su vigencia garantiza la dignidad humana, la seguridad jurídica y la libertad en un ambiente de pleno respeto a la diversidad y a la riqueza humana.*

Porque la democracia será mejor ahí donde hay una mejor disposición ciudadana a participar y a involucrarse en los asuntos públicos, y ahí donde existe una sociedad más estructurada con grupos autónomos que ayudan a crear equilibrios y contrapesos con los poderes públicos y privados. Pero difícilmente existirá esa disposición ciudadana a participar en un ambiente en donde la política aparezca como algo inherentemente corrupto y carente de sentido. Entonces, es preciso rescatar a la política del descrédito en que ha caído.

Ahora bien, la dignificación de la política se quedaría en un terreno ideal e irrealizable para el común de la sociedad si, junto con toda esa labor informativa, orientadora y de sensibilización, no se busca mostrar las ventajas prácticas que para ella tendría la actividad política. Ello implica dotar a la población no únicamente de la información básica sobre sus derechos, libertades y obligaciones cívico-políticas, sino de una serie de opciones en torno a cómo organizarse, como identificar problemas, debatir constructivamente y proponer alternativas de solución; cómo desarrollar capacidades de argumentación, diálogo, construcción de acuerdos y toma de decisiones; cómo elegir representantes, cómo vincularse con ellos y cómo supervisar su gestión; cómo manejar y resolver conflictos de manera pacífica y con apego a la legalidad, etc.

Para que lo anterior constituya un aprendizaje significativo, este proceso debe darse a partir de los propios espacios, necesidades y expectativas de la gente, pero también es preciso transmitirle señales claras y evidentes en el sentido de que la democracia no sólo ofrece derechos, sino también responsabilidades y obligaciones, así como un compromiso básico con sus normas e instituciones.

Por último, estamos conscientes de que la cultura política no puede ser tomada como factor explicativo único de lo que acontece en nuestro país, pero tiene aportes esenciales que hacer, como lo es explicar los alcances y límites de la democracia; la comprensión precisa de que el régimen democrático no resuelve los problemas sociales, pero puede ser un espacio eficaz para la sobrecarga de expectativas y el desencanto.

En efecto, la democracia no puede responder a todo y a todos positivamente o al mismo tiempo, y por añadidura, con prontitud y eficacia. Además, y derivado de la pluralidad social y política, hay intereses encontrados en juego, de manera que las demandas provenientes de los distintos grupos de la sociedad no son compatibles entre sí, más bien, son contradictorios y entran en competencia por atención y recursos públicos. Por todo lo anterior, la democracia no sólo exige participación y capacidad de demanda de la ciudadanía. Un interés unilateral en los aspectos de la participación y la demanda puede producir una sociedad puramente peticionista e irresponsable. Por

lo tanto, se requiere al mismo tiempo educar en valores y prácticas que atenúen y equilibren las demandas, mitiguen los conflictos y generen responsabilidad.

Entonces, hay que seguir reformando la política; hay que buscar mecanismos que garanticen todavía más la equidad en la competencia electoral. Si la organización de los procesos electorales presenta deficiencias, habrá que mejorarla; si nuestros representantes no asumen cabalmente su responsabilidad, habrá que seleccionar a los más capaces y responsables; si los partidos políticos son muchos o están por debajo de las expectativas democráticas, habrá que reducirlos o reformarlos; pero no olvidemos ya que la calidad de la democracia no depende sólo ni principalmente de sus instrumentos electorales. La calidad de la democracia es directamente proporcional a la calidad de los partidos, de los políticos y de la sociedad en general.

Con el arribo de la alternancia a nuestro país, se ha abierto un capítulo nuevo para nuestra historia ¿Uno propiamente democrático...? Habrá que tener cuidado, pues esta etapa desconocida no significa el cielo y las estrellas: acaso signifique una vida política todavía más difícil. El mundo coherente, bello, justo, a la medida de nuestros deseos, no existe fuera del dominio de la fantasía. Ese mundo es incompatible con la realidad de la vida colectiva. El mundo real, el de la democracia, es el de los avances tortuosos, desesperantes avances, amenazados por retrocesos, pero que ofrece un bien de enorme valor y que alcanza a las generaciones de hoy y de mañana: la coexistencia de la diversidad.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** A lo largo de la historia universal, el término "**democracia**" ha tenido un sinnúmero de connotaciones que han variado según las circunstancias de cada nación, adoptando la forma **directa** (autogobierno del pueblo), **indirecta** (por medio de representantes) o **mixta** (una combinación de ambas); pero la esencia en todas esas definiciones ha sido la misma: "el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

**SEGUNDA.** A fines del siglo XV, época en que ya existía el concepto de **democracia** y **formas de gobierno** en el Continente Europeo, nuestro país se encontraba en una evolución histórica distinta, con esquemas de derecho natural, costumbrista, autóctono, en el cual existían diversas comunidades con afinidades de todo tipo. En ellas, las decisiones se tomaban por pequeños grupos dominantes y la gran masa del pueblo no tenía una participación en esa toma de decisiones.

Luego del descubrimiento de América, con la conquista de México, se inserta una estructura económica, política, dogmática, cultural y social de otras latitudes, con las que en lo general, el pueblo no tuvo avances en las condiciones materiales de vida y la palabra democracia no pudo definirse. A lo más que llegamos fue a insertarla dentro de algunas cartas básicas, pero en la realidad no existió; el pueblo, en su mayoría, no tomó parte en los asuntos políticos del país.

**TERCERA.** En la actualidad, y de conformidad con el artículo 39, en correlación con el 40, de la Ley Fundamental, el Estado mexicano está organizado mediante una forma republicana, democrática, representativa y federal; considerando a la democracia, en su artículo 3, base II, inciso a), no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

De lo que se deduce, en principio, dos concepciones de la democracia: 1) **Como forma de gobierno**, es una clase de régimen político cuya autoridad soberana y la titularidad del poder político reside en el pueblo, no en uno o unos cuantos; 2) **Como modo de vida**, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Por esta razón, la democracia no debe ser identificada exclusivamente con el gobierno, sino que, además, debe involucrar a cualquier organización humana, desde el Estado hasta la sociedad misma.

**CUARTA.** De acuerdo con los artículos 40 y 41 de la Ley Suprema, el pueblo se constituye en una república representativa, democrática y federal, y ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y los de los Estados en el ámbito de su respectiva competencia, cuya renovación se realiza mediante elecciones libres, auténticas y periódicas conforme a las bases que el mismo ordenamiento establece.

A la par de la concepción democrática como forma de gobierno y como modo de vida, de acuerdo con estos preceptos, se obtiene una comprensión **adjetiva o procedimental** como las reglas del juego; y una **sustantiva**, como el resultado del juego verdaderamente democrático. La primera comprende toda una serie de reglas que van desde señalar los mecanismos para elegir a quien está autorizado a tomar las decisiones al ejercer el poder político y bajo qué procedimientos. La sustantiva consiste en la suma de medidas que son el resultado de ser regido realmente de manera democrática.

**QUINTA.** Por lo que hace a la *democracia adjetiva o procedimental*, las múltiples modificaciones al marco legal, han recorrido un largo camino para la superación constante de la democracia mexicana: de un régimen de partido hegemónico se abrió paso a la expresión de una cierta pluralidad política; de la inexistencia de procesos electorales competidos y de su correlativa certidumbre de continuidad, se fueron sentando las bases para una competencia partidista genuina que ha dado cauce a la alternancia en el ejercicio del poder; del sufragio como ritual ordinario, todo menos efectivo, se avanzó al reconocimiento y consolidación del voto ciudadano como la única fuente legítima para la integración del poder público.

La invención institucional de México en materia electoral abrió paso a la creación de autoridades electorales autónomas y confiables; el uso de un padrón federal en todos los comicios; los ciudadanos sorteados se hacen cargo de las casillas electorales el día de la elección; los partidos políticos están presentes en todas las etapas de organización electoral; les consta y pueden influir en o impugnar cada medida que se implementa; existen tribunales electorales para resolver litigios y todos ellos están sujetos al veredicto de última instancia del TEPJF; la calificación de las elecciones se ha vuelto jurisdiccional; los procesos locales están conectados con sistema general de protección de derechos políticos y con el control de constitucionalidad; los comicios son organizados, cada vez mejor, por personal calificado y profesionalizado.

**SEXTA.** Para nosotros, las disposiciones electorales vigentes no son reglas o instituciones acabadas, ni mucho menos, las más funcionales y efectivas. Para mejorar esas reglas, órganos e instituciones proponemos: Reducir de 500 a 300 el número de representantes que integran la Cámara de Diputados, de los cuales 200 serían electos por el principio de mayoría relativa votados en igual número de distritos electorales uninominales; mientras que los 100 restantes serían electos por el principio de representación proporcional a través del sistema de listas regionales, mediante reforma al artículo 52 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 200 Diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 100 Diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.**

**SÉPTIMA.** De los 100 Diputados electos por el principio de representación proporcional, según la propuesta anterior, el número de circunscripciones plurinominales y listas regionales pudieran seguir conservándose en 5, con el correspondiente ajuste de éstas, en virtud a la redistribución del territorio nacional de 300 a 200 distritos electorales uninominales. Por lo que deberá reformarse al artículo 53 constitucional para quedar con el siguiente texto:

**Artículo 53. La demarcación territorial de los 200 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.**

**Para la elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.**

**OCTAVA.** Para ser congruentes con nuestras dos propuestas anteriores, es necesario reformar las reglas de asignación de escaños por el principio de representación proporcional de la Cámara baja que establece el artículo 54 de la Ley Fundamental, bajo los siguientes términos:

**Artículo 54.** *La elección de los 100 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:*

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 150 distritos uninominales;*
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el 5% del total de la votación emitida por 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 200 diputados por ambos principios;*

**V. Se deroga**

**VI.** *En los términos de lo establecido en las fracciones III y IV anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que les correspondan al partido político que se halle en los supuestos de la fracción IV, 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.*

**NOVENA.** Reducir a 96 el número de representantes en el Senado de la República al suprimir la figura de los Senadores de representación proporcional, por ser incongruente con el principio federativo, pues no guarda relación entre el elector y el elegido, tampoco entre el representado y la representación, puesto que no atiende a una división territorial, ya que se pierde en un concepto genérico de "representación proporcional" y el principio de representación popular ya está asignado a la Cámara de Diputados. El texto que se propone para la modificación señalada, en el artículo 56 constitucional es el siguiente:

**Artículo 56.** *La Cámara de Senadores se integrará por 96 miembros, 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.*

**Se deroga**

**La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.**

**DÉCIMA.** Elevar el umbral de representación, incrementando el porcentaje de 2 a 5% de la votación emitida necesaria para que, un partido político conserve su registro como tal, y pueda participar de la asignación de escaños por el principio de representación proporcional; según nuestra propuesta de reforma a la fracción II del artículo 54 constitucional, señalada en nuestra octava conclusión.

El beneficio con esta medida, se vería reflejado no sólo en partidos fuertes y competitivos, sino que también se evitaría la formación de "partidos pequeños", aunado al beneficio económico, al no tener que destinar recursos públicos a este tipo de agrupaciones.

**DECIMA PRIMERA.** Con la intención de evitar las fórmulas que sobrerrepresentan y a la vez subrepresentan la voluntad de los ciudadanos que se expresa en las urnas, creemos necesario derogar el tope de sobrerrepresentación de 8 puntos porcentuales que establece la fracción V del artículo 54 constitucional, de acuerdo con el texto ya indicado en nuestra octava conclusión.

**DECIMA SEGUNDA.** Adoptar el modelo de reelección continua acotada para los legisladores, a fin de establecer la posibilidad de reelección inmediata para los Diputados y Senadores (propietarios y suplentes que hubieren o no estado en ejercicio en el periodo inmediato anterior) con una restricción de cuatro periodos para el caso de los Diputados y dos para los Senadores; pero con el mandato claro y expreso que aquellos candidatos que aspiren a reelegirse tengan que hacerlo necesaria y obligatoriamente por el principio de mayoría relativa. La medida permitirá entre otras cosas, la profesionalización de los legisladores, pero a la vez evitará que estos servidores públicos se perpetúen en el poder al ser realmente la voluntad ciudadana la que los ratifica en el cargo.

La reforma al artículo 59 de la Ley Fundamental para plasmar nuestra propuesta, quedaría como sigue:

***Artículo 59. Los Senadores y Diputados, propietarios y suplentes, al Congreso de la Unión podrán ser reelectos para el periodo inmediato; pero los Senadores sólo podrán hacer uso de ese derecho por los dos periodos inmediatos y durante los cuatro periodos inmediatos para el caso de los Diputados.***

***Los Senadores y Diputados que participen como candidatos para el periodo inmediato, sólo podrán hacerlo por el principio de mayoría relativa.***

**DECIMA TERCERA.** Modificación del artículo 55 constitucional, fc. III, párrafos 1 y 2, con el objeto de exigir que aquel candidato que pretenda acceder al cargo de Diputado o Senador demuestre ser originario del Estado o vecino de él, con residencia efectiva de por lo menos 2 años (y ya no 6 meses) anteriores a la fecha en que se celebre la elección respectiva; esto por considerarse como un tiempo prudente para que aquel se identifique con mayor arraigo frente a la población a la que representará. Quedando el texto del mencionado precepto de la siguiente manera:

***Artículo 55. Para ser Diputado se requieren los siguientes requisitos:***

***I...***

***II...***

***III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de por lo menos dos años anteriores a la fecha de ella.***

***Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de por lo menos dos años anteriores a la fecha en que la misma se celebre.***

***La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.***

**DÉCIMA CUARTA.** Establecer constitucionalmente la obligatoriedad para que aquel ciudadano que haya sido electo mediante elección popular, termine su encargo sin posibilidad de separarse de él, salvo los casos en que necesariamente deba ser así (por caso fortuito o de fuerza mayor); a fin de evitar el continuismo con el que los funcionarios públicos pasan de un cargo a otro, manteniéndose y perpetuándose en el poder, pero sobre todo, para garantizar el respeto a la voluntad popular.

**DECIMA QUINTA.** Reconocimiento constitucional del plebiscito y del referéndum, como parte del sistema de frenos y contrapesos a la democracia representativa; y derivado también de la conveniencia que estas figuras pueden representar para que la población aprenda cómo participar en la toma de decisiones, despierten su interés y capten su atención, proporcionando los elementos informativos para generar una decisión con conocimiento de causa. Para lo cual, deberá definirse el catálogo de temas que podrán ser sometidos por una u otra vía; los relativos al derecho de iniciativa (definir sus titulares); al sujeto encargado de convocar a referéndum o plebiscito; los procedimientos aplicables a la consulta; los plazos para la realización de cada uno de los actos procedimentales, la determinación del órgano encargado de organizar, y calificar la consulta.

**DECIMA SEXTA.** Reformular las disposiciones que regulan el financiamiento público para los partidos políticos; pues en este aspecto, el COFIPE no distingue al calcular dicho financiamiento entre elecciones generales e intermedias, uniformando de este modo, incorrectamente, bajo un mismo patrón, tanto los procesos electorales generales como los de medio periodo. La consecuencia de ello es un crecimiento desmedido del monto total del financiamiento público al incorporar, a la hora de calcularlo, el costo mínimo de campaña de 500 Diputados, de 128 Senadores y del Presidente de la República. Por ello, es conveniente que el COFIPE distinga, en primer lugar, entre años sin elecciones (fijando una modalidad para el cálculo de las actividades ordinarias permanentes de los partidos) y años con elecciones, distinguiendo nuevamente, en este último supuesto, entre elecciones intermedias y generales.

Al determinar este financiamiento, deberá calcularse -de acuerdo con muestras propuestas sexta y novena- el costo mínimo de campaña de 300 Diputados para el caso de que sólo se celebren elecciones intermedias; y de 300 Diputados, 96 Senadores y Presidente de la República, cuando se trate de elecciones generales.

**DECIMA SÉPTIMA.** Derogar los artículos 58 a 64 del COFIPE, para suprimir la figura de la coalición, puesto que ésta tiende a erosionar las posibilidades reales de asentar nuestro sistema de partidos y cuyas reglas permiten mantener artificialmente formaciones políticas que no logran ganar el mínimo de adhesiones ciudadanas expresadas a través del voto y sólo se aprovechan de las lagunas de la legislación electoral y de las estrategias oportunistas, que no representan más que la astucia y la capacidad de vividores de la política que han sabido hacer verdaderos negocios o empresas familiares.

**DECIMA OCTAVA.** Elevar a rango constitucional para que tanto la estructura como el funcionamiento de los partidos políticos sean democráticos; lo cual será decisivo para una democracia más competente y competitiva, ya que incidirá en procesos internos más confiables de selección de candidatos para la representación del pueblo en los órganos de gobierno; en la formación de una ciudadanía consciente de su voluntad soberana; y en la garantía ciudadana de que los partidos políticos son estructuras funcionales de democracia plural, que ajustan su existencia al cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, como entidades de interés público, no como entidades de interés personal, como ha venido ocurriendo en nuestro país.

**DECIMA NOVENA.** Crear las disposiciones legales necesarias para garantizar que aquel partido que, en su caso pierda su registro, responda de las sanciones a que pudiera hacerse acreedor durante su desempeño como tal, distinguiendo entre las sanciones para el partido y para sus dirigentes, candidatos o militantes; así como legislar en torno a la figura de la precampaña, sobre la que hasta el momento no existe regulación alguna; delimitando entre sus disposiciones: el tiempo de su duración, la forma y el origen de su financiamiento; tope en los gastos de precampaña; sanciones; y órgano responsable de organizarlas.

**VIGÉSIMA.** Derogar el segundo párrafo del artículo 8 del COFIPE, para suprimir la figura de las candidaturas simultáneas. Con esta medida se lograría la igualdad de oportunidades entre candidatos, a la vez que se daría oportunidad de contender por una curul a más ciudadanos por partido político participante en cada proceso electoral, dando con ello un cumplimiento más efectivo al mandato constitucional que impone a los partidos políticos el hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** Debe buscarse la consolidación y gradual perfección de nuestras autoridades electorales, realizando diversas modificaciones, entre las que proponemos: reformular mejores y más claras reglas para la designación de los consejeros electorales del Consejo General del IFE, retirando la atribución a la Cámara de Diputados para designarlos, pudiendo realizarla un órgano distinto (la SCJN o el TEPJF, por ejemplo) mediante concurso de oposición abierta; y a su vez, los primeros designen a los consejeros locales y distritales mediante el mismo procedimiento; establecer la prohibición absoluta para que un consejero electoral forme parte del gobierno emanado del proceso en que aquel participó como árbitro. En el mismo sentido, convendría imponer la prohibición para señalar que un ex consejero electoral no pueda ocupar un cargo de elección popular e incluso alguna dirigencia partidista, en un lapso de por lo menos 3 años; y suprimir la figura de los representantes del Poder Legislativo ante el Consejo General del IFE, en virtud a que, para nosotros, existe una doble representación partidista al ya existir en dicho órgano representantes de cada partido político.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** Es necesario fortalecer la desconcentración de funciones entre los órganos del IFE dentro del marco normativo vigente, así como las relaciones entre el propio órgano y los Institutos Estatales Electorales; mantener la actualización y ampliar la cobertura de los instrumentos registrales, a fin de garantizar que la mayoría de los ciudadanos pueda ejercer su derecho al voto, y se cuente con un padrón electoral y una lista nominal cada vez más completa y confiable; corregir deficiencias y perfeccionar los contenidos, métodos, materiales y documentos para la capacitación, integración y funcionamiento de las Mesas Directivas de Casilla; así como la profesionalización de los miembros que las integran; y fortalecer la función y la jurisdicción electoral mediante la supresión del carácter temporal de las Salas Regionales del TEPJF, para hacerlas

escuela, particularmente en sus niveles básicos; tanto mejor, por supuesto, si el trabajo de educación política puede incidir no sólo en los contenidos propiamente dichos, sino en las modalidades del proceso enseñanza-aprendizaje, de manera que éste sea participativo y vivencial, y en el diseño de la institución escolar como espacio abierto, horizontal e incluyente. Esto implica, por lo menos, las siguientes líneas de trabajo: coordinación con autoridades educativas; reformas a los programas y planes de estudio; formación y capacitación permanente de profesores, y producción de material de apoyo didáctico adecuado.

**VIGÉSIMA SEXTA.** Con la convicción de que el aprendizaje político se realiza en otros espacios sociales y ocurre en forma permanente, la cultura política ha de buscar influir también en los espacios laboral y comunitario, en los que el trabajo de formación también debe ser participativo y vivencial, esto es, debe darse a partir de las propias necesidades y expectativas de los involucrados.

El papel de los medios de comunicación en la construcción de la realidad política, es quizá uno de los canales más importantes para el desarrollo de la cultura política; y en este plano, las posibilidades de acción son múltiples y van desde la apertura de nuevos espacios de comunicación política y debate público, hasta la elaboración de códigos éticos y discursivos para la acción de los medios, pasando por supuesto, por la educación de los públicos.

**VIGÉSIMA SÉPTIMA.** Para nosotros, la democracia no es el gran remedio ni resolverá mágicamente los problemas sociales, ni mucho menos puede responder a todo y a todos positivamente al mismo tiempo y, por añadidura, con prontitud y eficacia; ni mucho menos la cultura política puede ser tomada como factor explicativo único de lo que acontece en el sistema político; y si bien los procesos de socialización son relevantes en la configuración de ciertas percepciones básicas del mundo, no pueden concebirse como los únicos procesos de aprendizaje político. La cultura política no debe visualizarse, en consecuencia, como una mera pedagogía de la virtud ciudadana y esperarse que esto se refleje automáticamente en el mejor funcionamiento de las normas e instituciones democráticas; pero si convenimos que los valores culturales no solamente dan apoyo y consistencia a las instituciones de una sociedad, sino que pueden jugar un papel significativo en el desarrollo económico y político de la misma, comprenderemos que promover expresamente una cultura política democrática, ayuda a la construcción de mejores instituciones y organizaciones democráticas. La calidad de la democracia es directamente proporcional a la calidad de los partidos, de los políticos y de la sociedad en general.

permanentes; esto es, que tengan competencia aun en años en que no se celebren procesos electorales.

**VIGÉSIMA TERCERA.** Las modificaciones propuestas van orientadas a dar mayor confiabilidad y transparencia, legalidad y certeza, tanto a nuestros procesos electorales como a sus instituciones democráticas. Pero consideramos que el impulso necesario para dar vida a un régimen democrático no se agota en las leyes escritas o en sus reformas, puesto que no garantizan su efectividad y menos cuando las prácticas sociales o de legitimación no le dan contenido real. Es cierto que los avances en materia electoral son evidentes. Pero las elecciones libres, competidas y reconocidas son sólo una condición necesaria pero no suficiente para la democracia.

La democracia comprende, por supuesto, el ámbito electoral, pero no se agota con él ni se puede resolver únicamente desde ese espacio, sino que debe trascender a la sociedad para lograr su constante mejoramiento económico, social y cultural. Porque no podemos pasar por alto que la democracia tiene relación con aspectos sociales como alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad pública y demás factores. También tiene relación con los valores y premisas básicas que la influyen como son: la libertad, la igualdad, la equidad, la ética y la justicia, **esto es, democracia sustantiva.**

**VIGÉSIMA CUARTA.** Por el grave error de concentrarse en una visión puramente electoralista de la democracia y de su funcionamiento eficaz, consideramos que la democracia en México es todavía un concepto constitucional con muchas definiciones, pero con poco ensayo civil, que se ha basado sólo en tratar de legitimar nuestro sistema político y nuestro incipiente sistema de partidos; que ha sido un instrumento ideal de pequeños grupos para acceder y perpetuarse en el poder; para crear programas "sociales" que aseguren los votos suficientes de la próxima elección o para legitimar los triunfos con una "mayoría" creada artificialmente con discursos llenos de contenido democrático, pero vacíos de la realidad tan apremiante por la que atraviesa la mayoría de nuestra sociedad.

La limitada visión que se ha tenido de la democracia, ha provocado resultados tan negativos como el deterioro general del ingreso y de las condiciones de vida de la población; desempleo generalizado; baja calidad en la educación o carencia de este derecho en algunas regiones; crecimiento acelerado de la pobreza y concentración excesiva de la riqueza; crisis en el sector agropecuario; mayor inseguridad pública; migración; comercio informal; déficit en la vivienda; deficiencia o inexistencia de los servicios de salud; desequilibrio ecológico; entre otros. Además, la impunidad, la injusticia, la corrupción y la violencia siguen siendo los ejes principales que determinan nuestra calidad de vida.

**VIGÉSIMA QUINTA.** Consideramos que no puede haber una democracia plena en un país donde los ciudadanos no participen ni se preocupen por los problemas políticos, pero tampoco la habrá si no logramos convencer a la sociedad de la viabilidad del régimen democrático; de que la democracia no puede ser sino una construcción ciudadana. Por tanto, la sociedad misma necesita percibir a la democracia como un orden deseable, como el mejor posible en razón de su superioridad ética y política sobre otros órdenes políticos alternativos. Y esto sólo será posible si a través de la **construcción de una nueva cultura política** de la sociedad se entiende en sus líneas básicas los valores, principios, mecánicas institucionales y evolución histórica de la democracia.

Con la cultura política democrática se ha de buscar influir en los espacios de socialización primaria. De estos espacios, el más importante (además de la familia) y de largo plazo, es el de la

- HERNÁNDEZ CHAVEZ, Alicia, Una Breve Historia, Del Mundo Indígena al Siglo XX, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María A., La Defensa Jurisdiccional del Municipio y las Controversias Constitucionales, México, Universidad Panamericana Sede Guadalajara, 2000.
- IEDF. Memoria del Foro Sobre la Reforma Política del Distrito Federal, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2000.
- IFE. Las instituciones para la democracia en México, México, Instituto Federal electoral, 1999.
- LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (compiladores), La Vida Política Mexicana en la Crisis, México, El Colegio de México, 1987.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario, y otro, Diccionario Electoral 2000, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., 2000.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coordinador); Derecho y Legislación Electoral, 30 años después de 1968, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- MURILLO SOBERANIS, Manlio Fabio, La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista, Segunda impresión, México, Diana, 1979.
- NOHLEN, Dieter, Los Sistemas Electorales en América Latina y el Debate Sobre Reforma Electoral, México, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 1993.
- NUÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- \_\_\_\_\_, La Reforma Electoral de 1989-1990, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- OROZCO HENRIQUEZ, José de Jesús (compilador), Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral, IV Tomos, México, Instituto de Investigaciones jurídicas e Instituto Federal Electoral, 1999.
- PERALTA BURELO, Francisco, La Nueva Reforma Electoral de la Constitución, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- PESCHARD, Jacqueline, La Cultura Política Democrática, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, número 2, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, Derecho Político Electoral, segunda edición, México, Porrúa, 1998.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, Teoría del Estado, México, Porrúa, 2002.
- RABASA, Emilio, (coordinador), Ochenta Años de Vida Constitucional en México, México, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados LVII Legislatura e Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM-, 1998.
- RICOY SALDAÑA, Agustín, Los Partidos Políticos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuaderno No. 8, México, Instituto Federal Electoral, 1991.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALVEAR ACEVEDO, Carlos, Historia de México, Segunda edición, México, Limusa, 2002.
- ARBLASTER, Anthony, Democracia, Madrid, Alianza Editorial, 1992.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, Derecho Internacional Privado, México, Porrúa, 1999.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, Derecho Constitucional, México, Oxford, 1999.
- BARROY SÁNCHEZ, Héctor, Historia de México, Segunda edición, México, Mc Graw Hill, 2000.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, y otros, El Régimen Constitucional de los Partidos Políticos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1975.
- \_\_\_\_\_, Derecho Constitucional Mexicano, cuarta edición, México, Porrúa, 1982.
- \_\_\_\_\_, El Juicio de Amparo, México, Porrúa, 1998.
- \_\_\_\_\_, Las Garantías Individuales, cuarta edición, México, Porrúa, 2000.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Estudios Jurídicos en Torno al IFE, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1998.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, Derecho Electoral en México, Introducción General, México, Trillas, 1999.
- CISNEROS FARÍAS, Germán, La Interpretación de la Ley, México, Trillas, 2000.
- Coloquio: Sistemas de Calificación Electoral: Conclusiones para México, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, Derecho Constitucional Electoral, México, Porrúa, 2000.
- DUTRÉNIT, Silvia y VALDÉS, Leonardo (coordinadores), El Fin de Siglo y los Partidos Políticos en América Latina, México, Instituto de investigaciones Dr. José María Luis Mora, U.A.M., Unidad Iztapalapa, 1995.
- DUVERGER, Maurice, Los Partidos Políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Décima tercera edición, México, Porrúa, 1994.
- GARITA ALONSO, Miguel Ángel, Tesis Doctoral Los Sistemas Electorales Contemporáneos en el Derecho Comparado, México, UNAM, 1996.
- GARRIDO, Luis Javier, El Partido de la Revolución Institucionalizada. La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945), séptima edición, México, Siglo XXI Editores, 1995.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, Las Elecciones en México, Evolución y Perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985.

CÁZARES HERNÁNDEZ, Laura, y otros, Técnicas actuales de Investigación Documental, Tercera edición, México, Trillas, 2000.

## **LEGISLACIÓN**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

LEY PARA ELECCIÓN DE PODERES FEDERALES, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 2 de julio de 1918.

LEY ELECTORAL FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 7 de enero de 1946.

LEY ELECTORAL FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 1951.

LEY FEDERAL ELECTORAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1973.

LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 1977.

CÓDIGO FEDERAL ELECTORAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

MARCO JURÍDICO DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Reglamento para el gobierno interior del congreso general de los estados unidos mexicanos.

LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

ESTATUTO LEGAL DE LOS EXTRANJEROS.

## **PÁGINAS WEB**

[www.dof.gob.mx](http://www.dof.gob.mx)

[www.hcddcu.gob.mx](http://www.hcddcu.gob.mx)

[www.ife.org.mx/intranet/disecre/actas/](http://www.ife.org.mx/intranet/disecre/actas/)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/PAN\\_ESTATUTOS\\_GENERALES.PDF](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/PAN_ESTATUTOS_GENERALES.PDF)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/PRI\\_ESTATUTOS\\_PDF](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/PRI_ESTATUTOS_PDF)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/PRD\\_ESTATUTOS\\_pdf](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/PRD_ESTATUTOS_pdf)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/PT\\_DOCUMENTOS\\_BASICOS\\_PDF](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/PT_DOCUMENTOS_BASICOS_PDF)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/PVEM\\_ESTATUTOS\\_PDF](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/PVEM_ESTATUTOS_PDF)

- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, La Reforma Política y los Partidos en México, sexta edición, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- ROSAS, Alejandro y VILLALPANDO, José Manuel, Los Presidentes de México, México, Planeta, 2002.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, El Contrato Social, México, Diana, 2001.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, cuarta edición, México, Porrúa, 1999. .
- SANTO, Víctor de, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Buenos Aires, ediciones Universidad, 1996.
- SARTORI, Giovanni, Aspectos de la Democracia, México, Limusa-Wiley, S.A., 1965.
- \_\_\_\_\_, Partidos y Sistemas de Partidos, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- \_\_\_\_\_, Democracia y Constitución, Ángela Collado Aís y Manuel Bonachela Mesa, Traductores, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- \_\_\_\_\_, ¿Qué es la Democracia?, México, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1993.
- \_\_\_\_\_, Ingeniería Constitucional Comparada, tercera edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, vigésima primera edición, México, Porrúa, 1984.
- TEPJF. Evolución Histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo, Sistemas Electorales y Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Cuaderno número 7, México, Instituto Federal Electoral, 1990.
- WOLDENBERG KARAKOWSKY, José, La Reforma Electoral 1989-1990, Cuaderno número 5, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1990.
- ZEMELMAN, Hugo (Coordinador), Cultura Política en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1990.

---

## **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA PARA LA METODOLOGÍA**

- ESCALANTE, Beatriz, Curso de Capacitación para Escritores y Periodistas, cuarta edición, México, Porrúa, 2000.
- ESCAMILLA G. Gloria, Manual de Metodología y Técnicas Bibliográficas, México, Instituto de Investigaciones Bibliográficas, UNAM, 1988.

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/CONV\\_ESTATUTOS.PDF](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/CONV_ESTATUTOS.PDF)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/DOCS\\_PDF/Alianza\\_por\\_México.pdf](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/DOCS_PDF/Alianza_por_México.pdf)

[www.ifeorg.mx/wwwppp/docs\\_básicos\\_ppn/docs\\_pdf/Alianza\\_por\\_el\\_cambio.pdf](http://www.ifeorg.mx/wwwppp/docs_básicos_ppn/docs_pdf/Alianza_por_el_cambio.pdf)

[www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/tematicos/mediano/anu.asp?t)

[www.rae.es/Buscon/rae.es/diccionario/drae.htm](http://www.rae.es/Buscon/rae.es/diccionario/drae.htm)

[www.scjn.gob.mx/Historia/Historia.asp](http://www.scjn.gob.mx/Historia/Historia.asp)

[www.senado.gob.mx/mesa\\_directiva.php?ver](http://www.senado.gob.mx/mesa_directiva.php?ver)

[www.trifeorg.mx/antecedentes.html](http://www.trifeorg.mx/antecedentes.html)