



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“Análisis del sistema electoral mexicano, debates y
propuestas para el desarrollo democrático del país”**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

PATRICIA ARMENTA RÍOS.

ASESOR: LICENCIADO RAMÓN PÉREZ GARCÍA.

NOVIEMBRE 2005

m. 350457



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: ARMENTA RÍOS
PATRICIA
FECHA: 02 FEB - 05
FIRMA: [Firma]

AGRADECIMIENTOS

Hoy se cumple uno de mis sueños, una de mis metas que había quedado inconclusa, hoy Dios y la vida me han permitido alcanzarla, pero debo la consumación de ese sueño no sólo al esfuerzo propio sino al esfuerzo de muchas gentes con las que ahora quiero compartir este logro.

A DIOS

Como dejar de agradecerte Señor el permitirme llegar hasta aquí, a ti te debo todo, la vida, la fortuna de tener a unos padres que siempre me apoyaron, el camino que haz trazado para mi ha estado siempre lleno de bendiciones, gracias por estar a cada instante conmigo.

A MIS PADRES

María Isidra Ríos López
Carlos Ramón Armenta Álvarez

Primero que nada a ambos por su ejemplo, su apoyo, su ayuda, su dedicación, su entrega, por haber sembrado en mi la semilla del estudio y de la superación, por su confianza en mi persona, pero sobre todo por el amor que me han dado siempre. Sin ustedes yo no sería quien soy hoy.

A mi madre quiero agradecerle el haberse desvelado conmigo en mis noches de estudio, su preocupación constante por que yo este bien, su ejemplo de una mujer que salió siempre adelante a pesar de las adversidades, sus cuidados y atenciones, gracias mamá sin ti no lo hubiera logrado.

A mi padre quiero darle las gracias por todo su apoyo, por sus exigencias que me enseñaron a ser responsable y a procurar dar siempre lo mejor de mi misma, por tu ejemplo de conocimiento y sabiduría, por inculcarme el hábito del estudio, por enseñarme que de la mano del conocimiento uno puede llegar tan lejos como quiera. Papá hoy cumplo la promesa que te hice un día, quiero que sepas que tu esfuerzo no fue en vano y que nunca voy a defraudarte.

A MI HIJO

Ramón Carmona Armenta

Tu cambiaste mi visión del mundo, le diste sentido a mis días, me has enseñado tantas cosas desde que llegaste a este mundo, a valorar cada segundo de nuestra existencia, a luchar día a día por un motivo, a darle gracias a Dios por el solo hecho de estar vivos. Tu eres el impulso final que me ayudo a concluir este sueño. Tu que diste tus primeros pasos mientras yo estaba en el Seminario. Este trabajo te lo dedico a ti, que este sea ejemplo en tu vida de perseverancia, para que si un

día te sientes derrotado lo veas y sepas que Dios siempre te da oportunidades y que con esfuerzo tus metas están al alcance de tus manos.

A MIS HERMANAS

Silvia G. Armenta Ríos

Rosalía Armenta Ríos.

Por estar siempre conmigo en las buenas y en las malas, por su apoyo incondicional en cada etapa de mi vida, por su amor y por preocuparse siempre por mí. Gracias por animarme para que concluyera mi trabajo pese a las adversidades. Este logro es de ustedes también, por que sin ustedes tampoco hubiera llegado hasta aquí. Las quiero mucho a las dos. Es con ustedes con quien más quiero compartir ese logro, porque ambas se lo merecen, cada una a su modo son también un ejemplo para mí, de amor, de perseverancia y de lucha.

A MI ESPOSO

Ramón Carmona Vergara

Gracias amor por todo tu apoyo, gracias por haberme ayudado a concluir este sueño, por haberme animado a hacerlo, por desvelarte conmigo, por cuidar a nuestro hijo mientras trabajaba en mi tesis, sin tu amor y comprensión no hubiera podido concluirlo. Te amo.

A MI FAMILIA

Gracias a mi abuelita Juanita Álvarez León por todos sus consejos que siempre han servido de guía en mi vida.

Gracias a mi abuelita Librada López Giles, que aunque ya no está conmigo la llevo siempre en mi corazón.

A todos mis tíos, a mis primos, a mi hermana Griselda Osorio Ríos, quien también fue un ejemplo de dedicación para mí, a mis sobrinos y a todos los que siempre creyeron en mí y me han brindado su guía y apoyo.

No quiero dejar de agradecerle también a toda mi familia política, gracias a María Luisa Vergara Mandujano, Ramón Carmona Regalado, Brenda, Oswaldo y Olinka, quienes no solo me abrieron las puertas de su casa sino de sus corazones y me han brindado siempre su ayuda y comprensión.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

No puedo dejar de agradecer a esta máxima Casa de Estudios la oportunidad que me dio de forjarme como abogada en sus aulas. Como egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, concluyo mis estudios de licenciatura con el firme compromiso de desarrollar mi carrera profesional con tal empeño y dedicación que me permitan poner muy en alto el honor de haber estudiado aquí.

A MI ASESOR

Licenciado Ramón Pérez García.

Quiero agradecerle no solo por sus valiosas observaciones y por compartir sus conocimientos y experiencia conmigo, sino también por su paciencia y apoyo, por todos sus consejos y por haberse convertido para mí, en el transcurso del desarrollo de este trabajo, en un ejemplo de estudio. Gracias por haber sido mi guía y por cada uno de sus comentarios ya que sin usted no hubiese podido concluir este proyecto.

A TODOS MIS MAESTROS

Los cuales contribuyeron a mi formación como abogada, gracias por todo lo que me enseñaron de forma directa y con su ejemplo, gracias por inculcarme que el derecho se aprende estudiando y que ese estudio debe ser constante. Gracias por que ustedes son la base de esta lucha que emprendemos los que nos dedicamos a servir a la justicia. Gracias por que también me enseñaron a amar mi carrera, con su ejemplo de dedicación a esta profesión y a la docencia.

A TODOS MIS AMIGOS

Principalmente a Miriam, gracias por haberme brindado tu amistad, por tu apoyo y tus consejos. Gracias por estar siempre conmigo.

Gracias a todos mis amigos que siempre me han ayudado, me han apoyado, me han brindado lo más valioso que existe en el mundo que es su amistad.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO

Quiero agradecer también a todos mis compañeros y amigos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, a quienes he conocido a lo largo de estos seis años que he servido a dicha institución, de igual forma muchos de ellos contribuyeron no solo a alentarme a concluir esta etapa, sino con su apoyo hicieron que mi sueño se convirtiera en algo tangible.

En especial quiero agradecer a todos mis compañeros de la Fiscalía para la seguridad de las personas e instituciones, quienes no solo me han brindado su amistad sino también sus consejos y de alguna forma han contribuido en mi desarrollo profesional con su ejemplo de ejercicio de la abogacía al servicio de la procuración de justicia.

GRACIAS A TODOS

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I SISTEMAS ELECTORALES

1.1 Sistemas electorales.....	1
1.1.1 Concepto.....	1
1.2 Representación por mayoría y representación proporcional.....	6
1.2.1 Problemas de definición y clasificación.....	6
1.2.2 Tipos de sistemas electorales.....	10
1.2.2.1 Fórmulas de mayoría.....	15
1.2.2.2 Fórmulas proporcionales.....	16
1.2.2.3 Sistemas electorales mixtos.....	21
1.3 Criterios para la evaluación de los sistemas electorales.....	22
1.4 Enfoques de investigación de los sistemas electorales.....	29
1.5 Elementos particulares de los sistemas electorales.....	30
1.5.1 Distribución de las circunscripciones territoriales.....	31
1.5.2 Los sistemas de candidaturas.....	34
1.5.3 Votación.....	35
1.5.4 Conversión de votos en escaños.....	37
1.6 Otros conceptos de sistemática electoral y de análisis electoral.....	43

CAPITULO II. DEMOCRACIA Y SISTEMAS DE PARTIDOS

2.1 Democracia.....	46
2.1.1 Concepto.....	46
2.1.2 Tipología de la democracia.....	49
2.1.3. Democracia representativa.....	53
2.1.4 Elementos de la democracia.....	53
2.1.4.1 Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía	54
2.1.4.2 Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado. Representación política.....	56
2.1.4.3 Control popular sobre la actuación de los órganos del Estado.....	59
2.1.4.4 La juridicidad.....	61
2.1.4.5 La división o separación de poderes.....	62
2.1.4.6 La justicia social.....	67

2.2 Sistemas de partidos.....	68
2.2.1 Partidos políticos.....	68
2.2.1.1 Concepto.....	68
2.2.2 Origen de los partidos políticos.....	70
2.2.3 Características de los partidos políticos.....	72
2.2.4 Constitucionalización de los partidos políticos.....	73
2.2.4.1 Constitucionalización de los partidos políticos en México.....	77
2.2.5 Concepto de sistemas de partidos.....	79
2.2.6 Tipología de los sistemas de partidos.....	83
2.2.7 Sistemas de partidos políticos en América latina y otros países del mundo.....	85

CAPITULO III

SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

3.1 Antecedentes.....	89
3.1.1 Constitución de 1814.....	90
3.1.2. Constitución de 1824.....	91
3.1.3. Periodo de 1830 a 1855.....	92
3.1.4. Constitución de 1857.....	95
3.1.5 Constitución de 1917.....	99
3.1.6 Las reformas electorales de los últimos 30 años.....	103
3.2 El funcionamiento del sistema electoral en México.....	112
3.2.1 Forma de organización política.....	113
3.2.2 Integración de los poderes.....	114
3.2.3 Características del sufragio.....	114
3.2.4. Requisitos del sufragio.....	115
3.2.5. Fórmulas de elección.....	117
3.3 La organización de los partidos políticos en México.....	118
3.3.1 Antecedentes.....	118
3.3.2. Registro de los partidos políticos.....	125
3.3.3. Derechos y obligaciones de los partidos políticos.....	127
3.3.4 coaliciones, frentes y fusión de partidos políticos.....	132
3.4 Cámara de diputados.....	132
3.4.1 Bases constitucionales.....	133
3.4.1.1 Diputados de mayoría relativa.....	133
3.4.1.2 Diputados por representación proporcional.....	134
3.4.1.3 Bases y reglas para su asignación.....	135
3.5 Cámara de senadores.....	137
3.5.1 Bases constitucionales.....	137
3.5.2 Senadores por representación proporcional.....	138
3.5.3 Senadores de primera minoría.....	139

3.5.4 Comentarios en relación a las críticas al sistema de representación proporcional en la Cámara de Senadores.....	140
3.6 Presidencia.....	141
3.6.1 Bases constitucionales.....	142
3.6.2 Requisitos e impedimentos.....	142
3.6.3. Ausencia del presidente electo.....	143
3.7 Instituto federal electoral.....	144
3.7.1 Antecedentes.....	145
3.7.2 Fundamento jurídico.....	148
3.7.3 Estructura e integración.....	149
3.7.3.1 Órganos de dirección (consejos).....	149
3.7.3.2. Órganos ejecutivos y técnicos.....	150
3.7.3.3. Órganos de vigilancia.....	151
3.7.4 Actividades fundamentales.....	151
3.8 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.....	152
3.8.1 Antecedentes.....	152
3.8.2 Fundamento jurídico.....	156
3.8.3 Elección de magistrados.....	156
3.8.4 Sistemas de medios de impugnación.....	157
3.8.5 Estructura y organización.....	158
3.8.6 Competencia.....	160

CAPITULO IV.

DEBATES Y PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO DEL PAÍS.

4.1 Necesidad de la reforma electoral	163
4.2 Las principales iniciativas de reforma en materia electoral.....	167
4.3 Federalización en materia electoral.....	171
4.4 Los derechos políticos como garantías individuales.....	173
4.5 Segunda vuelta en la elección para los cargos de ejecutivos Federal y locales.....	177
4.6 Redimensionamiento del congreso	183
4.7 Reducción al financiamiento publico a los partidos políticos.....	196
4.8 Fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos.....	202
4.9 Voto y representación de los ciudadanos mexicanos en el Extranjero.....	204
4.10 Candidaturas independientes.....	209
4.11 Ajuste y homologación de calendarios electorales.....	214
4.12 Consideraciones finales.....	215

CONCLUSIONES	218
---------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN.

El derecho electoral es una de las ramas más amplias y completas, forma parte del derecho público y en un sentido amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos, en sentido estricto esta rama del derecho constitucional se avoca a la regulación de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos, a través del cual se integran los órganos de gobierno encargados de llevar adelante la función de renovación de los Poderes Públicos, regulando la organización de elecciones o forma de elegir a los servidores públicos de representación popular.

De su estudio se desprende una diversificación de temas que van desde los más sencillos a los más complejos. Atendiendo a los tratadistas que se han ocupado del estudio del Derecho electoral, es posible sostener que algunos de los temas que integran esta disciplina son los sistemas electorales y los partidos políticos, entre muchos otros. Este trabajo de investigación parte de esos dos temas de manera general como base para el posterior análisis de la organización y estructuración de el sistema electoral mexicano.

Los sistemas electorales son un componente del régimen político de un Estado, encaminados a la designación de los ciudadanos que ocuparán los cargos políticos, sin embargo no se restringen a la relación entre votos y escaños ganados.

Los sistemas electorales tienen su origen en la evolución política de los países por ello tienen relación directa con la formación de los sistemas de partidos políticos, por tanto para poder entrar a su estudio y análisis se debe entender que como toda norma jurídica aplicable al poder político, se origina y atiende a diversos factores tanto históricos, sociales, políticos, económicos y culturales. Su estudio plantea fundamentalmente dos aspectos, en primer lugar se trata de conocer y

II

encontrar las fórmulas que perfeccionen la representación del electorado en los órganos del Estado mientras que en un segundo aspecto en el plano político se repara en la legitimidad de los gobernantes.

La fórmula electoral es el elemento principal de un sistema electoral. Se entiende por fórmula electoral: "al procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los partidos contendientes". En la primera parte de este trabajo de investigación estudiaremos ampliamente estas fórmulas toda vez que es de vital importancia entender la trascendencia de la fórmula electoral ya que es el factor que distingue a un sistema electoral de otros, recibiendo su denominación de mayoritarios o proporcionales según se ajuste a una u otra de las fórmulas.

Las características que identifican al sistema de representación por mayoría y al sistema de representación proporcional son una cuestión fundamental para definir los tipos básicos de sistemas electorales y decidir cual es el más conveniente entre unos y otros para cada tipo de sociedad. No hay un sistema electoral perfecto, el sistema electoral más adecuado para una nación es el que mejor responda a las necesidades de la misma.

Entre las formulas de mayoría y de representación proporcional, se pueden presentar amplias posibilidades de combinación, como ocurre, por ejemplo, en el caso del sistema electoral mexicano, en el que la integración de las cámaras de Diputados y de Senadores, por decisión del Poder Constituyente, se hace uso de ambas fórmulas.

El sistema electoral mexicano ha experimentado innumerables transformaciones a lo largo de su historia, ha contado con una rica y variada legislación electoral que le ha permitido a nuestro país una vida democrática más auténtica.

III

En el marco de la transición democrática que vive el país, se ha ido perfeccionando el sistema electoral, a través de sucesivas reformas de orden constitucional y legal, la última reforma constitucional se produjo en 1996, año en el que se consolidaron las instituciones y procedimientos que actualmente rigen la vida política y electoral del país.

Sin embargo tras los procesos electorales que se han sucedido de esa fecha a la actualidad, se han hecho evidentes algunas lagunas en las leyes en la materia, existen aspectos que deben ser normados nuevamente, recordemos que las normas son siempre perfectibles y, desde la óptica de quienes pugnamos por una régimen democrático debemos impulsar todos aquellos cambios que redunden en la extensión de los derechos ciudadanos y en la transparencia de todos los procedimientos electorales.

La reforma del Estado, en materia electoral, es un tema de interés no solamente teórico o doctrinal, para realizar un estudio de las normas e instituciones que comprenden dicha disciplina, requiere recurrir a otras áreas del conocimiento humano tales como la sociología, por lo que elaborar un estudio global en esta materia en un país como México, resulta un trabajo complejo pero interesante.

Tratar de elaborar una tesis específica en un estudio de esta naturaleza, puede llevarnos a innumeradas omisiones, por la diversidad de temas que se tocan, sin embargo, esperamos la comprensión del H. Síno, ya que tratamos de abordar los aspectos más significativos e importantes desde nuestra perspectiva.

El objetivo general de este trabajo de investigación es llevar a cabo un estudio de los sistemas electorales en general, a efecto de tener una visión global de los mecanismos, funcionamiento y consecuencias de cada uno de ellos, para poder posteriormente realizar el análisis del sistema electoral mexicano, sus antecedentes, funcionamiento, organización y estructura, surgimiento de los partidos políticos y del propio sistema de partidos, así como de las instituciones relacionadas con el mismo.

IV

Entender cabalmente el funcionamiento del sistema electoral mexicano en su contexto histórico, político y social, así como la organización y estructura de las instituciones encargadas de los procesos electorales nos permitirá finalmente avocarnos al estudio y análisis de las diferentes propuestas de reforma en materia electoral con la finalidad de proporcionar elementos de reflexión y propuestas concretas encaminadas a diseñar un sistema electoral funcional acorde a nuestra realidad social y política.

Cabe señalar que para el desarrollo del presente estudio se utilizara el método analítico sintético, por lo tanto en el primer capítulo de esta tesis se estudiarán el concepto de los Sistemas electorales, su clasificación, las fórmulas de mayoría, las fórmulas proporcionales y los sistemas electorales mixtos, los criterios para la evaluación de los sistemas electorales y diversos enfoques de investigación, lo cual nos permite comprender las ventajas y desventajas de cada sistema. También abordaremos los elementos particulares de los sistemas electorales y otros conceptos de sistemática electoral para poder comprender el funcionamiento e integración de los diversos sistemas electorales, lo cual nos permitirá contar con las bases suficientes para poder llevar a cabo posteriormente el análisis del sistema electoral mexicano, eje rector de este trabajo de investigación.

En el segundo capítulo se expondrá de manera breve el concepto de democracia, su tipología o clasificación y sus elementos. También se tratará el tema de los partidos políticos, su concepto, el origen y evolución de los mismos, el cual se encuentra ligado al de la democracia. El estudio de los sistemas de elección de los órganos del Estado se encuentra indisolublemente vinculado no únicamente al de las formas de gobierno, sino también al de la caracterización de la democracia. Estudiaremos por tanto las características de los partidos políticos, el proceso de constitucionalización de los partidos políticos a nivel mundial, y en el plano nacional; abordaremos también el concepto de sistema de partidos, que son consustanciales a la democracia representativa, característica de las sociedades masivas, complejas y plurales contemporáneas, precisaremos la tipología de los sistemas de partidos, sistemas de partidos políticos en América Latina y otros

países del mundo, análisis importante para un estudio de esta naturaleza, no podemos hablar de sistemas electorales sin reparar en los partidos políticos y la democracia. Es importante reflexionar sobre la función de los partidos políticos actualmente, toda vez que son los principales protagonistas de las contiendas electorales y muchas de las disposiciones en materia electoral están dirigidas precisamente a regular la actividad de los partidos políticos. La democracia moderna descansa sobre los partidos políticos.

El tercer capítulo se centra en el análisis del sistema electoral mexicano, se señalan sus antecedentes históricos, sus sucesivas reformas y transformaciones, el funcionamiento actual respecto de la forma de organización política del país, la integración de los Poderes, características del sufragio y sus requisitos, así como las fórmulas de elección utilizadas; se refieren también en este capítulo el surgimiento y evolución de los partidos políticos en México, la conformación del sistema de partidos mexicano y su estado actual; Estudiaremos también las bases constitucionales respecto de la integración y designación de los titulares del Poder legislativo y del Poder ejecutivo, quienes por mandato Constitucional son designados por la vía electoral, y los antecedentes, fundamento jurídico, estructura e integración y competencias del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, instituciones encargadas de regular los procedimientos electorales en la actualidad.

En el capítulo cuarto se evalúa la necesidad de la reforma electoral, se establecen los contenidos de las principales iniciativas de reforma en esta materia mismas que se encuentran ya en el Congreso de la Unión, y se lleva a cabo el estudio de algunos de los debates y propuestas que al respecto se han planteado, tales como la federalización en materia electoral, los derechos políticos como garantías individuales, la segunda vuelta en la elección para los cargos de ejecutivos federal y locales; redimensionamiento del Congreso, reducción al financiamiento público a los partidos políticos, fiscalización sobre el ingreso y gasto de los partidos políticos, voto y representación de los ciudadanos mexicanos en el extranjero, candidaturas independientes, ajuste y homologación de calendarios electorales.

Exponiendo en cada caso su análisis, críticas, comentarios y propuestas en particular que desde nuestro punto de vista resultan indispensables para el desarrollo democrático del país.

Los procesos electorales tienen nuevas exigencias, debemos por tanto contribuir al respecto como abogados y estudiosos del derecho con propuestas claras, sin intereses políticos de por medio, que permitan a nuestro país contar con un adecuado sistema electoral de acuerdo a las necesidades políticas, por lo que se debe proporcionar un marco jurídico adecuado a éstas.

Este análisis intenta más que nada plasmar la patente urgencia de que todas las propuestas e iniciativas en materia electoral sean analizadas a conciencia, de tal manera que el proceso de reforma electoral se traduzca en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático.

Recordemos que todo sistema electoral funciona en relación con el tiempo y el espacio en que se da, por lo que no existe alguna fórmula ideal para todos los Estados, ya que es necesario tomar en cuenta los diversos factores que se pueden actualizar en cada caso particular, como es la historia, el desarrollo sociopolítico entre otras variantes que se pueden dar. En ese sentido, el diseño de los sistemas electorales debe incorporar factores de representación real, de efectividad y de funcionalidad, además de garantías y medios de responsabilidad para el elector y el elegido. De tal forma que la valoración de un sistema electoral concreto, debe estar directamente en relación con el grado en que éste cumple con el modelo esperado.

El mejor sistema electoral es aquel que se ajusta a los principios democráticos de soberanía popular y de representación política.

Finalmente se precisaran las conclusiones del presente trabajo de investigación y se señalara la bibliografía utilizada durante el desarrollo del mismo.

CAPITULO I **SISTEMAS ELECTORALES**

1.1 SISTEMAS ELECTORALES

En este primer capítulo se estudiarán los conceptos de Sistemas electorales, tipos de sistemas, elementos que los componen y conceptos de sistemática electoral, lo cual nos permitirá contar con las bases suficientes para poder llevar a cabo posteriormente el análisis del Sistema Electoral Mexicano, eje rector de este trabajo de investigación.

El estudio de los sistemas electorales plantea fundamentalmente dos aspectos, en primer lugar se trata de conocer y encontrar las fórmulas que perfeccionen la representación del electorado en los órganos del Estado mientras que en un segundo aspecto en el plano político se repara en la legitimidad de los gobernantes.

Todo sistema electoral funciona en relación con el tiempo y el espacio en que se da, por lo que no existe alguna fórmula ideal para todos los Estados, ya que es necesario tomar en cuenta los diversos factores que se pueden actualizar en cada caso particular, como es la historia, el desarrollo sociopolítico entre otras variantes que se pueden dar. En ese sentido, el diseño de los sistemas electorales debe incorporar factores de representación real, de efectividad y de funcionalidad, además de garantías y medios de responsabilidad para el elector y el elegido. De tal forma que la valoración de un sistema electoral concreto, debe estar directamente en relación con el grado en que éste cumple con el modelo esperado.

1.1.1 CONCEPTO

Partiremos primero del concepto del Derecho Electoral, el cual forma parte del derecho público y en un sentido amplio alude al derecho que regula la elección de órganos representativos.

El derecho electoral es la rama del derecho constitucional que dotado de un alto grado de autonomía regula los procesos a través de los que el pueblo, constituido en electorado, procede a la integración de los órganos del Estado, a la periódica sustitución de sus titulares, así como aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición de una cuestión crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso. ¹

Otra definición completa del derecho electoral nos la da el autor Castillo del Valle, quien refiere que esta rama del derecho "es el conjunto de normas jurídicas referentes a los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos, a través del cual se integran los órganos de gobierno encargados de llevar adelante la función de renovación de los Poderes Públicos, regulando la organización de elecciones o forma de elegir a los servidores públicos de representación popular. ²

Atendiendo a los tratadistas que se han ocupado del estudio del Derecho electoral, es posible sostener que los temas que integran esta disciplina se pueden agrupar de la siguiente manera:

Sistemas electorales.

Autoridad electoral.

Normas en materia de observación de procesos electorales.

Capítulo correspondiente al derecho internacional de los derechos humanos.

Campañas electorales.

Partidos políticos.

Financiamiento de elecciones y de partidos.

Formas de democracia semidirecta.

Normas de procedimiento electoral.

Exigencias en materia de control y de fiscalización de actos electorales.

¹ Diccionario Jurídico 2000, "Desarrollo jurídico 2000", copyright. DJ2K - 384

² Castillo del Valle, Alberto. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003, p. 17

Características de las elecciones y de los procesos electorales.

Principios y garantías.

Delitos e infracciones.

Ahora bien es importante referir que el concepto de "sistema electoral" es concebido por algunos autores como sinónimo de "Derecho electoral", en sentido amplio.

Podemos afirmar que los sistemas electorales son un componente del régimen político de un Estado, encaminados a la designación de los ciudadanos que ocuparán los cargos políticos, sin embargo no se restringen a la relación entre votos y escaños ganados.

En sentido amplio los sistemas electorales abarcan las normas jurídico positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o titulares de los órganos públicos del poder y en sentido estricto se considera como "el conjunto de decisiones políticas centrales que todo legislador debe adoptar a la hora de redactar una ley electoral y que se concretan jurídicamente en la adopción de un mecanismo técnico que permite traducir la fuerza electoral (número de votos) obtenida por cada sujeto en unas elecciones, en fuerza parlamentaria (numero de escaños)".³

Atendiendo a la definición de Nohlen Dieter, en un sentido más restringido puede afirmarse que se entiende por sistema electoral: "el procedimiento por medio del cual los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en poder político, y en elecciones parlamentarias se transforman en escaños"⁴ precisando el autor que este concepto no incluye otras materias de legislación electoral o de régimen electoral, tales como: 1. El derecho electoral: electores o cuerpo electoral activo y legibles o cuerpo electoral pasivo; 2. La

³ Sánchez Navarro, Angel J."Constitución, igualdad y proporcionalidad Electoral", Madrid, 1998, p. 17.

⁴ Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales y representación política en América Latina" Sistemas y representación política en Latinoamérica, Madrid España, Fundación Friedrich Ebert 1986 p. 20.

organización y control de los procesos electorales; 3. La ordenación de las campañas electorales y su financiación; 4. El examen electoral o de las actas. De este modo el concepto de sistema electoral no resulta equivalente a la ley electoral o régimen electoral.

Los sistemas electorales tienen su origen en la evolución política de los países por ello tienen relación directa con la formación de los sistemas de partidos políticos, por tanto para poder entrar a su estudio y análisis se debe entender que como toda norma jurídica aplicable al poder político, se origina y atiende a diversos factores tanto históricos, sociales, políticos, económicos y culturales.

Los Reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral comprenden lo siguiente:⁵

1. Subdivisión del territorio nacional en circunscripciones electorales.
2. La forma de la candidatura (candidatura individual o en listas).
3. El procedimiento de votación propiamente dicho (si el elector puede emitir uno o varios votos y como debe hacerlo).
4. El procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad).
5. El ámbito de adjudicación de los escaños.
6. El método de computo.
7. La barrera de representación o umbral mínimo inicial.

Estos objetivos implican la sistematización de la materia mediante la explicación de conceptos como representación por mayoría y representación proporcional estableciendo diversas clases de sistemas electorales.

Sin embargo los sistemas electorales no se restringen a la relación entre votos y escaños, ya que tienen incidencia en diferentes aspectos del sistema político, de

⁵ Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales" en Diccionario Electoral, San José, C. R., IIDH, p. 1158.

ahí su importancia y trascendencia en virtud de que para su análisis hay que tomar en consideración la complejidad de la materia, a continuación se señalan algunos de los problemas que se relacionan con los sistemas electorales, estos son sólo algunos de ellos:⁶

1. La polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos.
2. La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado.
3. La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad (regiones, etnias, minorías) representación que procura la integración política a nivel de estado.
4. El tipo de competición política.
5. Las formas de participación política prevaecientes, incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional útil o voto táctico) que ayuden (o no) al dinamismo político.
6. Las características de las campañas electorales.
7. La capacidad del sistema político para generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa de la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema de partidos políticos.
8. Finalmente la legitimidad del sistema político en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.

Por tales razones es importante atender a la historia, desarrollo político, social, cívico y cultural entre otros aspectos, de cada pueblo, para poder determinar el modo de representación que le resulte ideal y eficiente.

⁶ Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales y representación política en América Latina" Sistemas y representación política en Latinoamérica, Op cit, p. 18

1.2 REPRESENTACION POR MAYORÍA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

A partir del tipo de representación que se escoja dependerá la fórmula electoral, la cual es el elemento principal de un sistema electoral. Se entiende por fórmula electoral: "al procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los partidos contendientes".⁷

Es de suma importancia entender la trascendencia de la fórmula electoral ya que es el factor que distingue a un sistema electoral de otros, recibiendo su denominación de mayoritarios o proporcionales según se ajuste a una u otra de las fórmulas.

Antes de exponer y explicar la diferencia fundamental entre los sistemas de mayoría absoluta y simple y la representación proporcional es importante referir de manera breve la problemática existente para la definición y clasificación de los mismos, la cual se señala a continuación:

1.2.1 PROBLEMAS DE DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN.

Las características que identifican al sistema de representación por mayoría y al sistema de representación proporcional son una cuestión fundamental para definir los tipos básicos de sistemas electorales y decidir cual es el más conveniente entre unos y otros para cada tipo de sociedad, ya que con esta definición se relacionan las funciones que vinculan las valoraciones de cada comunidad al sistema político, por ejemplo, en el sistema de representación proporcional puede tener gran importancia la voluntad de establecer una representación de todas las fuerzas políticas. Mientras que en el sistema de representación por mayoría se le

⁷ Carreras Francesc de, Valles Joseph M. "Las elecciones" Apéndice: Ley para la Reforma política y Ley electoral complementada, Blume, Barcelona, 1977. p 62

puede dar más valor a la gobernabilidad en el congreso con menos dispersión en la representación popular.⁸

Tradicionalmente se definen al sistema mayoritario y de sistema proporcional de la siguiente manera: "Sistema mayoritario es aquel en que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Sistema proporcional es aquel en que la representación política refleja, si es posible, exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos."⁹

Un sistema de representación proporcional puro produce un grado de proporcionalidad casi exacto entre los votos y los escaños, a esto se le denomina punto de partida o "punto cero". Los sistemas "no puros" y los sistemas por mayoría son los que están más lejos del "punto cero".¹⁰

Los problemas de clasificación se plantean cuando los sistemas electorales presentan elementos contradictorios, esto es, cuando un sistema electoral concreto se compone de elementos que en la forma tradicional de clasificar a los sistemas pertenecen al sistema de mayoría simple y a la representación proporcional al mismo tiempo.

Los sistemas electorales deben clasificarse y juzgarse de acuerdo con el grado del principio de representación que se supone han de seguir.

Los sistemas de mayoría y de representación proporcional se pueden definir según dos criterios: el principio de representación y la fórmula decisoria, esto es, la fórmula de decisión que se utiliza para convertir los votos a escaños,¹¹ y lo representativo que pretende ser un sistema.

⁸ Nohler, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", 2ª. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, p. 94.

⁹ Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales y representación política en América Latina" Sistemas y representación política en Latinoamérica, Madrid España, Fundación Friedrich Ebert 1986 p. 23

¹⁰ Nohler, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit., p. 95

¹¹ Ibid p. 97

En la representación proporcional por ejemplo, el hecho de ganar o no un escaño depende precisamente de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos. Los candidatos o partidos que han sido capaces de conseguir la cantidad/proporción necesaria de votos para ocupar un escaño serán elegidos. Por ejemplo en los métodos del cociente electoral en los cuales se determina un número exacto de votos como cociente, cada partido político recibe la cantidad de escaños como veces esta comprendido el cociente en la cantidad de votos obtenidos por el mismo. Lo anterior permite establecer lo siguiente: la fórmula de decisión puede determinar el ganador y el perdedor de una elección.¹²

Así la representación por mayoría y la representación proporcional son los criterios de definición de los tipos básicos de sistemas electorales.

La aplicación de cualquiera de estos sistemas puede derivar en circunstancias diversas. En un ejemplo contrario al anterior, el efecto de constitución de mayorías parlamentarias se da en la aplicación de la fórmula mayoritaria en las circunscripciones uninominales, ya que los partidos pequeños al tener menos posibilidades de entrar al Congreso se unen en coaliciones con los partidos grandes. En este caso sólo los partidos que ganan por lo menos una circunscripción, tienen representación parlamentaria.¹³ Por otro lado en el caso de la elección proporcional se produce un reflejo a nivel parlamentario de la pluralidad de actores y agrupaciones políticas.¹⁴ Esto genera el criterio de mayor relevancia política y de mayor discusión: el principio de representación.

La representatividad debe de ser: primero geográfica, que implica que cada región, sea un pueblo, una ciudad, una provincia o un distrito electoral, ha elegido a miembros del Parlamento que deben, en última instancia, rendir cuentas a su región. Segundo, un parlamento debe ser funcionalmente representativo de la

¹² Ibid, p. 98

¹³ Ibid, p. 100

¹⁴ Ibid, p. 101

situación política y de partidos que existen en el país, esto es que no haya una representación superficial o falsa de los mismos. No podría decirse que un sistema representa adecuadamente la voluntad popular si la mitad de los votantes votan por un partido político pero ese partido no consigue escaños en el Parlamento, o bien, consigue muy poco. Un parlamento efectivo debe reflejar las divisiones ideológicas dentro de la sociedad a través de la representación de partidos políticos y también de miembros independientes.¹⁵

Está también la cuestión de la representatividad descriptiva, que implica que el Parlamento es una suerte de la nación” que debe parecer, sentir, pensar y actuar en formas que reflejen al pueblo en su conjunto. Un parlamento adecuadamente descriptivo debe incluir a hombre y mujeres, jóvenes y viejos, ricos y pobres y, reflejar las diferentes afiliaciones religiosas, comunidades lingüísticas y grupos étnicos que pueden existir en el país.

Es importante señalar que en este apartado nos referimos a las características que deben tener los sistemas electorales, es importante puntualizar esto, ya que son estas las que deben permitir que esta pluralidad se dé en el Congreso, sin embargo y como lo analizaremos en el apartado de los sistemas de partidos los sistemas electorales se basan en el vínculo que los partidos políticos tienen con la sociedad, por lo que son realmente estos los que deben buscar tener dentro de sus estructuras los espacios suficientes y los canales de diálogo necesarios para poder representar los diferentes intereses de las sociedades actuales.

El principio de representación y las formulas de decisión se relacionan unos con otros como fines y medios. El principio de representación está plasmado en nuestra Constitución. En consecuencia, este principio es un asunto de derecho constitucional, mientras que las otras disposiciones del sistema electoral son materia de legislación ordinaria.¹⁶

¹⁵ Reynolds Andrew y Reilly, “Manual para el diseño de sistemas electorales de idea internacional”, México, IDEA, TEPJF, IFE, 2000, p.5.

¹⁶ Nohlen, Dieter, “Sistemas electorales y partidos políticos” op. cit. P. 103

En lo que se refiere a los efectos "restrictivos" o "reductores" de los sistemas electorales respecto de la representación de minorías, estos son mayores en los sistemas de representación por mayoría que en los sistemas de representación proporcional. Dieter Nohlen, al respecto, propone que los sistemas electorales deben juzgarse primordialmente de acuerdo con el grado de cumplimiento del principio de representación buscado con el marco constitucional, legal o definitorio en el que se apoyan. Además de que todo debate acerca del principio de representación debe llevarse a cabo vinculándolo con la teoría democrática, además de considerar la situación histórica y sociopolítica específica bajo la cual tiene que funcionar el sistema electoral.¹⁷

Las fórmulas electorales son: fórmula de mayoría absoluta, fórmula de mayoría relativa, fórmula de mayoría calificada y fórmula proporcional.

Mayoría y proporción son dos grandes criterios que dan origen a todas las fórmulas electorales actualmente vigentes. Siendo la fórmula proporcional la más moderna, sin embargo el debate político sobre las ventajas y desventajas de cada una de la fórmulas es tema permanente en la literatura constitucional.

1.2.2 TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales tienen infinitas variaciones. Sin embargo podemos clasificarlos en nueve sistemas principales, agrupados en tres grandes familias:¹⁸

1. Sistemas mayoritarios
 - a. Mayoría simple en distritos uninominales (MSDU)
 - b. Voto alternativo (VA)
 - c. Voto en bloque

¹⁷ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos" op. cit. P. 104 a 107

¹⁸ Reynolds Andrew y Reilly Ben, op. Cit. P.p. 15 a 17.

- d. Sistema a dos vueltas (SDV)
- 2. Semi proporcionales
 - a. Mixto
 - b. Voto único no transferible (VUNT)
- 3. Representación proporcional
 - a. Sistema mixto de representación proporcional (SMRP)
 - b. Lista de representación proporcional RP
 - c. Voto único transferible (VUT)

Generalmente los sistemas electorales se clasifican en atención a su capacidad de traducir los votos emitidos directamente en asientos parlamentarios, es decir, en el grado de proporcionalidad. Siendo necesario observar por tanto la relación entre votos y escaños así como la cantidad de "votos inútiles".

Sin embargo, los sistemas electorales no proporcionales, como la mayoría simple en distritos uninominales pueden, bajo ciertas circunstancias dar lugar a resultados que en términos generales son relativamente proporcionales.

Atendiendo al principio de representación proporcional, junto con otros factores, tales como el número de parlamentarios que se elige en cada circunscripción electoral y la cantidad de votos que el votante tiene a su disposición, es posible visualizar la estructura de las familias de los sistemas electorales.

En México, el sistema que se utiliza para la elección de la Cámara de Diputados, es el sistema mixto, de mayoría relativa y de representación proporcional, ya que tenemos sistemas de candidaturas unitarias y listas proporcionales para compensar los resultados de la elección. En el caso del senado, además de emplearse ambos sistemas existe la asignación de escaños a la primera minoría en cada entidad federativa.

La característica definitiva de los sistemas mayoritarios es que en la mayoría de los casos hacen uso de distritos con candidatos únicos. En los sistemas de mayoría simple en distritos uninominales, es elegido el que obtiene el mayor número de votos, aunque no necesariamente obtenga la mayoría absoluta. Cuando este sistema es utilizado en distritos con varios escaños se habla del sistema denominado de voto en bloque. Los votantes tienen tantos votos como escaños a llenar, y los candidatos que obtienen la mayor cantidad de votos son los elegidos, independientemente del porcentaje que hayan logrado.

Sistemas mayoritarios como el voto alternativo o el sistema francés a dos vueltas, intentan asegurar que el candidato ganador reciba la mayoría absoluta (esto es más del 50%) de los votos emitidos. Lo que estos sistemas en el fondo hacen es utilizar las segundas preferencias de los votantes para elegir un candidato con mayoría, si no pudiese elegirse uno con mayoría, en la primera ronda de votación.¹⁹

Los dos sistemas semi proporcionales más utilizados son el voto único no transferible y los sistemas segmentados (o mixtos). En los sistemas VUNT, cada votante cuenta con un voto, pero hay varios escaños a ocupar en el Distrito, y son elegidos los candidatos que obtienen el mayor número de votos. Esto significa, por ejemplo que en un Distrito de cuatro escaños sólo se necesitarían algo más del 20% de los votos para ser elegido. Ello permite que los candidatos de partidos minoritarios sean elegidos y además mejora la proporcionalidad global del parlamento.

Los sistemas segmentados o mixtos utilizan tanto listas de candidatos de representación proporcional (RP) como distritos electorales por mayoría simple, pero a diferencia de los sistemas mixtos de representación proporcional (SMRP), las listas por RP no compensan la desproporcionalidad que pudiera surgir de los resultados en los distritos mayoritarios, esto es que en los SMRP si un partido

¹⁹ Ibid.

obtuvo el 10% de la votación pero no alcanzó ningún escaño, se le asignará al final de cuentas un porcentaje muy cercano a este 10%. Los sistemas segmentados han sido adoptados por gran parte de las nuevas democracias en África y en la Ex Unión Soviética.²⁰

La racionalidad en todos los sistemas de representación proporcional se funda en la búsqueda de reducir la disparidad entre los votos obtenidos y la proporción de sus escaños en el parlamento. Si un partido de importancia obtiene el 40% de los votos, debería obtener aproximadamente un 40% de los escaños. Un partido pequeño que haya obtenido 10% de los votos debería en consecuencia obtener el 10% de los escaños. Generalmente se considera que la proporcionalidad se obtiene de mejor forma haciendo uso de las listas de partidos, en las cuales los partidos políticos presentan a los votantes listas de candidatos a nivel nacional o regional. Pero la proporcionalidad también puede obtenerse fácilmente si el componente proporcional de un sistema mixto de representación proporcional compensa la desproporcionalidad que pudiera existir en los resultados en los Distritos mayoritarios.

El voto preferencial también puede cumplir la misma función: el voto único transferible (VUT) o voto individual transferible, en virtud del cual los votantes ordenan a los candidatos según sus preferencias en distritos plurinominales, este es otro sistema proporcional que se utiliza ampliamente,²¹ sin embargo se necesita una gran cultura democrática para aplicar este sistema, ya que tiene un alto grado de complejidad.

En el caso de la representación proporcional pura, la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños, que por ellos le corresponden coinciden aproximadamente. No existen barreras legales o directas (umbrales mínimos de representación), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las

²⁰ Ibid

²¹ Ibid.

circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo a cálculos de voto útil. En caso de existir tales barreras, los electores optarían por partidos en condiciones de sobrepasarlas,²² este es un caso claro de la influencia que en su momento pudiese tener la estructura del sistema electoral plasmado en las leyes electorales en la decisión del electorado al momento de emitir su voto. Como ejemplo lo ocurrido en las pasadas elecciones presidenciales en México, donde el partido Democracia Social no llegó a tener el porcentaje mínimo para poder estar representado en el Congreso.

Existen, como ya vimos, variantes como el sistema segmentado, en el cual se combina la elección por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales y la elección por representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas de un mismo sistema. Este es el caso de la Cámara de Diputados y el Senado mexicano, ya que la elección de representación proporcional se realiza en circunscripciones distintas a la elección por mayoría relativa. Es una variante del sistema proporcional compensatorio. En este caso se asignan en una "primera vuelta" repartidora una determinada cantidad de escaños por mayoría (relativa en este caso) en circunscripciones uninominales. En una "segunda vuelta" de repartición se compensan mediante la asignación proporcional de escaños por lista, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales.

Así, con base en los efectos de los sistemas electorales sobre la relación entre votos y escaños, y en determinados aspectos de su composición se distinguen los diferentes tipos de sistemas electorales.²³

Respecto de las fórmulas de mayoría podemos distinguir las siguientes:

²² Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos" op. cit. P. 1162

²³ Ibid, p. 1163.

1.2.2.1 FORMULAS DE MAYORIA

1. Fórmulas de mayoría absoluta.

En las que se pretende que un candidato obtenga el mayor número de votos en relación con sus rivales electorales. Ahí se basa su legitimidad, que se traduce en un mayor apoyo y fuerza al momento de gobernar, como ocurre por ejemplo en el caso de la presidencia francesa. Normalmente se dan dos vueltas electorales, si ningún candidato obtiene en la primera vuelta la mayoría absoluta, se realiza una segunda vuelta electoral a la que podrán concurrir los candidatos que hubieren obtenido en la primera vuelta un mínimo de votos, en este supuesto, aunque sean varios los candidatos que alcancen la cuota respectiva la competencia se centra en dos candidatos y los demás suelen unirse en coaliciones con uno de estos dos, así solo uno de ellos puede conseguir la mayoría absoluta de los sufragios.²⁴

Por lo anterior el efecto político de la segunda vuelta de elecciones para órganos colegiados y para puestos ejecutivos estriba en la importancia que adquieren los partidos pequeños. La segunda vuelta los hace interesantes para los partidos grandes que se disputan la mayoría en las circunscripciones electorales y les permite ofrecer su apoyo a los candidatos de éstos a cambio de la cesión de algunas circunscripciones,²⁵ o algún beneficio en los puestos ejecutivos.

El sistema electoral con fórmula de mayoría tiende hacia un sistema de partidos pluripartidista con varios partidos independientes algunos de estos con presencia en todo el país y algunos más pequeños pero flexibles, tendientes a las coaliciones con los más grandes. El esquema será pluripartidista porque los electores, sobre todo en la primera vuelta, sentirán menos restricciones para

²⁴ Ruiz Navarro Pinar, José Luis, op. cit. P. 619.

²⁵ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos" op. cit. P. 71

votar por el partido con el que más se identifican, aún a sabiendas de que puede no ganar, pero con la esperanza de que pase a segunda vuelta.²⁶

2. Fórmula de mayoría calificada.

En caso de no haber obtenido la mayoría absoluta, se considera ganador a quien haya aventajado con un mínimo de puntos porcentuales preestablecido en las reglas electorales al segundo lugar, con el propósito de lograr un mayor margen de votos para el partido que gracias a esta elección gobernará. Otro ejemplo se podría dar en el caso en el que solamente con obtener un porcentaje de la votación se tenga derecho a un escaño parlamentario, esto es, que los candidatos que obtengan determinado porcentaje obtengan un escaño. Para esto y previendo el caso de que esto no sucediera se tendría que establecer un sistema de segundas preferencias, garantizando así que algunos candidatos obtengan el porcentaje preestablecido y necesario.

3. Fórmula de mayoría relativa.

Pretende la formación de mayorías simples. Por otro lado en este caso el porcentaje para obtener un escaño aumentaría o disminuiría en función del número de partidos o candidatos que compitieran siempre y cuando esta competencia se diera en una circunscripción en la que se disputara más de un escaño, esto es, que fuera plurinominal.

1.2.2.2 FORMULAS PROPORCIONALES.

Ahora bien, respecto de las fórmulas de representación proporcional son un conjunto de normas para que los escaños o curules se distribuyan proporcionalmente, con relación a los votos emitidos a favor de cada candidatura o partido en la circunscripción de que se trate.²⁷

²⁶ Arenas Batis, Carlos y Orozco Henríquez J. De Jesús "Derecho Electoral mexicano" en *Enciclopedia jurídica mexicana*, México T. IX UNAM porrúa, 2002, p.p. 3-325.

²⁷ Ruiz Navarro Pinar, José Luis, op. cit., pp. 619-624.

La Representación proporcional tiene como objetivo el que cada partido político obtenga un número de mandatos proporcional a su fuerza política y por ende numérica.

La forma de la aplicación de estas fórmulas es en proporción al número de votos obtenidos por cada candidatura y tendrá un carácter variable a mayor número de votantes y mayor número de puestos a cubrir, o bien a menor número de electores y menor número de puestos. Esta es la regla general, sin embargo, el método de distribución de escaños admite distintas variantes:

1. La fórmula D'Hondt parte del supuesto de que a un número determinado de votos le corresponde un puesto a cubrir, este número determinado de votos que representarán un escaño es precisamente el llamado cociente electoral. Para determinar este cociente se toma como dividendo la cantidad de votos emitidos por cada partido político en la circunscripción electoral, mientras que el divisor es una serie de números naturales consecutivos.
2. La fórmula Sainte-Lagué, la cual lo único que modifica es el divisor, pues esta vez no está constituido por números naturales, sino por una serie que aumenta progresivamente.
3. La fórmula Hare del voto único transferible, la cual permite a los electores clasificar a los candidatos y expresar sus segundas preferencias para el caso en que la primera no consiga vencer. El candidato que alcance la cuota electoral será elegido, en este caso sí hay un porcentaje de votos que implican un escaño y no como en el sistema australiano que estos votos se distribuyen hasta alcanzar la mayoría para uno de los candidatos. En la fórmula Hare clásica, los votos restantes se vuelven a repartir proporcionalmente entre las siguientes preferencias, hasta llenar los escaños comprendidos en una circunscripción.

4. La fórmula Hagenbach-Bischoff. Según esta fórmula, el cociente electoral se obtiene dividiendo el número de escaños que corresponde elegir en una circunscripción electoral más uno, entre el número de votos válidos.²⁸ Esta es una fórmula clásica de resto mayor y cociente electoral.

El principio de representación proporcional supone que la proporción de representación política (escaños o curules) atribuidos a un partido (R) debe ser igual al porcentaje de votos obtenidos (V); por tanto, debe cumplirse la siguiente condición:

(R) representación = (v) votos.

Para conseguir lo anterior es necesario que cada escaño o curul valga un número exacto y constante de votos. Pero esta es una situación ideal, que no siempre se cumple de la misma manera, pues depende de los distintos tipos de fórmula de representación proporcional que se utilicen, ya sean por ejemplo fórmulas electorales "de divisor" o bien de "cociente electoral y resto mayor" en el entendido de que las primeras tienden a la sobre representación de los partidos políticos más grandes y las segundas a la de los pequeños.²⁹

Se distinguen tres formas de aplicar el sistema electoral de representación proporcional:³⁰

1. Sistemas proporcionales que pretenden una proporcionalidad lo más exacta posible (representación proporcional pura) sin barreras naturales o legales.
2. Sistemas proporcionales que dificultan el acceso a los escaños parlamentarios, por lo general mediante una barrera natural

²⁸ Ibid, p.p. 620-624

²⁹ Arenas Batis, Carlos y Orozco Henríquez J. De Jesús, op. cit. P. 67

³⁰ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos" op. cit. P. 109

(circunscripciones electorales pequeñas). En este caso se ven favorecidos los partidos grandes en perjuicio de los pequeños. (Representación proporcional impura).

3. Sistemas proporcionales que dificultan lograr escaños parlamentarios, por lo general mediante una barrera legal, En estos casos el sistema de elección será mediante circunscripciones plurinominales.³¹ (representación proporcional con barrera legal)

Existen también los llamados sistemas electorales personalizados³² que son otra forma de referirse a la combinación de la circunscripción uninominal con la fórmula proporcional. Hay tres posibilidades de asociar las circunscripciones uninominales con la representación proporcional:

1. Bajo la forma de la representación por mayoría con una lista adicional proporcional (o sistema segmentado). En este sistema se adjudica una gran parte de los escaños en circunscripciones uninominales y en forma separada un determinado número de escaños predeterminados adicionales en varias circunscripciones plurinominales (es decir, nacional) por medio de listas de los partidos políticos y según la fórmula de decisión proporcional se determina el número que le corresponde a cada partido de dicho número plurinomial de escaños. Es el caso de la elección de la Cámara de Diputados y Senadores en México, si bien en esta última se da una variante particular con las senadurías de la primera minoría.
2. Con el principio proporcional compensatorio. En este sistema, en una primera fase de la conversión de votos en escaños se adjudica una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según alguna de las fórmulas mayoritarias. En una segunda

³¹ Ibid, p. 113

³² Ibid 115

fase de la conversión de votos se compensa, por lo menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños por medio de listas integradas por los diferentes partidos aplicando alguna fórmula cuyo resultado es una adjudicación más proporcional. Para ello generalmente se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños a los partidos políticos que resultaron triunfadores en las circunscripciones uninominales; además de que la barrera legal dificulta que los partidos muy pequeños puedan acceder a escaños parlamentarios.

3. Con la representación proporcional personalizada. Que tiene mayor uso en circunscripciones plurinominales, en las que los escaños por cubrir son adjudicados a los candidatos que hayan obtenido un determinado porcentaje preestablecido de votos válidos.

En cuanto a la proporcionalidad:

1. En el caso de la representación por mayoría con lista adicional proporcional o sistema segmentado, el resultado total de la elección se conforma a partir de los resultados parciales separados: uno desproporcional y otro proporcional. Los sistemas segmentados muestran un efecto desproporcional menor que el de los sistemas mayoritarios clásicos.
2. En el caso de la representación proporcional compensatoria, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales se ve por lo menos compensado aproximadamente.
3. En el caso de la representación proporcional personalizada. El sistema es altamente proporcional.

Los sistemas mencionados pueden tener un sin fin de matices. Estas diferencias están plasmadas normalmente en leyes secundarias que reflejan los criterios electorales de cada Estado.

1.2.2.3 SISTEMAS ELECTORALES MIXTOS.

Entre las formulas de mayoría y de representación proporcional, se pueden presentar amplias posibilidades de combinación, como ocurre, por ejemplo, en el caso del sistema electoral mexicano, en el que la integración de las cámaras de Diputados y de Senadores, por decisión del Poder Constituyente, se hace uso de ambas fórmulas.

Al respecto, Jean Marie Cotteret y Claude Emeri han sostenido que "El legislador procede como un barman para un cóctel: un dedo de representación proporcional y dos dedos de escrutinio mayoritario, o viceversa. En los dos casos, el inventor está a menudo más satisfecho de su mezcla que el consumidor-elector. Sea para evitar los inconvenientes de uno y otro sistema, o para perennizar una asamblea existente, la imaginación de los hombres políticos es en este terreno particularmente fértil."³³

Es necesario considerar que actualmente no se puede alcanzar un modo ideal de representación de una sociedad, sea a través de un sistema mayoritario o un sistema de representación proporcional, de tal forma que los legisladores han buscado establecer lo que podría considerarse como procedimientos híbridos, injertando uno sobre el otro, con el propósito de obtener las ventajas de uno y otro, a la vez que se trata de evitar los inconvenientes de cada uno de los sistemas.

Se distinguen tres grandes tendencias al respecto: los sistemas mixtos con dominante mayoritario, con dominante proporcional y los equilibrados.³⁴

³³ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. « Los sistemas electorales » trad. J. García Bosch, España, Oikus-tau, 1973 p. 99.

³⁴ Ibid pp. 99-109.

Los sistemas mixtos con dominante mayoritario, son aquellos en los que el órgano legislativo se integra con legisladores electos por ambos principios, si bien los electos por el sistema mayoritario serán significativamente mayores en número respecto de aquellos que obtienen escaños a través de alguno de los procedimientos de representación proporcional, sin embargo, la intervención de estos últimos pueden llegar a ser de gran importancia en la toma de decisiones del órgano legislativo.

Los sistemas mixtos con dominante proporcional son aquellos en los que los integrantes del Congreso electos por el sistema de representación proporcional son mayores a los electos por el sistema de mayoría.

Los sistemas mixtos equilibrados son aquellos en donde los mecanismos de elección confieren una parte igual a la representación proporcional y al sistema mayoritario.

1.3 CRITERIOS PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.

Partiendo de lo sostenido por José Luis Ruiz-Navarro, pueden destacarse los siguientes aspectos:

1. La fórmula de mayoría absoluta tiende a reducir la decisión de los partidos políticos, es decir, fomenta el sistema de coaliciones electorales en la segunda vuelta.
2. La fórmula de la mayoría relativa, es propicia de la existencia de dos grandes partidos políticos que tienden en la práctica a acaparar la totalidad de los escaños.
3. La fórmula proporcional favorece un sistema de varios independientes entre sí y es, sin duda, la que mejor se adecua al pluralismo de la sociedad civil.

las fórmulas proporcionales requieren el establecimiento de circunscripciones plurinominales.³⁵

M. Duvergier, por su parte, considera que: "... la elección proporcional conduce a un sistema multipartidista con partidos cerrados, independientes y estables; la elección por mayoría a dos vueltas conduce a un sistema multipartidista con partidos elásticos, dependientes, relativamente estables y, por último, la elección por mayoría conduce a un sistema bipartidista con partidos grandes e independientes que se alternan en el gobierno..."³⁶

Las formulas electorales de mayoría relativa pueden contribuir a constituir una mayoría de escaños a un partido que no haya obtenido una mayoría de votos, supuesto que no es posible en las formulas proporcionales debido a la naturaleza del propio sistema electoral.³⁷ Algo parecido sucedió en la elección presidencial de los Estados Unidos de América en el año 2000, en la que el partido Demócrata obtuvo la mayoría de los sufragios, sin embargo, el partido Republicano, obtuvo la mayoría de la representación de los electores de segundo grado, esto es, los encargados de determinar la presidencia en disputa, por lo que fue este último partido el que al final de cuentas y con una minoría de votos reales obtuvo la presidencia.

Efectos políticos de la formula mayoritaria:

Los votos emitidos a favor de los candidatos no tiene ningún efecto. Por esta razón, cabe decir que en el principio mayoritario no cuentan por igual todos los votos depositados: sólo conducen al éxito los votos emitidos a favor del candidato ganador, los demás no tienen ninguna importancia práctica en la elección . por lo que en los bastidores partidistas surge el peligro de la apatía y aumento del

³⁵ Ruiz Navarro, Pinar, José Luis, op. cit. P. 625

³⁶ Maurice Duvergier, « L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique », Paris, citado en Ruiz Navarri Pinar, José Luis, op. Cit. P.p. 635-626.

³⁷ Ruiz Navarro, Pinar, José Luis, op. cit. P. 625-627

abstencionismo, ya que los electores saben que en esa circunscripción siempre ganará el partido dominante. Por otra parte, la fórmula mayoritaria tiene la ventaja de colocar al volante ante la disyuntiva de tomar una decisión clara y de evidenciar la relación entre el voto y el resultado electoral.³⁸

Efectos políticos de la fórmula proporcional:

En contraste con la fórmula mayoritaria, la proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos obtenidos. Por regla general, los partidos derrotados en las urnas obtienen escaños parlamentarios. Es mucho mayor el sector de electorado que ve su participación en la elección coronada con el éxito, pues su voto contribuyó a la victoria, es decir, a obtener escaños del partido de su preferencia.

Esto puede ayudar a aumentar la participación. En la actualidad existen un sin número de técnicas de cómputo de los votos en las elecciones con fórmula proporcional de las cuales, como hemos visto, algunas son bastante complicadas, lo cual hace que el votante no comprenda realmente lo que pasa con su voto.

Desde la perspectiva sociológico-electoral, la afiliación partidista del candidato ha demostrado ser cada vez más determinante el voto. Los individuos pasan a ocupar un papel secundario cuando la elección entre ellos implica, al mismo tiempo la elección entre dos o mas partidos. Solo a nivel nacional (o estatal en algunos casos) siguen siendo determinantes los individuos, los líderes, su aptitud para resolver problemas, sus propuestas, su imagen, etcétera. En cambio, la "personalidad" del candidato local ya no tiene tanta importancia. Por esto, además se sostiene que el diputado "de partido" electo en la lista cerrada, depende más del partido, ya que éste es el que decide quién sea candidato.³⁹

³⁸ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit. Pp 117-121

³⁹ Ibid

Bajo condiciones determinadas, la fórmula de mayoría puede reforzar la influencia del partido sobre la selección del candidato. Este es el caso en el que la selección del candidato estaría a cargo del organismo partidista correspondiente a la circunscripción electoral, es decir, la organización distrital, en este caso será esta organización la que determinará quién es el candidato, aunque éste tendrá de cualquier manera un mayor compromiso con los electores que con el partido, esto ocurre solo en los partidos que tienen una estructura organizativa y una asignación funcional correspondientes. Aunque de hecho en muchos países los candidatos son designados por el centro de poder ubicado en la capital. Los organismos partidistas inferiores suelen aceptar a los candidatos impuestos desde arriba cuando éstos representan beneficios para el distrito electoral debido a su alta función en el congreso o en el gobierno, sin embargo, esta tendencia se está revirtiendo y, aunque se han buscado métodos mediante procesos internos de votación, también se han diseñado estrategias de encuestas o arraigo para escoger al mejor contendiente.

Por otro lado, desde una perspectiva empírica, respecto a los sistemas de gobierno presidencialista, se debe ver el caso de los Estados Unidos de América, en donde la organización de los partidos y la ligación del representante al partido son poco rígidas. En cambio en América Latina, donde las democracias tienen tradicionalmente una estructura presidencialista, los diputados por lo general dependen de los partidos a los que pertenecen y no a los gobernados que votaron por ellos. En algunos casos, más que depender del partido, dependen del presidente de éste, que en algunos países y ahora en México se postulan normalmente como los candidatos a gobernadores o a presidente.

Con la representación por mayoría se busca constituir mayorías parlamentarias de un partido o grupo de partidos, mientras que con la representación proporcional se busca reflejar fielmente las fuerzas sociales en el Congreso. Sin embargo, es importante volver a señalar que las fuerzas sociales no siempre se traducen en fuerzas políticas, ya que hay grupos que aunque no estén

representados en el Congreso, sin lugar a dudas tienen un gran peso y presión sobre las decisiones que influyen en sus intereses. Por otro lado, hay partidos que realmente no representan a un grupo importante de individuos o a un sector determinado de la sociedad, sin embargo adquieren importancia para inclinar las decisiones en el órgano legislativo.

Ventajas de la representación por mayoría:⁴⁰

1. Impide la atomización partidista, que se traduce en una mayor complejidad para encontrar consensos.
2. Fomenta la estabilidad del gobierno y la moderación política, los partidos competidores luchan por el electorado del centro.
3. Fomenta el cambio de gobierno, al no haber atomización, que se traduce normalmente en dos grandes fuerzas políticas, el cambio en el gobierno es más recurrente.
4. Permite al elector decidir antes de a elección y directamente, mediante su voto, quienes y cómo deben gobernar, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.

Esto último puede destacarse, en el sentido de que "se puede poner en el haber del escrutinio mayoritario un mejor conocimiento de los candidatos por los electores, sobre todo cuando el escrutinio es uninominal y las circunscripciones poco pobladas; desde este punto de vista, es posible decir que el elegido representa verdaderamente a sus electores: los conoce, a ellos y sus preocupaciones y, expresa muy legítimamente sus reivindicaciones y sus opiniones. Desde el punto de vista político es un perfecto barómetro."⁴¹

⁴⁰ Ibid, p. 125.

⁴¹ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. Op. Cit. P 70

Ventajas de la representación proporcional:⁴²

1. Facilita la representación de todos los intereses, es incluyente.
2. Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado.
3. Facilita la negociación de mayorías mediante fórmulas que garanticen sus intereses de las diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos que representan.
4. Impide los cambios políticos extremos, al haber diversos grupos las divisiones ideológicas existen, sin embargo, no son radicales sino que las diferencias entre unos y otros son más sutiles.
5. Impide la formación de los denominados sistemas de partidos dominantes.

Un punto de vista fundamental es el tamaño del partido: uno pequeño rara vez se puede dar el lujo de apoyar la representación por mayoría, pues quedaría así, por lo general, eliminado de la vida política o tan diezmado que prácticamente no tendría más importancia.

Por eso la constitución de alianzas electorales es la única posibilidad de superar las barreras naturales del sistema electoral de representación por mayoría.

A final de cuentas, resulta evidente que todas estas cuestiones se traducen fundamentalmente en un problema de gobernabilidad contra representatividad.

Si se considera el debate sobre sistemas electorales a nivel mundial, será posible distinguir esencialmente cinco campos en los cuales se manifiestan exigencias acerca de su funcionamiento:⁴³

⁴² Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit. Pp 125

⁴³ Ibid. Pp. 134-136.

1. REPRESENTACIÓN. Se trata de reflejar los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos. Este criterio se entiende en un doble sentido: por un lado, representación para todos, de manera que se vean representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías, los jóvenes, los grupos étnicos y las mujeres; por otro, representación justa, es decir, una representación más o menor proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños.

2. CONCENTRACIÓN. Se trata de reunir los intereses sociales y opiniones políticas de tal forma que se den decisiones políticas a la vez que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el Congreso y, b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tenga carácter estable en el Congreso.

Esto realmente se puede traducir en estabilidad. No todo gobierno estable es un buen gobierno pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno. La consecuencia natural de la concentración es la gobernabilidad.

3. PARTICIPACIÓN. Se trata de la mayor o menor posibilidad que un sistema electoral brinda al elector para poder expresar su voluntad política, a través de un voto "personalizado", frente a la alternativa de que sea por un partido o por una lista, esto se asocia con un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos.

4. SIMPLICIDAD. Al respecto es necesario apuntar que todo intento de cumplir en forma simultánea con los criterios de representación, efectividad y participación conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado, en comparación

con aquel que sólo tratara de satisfacer uno de los criterios. En este caso, lo que el elector espera es comprender cómo opera el sistema electoral y, con ello, prever, hasta cierto punto, cuales serán los efectos de su voto.

5. **LEGITIMIDAD.** Este criterio engloba a los demás y se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones. La legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen y la legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de la opinión pública en general y sobre todo de los diferentes actores políticos, se debe al esfuerzo y atención que éstas instituciones realizan por apegarse a la ley y por tener un desempeño transparente. Si una elección ha generado dudas o se han comprobado fraudes los elegidos tendrán grandes dificultades para gobernar.

1.4 ENFOQUES DE INVESTIGACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

El primer enfoque por distinguir se puede denominar normativo, término que no se refiere a normas legales, sino a valores e ideas. Este enfoque establece que los sistemas electorales se estudian a partir de convicciones teóricas y axiomáticas, vinculadas a teorías de la democracia o del buen gobierno.⁴⁴

El punto fuerte de este enfoque reside en la vinculación del tema de los sistemas electorales con la política en general, es decir, en centrar la atención en cuestiones que tienen importancia real, llegando a realizarse apreciaciones en forma de relaciones causales, en una interpretación relacionada con la teoría política. Sin embargo, la debilidad de este enfoque se da en razón de que no toma en cuenta la diferenciación de los sistemas electorales en el marco de los principios de representación, ni la contingencia histórica de los sistemas electorales.

⁴⁴ Ibid. Pp. 39-41

El segundo enfoque es empírico y de orientación estadística; este enfoque trata de incluir en el estudio la mayor cantidad posible de sistemas electorales para poder llegar a resultados relevantes. El enfoque empírico- estadístico se centra en lo que se puede medir e intenta preparar el material histórico de manera que sea apto para el análisis estadístico. Este procedimiento puede llevar a veces a resultados insatisfactorios o incluso falsos, ya que puede implicar cambios conceptuales, por ejemplo, ampliando la definición del concepto de sistema electoral a través de la inclusión de características que se puedan medir, como el tamaño del Congreso y, reducciones en el análisis de los sistemas electorales concretos para facilitar su clasificación.

El tercer enfoque es empírico y de orientación histórica. Se centra en el estudio de los sistemas electorales concretos y en el análisis de su contexto sociopolítico, lo cual resulta indispensable para comprender tanto su funcionamiento como sus efectos, este es el enfoque se mas se presta a la consultoría política en el ámbito de los sistemas electorales, lo cual implica el estudio detallado de los factores contextuales.

1. 5 ELEMENTOS PARTICULARES DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Todos los sistemas electorales constituyen una organización o estructura normativa compleja, en la cual pueden advertirse diversos elementos, cuyas combinaciones pueden ser de lo más diverso.

Actualmente, los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas básicas:

- Distribución de las circunscripciones electorales.
- Candidaturas.
- Votación.
- Conversión de votos en escaños.

En una de estas áreas puede haber una multiplicidad de alternativas y reglas, cuya combinación va a producir efectos diversos en los resultados electorales, además de tener ciertas consecuencias políticas de un sistema electoral

1.5.1 DISTRIBUCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.

La distribución de las circunscripciones electorales es de gran importancia para las oportunidades electorales de los partidos políticos. Cabe aclarar que en el caso de México, las circunscripciones electorales son los distritos electorales uninominales, las entidades federativas, las circunscripciones plurinominales e, inclusive todo el terreno nacional.

La delimitación de las circunscripciones electorales no puede ser definitiva e inamovible, toda vez que los procesos migratorios exigen el ajuste permanente de las circunscripciones a las nuevas realidades geográficas, ya sea mediante un cambio geográfico de los límites de las circunscripciones electorales o mediante un cambio en el número de escaños en la circunscripción.⁴⁵

La igualdad de los votos -principio electoral universal- se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes en todo el territorio electoral.

La aplicación del principio de igualdad mediante la fijación de un promedio de habitantes por escaños tiene dos variantes técnicas. La primera implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercanos a la proporción por escaño. Para aplicar esta fórmula, básicamente se divide al país en circunscripciones uninominales, cuyos límites deben ajustarse de modo constante a la variación demográfica. La segunda fórmula implica el cómputo de la proporción de escaños atribuible a una circunscripción electoral con base en el número total (o parcial) de habitantes. Este método se aplica

⁴⁵ Ibid., pp. 52-66.

generalmente en los sistemas con circunscripciones plurinominales. El número de escaños por circunscripción varía entonces con arreglo a la variación demográfica. Sin embargo en México, las circunscripciones plurinominales no adoptan este criterio en virtud de que pese a la gran diferencia que existe en las diferentes zonas del país respecto a la densidad de población, se ha buscado que cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el territorio nacional, para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional e inclusive los distritos electorales uninominales, tengan, hasta donde sea posible, la mayor equivalencia demográfica entre unos y otros. El Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), es el encargado de determinar esto a partir de los estudios técnicos correspondientes.

Otra forma de manipular la distribución de circunscripciones electorales se conoce por el nombre de *gerrymandaring*.

Por *gerrymandaring*, se entiende la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político-partidistas, esto es, "en función de consideraciones puramente circunstanciales, extrañas a toda idea de interés general".⁴⁶ Se trata de una manipulación consciente, pues se aprovecha el cambio de la distribución geográfica de los simpatizantes de los partidos políticos. El nombre de ésta técnica de manipulación se remonta a *Mister Gerry*, quien se "creó" una circunscripción con triunfo garantizado y forma geográfica de salamandra en la ciudad de Boston (*gerry-mandra*).

Con la técnica del *gerrymandering* por un lado, se puede buscar el triunfo seguro de un candidato (como en el caso de mister Gerry); por otro, se puede buscar el aumento o la disminución de la representación política de un grupo social o partido.

⁴⁶ Coterret, Jean Marie y Emeri, Claude. Op. Cit. P. 43.

Por otro lado, en cuanto al tamaño de la circunscripción electoral, no debe entenderse su extensión geográfica, sino la cantidad de escaños que le corresponden.

Como hemos visto existen dos tipos de circunscripciones: la uninominal y la plurinominal. En las circunscripciones uninominales sólo es posible aplicar el principio de decisión por mayoría (absoluta o relativa) mientras que las plurinominales permiten el principio de la decisión proporcional.

Atendiendo a los efectos de las circunscripciones plurinominales, se puede establecer la regla siguiente:

Cuando mas pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral; esto significa que disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños.

Así por ejemplo en las circunscripciones de tres escaños (trinominales), la mínima votación para obtener un escaño es mayor que en una circunscripción de nueve escaños, en la que un partido tiene la oportunidad de ganar uno de ellos con menos votos.

Debido a esto, los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños en las circunscripciones pequeñas y medianas. En consecuencia, centraran sus esfuerzos en las circunscripciones grandes.

A partir del supuesto realista, que se da en países como Inglaterra, de que los partidos progresistas tienen sus bastiones en las áreas urbano-industriales, mientras que los partidos conservadores son fuertes en las zonas rurales, situación que se observa en muchos países, se comprueba una clara ventaja para los conservadores.

Las aglomeraciones urbanas que son generalmente bastiones de los partidos políticos progresistas, se establecen circunscripciones electorales grandes y esto produce un efecto proporcional alto, lo cual, en esta teoría, favorece a los partidos conservadores rurales. Lo anterior hace que un partido –conservador- obtenga proporcionalmente con el número de votos obtenido por cada partido mas escaños que el otro, el progresista. Ya que este ultimo no se vera beneficiado igual en los distritos rurales. Es por eso que el tamaño de los distritos deben ser proporcionales en cuanto al número de electores.

En las aglomeraciones, la aplicación de la formula proporcional se traduce en representación casi proporcional (los segundos, terceros y cuartos partidos obtienen una proporción de escaños que corresponden a la proporción de sus votos), mientras que si hay circunscripciones pequeñas y medianas de las zonas rurales no se produce una representación proporcional, sino que sale favorecido el partido mayoritario. En este ejemplo vemos que además de ser necesario un sistema de representación proporcional, este debe de aplicarse en circunscripciones con un numero considerable de candidaturas y, ya que sin esto a pesar de aplicar un sistema proporcional, los partidos pequeños no tendría oportunidad de obtener un escaño.

1.5.2. LOS SISTEMAS DE CANDIDATURAS

En el ámbito de las candidaturas está la distinción básica entre las candidaturas unipersonales y las listas o planchas.

Así la lista cerrada y bloqueada solo permite al elector votar en bloque un partido. El orden de los candidatos es establecido por los gremios de los partidos. La lista cerrada y bloqueada hace a los diputados mas dependientes de sus partidos; por otra parte, permite a los partidos planificar la composición de sus grupos parlamentarios, con representantes de los diferentes grupos de los cuales tenga su representación.

La lista cerrada y no bloqueada permite que sea el elector el que decida quien debe representar al partido. El partido simplemente es el encargado de estructurar la decisión de sus agremiados. En este caso el diputado sabe que tiene no solo el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de sus electores que marcaron con una cruz su nombre en la lista del partido. Esto hace que estos legisladores sean en cierto sentido menos dependientes de su partido. Sin embargo, la lista no bloqueada en los pocos países donde funciona a nivel nacional, recibe críticas, ya que se le vincula como factor causante, por ejemplo en Uruguay del fraccionalismo interno de los partidos por la lucha electoral que genera el querer captar las simpatías suficientes para ser el representante del partido en los primeros lugares de la lista; o en Brasil del alto número de votos en blanco o nulos debido a la complejidad de este tipo de voto; o en Perú, con el alto gasto de los candidatos en competencia intra partido en la campaña electoral y, finalmente con la corrupción política en diversos países.⁴⁷

La lista abierta permite al elector pasar por encima de las fronteras partidistas configurar su propia lista. Esta es en la que el elector tiene mas participación, sin embargo, se necesita también un alto grado de civismo y cultura política para poder implementar este sistema.

1.5.3 VOTACIÓN⁴⁸

Los procedimientos de votación frecuentemente estan relacionados con la forma de la lista.

Si la lista es cerrada y bloqueada y el orden de los candidatos es fijo, en el procedimiento de votación el elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto.

⁴⁷ Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit. Pp 66

⁴⁸ Ibid., pp. 68-70

Si la lista es cerrada y no bloqueada (el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista) el elector tiene un voto por candidato, con el que puede variar el orden de postulación de la lista, o bien puede aplicarse el procedimiento en el que el elector tiene dos votos como mínimo (uno por lista y otro por el candidato) o tantos votos como candidatos a elegir. El elector puede acumular varios votos a favor de un candidato (acumulación).

Finalmente si la lista es abierta (libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre listas) en el procedimiento de votación el elector tiene varios votos y puede configurar "su" lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos políticos.

A continuación se enumeran los diferentes procedimientos de votación:

- **VOTO ÚNICO:** cada elector tiene un voto.
- **VOTO PREFERENCIAL:** mediante su voto, el elector puede expresar su preferencia por un candidato determinado, aplica en listas cerradas y no bloqueadas.
- **VOTO MÚLTIPLE:** el elector tiene varios votos o tantos como los escaños disputados en su circunscripción. Sin embargo, no necesariamente tiene que determinar preferencias, sino que puede aplicarlos a un solo candidato.
- **VOTO MÚLTIPLE LIMITADO:** el número de votos por elector es inferior al de los escaños disputados en la circunscripción.
- **VOTO ALTERNATIVO:** el elector puede indicar segundas, terceras y cuartas preferencias.

- **PANACHAGE:** el elector puede repartir sus votos entre los candidatos de listas diferentes.
- **SISTEMA DE DOBLE VOTO:** el elector tiene dos votos, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal y otro por la lista de un partido a nivel circunscripción plurinominal, sea esta una asociación de circunscripciones correspondiente a un estado, un departamento o una provincia.
- **VOTO SIMULTANEO:** el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones. El elector dispone de un solo voto para elegir diferentes órganos ejecutivos y legislativos. El efecto extremo puede ser un voto de arrastre, en el que un solo voto implica elegir a miembros del poder ejecutivo y legislativo al mismo tiempo. El voto simultaneo tiene su mas conocida práctica en Uruguay.

1.5.4. CONVERSIÓN DE VOTOS EN ESCAÑOS.

Cabe afirmar que el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos en escaños. En este contexto hay que ver un efecto doble:

1. El efecto de la conversión de votos en escaños.
2. El efecto sobre el comportamiento electoral.

Por ejemplo: un partido pequeño expuesto al riesgo de no superar el porcentaje mínimo necesario de los votos establecido en la barrera legal es perjudicado no sólo por la barrera legal misma, sino también en términos psicológicos, ya que el elector teme perder su voto y prefiere entonces dárselo a otro partido.

Por todo esto al diseño de los sistemas electorales se le suele denominar como "ingeniería electoral".

Esta ingeniería electoral sirve para amortiguar los efectos negativos que un sistema electoral inadecuado por las circunstancias de una nación pudiera provocar, así Alexis de Tocqueville estableció tres condiciones de éxito de la representación por mayoría: ⁴⁹

1. Igualdad de las condiciones de vida u homogeneidad social.
2. Consenso político básico de la población en torno a la fórmula mayoritaria.
3. Posibilidad de que la minoría se convierta en mayoría.

En los sistemas políticos caracterizados por la contradicción entre grupos étnicos o religiosos, los sistemas de representación por la mayoría refuerzan los factores desintegradores. Hay sociedades en las que para cambiar el gobierno nacional se requiere un electorado socio-estructural relativamente homogéneo.

Los antagonismos sociales no deberían expresarse en dimensiones de conflicto equivalentes a divisiones que atravesasen los estratos sociales, como los conflictos étnicos, religiosos y lingüísticos, sin embargo, hay muchos casos como en el de México, en el que se presenta un conflicto étnico evidente. Incluso estos antagonismos también se dan a pesar del avance de discusión sobre la separación entre la religión y el Estado, dando, supuestamente, éste último las circunstancias y las seguridades suficientes como para que todos los individuos que lo componen pudiesen profesar cualquier credo.

La combinación de la distribución proporcional del poder con la fórmula decisoria mayoritaria parece constituir una condición esencial de la convivencia pacífica de los grupos étnicos en una sociedad poliétnica.

⁴⁹ Ibid., pp. 126-134.

El resultado de las diferenciaciones sociales y del grado de complejidad para alcanzar decisiones políticas se exterioriza en:⁵⁰

- a) La imposición de la representación proporcional como principio de la representación en la mayoría de las democracias occidentales.
- b) Un cambio en los procesos de la toma de decisiones, ya sea en procedimientos preconcertados de tipo concertación y compromisos en los diferentes ámbitos.

Finalmente en cuanto a las barreras legales, estas funcionan como el instrumento de reducción del número de partidos que participan en la asignación de escaños, pues depende de que aquellos obtengan un mínimo de votos o que ganen algunas de las curules, para que sean considerados en la distribución de los puestos por representación proporcional. Son los límites que impone la ley y que buscan que efectivamente exista una representatividad o fuerza entre el electorado, de quienes van a integrar el Congreso, así sea en forma reducida pero a la vez significativa. Resultan importante si la barrera legal comprende todo el territorio electoral o sólo una circunscripción determinada, para efectos de saber cuál es la votación que para tal efecto debe contar.

Existen también barreras legales escalonadas, como resultado de la aplicación de este sistema en algunos países. Por ejemplo, cuando los partidos políticos forman alianzas electorales, crece el porcentaje de votos exigido; así por un partido la barrera sería del 5% pero por una alianza de dos partidos el 7%. Esto resulta por un lado lógico y justo, ya que las barreras legales están diseñadas para que exista una representación real en el Congreso con partidos que tengan la fuerza e influencia en la población, por lo que al ser más partidos los que unen su esfuerzo resulta conveniente una medida de esta naturaleza, toda vez que al unir sus fuerzas dos o más partidos políticos, es lógico suponer que la votación que recibieran fuera mayor a la que obtendrían si fueran solos al proceso electoral. Sin

⁵⁰ Ibid.

embargo como la propia experiencia del caso mexicano lo ha demostrado, el efecto de las barreras legales es precisamente fomentar las coaliciones de partidos con el propósito de superar las mismas, particularmente cuando se trata de partidos políticos de nueva creación, con el fin de conservar sus registros, pero si en nuestro país se implementara un mecanismo similar en el que al formarse la coalición se elevara la barrera legal, ello podría resultar incluso inhibitorio de este tipo de prácticas, por no resultar conveniente para el partido dominante, al cual se unen los partidos más débiles. Esta medida nos parece que realmente fortalecería el sistema de partidos, ya que mantiene a aquellos que tienen seriedad y base electoral real.

Un sistema electoral puede producir un gobierno de coalición, mientras que otro puede permitir que asuma la mayoría un único partido, aún cuando los votos recibidos por cada partido sean los mismos en ambos casos.⁵¹

Los sistemas electorales también pueden influenciar la forma en que los partidos políticos conducen sus campañas, y en el comportamiento mismo de los candidatos a los puestos parlamentarios. Estas decisiones en cuanto a los sistemas electorales contribuyen también a definir el entorno político, que se puede reflejar, por ejemplo, favoreciendo o retardando la formación de alianzas entre partidos, o los gastos de campaña que realiza uno u otro candidato, etc. Adicionalmente el sistema electoral puede crear incentivos para que los perdedores trabajen fuera del sistema, usando tácticas no democráticas, de confrontación aún violentas si el sistema no es considerado equitativo, y la oposición no siente que tiene la posibilidad de ganar en el futuro. Finalmente la elección de un sistema electoral determinará la sencillez o la complejidad del acto de votar.⁵²

Es importante señalar que un determinado sistema electoral no trabajará de la misma forma en países diferentes. Aún cuando hay experiencias similares en

⁵¹ Reynolds Andrew y Reilly Ben, op. cit. Pp 6-7.

⁵² Ibid.

diferentes regiones, los efectos de un sistema electoral dependerán en medida considerable del contexto socio político en el cual son utilizados.

Las consecuencias de los sistemas electorales dependerán de factores tales como el grado en que una sociedad se estructura en términos de ideología, religión, divisiones étnicas, regionales, raciales, o de clase; de si los partidos políticos que representan minorías son prácticamente inexistentes o por el contrario son muy fuertes; de cuantos partidos "serios" existen; y del grado en que los partidarios de un determinado partido estén geográficamente concentrados, etc.⁵³

Las elecciones en principio se ostentan como algo beneficioso, sin embargo, pueden significar poco para el pueblo si es difícil votar o si su voto no influye en la forma en que la nación es gobernada. "La facilidad de votar" esta determinada por factores tales como la complejidad de la papeleta electoral, la disposición de los medios para poder ejercer el sufragio, la inseguridad de votar por las circunstancias sociales, la facilidad para llegar a la mesa electoral, la confianza de los votantes en el secreto de su voto, etc.⁵⁴

Estas preocupaciones también se vinculan, a la cuestión más amplia del grado de importancia que tiene un voto individual en los resultados finales. Si un votante no conoce el destino final de su voto, o si el sistema electoral desecha ese voto simplemente por no tener influencia directa en el resultado final de la elección, el votante sabrá que su candidato preferido no tiene posibilidad de ganar un escaño en su distrito. ¿Cuál es el incentivo para votar?, en algunos sistemas electorales el número de "votos inútiles" (esto es, aquellos que no contribuyen a la elección de un candidato, lo que es diferente de votos nulos o inválidos, que son votos excluidos del cómputo) puede constituir una proporción sustancial del total del voto nacional.⁵⁵ Por esto es importante impedir que el sistema electoral deseche los votos que no contribuyen para que un candidato gane directamente, pero que si

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

podrían servir para adjudicar escaños proporcionales. Es un problema doble, primero del sistema electoral y luego de información precisa sobre el destino del voto. Estos votos, de ninguna manera son "inútiles" si el sistema electoral los contempla para adjudicar escaños proporcionales. La teoría del "voto útil" ha servido para que los grandes partidos engañen a los ciudadanos y éstos no exploren nuevas opciones en otras agrupaciones políticas de menor tamaño, pero con una buena propuesta política.

En lo referente a la conversión de votos en escaños, es importante determinar el método según el cual se decide cuales son los ganadores en la elección. De acuerdo con la fórmula mayoritaria, los votos depositados a favor de un candidato conducen al éxito, mientras que los votos para el perdedor simplemente se pierden. Por otra parte, en un sistema de mayoría calificada, se derrochan aquellos votos para el candidato ganador que van más allá de la mayoría requerida de la circunscripción, si no se ha determinado que en este caso se asigne votos de segundas preferencias, lo cual puede resultar en una desventaja para los partidos que tienen concentrado su electorado en unos pocos baluartes electorales.⁵⁶

En cuanto a la conversión de los votos en escaños, en el caso de aplicar la fórmula proporcional existe una multiplicidad de procedimientos de los cuales ya hemos analizado algunos y que hacen muy difícil saber al elector que sucede en realidad con su voto.⁵⁷

Finalmente, es importante señalar otros factores que evidentemente influyen en los ciudadanos al votar y que están relacionados de alguna forma con el sistema electoral, aunque no todos estén contemplados por el derecho electoral. Estos factores pueden ser los casos de corrupción de los partidos políticos o de los individuos que se identifican con ellos, las críticas entre partidos políticos o la falta

⁵⁶ Nohlen Dieter, "Sistemas electorales, parlamentarios y presidenciales", en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México, 1998 pp. 152-153.

⁵⁷ Ibid.

de propuestas serias a conflictos sociales y también las malas o buenas gestiones de los gobernantes.

1.6 OTROS CONCEPTOS DE SISTEMÁTICA ELECTORAL Y DE ANÁLISIS ELECTORAL.⁵⁸

Cabe precisar por último la importancia del conocimiento de la sistemática electoral y mecanismos específicos de los sistemas electorales, ya que se necesita un marco conceptual de la terminología utilizada para poder entrar al estudio del Sistema electoral mexicano que se desarrollará en este trabajo de investigación.

VOTE SPLITTING (VOTO CRUZADO)

Este concepto señala el cambio de preferencias partidistas en las elecciones para un mismo órgano; el candidato de un partido recibe el voto uninominal y el otro voto es a la lista de otro partido político diferente al del candidato uninominal por el que votó.

Se puede apreciar en diferentes comportamientos electorales, en elecciones simultáneas para distintos órganos (presidente, Senado y Diputados nacionales y de los Estados).

BALLOTAGE

Este caso se aplica en los sistemas electorales de mayorías absolutas, en los que existe una segunda vuelta electoral. En la segunda vuelta se restringe a dos el número de candidatos a las más altas mayorías de la primera vuelta. El punto clave de la definición del concepto es la reducción de la competencia a una de

⁵⁸ Nohlen, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", op. cit. Pp 85-89.

sólo dos bandas. El Ballotage se aplica sobre todo a elecciones de presidente en sistemas presidenciales.

SWING

Es un concepto muy rudimentario que trata de explicar la dirección y magnitud de los cambios en los resultados electorales, pero que no puede aclarar las relaciones entre los votos de los partidos ni la orientación real del movimiento de los electores. Simplemente es la diferencia de los porcentajes de votación entre un partido y otro en diferentes elecciones.

VOLATILITY

Es una línea de investigación que determina la diferencia de votación entre varios partidos entre una elección y otro; esto es, estudia la continuidad y el cambio en el sistema de partidos.

El concepto expresa el cambio de voto del elector en la suma total dentro de un sistema de partidos como resultado de comportamientos electorales individuales. Se computa la suma de todas las ganancias de los partidos en la última elección en porcentajes. Con esto se observa la importancia del cambio respecto a la fuerza de los partidos a lo largo del tiempo. Si ese cambio es bajo y permanece igual, se podrá comprobar una permanencia predominante en el sistema de partidos y viceversa.

Sin embargo, el concepto de volatility tiene algunas deficiencias, pues no permite reconocer las causas posibles de los cambios en los resultados electorales, por ejemplo. Mediante variaciones en la participación electoral o por las modificaciones en el electorado provocadas por cambios generacionales.

De esta crítica se desprende que no se puede expresar en una sola cifra lo que se produce en una elección respecto a la permanencia y al cambio del comportamiento electoral. Como ya se estableció no sólo influye en el elector el sistema electoral por el que esta regido, sino también la información que tenga del mismo, la complejidad y la actitud de los partidos políticos y de sus representantes. El cambio en las preferencias electorales por otro lado se puede deber a una circunstancia objetiva, clara y específica, como algún acontecimiento violento o por alguna circunstancia o acto que tenga el reconocimiento general. Sin embargo, esta sería una clara excepción, ya que el estudio de estos cambios es mucho más complejo y tiene muchos factores.

CAPITULO II **DEMOCRACIA Y SISTEMAS DE PARTIDOS.**

2.1 DEMOCRACIA

La democracia, en su acepción más moderna, no sólo implica el gobierno con el consenso y la vigilancia del electorado, sino también su intervención en la integración de los órganos del Estado. Cuando el titular del poder ejecutivo es sustituido periódicamente por el electorado, el sistema de gobierno se denomina República, en contraposición, por ejemplo, de la monarquía, donde el titular del poder ejecutivo es el jefe del Estado y se transmite por la vía hereditaria. Así la forma y procedimiento de elección de los órganos del Estado determina el tipo de gobierno de una nación. Por ello, el estudio de los sistemas de elección de los órganos del Estado se encuentra indisolublemente vinculado no únicamente al de las formas de gobierno, sino también al de la caracterización de la democracia.

En este capítulo se expondrá de manera breve el concepto de democracia, su tipología o clasificación y sus elementos. También se tratará el tema de el origen y evolución de los partidos políticos, sus características, y su proceso de constitucionalización a nivel mundial, y en el plano nacional; estudiaremos también el concepto de sistema de partidos, tipología de los sistemas de partidos, sistemas de partidos políticos en América Latina y otros países del mundo, y establecimiento del sistema de partidos políticos en nuestro país, análisis importante para un estudio de esta naturaleza, no podemos hablar de sistemas electorales sin reparar en los partidos políticos y la democracia. La democracia moderna descansa sobre los partidos políticos.

2.1.1 CONCEPTO

El origen etimológico de la palabra democracia nos da la pauta para establecer su definición, democracia: (Del griego *demos*, pueblo, y *kratos*, fuerza, poder, autoridad.)

Según Aristóteles la democracia "Es el gobierno que emana de la voluntad mayoritaria del grupo total de ciudadanos y tiene como finalidad el bienestar colectivo" sin embargo según nos refiere el maestro Burgoa ⁵⁹ la idea aristotélica no se puede considerar democrática, ya que en el fondo representa una forma de gobierno de "ciudadanía aristocrática", ya que en la polis griega la idea de "libertad" e "igualdad" solo correspondía a una número reducido y privilegiado de la población.

El concepto de democracia, surgido en el siglo XVIII es correlativo a la corriente liberal y concomitante a las ideas de igualdad y libertad.

Para Kelsen: "El Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos".⁶⁰

En acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ejerce la soberanía y, en nombre de la misma, elige a sus gobernantes.

Pero, es bastante difícil determinar el contenido de la democracia; en efecto, la palabra se presta a muchas interpretaciones, y se ha vuelto un término de prestigio: todo régimen se auto califica como democracia.

Se observa que en la teoría jurídico – política no existe una idea uniforme de "democracia", ni en su implicación estructural, para definirla generalmente se alude a la célebre fórmula que Lincoln utilizó en el año de 1863 y que la describe como: "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". Refiere el maestro Burgoa que el elemento central sobre el que se asienta la democracia es el

⁵⁹ Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Porrúa, 1989, p. 510.

⁶⁰ Ibid, p. 511

"pueblo" pero no en su acepción sociológica, sino política, la cual equivale al concepto de "nación". Dentro del sistema democrático el elemento capital es "el pueblo político", esto es un grupo dentro de la nación o "pueblo sociológico" y que comúnmente se designa con el nombre de "ciudadanía".⁶¹ Agregando que si se analiza la fórmula de Lincoln se aprecian claramente estas dos acepciones referidas "el gobierno por el pueblo" se funda en el significado político y "el gobierno del pueblo y para el pueblo" tienen connotación sociológica.

Históricamente, la democracia nació en las ciudades griegas y revistió la forma de democracia directa. La experiencia política griega se analiza como un hecho esencial en la historia del pensamiento político, se estimaba que el único fin de la polis era el de asegurar al ciudadano la libertad, la justicia y el completo desarrollo de su personalidad. La soberanía pertenecía a los ciudadanos en su conjunto; (demos) era el primero, el principal, pero tenía que respetar la ley (nomos): ésta era la que aseguraba la democracia y hacía libres e iguales a los *politai* (ciudadanos).

Después de largos siglos de monarquía de derecho divino, a menudo absoluta, al renacer la vida política en Occidente, el pensamiento europeo rinde homenaje a las obras de los grandes filósofos griegos -Pitágoras, Sócrates, Tucídides, Platón, Aristóteles, entre otros-; las repúblicas italianas de la Edad Media (Venecia, Génova, Pisa y Florencia) redescubren el universo de los grandes pensadores helénicos antes que la Inglaterra del siglo XVII (Locke) y que la Francia del siglo XVIII (Montesquieu, Rousseau, etc.).

A fines del siglo XVIII, con las revoluciones norteamericana y francesa aparece una forma nueva de la democracia que va a permitirle aplicarse en los grandes Estados modernos: se trata de la democracia representativa o indirecta, en la que los ciudadanos eligen de entre ellos a aquellas que los representarán en los cuerpos legislativos.

⁶¹ Ibid, p. 513.

Afirma el maestro Tena Ramírez que "la democracia moderna es resultante del liberalismo político, por cuanto constituye la fórmula conciliatoria entre la libertad individual y la coacción social. Mediante la democracia dio repuesta el liberalismo político a la pregunta de Rousseau de cómo encontrar una forma de sociedad en la que cada uno, aún uniéndose a los demás, se obedezca a sí mismo y mantenga, por consiguiente, la libertad anterior. Esa forma de sociedad, consistió en que el poder de mando del Estado sea exclusivamente determinado por los individuos sujetos a él. De este modo, el poder de mando persigue por objeto dónde ejercitarse el mismo sujeto de donde se origina."⁶²

Por su parte, la Constitución política de los Estado Unidos Mexicanos, proclama su adhesión a la ideología de la democracia liberal, consagra el principio de la soberanía popular y adopta el régimen de la democracia representativa: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática..." (artículo 40); "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste ..." (artículo 39).

2.1.2 TIPOLOGÍA DE LA DEMOCRACIA.

Karl Lowestein asegura que no puede darse un solo tipo de democracia, ya que dentro de esta estructura se han formado diversos tipos "que se diferencian entre ellos según que detentador del poder ostente una situación preponderante" Señalando que no se puede pretender que un tipo sea el "mejor" en el sentido de que sea el adecuado para todas las naciones.⁶³

⁶² Ramírez, Tena. "Derecho Constitucional Mexicano". México, 1968, p. 95

⁶³ Lowestein, Karl, "Teoría de la Constitución" p. 91, citado por Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Porrúa, 1989, p. 511.

La tipología de Lowestein acerca de la democracia se integra de las siguientes formas de gobierno:⁶⁴

- a) Democracia Directa. "Cuando el pueblo organizado como electorado es el preponderante detentador del poder"
- b) Gobierno de Asamblea. "En el que el parlamento o congreso como representante del pueblo es el preponderante detentador del poder".
- c) Parlamentarismo. "Aquel en el cual se aspira a un equilibrio entre los independientes detentadores del poder, parlamento y gobierno, a través de la integración del gobierno en el parlamento: los miembros del gobierno – gabinete pertenecen al mismo tiempo a la asamblea".
- d) Presidencialismo. "Cuando en el gobierno predomine el ejecutivo."
- e) Gobierno Directorial. "Es el gobierno colegiado, que se presenta en Suiza".

Hoy en día, podemos hablar de otras clasificaciones que atienden a diversas variantes de esta forma de gobierno, por ejemplo se habla de la democracia liberal u occidental y sus matices, la socialista de la Europa del Este y sus variantes, la popular de Asia, etc.

En la terminología de fines del siglo XX, la democracia se ve afligida por innumerables adjetivos, la hay cristiana, tribal, industrial, marxista, política, social, conservadora, económica, autoritaria, sindical, etc.

Actualmente los rasgos esenciales de la democracia liberal (también calificada como clásica, occidental, política, y, desde el punto de vista marxista, como "burguesa") -indirecta, semidirecta y, excepcionalmente, directa- son los siguientes: 1) elección de los gobernantes por los gobernados; 2) separación o colaboración de poderes; 3) garantía de los derechos individuales y de las libertades fundamentales; 4) pluripartidismo; 5) aparición, después de la Primera

⁶⁴ Ibid, p. 512

Guerra Mundial, de los derechos sociales, y de los derechos económicos después de la Segunda.

La democracia directa, a imagen de la polis griega, funciona hoy en día todavía en un caso único: el de los tres cantones suizos de Glaris, Apenzell y Unterwald. Estos cantones han conservado sus asambleas populares (Landsgemeinde) que se reúnen una vez al año; sin embargo, su papel consiste en controlar a los gobernantes, más que en participar en las decisiones gubernamentales, es decir en gobernar realmente.

La democracia semidirecta acude, entre otros, a dos procedimientos que permiten a los ciudadanos expresar su opinión sobre los problemas que les estén sometidos: la iniciativa, que tiende a provocar una decisión de los gobernantes, y el referéndum, que tiende a ratificarla o rechazarla. En el mecanismo del referéndum, la vigencia de una decisión tomada por los dirigentes está subordinada a la aprobación expresa de los gobernados: adopción de una nueva constitución o reforma a la constitución vigente (referéndum constitucional, como en Francia), adopción de una nueva ley o reformas a una ley vigente o abrogación de la misma (referéndum legislativo, como en Italia). El referéndum es por excelencia el instrumento de la democracia semidirecta, pues permite prescindir del Parlamento y dirigirse directamente al pueblo.

Desde la Revolución bolchevique de 1917, la ideología marxista completada por la aportación leninista, tiene hoy en día una "base" concreta: la experiencia de los países socialistas cuyos regímenes políticos proclaman expresamente su filiación marxista-leninista.

Entre ellos, precisa destacar los que se califican como democracia popular. Este tipo de régimen político, surgido a partir de 1945 en la Europa central y oriental, caracteriza los ocho países -Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia,

Rumania, Yugoslavia y Alemania del Este, nacida en 1949- que han adoptado el sistema económico socialista.

En las democracias populares -variantes de la democracia soviética-, desde el punto de vista político, la sociedad está gobernada por una formación política única -el partido comunista- integrada por ciudadanos cuya adhesión al partido obedece a criterios esencialmente políticos. Desde el punto de vista económico, los dirigentes de estos países se guían en su acción por una concepción del socialismo que persigue la transformación de las estructuras económicas (nacionalización de los medios de producción, de los transportes y la banca, colectivización de las tierras, planificación rígida) y sociales (sociedad sin clases para establecer "la democracia auténtica").

En oposición con la democracia liberal u occidental, en la ideología de la democracia popular, el valor central, el elemento fundamental, no es el individuo sino la sociedad considerada como un ente en sí; de ahí que estos regímenes tienden a realizar la igualdad, sin preocuparse por asegurar el ejercicio efectivo de los derechos individuales y de las libertades, aunque sus constituciones si los consagren.

Queda uno desconcertado: ¿será una "democracia" el régimen político que se despreocupa de las garantías individuales, desconoce la separación de poderes y rechaza el pluripartidismo? ¿Será "democrático" el régimen que suprime la democracia política? Ciertamente no; se trata en realidad de las formas contemporáneas de la autocracia, y esta confusión resulta ser grave y peligrosa.

Accesoriamente, desde un punto de vista puramente gramatical, cabe señalar que la expresión "democracia popular" es un pleonismo, puesto que "democracia" significa "gobierno popular".

2.1.3 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

La elección popular mayoritaria que puede ser directa o indirecta, según en cada régimen político lo disponga su orden jurídico, confiere al elegido la investidura inherente al órgano del Estado de que se trate, convirtiéndolo en titular de dicho órgano y capacitándolo para desempeñar las funciones públicas que a éste le competan.

Se dice que es democracia representativa aquella en que desde el momento en que el titular del órgano del Estado ejerce las funciones correspondientes al cargo para el cual fue electo, lo hace en representación del pueblo, es decir no actúa *per-se*, sino en nombre de todo el pueblo (sociológico-no político).

Al respecto refiere el maestro Burgoa, que en muchas ocasiones la democracia representativa es una mera ficción y que no corresponde a la realidad por el desajuste entre los "representantes" y la nación "representada" o importantes sectores de ella.⁶⁵ Agregando que los electores no transmiten nada al elegido (ni lo instruyen ni lo autorizan para actuar) ni éste queda sujeto o subordinado a su autoridad, ya que queda subordinado a la ley, la ciudadanía designa por elección popular a los funcionarios, pero sus facultades provienen del derecho fundamental, debiendo éstos obedecer solo al derecho y actuar conforme a él.

2.1.4 ELEMENTOS DE LA DEMOCRACIA

La democracia como forma de gobierno, es una estructura jurídicamente sistematizada en cuanto se crea y organiza por el orden fundamental de derecho o Constitución.

Los elementos de la democracia son concurrentes, deben combinarse a efecto de que un Sistema de gobierno pueda llamarse "democrático", enfatizando que su

⁶⁵ Burgoa, Ignacio, op. Cit. P. 526

origen, su contenido y su finalidad es el pueblo, en sus dos acepciones. Dichos elementos son:⁶⁶

1. Declaración dogmática sobre la radicación popular de la soberanía.
2. Origen popular de los titulares de los órganos primarios del Estado.
3. Control popular sobre la actuación de los órganos estatales.
4. La juridicidad.
5. La división o separación de poderes
6. La justicia social.

2.1.4.1 DECLARACIÓN DOGMÁTICA SOBRE LA RADICACIÓN POPULAR DE LA SOBERANÍA.

El pueblo en su acepción sociológica tiene un poder que es la soberanía como capacidad de autodeterminación. Este poder es prejurídico y es fuente al mismo tiempo del orden fundamental de derecho o normatividad básica mediante el cual se crea el Estado. Sin que este poder se agote con la producción de ese derecho, pues el pueblo siempre lo conserva pues sigue siendo "soberano" ya que jamás se pierde la potestad de autodeterminarse variablemente en sucesivos órdenes jurídicos fundamentales.⁶⁷

Debemos señalar que no es lo mismo soberanía popular y democracia, siendo esta última como forma de gobierno uno de los objetivos que puede perseguir el poder autodeterminativo del pueblo cuando se implanta en el derecho fundamental, sin perjuicio de que después se establezca otra forma gubernativa.

Por tanto podemos afirmar que la democracia como estructura jurídica no da vida a la soberanía, sino más bien la soberanía produce a la democracia como institución política dentro del orden de derecho fundamental del Estado.

⁶⁶ Burgoa, Ignacio, *op cit.*, p. 514

⁶⁷ *Ibid.*

Una vez instituida la democracia como forma de gobierno, el orden fundamental debe declarar dogmáticamente que el poder soberano radica en el pueblo o en la nación y que el poder público del Estado encauzado por el derecho dimana de la soberanía. Esta declaración es únicamente de carácter reconocitivo y no constitutivo.

Desde 1789 en la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano, se estableció este criterio aceptando que "el principio de la soberanía reside esencialmente en la nación: ninguna organización, ningún individuo puede ejercitar autoridad que no emane expresamente de ella".⁶⁸

La nación mexicana acoge puntualmente este principio, en la historia constitucional de México, encontramos este primer elemento de la democracia en casi todas sus leyes fundamentales.

Los principales documentos mexicanos muestran la congruencia nacional en este aspecto y ya desde los Elementos constitucionales elaborados por López Rayón en 1811, se decía: "La soberanía reside esencialmente en la nación y por lo mismo pertenece a esta, exclusivamente, el derecho de establecer sus leyes fundamentales". En los Sentimientos de la nación, de Morelos en 1813 se establece "Que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo". En el acta constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824, se establece que "la soberanía reside radical y esencialmente en la nación". Prácticamente todos los documentos fundamentales del México independiente reiteran esta convicción en 1857 en el artículo 39 de la Carta de Querétaro se dice: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno."⁶⁹

⁶⁸ Artículo 3 de la Declaración Francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano, contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Sista, agosto 2004.

⁶⁹ "Derechos del pueblo Mexicano", México a través de sus constituciones., Tomo V".

En nuestra Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, se reitera este principio y se establece en el Título Segundo, Capítulo I "De la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno" Artículo 39: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Finalmente debe precisarse que si no existiera esta declaración dogmática en la ley fundamental, aún así puede darse el régimen democrático, puede existir y operar si se reúnen los demás elementos ya referidos con anterioridad.

2.1.4.2 ORIGEN POPULAR DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS PRIMARIOS DEL ESTADO. REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

Al establecerse la forma de gobierno democrática, el pueblo se reserva mediante una declaración expresa, la potestad de elegir a las personas que transitoriamente encarnen a los órganos primarios del Estado. Esa potestad de elección se lleva a cabo a través de diferentes formas jurídicas, las cuales varían en cada sistema constitucional.

Sin embargo, aunque el pueblo es una unidad real, en base a las condiciones económicas, sociales y culturales podemos dividirlo en dos sectores: el pueblo que esta capacitado jurídicamente para participar en el gobierno y los que están privados de esa capacidad. Refiere el maestro Burgoa al respecto "De ahí que el pueblo en su implicación sociológica como totalidad humana, no es el pueblo participante, que sólo es el pueblo político" agregando "también dentro de este mismo (pueblo político) no se forma una voluntad unánime en lo que atañe a los aspectos en que puede participar en el gobierno, o sea, en el propio pueblo

político hay mayorías y minorías que tienen 'quereres' opuestos y que se traducen en discrepancias de opinión".⁷⁰

Ahora bien dentro de el "pueblo político" o ciudadanía (personas capacitadas jurídicamente para participar en el gobierno) debe de existir la "igualdad política", que es un atributo esencial de la democracia, ya que supone un mismo trato por el derecho para quienes se encuentren en la situación general que éste prevea.

"La igualdad, desde un punto de vista jurídico, se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas, adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran".⁷¹

Aplicada esta definición a la igualdad política, se diría que es una situación jurídica determinada en que un número indeterminado de personas se encuentra para participar en el gobierno del Estado.

Pero la igualdad política así concebida no es característica del sistema democrático, ya que esta situación determinada puede ser tan estrecha que sólo comprenda a grupos reducidos del pueblo, excluyendo a integrantes de otros grupos, que no tengan esa misma posición igualitaria.

"Para que exista realmente democracia se requiere indispensablemente que la multitudada situación o la igualdad política que entraña sea lo más extensa posible, es decir, que abarque a la gran mayoría del pueblo sociológico para que ésta integre el pueblo político o ciudadanía que puede intervenir en el gobierno".⁷²

El estado, como institución pública organizada en el derecho fundamental o Constitución, está dotado de órganos que desempeñan funciones propias del

⁷⁰ Burgoa Ignacio, Op. Cit. p.p. 517

⁷¹ Ibid, p. 518

⁷² Ibid p. 520

poder público. Esos órganos requieren de personas físicas como sus titulares, es decir, de funcionarios públicos. Por tanto para hablar de una democracia la propia Constitución debe prever que la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado provenga del pueblo político, es decir de los ciudadanos. "En el acto electivo -sufragio- se registra la participación popular en el citado sistema, pues la voluntad mayoritaria de la ciudadanía la fuente de la encarnación o personificación de tales órganos estatales"⁷³

Se habla de "voluntad mayoritaria" ya que coinciden los estudiosos del derecho constitucional que es imposible que en la elección opere la voluntad unánime del pueblo político. Como lo señala el maestro Tena Ramírez "aún dentro de esa minoría cívicamente activa, no es posible siempre -casi nunca es posible- obtener la adecuación íntegra entre el querer hacer de cada uno y el deber hacer de todos, pues para que así sucediera se necesitaría la unanimidad de voluntades individuales. A falta de unanimidad, la democracia admite como expresión de la voluntad general la voluntad de la mayoría".⁷⁴

El orden constitucional mexicano establece este segundo elemento en términos de los artículos 52, 54, 56 y 81. Los cuales se estudiarán en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación, toda vez que conforman el sustento del propio sistema electoral mexicano, eje rector de la presente investigación.

En este segundo elemento cabe hablar de la representación política que es el fenómeno por el cual la Nación a través de técnicas diversas, principalmente la elección, designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal.

La representación política se origina principalmente en la Edad Media, la combinación de acontecimientos, tales como: la aparición y proliferación de

⁷³ Ibid p. 521

⁷⁴ Tena Ramírez, op. Cit. Pp. 97 y 98

pueblos y ciudades dotados de cartas reales; el surgimiento de la burguesía; los problemas financieros de los monarcas feudales y la lucha de la nobleza por limitar el poder real fundamentalmente, dieron como resultado la celebración de concilios "nacionales" en donde estuvieron representados los estamentos más importantes de la comunidad feudal.

Todos los documentos constitucionales mexicanos, vigentes o no, y desde "Los elementos constitucionales", elaborados por don Ignacio Rayón, hasta la actual Constitución, contuvieron, expresa o tácitamente, dentro de sus disposiciones la técnica de representación política.

Sostenemos aquí en gran parte los argumentos vertidos al hablar de la democracia representativa, en el sentido de que muchas veces es solo una mera ficción. Al respecto manifiesta el maestro Tena Ramírez: "a menudo la representación legal no coincide con la representación real, lo que se traduce en un desacuerdo entre el gobernante y la opinión pública, el cual no tiene otro correctivo en los países de alta cultura democrática que la apelación directa al pueblo, mediante el plebiscito, el referéndum o la disolución del parlamento. Pero cuando la mayoría real y efectiva, prevalida de su fuerza, abusa de las minorías o cuando los gobernantes, con el pretexto de interpretar la voluntad mayoritaria, defraudan sistemáticamente el sentir popular, la democracia es un fracaso."⁷⁵

2.1.4.3 CONTROL POPULAR SOBRE LA ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO.

Dentro de un sistema democrático, la ciudadanía debe estar en contacto permanente con los gobernantes, ejerciendo sobre éstos una especie de "control" político respecto de su conducta.⁷⁶

⁷⁵ Tena Ramírez, Op. Cit. P. 104 y 105.

⁷⁶ Burga, Ignacio, op. Cit. P. 527

Ese control se ejerce por distintos medios jurídicos y políticos. Es una garantía de Derecho público, y puede ejercerse por medios tales como la acusación del funcionario, la responsabilidad civil de éste frente al gobernado en particular por lo hechos ilícitos que cometa en su detrimento durante sus funciones, la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones y la actuación de los partidos políticos entre otros.⁷⁷

Ahora bien la libertad política es una especie de libertad en general que todo régimen democrático debe reconocer a favor de los gobernados, debe de ser garantizado que el pueblo pueda ejercitar el control referido sin temor a represalias de los mismos gobernantes. Esa libertad debe ser regulada por el derecho para compatibilizarla con el orden social. "La libertad social u objetiva del hombre se revela como la potestad consistente en realizar trascendentemente los fines que él mismo se foja por conducto de los medios idóneos que su arbitrio le sugiere, que es en lo que estriba su actuación externa, la cual sólo debe tener las restricciones que establezca la ley en aras de un interés social o estatal o de uno privado"⁷⁸

La democracia se distingue principalmente por este elemento, la normatividad, el orden jurídico debe reconocer y garantizar todas las libertades específicas del hombre, creando con ello derechos públicos subjetivos del gobernado.

Dentro de la gama de libertades propias del hombre, la libertad de asociación da origen a los partidos políticos, que son base de la democracia ya que su existencia y funcionamiento constituye otra de las características de esta forma de gobierno.

El origen y evolución misma de los partidos políticos se encuentra ligado al de la democracia, que en su acepción más moderna, no sólo implica el gobierno con el consenso y la vigilancia del electorado, sino también su intervención en la integración de los órganos del Estado.

⁷⁷ Jellinek, "*Teoría General del Estado*", citado por Burga, Ignacio op cit. P. 527

⁷⁸ Burga, Ignacio, op. Cit. P. 530

Posteriormente abordaremos por separado todo lo referente al origen y evolución de los partidos políticos.

Otro de los medios para ejercer este control popular sobre la actuación de los órganos del Estado, se traduce en la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos, dentro de un sistema democrático, los funcionarios públicos tienen la obligación de ajustar sus actos derivados del desempeño propio de sus funciones a la Constitución y a la Ley, deben realizarlos honestamente, con espíritu de servicio, jamás interponer sus intereses particulares al interés público, "sus actos están sometidos al *principio de legalidad lato sensu* o sea, de constitucionalidad y de *legalidad stricto sensu*, de responsabilidad. Ambos principios se complementan puntualmente como piedras angulares sobre las que descansa la democracia".⁷⁹

En nuestro orden constitucional se ha instituido como garantía jurídica del mismo y del régimen de legalidad en general, un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos, consignados especialmente en los artículo 108 al 114 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.1.4.4 LA JURIDICIDAD.

La democracia es una forma de gobierno organizada por la propia Constitución y por la legislación ordinaria, debe por tanto estructurarse y funcionar en un régimen de derecho.

El poder público del Estado, las funciones en que se desenvuelve, la actuación de los funcionarios públicos, deben estar sujetos a la normatividad jurídica. En un sistema democrático todos los órganos del Estado deben actuar conforme al las leyes fundamentales o secundarias, ningún acto del poder público es valido si no se ajusta a lo previamente establecido por la normatividad.

⁷⁹ Ibid p. 551

"La supeditación al derecho del poder público, o sea, de la conducta funcional de todos los órganos del Estado se expresa en el principio de juridicidad, que a su vez comprende el de *constitucionalidad* (o de *superlegalidad constitucional*) y el de *legalidad stricto sensu*. Estos dos principios se encuentran, dentro del de juridicidad al que pertenecen, en una relación jerárquica en la que el primero tiene prevalencia sobre el segundo."⁸⁰

En un sistema democrático, debe controlarse jurídicamente la actuación de las autoridades, la violación al principio de juridicidad por parte de los órganos del Estado, trae aparejado la invalidez de los actos de autoridad que vulneren estos principios, para tales efectos se requiere de una declaración jurisdiccional, que se encomienda a otros órganos estatales, generalmente de carácter judicial.

2.1.4.5 LA DIVISIÓN O SEPARACIÓN DE PODERES

Para que pueda operar en el sistema democrático el principio de juridicidad se requiere la división o separación de poderes, el cual constituye otro de los elementos denotativos de esta forma de gobierno.

La teoría del filósofo francés Montesquieu aduce que "En cada Estado hay tres especies de poderes: el poder legislativo, poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Por el primero, el príncipe o magistrado hace las leyes por un tiempo o para siempre, y corrige o abroga las que hayan sido hechas. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a este último potestad de juzgar; y a la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado. Cuando en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados la potestad legislativa se reúne con la potestad

⁸⁰ Ibid p. 576

ejecutiva, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o nobles, o del pueblo, ejerciera estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares.”⁸¹

La doctrina señala al respecto de la teoría de Montesquieu, la distinción entre la división de Poderes y la separación de los mismos. Se trata de una diferencia terminológica que tiene sustento en la realidad de los regímenes políticos actuales.

Lowestein refiere que la división de poderes “no es ni más ni menos, que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones y que, por otra los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos. La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. Lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales, a diferentes órganos del Estado. El concepto de ‘poderes’ pese a lo profundamente enraizado que ésta, debe ser entendido en este contexto de una manera meramente figurativa”.⁸²

Al respecto afirma el maestro Burgoa: “Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son esencialmente inalterables. Nada ni nadie puede cambiar su implicación sustancial. Lo único que puede modificarse preceptivamente es su distribución entre los órganos del Estado o reformarse la órbita competencial de éstos. No

⁸¹ Montesquieu, *‘Espirít des Lois’*, Libro XI, Cap. VI, citado por Burgoa, Ignacio. *‘Derecho Constitucional Mexicano’*, México, Porrúa, 1989, p. 580.

⁸² Lowestein, Karl op. cit. p. 55 citado por Burgoa, Ignacio. *‘Derecho Constitucional Mexicano’*, México, Porrúa, 1989, p. 580.

puede, en consecuencia, hablarse de "reformas al poder legislativo, ejecutivo o judicial", pues en puridad jurídica sólo pueden reformarse las estructuras orgánicas en las que estos poderes se depositan. Por tanto, la teoría llamada de la "división de poderes" aunque ostente una denominación impropia, debe entenderse como separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos en que cada una de ellas se deposita para evitar que se concentren en uno solo que las absorba totalmente. Su nombre correcto sería, consiguientemente, "Teoría de la separación de los órganos del poder público o del poder del Estado".⁸³

En este orden de ideas, debe entenderse que el principio de división de poderes no debe interpretarse en el sentido de tres poderes "soberanos", sino a tres funciones o actividades de los órganos del Estado. Los órganos legislativo, ejecutivo o judicial, son calificados así respecto de sus funciones primordiales (crear leyes, aplicarlas, decidir controversias de derecho), pero pueden a su vez ejercer funciones que no se comprendan en su principal esfera competencial, siempre y cuando estén expresamente previstos en la Constitución.

Este elemento del régimen democrático consistente en el principio de "división o separación de poderes" fue adoptado por todas las Constituciones mexicanas.

La Constitución de Apatzingán ligó íntimamente la idea de soberanía con la de la separación de poderes. El artículo 11 decía: "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares". Esta separación respondió a la idea de otorgar cada función material a un órgano diferente.

La Constitución de 1814 resuelve el problema de la división de poderes de acuerdo con la teoría de Montesquieu. El artículo 44 señaló. "Permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo

⁸³ Burgoa, Ignacio, op. Cit. P. 581-582

Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno (poder ejecutivo), y la otra con el de Supremo Tribunal de Justicia (poder judicial)."

El poder o corporación predominante fue el legislativo, pues además de poseer un sinnúmero de facultades, era quien tenía el control constitucional, al normar el artículo 107, entre sus competencias: "Resolver las dudas de hecho y de derecho, que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones." En este sentido, se afirma que el ejecutivo fue "un siervo del Congreso. Su única participación en la función legislativa, ya que no gozaba de la facultad reglamentaria, era un derecho de veto, del cual gozaba también el Supremo Tribunal".

El artículo 9º del Acta Constitutiva de la Federación en 1824 decía: "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de estos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo."

Este artículo 9º es de capital importancia, pues marca el cauce que desde aquel entonces han seguido todas nuestras normas fundamentales respecto al principio de la separación de poderes. En tal sentido están los artículos correspondientes, en la Constitución de 1824 (artículo 6o.) y en la Constitución de 1917 (artículo 49).

Lo primero que debemos asentar es que ese artículo del Acta Constitutiva y toda nuestra historia constitucional, salvo en la Constitución de Apatzingán de 1814, como dijimos, no acepta la tesis de la separación de poderes entendiendo por ésta, poderes independientes. La tesis que han seguido nuestras constituciones es que existe un solo poder: EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN, el cual se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

La fórmula anterior proviene del liberalismo y nosotros afirmamos que es falsa, porque generalmente, uno de los órganos estatales reduce a los otros a la subordinación, o cuando menos tiene notoria predominancia. Así, en 1857, el órgano predominante fue el legislativo, y de 1917 a nuestros días es el ejecutivo.

Si bien, en México, siempre el Supremo Poder de la Nación se ha dividido para su ejercicio en: legislativo, ejecutivo y judicial, hubo ocasión en que la fórmula sufrió alteración. El artículo. 4º de las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, estableció: "El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres pueda traspasar los límites de sus atribuciones." Y de aquí la idea que se detalló en la Segunda Ley Constitucional de 1836: la creación del Supremo Poder Conservador.

La Constitución conservadora de 1836 estableció un órgano, compuesto por cinco individuos, al que trato de hacer todopoderoso. El artículo 12 de la Segunda Ley le señaló sus atribuciones: anular los actos de cualquier poder, excitado para ello por cualquiera de los otros poderes; excitado por el Congreso, declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República, excitado por un Poder, suspender las labores de la Corte de Justicia; excitado por el ejecutivo, suspender hasta por dos meses las sesiones del legislativo; excitado por la mayoría de las Juntas departamentales, declarar cuando el Presidente debía renovar su gabinete; otorgar o negar la sanción a presuntas reformas constitucionales; calificar las elecciones de senadores.

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo

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

La tesis mexicana, y que han seguido todas las constituciones de este país, salvo en 1814, tal como hemos señalado, consiste en que no hay división de poderes, sino que existe un solo poder: el supremo poder de la federación que se divide para su ejercicio; así, lo que está dividido es el ejercicio del poder. Cada rama del poder -los poderes constituidos: legislativo, ejecutivo y judicial creados por la propia Constitución, la que les señala expresamente sus facultades, su competencia lo que no se les atribuye no lo podrán ejercer. Pero la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder, o sea que dos o las tres ramas del poder realizan parte de una facultad o función. Como ejemplos podemos señalar: en el procedimiento legislativo, el Presidente tiene la iniciativa de ley, la facultad de veto y la publicación de la ley; el Presidente resuelve, cuando las dos cámaras legislativas no se ponen de acuerdo, sobre la terminación anticipada del periodo de sesiones; el senado ratifica los tratados internacionales celebrados por el ejecutivo; el senado aprueba o no los nombramientos de embajadores, agentes diplomáticos, cónsules, generales, coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea; el presidente puede pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier ministro de la Suprema Corte, de los magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los jueces del orden común del Distrito Federal.

2.1.4.6 LA JUSTICIA SOCIAL.

El pueblo es el elemento humano del Estado, sobre él y en su beneficio debe desplegarse el poder público y las funciones que desempeñan los funcionarios públicos.

En una auténtica democracia se debe gobernar para todas las clases que componen la sociedad. La justicia social expresa ese equilibrio.

El orden jurídico debe establecer un justo equilibrio, con la finalidad del bien común o justicia social. "en cuyo establecimiento se combinan armónicamente, con respetabilidad recíproca la libertad y dignidad humanas de cada uno de los gobernados con los intereses sociales, en propensión a elevar el nivel de vida económico y cultural de los grupos mayoritarios de la colectividad, sin convertir al hombre en un siervo del Estado, y por ende, en un esclavo de su gobierno. Conforme a estas ideas, la democracia se ostenta como un régimen jurídico y político sintético o de equilibrio justo entre lo social y lo individual, conjugándolos armónicamente para lograr una verdadera coordinación entre ellos y tomando como idea teleológica central que no debe permitirse una libertad que lesione los intereses de la sociedad o que impida su mejoramiento en los distintos ámbitos de su vida, ni tolerarse que, a pretexto de proteger y fomentar dichos intereses, se suprima esa libertad y se degrade a la persona humana a la simple condición de instrumento incondicional del Estado".⁸⁴

Del análisis de los elementos referidos podemos concluir que la democracia es un régimen de derecho, su atributo primordial es la juridicidad, cuya finalidad debe ser el perseguir el fin que le señala la justicia social.

2.2 SISTEMAS DE PARTIDOS

El origen y evolución misma de los partidos políticos se encuentra ligado al de la democracia, como ya se refirió anteriormente. Por ello, el estudio de los sistemas de elección de los órganos del Estado se encuentra indisolublemente vinculado no únicamente al de las formas de gobierno, sino también al de la caracterización de la democracia.

⁸⁴ Ibid p. 591

Los partidos políticos como tales, en el contexto actual, datan de hace apenas un siglo. Antes del año 1850 existían tendencias de opiniones, asociaciones, grupos parlamentarios, pero no propiamente partidos políticos.

2.2.1 PARTIDOS POLÍTICOS.

2.2.1.1 CONCEPTO

Antes de entrar al concepto de los sistemas de partidos, debemos precisar la definición de partido político, en la voz autorizada de varios teóricos políticos, refiere Neuman que un partido político es "una organización articulada de los agentes activos de la sociedad, de aquellos que se interesan por hacerse con el poder del Gobierno y que rivalizan por obtener apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. Por naturaleza es el gran intermediario que une a las fuerzas e ideologías de la sociedad con las instituciones oficiales del Gobierno, poniéndolas en relación con una acción política en el seno de la totalidad de la comunidad política".⁸⁵

Por su parte Duverger nos proporciona su concepto de partidos políticos, refiriendo que "son organizaciones especializadas en el combate político".⁸⁶ Por tanto su objetivo directo se traduce en la lucha por conquistar el poder o participar en su ejercicio.

En su acepción moderna, podrían definirse como "Espacios insustituibles para la expresión, la representación y el procesamiento de los intereses de franjas importantes de ciudadanos, los partidos son también la columna vertebral del Estado democrático moderno"⁸⁷ de la anterior definición se puede afirmar por

⁸⁵ Neuman, Sigmund. *En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos*, en Neuman, Sigmund y otros "Partidos políticos Modernos", Madrid, Tecnos 1965.

⁸⁶ Duverger Maurice *Sociologie politique* Paris PUF 1968 pp.355-356 citado por Pantoja Moran, David, "Constitucionalización de los partidos políticos" en "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, III, 1975, p. 48.

⁸⁷ Woldenberg, José. "La construcción de la democracia". México, Plaza Janés, 2002, p.57

tanto que los partidos políticos son el baluarte de la democracia, constituyen el medio para hacer política.

En la actualidad la doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político económico y social que comparten sus miembros.

La evolución y auge alcanzado por los partidos no podrá explicarse si no se vincula su historia a la de la democracia representativa, de ahí que el mismo Duverger señale que el desarrollo de los partidos se encuentra vinculado a la extensión de las prerrogativas parlamentarias y del sufragio popular, ya que, por una parte, al afirmarse la independencia del parlamento y acrecentar éste sus funciones, sus integrantes procuraron agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo y, por otra, la universalización del derecho de voto, incentivo la formación de agrupaciones capaces de canalizar los sufragios "cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección".⁸⁸

2.2.2 ORIGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

La doctrina está de acuerdo en señalar que el origen de los partidos políticos es doble: parlamentario y extraparlamentario.

Los partidos de origen parlamentario y electoral se formaron por representantes populares que en las épocas de elecciones desarrollaban ciertas actividades con él objeto de integrar grupos en el seno del parlamento que tuvieran propósitos políticos definidos.

⁸⁸ Duverger Maurice, "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1957, sexta reimpresión 1979, p.p. 15 y 16.

Los partidos de origen extraparlamentario, son partidos de masas que se desarrollan a partir de la actividad desplegada por organizaciones independientes del parlamento como en el caso de los sindicatos.

Los partidos parlamentarios o de creación en el ciclo electoral presentan ciertas diferencias respecto de los partidos de creación exterior, los primeros son generalmente más centralizados. "Los primeros nacen de la cima y los segundos parten de la base. En unos, los comités y secciones locales se establecen bajo el impulso de un centro ya existente, que puede reducir, a su gusto, su libertad de acción; en los otros, por lo contrario, son los comités locales preexistentes los que crean un organismo central para coordinar su actividad y limitar, en consecuencia, sus poderes, a fin de conservar el máximo de autonomía".⁸⁹

Para explicar el origen de los partidos se han distinguido tres tipos de teorías: a) Teorías llamadas "institucionales", por basarse en la interrelación entre los primeros parlamentos y la emergencia de los partidos. b) Teorías "de situación histórica" que buscan este origen en las crisis históricas o en las tareas que los sistemas han encarado en el momento en que los partidos se desarrollan. c) Teorías "desarrollistas", que relacionan a los partidos en amplios procesos de modernización.⁹⁰

El francés Maurice Duverger, es el autor más representativo de los sostenedores de las teorías de tipo institucional, al afirmar que el origen de los partidos data de apenas un siglo y que su desarrollo parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias.

⁸⁹ Ibid, p. 26

⁹⁰ Pantoja Moran, David, "Constitucionalización de los partidos políticos" en "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, III, 1975, p. 48.

Conviene distinguir a los partidos políticos de los grupos de presión, término que sirve para designar una amplia gama de organizaciones cuyo denominador común estriba en que participan en la contienda política de manera indirecta.

También es de suma importancia distinguir a los partidos políticos de las asociaciones políticas, ya que éstas últimas son generalmente ocasionales, de existencia efímera o transitoria, tampoco tienen una ideología definida, ni un programa constructivo de gobierno cuya realización persiga la solución de los problemas nacionales.

2.2.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El partido político, por su naturaleza orgánica, tiene diversas características concurrentes que lo distinguen de un simple grupo político. Estas características se manifiestan en los siguientes elementos: el humano, el ideológico, el programático y el de permanencia, estructurados coordinadamente en una forma jurídica.⁹¹

Se entiende por el elemento humano al mismo grupo de ciudadanos cuyo número debe atender a la densidad demográfica para que sea representativo de una corriente de opinión pública. El elemento ideológico consiste en que este grupo ciudadano debe formarse en torno a principios ideológicos fundamentales en cuya postulación se contengan las bases para resolver los problemas nacionales, satisfacer necesidades populares, mejorar las condiciones del pueblo y para realizar sus aspiraciones. Por cuanto hace al elemento programático, los partidos políticos deben contar con un programa de gobierno, planificado en el que se establezcan los medios para llevar a cabo los principios ideológicos que proclama el partido en función de las finalidades que deben conseguirse. Este programa

⁹¹ Burgoa Ignacio, "La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos" en "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, III, 1975, p. 10.

debe ser de carácter permanente, no pueden contraerse en un periodo político determinado.

En el sentido moderno, los partidos políticos, reúnen cinco características:⁹²

- a) Rígida distinción entre los miembros del partido (militantes y adherentes) y sus electores.
- b) Disciplina interna como elemento fundamental del funcionamiento del partido hacia el interior y de relación con el exterior.
- c) La naturaleza individual de la adhesión al partido, del que son miembros los particulares aisladamente considerados y no como parte de otras organizaciones.
- d) La existencia de un aparato organizativo (material y humano) estable, formado por funcionarios de partido y dotado de una estructura de medios materiales, y
- e) La posesión de un programa propio y la concurrencia sistemática a las elecciones.

Son sin duda los partidos políticos un elemento natural de todo sistema político, han jugado y juegan un importantísimo papel, se les considera creadores del sistema democrático de gobierno.

2.2.4 CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

En este punto cabe señalar de manera muy breve el proceso de constitucionalización de los partidos políticos, en principio históricamente se ha dicho que la aparición de los partidos se puede situar en Inglaterra a raíz de la organización del registro local de sociedades, favorecida por los liberales después

⁹² Giuseppe Ugo Rescigno, "Alcune considerazioni sul rapporto partitistico-cittadini", cita de la obra de Roberto Blanco Valdés, "los partidos políticos", Tecnos, Temas clave de la Constitución española, Madrid, 1997, citado por Ricardo Becerra y otros, "Lá mecánica del campo político en México, Elecciones, Partidos y Reformas" Cal y Arena, México, 2000.

de las reformas electorales de 1832 y 1867. En Francia la emergencia de partidos se ha asociado a la revolución de 1848. Y en Estados Unidos se considera que fue hasta 1830.⁹³

Cuando los partidos políticos imponen su presencia en el terreno de los hechos, el Estado se ve constreñido a reconocerlos jurídicamente, sin embargo este proceso no fue sencillo, el reconocimiento legal de los partidos políticos se dio de manera gradual.

Los partidos políticos, nacieron y se desarrollaron en su origen al margen de las disposiciones legales. Existiendo una resistencia continua a reconocerlos constitucional y legalmente.

“Los partidos se desarrollaron como instrumentos articuladores, al margen del derecho y hasta con la hostilidad de los gobernantes, porque la vieja concepción impedía que entre el ciudadano y el gobierno mediara otra entidad. El individualismo liberal estimaba que la democracia representativa sólo podía darse sí el individuo, directamente, elegía a los funcionarios sin intermediación ninguna”.⁹⁴

En un segundo paso los textos fundamentales de las democracias liberales, otorgan y reconocen el derecho de asociación, el cual en un principio fue inclusive prohibido, y de esta forma reconocen de manera tácita el derecho de organización de partidos políticos, este cambio fue impulsado a raíz de los movimientos sociales del Siglo XIX. Algunos autores llaman a este reconocimiento tácito “La conspiración del silencio”⁹⁵ se dice que la proscripción y la abstención normativa tiene su explicación ideológica, ya que se consideraba a los partidos políticos

⁹³ La palombara y Winer. *The origin and development of Political Parties*, Princeton, N.Y. University Press, 1966 p. 3 y 30, obra citada por Pantoja Moran, David, “*Constitucionalización de los partidos políticos*” en “*El régimen constitucional de los partidos políticos*”, México, UNAM, III, 1975, p. 49.

⁹⁴ Ruiz Massieu, José Francisco, “*Las constituciones y los partidos políticos en América Latina*” en en “*El régimen constitucional de los partidos políticos*”, México, UNAM, III, 1975, p. 85

⁹⁵ Véase “*El régimen constitucional de los partidos políticos*”, México, UNAM, III, 1975

como síntoma de insanía política, de patología política. Finalmente la política de masas que origina la democracia basada en el sufragio universal, se canaliza a través de los partidos, surgiendo así la necesidad de empezar a regularlos.

En relación a la regulación de los partidos se pueden constatar varias etapas por las que han atravesado las legislaciones. Según refiere David Pantoja Morán, miembro del instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, primero se presentó una etapa en la que llama al "Estado "individualista-policía", en la cual se presentó una rígida oposición a los partidos. en la primera fase. A ésta, siguió una fase de absoluta ignorancia, propia todavía de la orientación liberal del Estado decimonónico. Finalmente se ha pasado a la fase de su progresiva disciplina, iuspublicista, hasta culminar con su incorporación integral.⁹⁶

Como ejemplo de las fases citadas se encuentra el caso inglés, en donde hasta 1969 la ley electoral no reconocía a los partidos y sólo lo hacía con los individuos. En Francia se dio reconocimiento indirecto a los partidos a partir de 1910, sin embargo todavía en 1946 la Constitución Francesa seguía desconociendo a los partidos, refiriéndose a ellos como "grupos parlamentarios", fue hasta 1944 cuando la palabra partido aparece oficialmente.

Es en los últimos decenios se ha observado una progresiva constitucionalización de los partidos políticos misma que se ha hecho en forma gradual.

En América Latina la constitucionalización partidaria inicia con el texto uruguayo de 1919 y este proceso llega a su cenit durante la reforma plebiscitaria de 1957, en la cual la Constitución colombiana introduce el sistema de integración partidario. En Centroamérica sucedieron las mismas etapas que se han producido

⁹⁶ Pantoja Moran, David, "Constitucionalización de los partidos políticos" en "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, IJ, 1975, p. 66.

en el constitucionalismo mundial. "La captación constitucional de los partidos políticos por parte de América Latina es producto del desplazamiento conceptual que ha venido apreciándose en el siglo XX. En las constituciones liberales clásicas no había cabida más que para los aspectos orgánicos del Estado y los derechos básicos del gobernado. En tanto obró el tránsito conceptual y los documentos fundamentales fueron recogiendo nuevas urgencias, los partidos, paulatinamente dejaron de ser fenómeno extraconstitucional o violatorio de disposiciones jusconstitucionales. La captación de los partidos es lógica a la luz de la captación de los derechos sociales y de los problemas de desarrollo económico"⁹⁷

Este tránsito conceptual da origen al constitucionalismo contemporáneo, que ya se preocupa por normar los partidos políticos. Sin embargo este proceso de captación no se dio de manera simultánea en toda Latinoamérica.

De manera muy breve podemos señalar por ejemplo que en México, Chile, Argentina, Perú, Colombia y Haití, no se legislaba expresamente sobre los partidos políticos, es decir, se hacía un reconocimiento indirecto por parte del legislador al abordar en los textos constitucionales las cuestiones en materia de ciudadanía, sufragio y derecho de asociación.

Por el contrario en los textos constitucionales por ejemplo de Brasil, Venezuela, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana y Uruguay, en mayor o menor medida se legislaban algunos de los problemas básicos de la vida partidaria: naturaleza jurídica, requisitos de constitución, estímulos, justicia electoral, extinción, representación proporcional, disciplina partidaria, estatutos, plataforma y programa de acción, proscripción, sistemas electorales, etc.⁹⁸

⁹⁷ Ruiz Massieu, José Francisco, "*Las constituciones y los partidos políticos en América Latina*" en "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, III, 1975, p. 90

⁹⁸ *Ibid.*, p.p. 90 y 91.

2.2.4.1. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

Si en un principio los partidos políticos fueron prohibidos y más tarde apenas tolerados, ello obedeció a que el pensamiento individualista y liberal temía que la disciplina de partido pudiera dar lugar a que se sustituyera la voluntad del pueblo soberano por la voluntad de una minoría partidista.

Sin embargo, con el paso de los años el proceso de constitucionalización se vio vigorizado al amparo de las siguientes consideraciones: en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social y, en segundo lugar, a la convicción de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

En este orden de ideas, durante las sesiones que llevo a cabo la Comisión Federal Electoral en el año de 1977, con objeto de sentar las bases para la reforma política, se puso de manifiesto que el proceso de constitucionalización de los partidos políticos se encuentra en marcha en la mayoría de las democracias occidentales. Con este fin se formularon repetidas referencias a la Constitución italiana de 1947, que en su artículo 49, declara: "todos los ciudadanos tienen el derecho a afiliarse libremente en partidos para colaborar, en forma democrática, en la determinación de la política nacional".

Asimismo, se aludió a la Constitución francesa de 1958 que en su artículo 4º. precisa: "los partidos y grupos políticos concurren a la expresión del sufragio. Forman y ejercen su actividad libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia".

En nuestro país, la constitucionalización de los partidos políticos revela los siguientes pasos:

Un primer paso se dio con la promulgación de la Constitución de 1917, que reconoció en su artículo noveno el derecho de los ciudadanos para asociarse y tratar los asuntos políticos del país, sentándose así las bases para, que se crearan y desarrollaran los partidos políticos.

Un paso más se dio en el año de 1963, cuando se reformaron los artículos 54 y 63 constitucionales, relativos al régimen de diputados de partido y se formuló una referencia tangencial a los partidos políticos, sin determinar su naturaleza, ni precisar la función que desempeñan y los fines que persiguen.

Finalmente en el año de 1978 se adicionó el artículo 41 constitucional, a efecto de precisar 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 ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

Al respecto, conviene recordar que la doctrina considera que un partido político es una asociación de Personas que comparten una misma ideología y que se proponen participar en el poder político o conquistarlo y que para ello, cuentan con una organización permanente.

En la actualidad en la leyes que regulan esta disposición constitucional del artículo 41, se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan en la mera participación periódica en las elecciones, sino que también tienen obligaciones que los vinculan a tareas de información, educación y desarrollo político.

Cabe señalar que a través de las leyes electorales que se han sucedido desde antes de 1917 a la fecha, se han procurado delinear las bases, depurar los principios y racionalizar cada vez de mejor manera, la organización y funcionamiento de los partidos políticos nacionales.

Se refiere que la primera disposición electoral que da carta de naturalización a los partidos políticos en nuestro país es la Ley Electoral de 19 de enero de 1911, publicada bajo la presidencia de Francisco I. Madero, ley en que ya existía un explícito y directo reconocimiento de los partidos políticos como órganos que concurren a designar funcionarios electorales; también la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916 expedida por Venustiano Carranza y la Ley del 6 de febrero de 1917 los contemplan aunque de manera muy escueta, ya que sólo se exigían como requisitos de actuación el no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse a favor de individuos de determinada raza o creencia.⁹⁹ Aumentando progresivamente la exigencia de requisitos, en las subsecuentes leyes electorales.

2.2.5. CONCEPTO DE SISTEMAS DE PARTIDOS.

El sistema de partidos se puede definir como el conjunto de partidos en un determinado Estado y de los elementos que caracterizan sus estructuras, así como su función en la participación del ejercicio real del poder público. Sostiene José Woldenberg que "En definitiva, los sistemas de partidos políticos son consustanciales a la democracia representativa, característica de las sociedades masivas, complejas y plurales contemporáneas, cuyo funcionamiento supone procesos electorales regulares y permanentes."¹⁰⁰

Debemos entender por "sistema de partidos" la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado.

⁹⁹ Pantoja Moran, David, "Constitucionalización de los partidos políticos" en "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, III, 1975, p. 73.

¹⁰⁰ Woldenberg, José. "La construcción de la democracia. México", Plaza Janés, 2002, p.57

Los elementos que comprenden los sistemas de partidos son:

- a) El número de partidos.
- b) Su tamaño.
- c) La distancia ideológica entre ellos.
- d) Sus pautas de interacción.
- e) Su relación con la sociedad o con grupos sociales,
- f) Su actitud frente al sistema político.

Rainer M. Lepsina, al respecto establece que la importancia política de los partidos depende del sistema de partidos. La importancia de un partido "no resulta necesariamente de su existencia y de su tamaño, si no de la función que éste tiene en un sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías."¹⁰¹

La coexistencia de varios partidos en un mismo país, sus formas y modalidades son lo que definen el "sistema de partidos", afirma Duverger "dos series de elementos componen esta definición. En primer lugar, las similitudes y disparidades que pueden destacarse en las estructuras interiores de cada partido de los que componen el sistema: se distinguirán los sistemas de partidos centralizados y partidos descentralizados, de partidos totalitarios y de partidos especializados, de partidos flexibles y de partidos rígidos, etc. En segundo lugar, la comparación de los diversos partidos permite determinar elementos nuevos de análisis, inexistentes en cada comunidad de partido aislada: el número, las dimensiones respectivas, las alianzas, la localización geográfica, la repartición política, etc. Un sistema de partido se define por cierta relación entre todos estos caracteres."¹⁰²

¹⁰¹ Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales y Partidos políticos", op. Cit. Pp 42-43.

¹⁰² Duverger Maurice, "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1957, sexta reimpresión 1979, p.p. 231

En un sistema democrático además de las variables institucionales como la forma de gobierno y el sistema electoral, se puede considerar al sistema de partidos como una variable funcional de las opciones institucionales.

Sin embargo en buena parte de los trabajos de ciencia política, el sistema de partidos no es tratado como variable independiente (como las variables institucionales), sino como una variable cuya conformación depende de las variables institucionales.

Pero podemos afirmar que el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales.

Es cierto que el sistema de partidos es una variable dependiente, pero no sólo de los factores institucionales, depende también de factores socio estructurales e históricos, por ello el sistema de partidos es el nexo por un lado de la historia del Estado en el que se aplica y las estructuras sociales que lo conforman, y por el otro de la conformación de las instituciones del mismo. Refiere al respecto Duverger "los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios de cada país y otros generales. Entre los primeros podemos citar la tradición y la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. Entre los factores generales, el régimen electoral es el más importante."¹⁰³

El sistema electoral y el sistema de partidos se encuentran indisolublemente ligados, la forma de escrutinio orienta la estructura de los partidos políticos de un país. Su acción se refleja directamente sobre el número de partidos, sus dimensiones, las alianzas y la representación, se puede afirmar que la exactitud

¹⁰³ Duverger Maurice, "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1957, sexta reimpresión 1979, p.p. 231 y 232.

mayor o menor de la representación política depende del sistema electoral y del sistema de partidos.

Duverger esquematiza la influencia general del modo de escrutinio en los sistemas de partidos, bajo las siguientes fórmulas:

1. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables.
2. El escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables.
3. El escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiene a un sistema dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes.

Sin embargo hace la aclaración que estas son proposiciones muy generales que definen solo tendencias de base y se encuentran lejos de englobar todas las influencias del régimen electoral sobre los sistemas de partidos.¹⁰⁴

El sistema de partidos juega así mismo el papel de una variable de decisiva importancia en tres sentidos: como opción que ofrece al electorado un producto (los partidos políticos), en el comportamiento de los partidos dependiente de cómo se haya diseñado el sistema y en los efectos que puede tener en la consolidación o en el cambio de las instituciones políticas.¹⁰⁵

Por otra parte, es el factor sistema de partidos el que despierta el interés por la relación entre las tres variables en discusión. La trílogía no se conforma sólo de tres elementos, sino de tres elementos interrelacionados. Esta percepción es básica para cualquier reflexión relacionada con ingeniería institucional o conformación de sistemas de gobierno.

¹⁰⁴ Ibid, p. 232.

¹⁰⁵ Nohlen, Dieter, " *Sistema de Partidos*, " en "Diccionario Electoral", San José C:R: IIDH, 2000 p. 1150

2.2.6 TIPOLOGÍA DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS.

La clasificación de los sistemas de partidos en muchos países depende de la importancia que se le otorgue a los criterios de cantidad de partidos. Los intentos para explicar la estructura de los sistemas de partidos se han concentrado en encontrar las causas de la diferencia entre estos por el número de partidos en los diferentes sistemas.

La tipología de Giovanni Sartori parte de la distinción dentro de los sistemas pluripartidistas, entre pluralismo moderado y pluralismo extremo. Consideró la fragmentación y la polarización como dos fenómenos que se presentan estrecha y recíprocamente vinculados, vio en el sistema electoral el medio para reducir el grado de fragmentación y con ello la polarización, lo que según el beneficiaría al sistema de gobierno. En los años setenta extendió su tipología, pero su criterio sigue siendo el número de partidos:¹⁰⁶

- Sistema de partido único (ex Unión Soviética)
- Sistema de partido hegemónico. (México, hasta antes de las reformas de la década de los noventa)
- Sistema de partido dominante (Japón)
- Sistema bipartidista (Estados Unidos y Gran Bretaña)
- Pluralismo moderado (países bajos, Suiza, Bélgica)
- Pluralismo polarizado. (Chile hasta 1973, Italia)

Los elementos cualitativos de los partidos son la fragmentación y la polarización, que son fenómenos distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea.

¹⁰⁶ Nohlen, Dieter, "*Sistema de partidos*", en "Diccionario Electoral", San José C.R. IIDH, 2000 p.1151

Entender estos fenómenos constituye un marco analítico muy útil para la comprensión de los sistemas de partidos. La distancia ideológica entre los partidos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predicativo para la viabilidad de un sistema de partidos, cada Estado o grupo social deberá determinar en ese sentido y respecto a su idiosincrasia y rasgos culturales que es lo que más le conviene.

Desde nuestro punto de vista consideramos que al haber una mayor fragmentación de partidos políticos, las distancias ideológicas entre uno y otro son menores y por lo tanto aunque hay polarización, el efecto de esta no es radical, ya que los partidos se acercan en sus posiciones.

Por ejemplo en nuestro país encontramos grandes diferencias ideológicas entre los tres grandes partidos políticos (PAN, PRI Y PRD), principalmente entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, concentrados en estos tres partidos no podemos hablar de una fragmentación real y sin embargo sus ideologías si son diferentes. Por otro lado si contemplamos todos los partidos políticos en México nos daremos cuenta que casi todos los demás partidos no tienen una ideología sólida por lo que no les importa formar coaliciones con los grandes partidos que representan posturas completamente contradictorias.

Cabe señalar también que existen casos en que al reducirse el grado de fragmentación la polarización si se reduce, como en Estados Unidos de Norte América, por lo que se debe concluir que la polarización y fragmentación son dos puntos de análisis cuya relación siempre es estrecha y debe ser observada tomando en cuenta las circunstancias específicas del caso concreto.

Ahora bien señalaremos a continuación la tipología de Duverger la cual se basa en tres tipos de sistemas:

- La oposición del partido único

- El *two parties system* anglosajón. (Ejemplo Estados Unidos con el partido demócrata y el republicano)
- El sistema multipartidista clásico.

Refiriendo que muchas otras distinciones se superponen a ésta y se combinan con ella: Sistema de partidos independientes o de alianzas, de partidos equilibrados o de partidos dominantes, de grandes partidos y de partidos pequeños, de partidos estables o inestables, de evolución hacia la izquierda (izquierdismo) o de inmovilidad, etc.¹⁰⁷

Finalmente para la valoración de los sistemas de partidos en la mayoría de los casos, se utiliza el criterio de compatibilidad del tipo de sistema de partidos con las exigencias y las expectativas que se tienen acerca de la representación política y del sistema democrático en cada país, así por ejemplo, en donde la estructura social esta polarizada mediante clases, razas o religiones y en donde las líneas de las fuerzas políticas representan a los conflictos sociales directamente, un sistema bipartidista puede agudizar aún más los conflictos internos en lugar de promover la integración de la sociedad.

2.2.7 SISTEMAS DE PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA Y OTROS PAÍSES DEL MUNDO

La tipología de Giovanni Sartori, ofrece, a primera vista, el mejor acceso a la visión general de los sistemas de partidos en América Latina. A través de la historia de la región, se pueden encontrar diferentes sistemas de partidos, desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico¹⁰⁸ (México hasta hace poco tiempo), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971), el multipartidismo moderado

¹⁰⁷ Duverger Maurice, "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1957, sexta reimpresión 1979, p.p. 231

¹⁰⁸ Debemos entender esta noción de "tipo hegemónico" como referencia al partido hegemónico (PRI) porque poseía un control centralizado de las instituciones del Estado, contando su gobierno con bases amplias de consenso y aceptación por gran parte de la sociedad mexicana. Más adelante se precisara el origen y características de este partido en el Sistema de partidos mexicano.

(Venezuela en los años 70), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia hasta 1985).¹⁰⁹

Se puede afirmar que el sistema de partidos es oscilante, ya que suelen desplazarse intermitentemente entre bipartidismo, unipartidismo, pluripartidismo y apartidismo. La experiencia latinoamericana difiere de la europea occidental que se finca en patrones partidarios muy estables.

El estudio de los sistemas de partidos en América Latina se caracteriza principalmente por identificar que existe mucho ideologismo sobre lo que se sostiene en el discurso político en relación a partidos políticos y clases o sectores sociales. A partir de la redemocratización de la década de los ochenta, politólogos latinoamericanos han dado importancia a la relación entre sistemas de partidos y sistema político en el contexto de una preocupación por mejorar la gobernabilidad y consolidar sus democracias.¹¹⁰

Se ha podido observar también una significativa tendencia hacia una estructura bipolar de la competencia en los sistemas de partidos en América Latina, incluso en sistemas de pluralismo moderado la competencia política adquiere características bipolares debido a la formación de coaliciones.¹¹¹

En el caso de México esta tendencia se hizo evidente en las elecciones federales del año 2000, ya que observamos claramente la inclinación de los partidos para agruparse en coaliciones.

Por otro lado al revisar la actuación de los partidos políticos en Europa Oriental durante la hegemonía soviética, se puede concluir que es posible que existan partidos políticos sin democracia, pero lo que no se puede concluir, es que actualmente pueda existir un sistema democrático sin partidos políticos. Por ello

¹⁰⁹ Nohlen, Dieter, "*Sistema de partidos*", en "*Diccionario Electoral*", San José C.R. IIDH, 2000 p.1151

¹¹⁰ Nohlen, Dieter, "*Sistemas de partidos*", op. Cit. pp. 1153-1154

¹¹¹ *Ibid*, pg. 1155

es conveniente que las leyes determinen la responsabilidad del funcionamiento democrático de los partidos.

En América Latina los sistemas de partidos se encuentran en proceso de transición hacia la democracia, las características de estos procesos son distintas en cada país, sin embargo se puede hablar de tendencias globales.

En la actualidad no sólo en América Latina, sino a nivel mundial se aprecia la existencia de una crisis profunda de los partidos políticos y en general de "la política", podría señalarse que el fracaso de los gobiernos y particularmente el incumplimiento de las ofertas de campaña (principalmente en América Latina) ha llevado a la sociedad a la apatía, al desencanto, lo que se traduce en un comportamiento político inestable, toda vez que no hay confianza en los partidos políticos, ni en la política, ni en los políticos.

Es por ello, que en el contexto de transformación de los sistemas políticos contemporáneos debemos atender a la renovación de los partidos políticos.

En ese contexto la reconstrucción de los partidos políticos debe orientarse a la adecuación de los mismos de acorde a los tiempos actuales, ya que en el ámbito social en todo el mundo se han producido muchas transformaciones y en el plano partidario se observan serias dificultades para ello, por tanto debe de partirse de una renovación de sus estatutos y procedimientos, para que permitan una mejor conexión con la sociedad, dar paso a nuevas generaciones de dirigentes, nuevos métodos de trabajo, a la democracia interna.

Por otro lado el problema del financiamiento de los partidos, el cual tiende a presentarse como un asunto grave no solo en América Latina sino en todas las latitudes, originado principalmente por el alto costo de las campañas electorales,

que se han transformado en la actualidad en un asunto de "marketing"¹¹² político, debe ser uno de los primeros puntos a tratar en este proceso de transformación que tanto urge a los partidos políticos.

No pasa desapercibido para ninguno de nosotros que en todo el mundo se están evidenciando escándalos de corrupción, donde se involucran a partidos políticos y sus dirigentes, atrás de esto hay un grave problema de falta de democracia interna en los propios partidos y una falta de ideología partidaria.

La lucha por una democracia realmente representativa y participativa es la tarea de todos los mexicanos.

¹¹² Marketing, Del idioma ingles que significa: mercadeo o comercio, modismo utilizado en el lenguaje actual para hablar de toda una estructura y estrategia comercial para vender determinado 'producto'.

CAPITULO III

SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Con las bases proporcionadas en los capítulos anteriores, podemos ahora comenzar el análisis del sistema electoral mexicano y del propio sistema de partidos, sus antecedentes, funcionamiento, organización, así como precisar los órganos del Estado y autoridades relacionadas directamente con el sistema electoral, su evolución y transformación hasta nuestros días para poder reflexionar posteriormente sobre los debates y propuestas que en materia electoral se ponderan para la consolidación democrática del país.

3.1 ANTECEDENTES

El sistema electoral mexicano a lo largo de su historia ha contado con una rica y variada legislación electoral que le ha permitido una vida democrática más auténtica.

La primera Ley electoral mexicana la encontramos en la Constitución de Apatzingan, la cual tuvo como antecedente directo la propia Constitución de Cádiz de 1812. Debido a la influencia de la Constitución española en nuestra cultura electoral, las elecciones se desarrollaron durante casi cien años siguiendo el modelo impuesto en su artículo 34 el cual establecía el procedimiento para la elección de diputados, a través de elecciones indirectas celebradas en juntas electorales en las diversas circunscripciones electorales como fueron en su tiempo, la parroquia, el partido y finalmente la provincia.¹¹³

A partir de entonces, las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, así como diversas leyes en la materia, componen el Derecho electoral mexicano.

¹¹³ Aragón Mendía, Adolfo O. "Las Reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero", PORRÚA, México, 2004, p. 2

3.1.1 CONSTITUCIÓN DE 1814.

Como ya se refirió la primera Ley electoral mexicana la tenemos en la Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814. Su artículo 6º. Establecía con toda claridad la primera normal comicial mexicana: "El derecho de sufragio para la elección de diputados pertenece, sin distinción de clases ni países a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley".¹¹⁴

En los términos de esta Constitución el proceso electoral se desarrollaba en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia. Se vislumbraban ya lo que después serían los distritos electorales. La mesa directiva de casilla presentaba ya sus elementos básicos. No había padrón de electores ni organismos que regularan el proceso electoral. Se desconocía quienes podían votar. Era la mesa directiva quien decidía sobre si un ciudadano podía votar.

Durante la época de la lucha de Independencia hasta su consumación hubo diversos ordenamientos electorales, como el relativo a la "Formación de Ayuntamientos constitucionales" dado el 28 de mayo de 1812; "Las Reglas para la formación de los Ayuntamientos constitucionales", de 10 de julio de 1812; "Las Aclaraciones de la Ley de 23 de mayo de 1812 sobre formación de ayuntamientos Constitucionales" de 23 de marzo de 1821; "La Convocatoria a Cortes" de 17 de noviembre de 1821, dado por la "Soberana Junta provisional Gubernativa" del llamado imperio mexicano. "El reglamento provisional político del imperio mexicano, del 24 de febrero de 1823 y ese mismo año el 17 de junio, la Nación dueña ya de su destino republicano expide la "Ley de elecciones para la formación del Constituyente de 1824, que contenía el mismo procedimiento que las Constituciones de Cádiz y Apatzingan."¹¹⁵

¹¹⁴ González de la Vega, René. "Derecho Penal Electoral", PORRÚA, México, 2001 p. 55.

¹¹⁵ Ibid, p. 56

3.1.2. CONSTITUCIÓN DE 1824

El "Acta constitutiva de la Federación" expedida por decreto del Soberano Congreso Constituyente mexicano, de fecha 31 de enero de 1824, previene en su artículo 3º que: "La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno..." mientras que su artículo 5º definió que: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal".¹¹⁶

Así la primera Constitución Política Mexicana, del 4 de octubre de 1824, en materia electoral fijo diversas reglas, destacan principalmente y relación con este estudio las siguientes: El artículo 8º previó que "La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estado". El artículo 9º. Previo que "Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución". El artículo 25 refirió en cuanto al Senado: "Se compondrá de dos senadores de cada Estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas".

En cuanto a la elección del Presidente de la República, en el Título cuarto de la Ley fundamental se estableció en sus artículos del 78 al 84, en un complejo sistema de elección consistente en que la legislatura de cada Estado elegía a mayoría absoluta de votos a dos individuos (uno por lo menos no vecino del Estado que elige) y en pliego certificado remitiría al Consejo de gobierno el resultado de la votación. En los artículos 81, 82 y 83 se definió el momento de la elección señalando que el día 6 de enero se abrirán y leerán en presencia de las cámaras reunidas, los testimonios si se hubieren recibido los de las tres cuartas partes de las legislaturas de los Estrados, concluida la lectura se retirarán los

¹¹⁶ Ibid, p. 57

senadores y una comisión nombrada por la Cámara de Diputados y compuesta por uno por cada Estado de los que tengan representantes presentes, los revisará y dará cuenta con su resultado, luego la Cámara calificaría las elecciones y a la enumeración de los votos. Estableciendo finalmente el artículo 34 que el que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el presidente.¹¹⁷

En esta época destacan otras regulaciones en cuestiones electorales como "El Decreto sobre el Gobierno Político del Distrito, sus rentas y nombramientos de Diputados", del 11 de abril de 1826, expedido bajo la Presidencia de Guadalupe Victoria. "Las Reglas para las elecciones de Diputados y de ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República" del 12 de julio de 1830.¹¹⁸

En estas Reglas se estableció la necesidad de celebrar elecciones primarias y secundarias, las primeras para designar electorales y las segundas para que los electores eligieran Diputados.

3.1.3. PERIODO DE 1830 A 1855

En el periodo histórico mexicano conformado entre los años de 1830 a 1855, bajo el yugo de Antonio López de Santa Anna, también hubo cuestiones electorales importantes de referirse:¹¹⁹ El 8 de agosto de 1834 se expide una "Circular relativa al padrón para la elección de Diputados y prevenciones en cuanto a vagos, casas de prostitución, de juego o de escándalo y acerca de la educación de la juventud", en donde se ordena el empadronamiento y expedición de boletas para la elección de Diputados al Congreso General.

El 30 de noviembre de 1836 se expidió la "Ley sobre elecciones de Diputados para el Congreso general y de los individuos que compongan las Juntas Departamentales". El legislador de 1836 reflejaba ya su preocupación por la

¹¹⁷ Ibid, p. 58-59.

¹¹⁸ Ibid p. 60

¹¹⁹ Ibid, p. 61-69.

probidad de los funcionarios electorales y ya de modo señalado la conducta de los electores y el fraude comicial.

El 24 de diciembre de 1836 se expidió "La convocatoria para elecciones de Diputados al Congreso general e individuos de las juntas Departamentales" y el 30 de diciembre de 1836 entraron en vigor las "Leyes Constitucionales de la República Mexicana", en las que se reconoce como derechos del ciudadano en su artículo 8º. "votar para todos los cargos de elección directa y poder ser votado para los mismos", en su artículo 9º. Se impone la obligación a los ciudadanos de concurrir a las elecciones populares y desempeñar los cargos concejiles y populares para que fuese nombrado, se suspenden estos derechos particulares por causa criminal hasta la sentencia absolutoria, se establece la pérdida de estos derechos por sentencia judicial que imponía pena infamante. Se establece en estas leyes procesos electorales muy complejos para las elecciones del Supremo Poder Conservador y del Supremo Poder Ejecutivo, era un derecho electoral ajeno a la voluntad popular. En cuanto al poder legislativo se estableció que la base para la elección de diputados era la población y una elección indirecta de los Senadores. En la Sexta Ley desaparecen los Estados de la Unión y se borra al federalismo mexicano, lo que provocó en primera instancia, la pérdida de Texas.

El 10 de diciembre de 1841 se expidió "La Convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente", argumentando el propio Santa Anna la necesidad de reorganizar la República, la elección de este Congreso tomó como base de la representación nacional a la población fijando los departamentos que nombrarían representantes. Se prohibió el voto a todos los que tuvieran causa criminal pendiente y a los sentenciados judicialmente a sufrir pena infamante. Se limitó el voto al clero.

El 14 de junio de 1843 se expiden las "Bases de organización política de la República Mexicana", con la participación de juristas tan distinguidos como Mariano Otero, en este documento en materia electoral en el Título Octavo se

habla del "Poder electoral", en este título se diseña un moderno proceso electoral a través de instituciones comiciales, dándole impulso a la figura del Colegio Electoral, cimentando una de las figuras que durante mucho tiempo se utilizó en nuestro sistema electoral que es la auto calificación.

El 19 de junio de 1843 se expide el "Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso". Y el día 1º de julio se dio la "Circular sobre medidas para la legalidad, buen orden y libertad en las elecciones".

El 27 de enero de 1846 se expidió la "Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845". El 6 de agosto de 1846 se expide la "Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823" por el presidente provisional Mariano Salas, quien destruyendo las pretensiones santanistas expide el 22 de agosto de ese mismo año el "Decreto que declara vigente la constitución de 1824" declarando no compatibles las Asambleas Departamentales, continuando los gobernadores existentes titulándose "De los Estados". Por lo que el 18 de mayo de 1847 se promulga el "Acta de Reformas Constitucionales" que rescata nuestra República Federal y en donde se crea el Juicio de Amparo, por la labor y esfuerzo principalmente de Manuel Crecencio Rejón y Mariano Otero. Se nombran los nuevos Estados de la Federación, y se da base para regular de manera secundaria en materia electoral. Con esa base constitucional el 3 de junio de 1847 se expidió la "Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación", siguieron después otros documentos electorales que dieron vida a nuestro derecho electoral del siglo XIX.

El 1º de marzo de 1854 Don Juan N. Álvarez, liberal muy distinguido, representando la repugnancia popular al régimen santanista promueve la expedición en el Distrito de Ometepe, en Guerrero del "Plan de Ayutla" en el que se sostiene entre otras cosas que la permanencia de Antonio López de Santa

Anna en el poder es un amago constante para las libertades públicas y que la nación no puede continuar por más tiempo sin constituirse de un modo estable y duradero, sin depender de la voluntad caprichosa de un solo hombre. Por lo que cesan del ejercicio del poder público a Antonio López de Santa Anna y a los demás funcionarios que se opusieran a dicho plan. Apelando Santa Anna al voto popular en un último e ineficaz esfuerzo por mantenerse en el poder, el día 2 de noviembre de 1854 publica sus "Previsiones para la instalación de las juntas populares", en las que diseña la mecánica del referéndum, dando reglas para manifestarse el votante por la afirmativa de que continúe en el poder o por la negativa previendo que el votante anote el nombre del ciudadano que deba ocupar la primera magistratura. Sin tales formulismos Santa Anna tuvo que abandonar el país por el repudio nacional.

3.1.4. CONSTITUCIÓN DE 1857

El 20 de agosto de 1855 se expidió por el Gobierno provisional constituido por el Plan de Ayutla la "Convocatoria a la Nación para la elección de un Congreso Constituyente" que sentó las bases y fundamentos de la revolución liberal y logro detallar el proceso electoral correspondiente. El materia electoral el pensamiento de la revolución liberal quedó plasmado en su artículo 3º del documento citado al señalar: "La base de la representación nacional será la población".¹²⁰

Ya reunido el Congreso Constituyente el 12 de febrero de 1857, se expidió la "Ley Orgánica Electoral". En esta Ley se intentó una división de la República para las funciones electorales, apareciendo por primera vez el mapa electoral compuesto por Distritos de cuarenta mil habitantes cada uno o fracción que excediere de veinte mil habitantes. Se diseñaron procedimientos para elegir diputados, Presidente de la república y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que hace a los senadores, desaparecen por considerar al senado como un órgano aristocratizante, alejado de la voluntad popular.¹²¹

¹²⁰ Ibid, p. 76

¹²¹ El senado se restituye hasta el año de 1874 por el Presidente Sebastián Lerdo de Tejada.

En cuanto a las instituciones electorales ésta Ley mandó constituir al Congreso, en Colegio Electoral en las elecciones no sólo de Presidente de la República, sino de los ministros de la Corte, con lo que dio inicio la fractura del principio de auto calificación. Se dedico un capítulo a los periodos electorales y se estipularon con toda precisión las causas de nulidad en las elecciones para evitar abusos de las autoridades calificadoras. Estas causas serían tan sólo la falta de un requisito legal en el electo, que en el nombramiento se hubiera presentado violencia de la fuerza armada, haber mediado cohecho o soborno en la elección, error sustancial respecto de la persona nombrada, falta de mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no sean primarias y por error o fraude en la computación de votos.

Esta Ley Orgánica Electoral tuvo como fundamento a la Constitución Política de la República del 1º de febrero de 1857, constitución liberal que en su catálogo de "Derechos del hombre" contemplaba en su artículo 9º: "A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse o de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país".¹²²

En su artículo 34 se refiere a los "ciudadanos mexicanos" en el 43 se enumeran los Estados de la Federación Mexicana, en el 52 se establece que el Congreso de la Unión (solo Cámara de Diputados) se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos, estableciendo en el artículo 60 el principio de autocalificación del Congreso para las elecciones de sus miembros. El artículo 76 refiere la elección del Presidente de la República la cual sería indirecta en primer grado y en escrutinio secreto. Desaparece la Vicepresidencia, estableciendo el proceso electoral en caso de falta absoluta del Presidente de la República.

¹²² González de la Vega, Rene. Op. Cit, p 78

Los conservadores derrotados hacen renunciar al presidente Comonfort y asume la Presidencia provisional el electo Presidente de la Corte, don Benito Juárez, quien enfrenta la "guerra de reforma" y el Imperio de Maximiliano, que va desde 1864 a 1867, año en que se rescata a la República.

Durante el Imperio se expide "La ley electoral de ayuntamientos" el 1º de noviembre de 1865, tratando de darle a este forma de gobierno visos de legitimidad y democracia. En esta Ley se prevé el nombramiento de los ayuntamientos por elección popular directa renovándose por mitad cada año, pudiendo votar todo ciudadano mexicano mayor de veintiún años de edad, que sepan leer y escribir y residan en la municipalidad por más de un año. Pudiendo ser votado para componer el Ayuntamiento, todo ciudadano mexicano con más de veinticinco años de edad, que sepan leer y escribir, vecindado en la municipalidad y que pague por contribuciones directas una suma que exceda de veinte pesos al año.

Al triunfar la república y destruido el Imperio en 1867, el Presidente Juárez, expide el 14 de agosto de ese mismo año la "Convocatoria para elección de los Supremos Poderes" diseñando el procedimiento respectivo de índole electoral, además formula una especie de referéndum en torno a cuestiones fundamentales, como la reinstalación del senado.

Se nota una gran apertura electoral en este documento juarista, como ejemplo basta citar el artículo 15: "Según la reforma sancionada por el artículo 3º. Del decreto de 16 de julio de 1864 en las elecciones de diputados al Congreso de la Unión no subsisten las restricciones opuestas a la libertad del Derecho electoral; y en consecuencia, no se exigirá el requisito de vecindad en el Estado, Distrito Federal o Territorio en que se hace la elección, y podrán ser electos diputados tanto los ciudadanos que pertenezcan al estado eclesiástico, como también los funcionarios a quienes excluía el artículo 34 de la Ley Orgánica Electoral".¹²³

¹²³ Ibid, p. 83.

El 14 de agosto de 1867 se expide la "Circular de la Ley Convocatoria" en la que se convoca al pueblo de toda la República a emitir sus votos con plena y absoluta libertad. El 10 de marzo de 1869 se expide la "Circular que manda que las elecciones generales se verifiquen con toda libertad". El 8 de mayo de 1871 el gobierno juarista expide "El Decreto que reforma la Ley Electoral del 12 de febrero de 1857", en el que destaca el más completo catálogo de delitos electorales que hasta entonces se hubiere formulado. El 15 de diciembre de 1874, ya fallecido Juárez, su sucesor, Sebastián Lerdo de Tejada, convoca a efecto de restaurar el Senado a una "Elección de Senadores", dejando esta al voto de los Colegios Electorales que calificaran a los diputados, en los términos de la entonces vigente Ley Electoral de 1857.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, hubo matices meramente formales en cuanto a Derecho electoral. El 23 de diciembre de 1876 el entonces encargado del Poder Ejecutivo, General Juan N. Méndez, expide la "Convocatoria al pueblo mexicano para que elija Presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, Presidente y Magistrados de la Suprema corte de Justicia", esta convocatoria se funda en el Plan de Tuxtepec de Porfirio Díaz y prevé que el proceso electoral respectivo se regiría por lo dispuesto en la Ley Electoral de 1857 y sus reformas de 1872. Se limita el voto a quienes hubieren declarado reelecto a Don Sebastián Lerdo de Tejada y en general a los que permanecieran rebeldes al gobierno. Al cumplir Porfirio Díaz su primer periodo de 1876 a 1880, resulta electo Manuel González, quien atendiendo los dictados de Díaz reforma la estructura electoral de México, permitiéndose entre otras cosas la reelección.

La primera Ley electoral del Siglo XX, la expide el Presidente Díaz el 18 de diciembre de 1901. Se refirió a la renovación de los Poderes Federales, diseñó los distritos electorales basándose en un censo de 1900 y dándole a cada uno una población de 60,000 personas o por fracción que exceda de la tercera parte. Refiere el nombramiento de electores y posteriormente las elecciones del Distrito

electoral, en donde se instalaría un Colegio Electoral, cada Colegio designará un diputado y un senador y al día siguiente se hará, en su caso la designación del Presidente de la República, según el mismo procedimiento de colegios electorales y al tercer día, se designarán a los miembros de la Suprema Corte.

3.1.5 CONSTITUCIÓN DE 1917

El cambio del país a la modernidad se da a partir de 1910, al lograrse la incorporación cabal del pueblo, como autentico soberano, a las decisiones nacionales. Al triunfo de la Revolución mexicana se da una nueva Constitución, la de 1917, que hasta la fecha nos rige.

En ella se diseñan y crean las principales instituciones nacionales de orden jurídico, político, administrativo y económico que hasta la fecha dan personalidad a los mexicanos; irrumpen en el escenario las clases obreras, agrarias y medias populares.

El 19 de diciembre de 1911, durante la presidencia de Francisco I. Madero, surge la primera legislación comicial de la Revolución. Esta "Ley Electoral", que se rige por la Constitución de 1857, refiere lo relativo a la certeza sobre los periodos de renovación de los Poderes Federales, divide a la República en Distritos electorales y colegios municipales que eran divididos por los gobernadores de cada Estado. Se ordenó integrar padrones del censo electoral para control de las votaciones. Lo más novedoso de esta ley es la mención primigenia de los partidos políticos, mérito que corresponde a la ideología de la Revolución, aunque no se definen jurídicamente, ni se señala su naturaleza.

El 22 de mayo de 1912, el propio Francisco I. Madero publica "Reformas a la Ley electoral de 1911" adecuando fechas y detalles de los procedimientos para las futuras elecciones de diputados y senadores.

Al asesinato de Francisco I. Madero, por el usurpador Huerta se desata una lucha en la que sale victorioso el pueblo demandante de justicia Social. Venustiano Carranza y otros revolucionarios convocan al Congreso Constituyente, a través de la ley que expide el propio Carranza el 20 de septiembre de 1916, esta convocatoria tiene su fundamento en el Plan de Guadalupe, que se expide como pronunciamiento de unión en contra del Usurpador Huerta. Esta Ley electoral carrancista diseñó el procedimiento y las instituciones electorales para votar a los diputados del Congreso Constituyente. Tiene el mérito de ampliar el tratamiento a los partidos políticos con relación a la Ley de Madero. Así en el artículo 53 dice: "Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales de que habla esta Ley, la intervención que ella misma les otorga, sin más condición, por ahora, que no llevar nombre o denominación religiosa y no formarse exclusivamente a favor de individuos de determinada raza o creencia."¹²⁴

De este Congreso Constituyente de 1916-1917 surgió la primera Constitución Social del siglo XX, que introduce exitosamente las garantías sociales relativas al trabajo y a la tierra. La Constitución mexicana de 1917 todavía vigente, se promulgó en Querétaro el 5 de febrero de 1917 y al día siguiente el 6 de febrero del mismo año se expidió "La Ley electoral del nuevo México". En este ordenamiento jurídico se reitera el pensamiento revolucionario en la materia, repitiendo los conceptos de los documentos carrancistas, pero ahora con fundamento en la Constitución y no ya el Plan de Guadalupe.

El 2 de julio de 1918 se expide la "Ley para la elección de Poderes Federales", destacada por su riqueza en derecho penal electoral. El 7 de julio de 1920 se expide el "Decreto que reforma la Ley electoral del 2 de julio de 1918" tocando solo cuestiones de fechas y estricta mecánica comicial. El 24 de diciembre de 1921, el Presidente Álvaro Obregón promueve reformas a la Ley de 1918 con el objeto de autorizar a las Legislaturas locales para legitimar las elecciones de

¹²⁴ Ibid, p. 96-97.

Ayuntamientos, en la medida que las Constituciones estatales respectivas lo autoricen.

Durante la década de los años veinte en México se consolida e institucionaliza su Revolución. Durante la primera fase post revolucionaria rige la "Ley electoral de 1918", la cual fue reformada en varias ocasiones, el 24 de noviembre de 1931, el Presidente Ortiz Rubio, expide otro decreto para modificarla con el propósito de rediseñar los Distritos electorales. El 19 de enero de 1942 el presidente Ávila Camacho vuelve a expedir un Decreto en el que se regula la división estatal de los Distritos electorales. El 4 de enero de 1943 nuevamente Ávila Camacho promueve una reforma tendiente a modificar los periodos electorales y reorganizar los organismos comiciales y las listas electorales. Esta Ley con sus reformas sirvió casi tres décadas a la consolidación de México como una nación moderna.

Finalmente fue sustituida por la "Ley electoral Federal" de 7 de enero de 1946, promovida por el propio presidente Ávila Camacho, este nuevo ordenamiento tuvo como novedades la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, a la que le correspondía la vigilancia del proceso electoral en la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y estaba integrada por el Secretario de Gobernación y otros miembros del Gabinete, comisionados por el propio Poder Ejecutivo, 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 partidos nacionales. Siendo presidida por el Secretario de Gobernación. (artículo 6 y 7 de la Ley electoral Federal).¹²⁵

Por lo que respecta a los partidos políticos, esta Ley los definió en su artículo 22: "los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política".¹²⁶ Reconociendo sólo a los partidos

¹²⁵ Ibid, p. 107

¹²⁶ Ibid, p. 108

nacionales (artículo 23). Sin embargo los mecanismos de creación, estructuración y registro de los partidos eran muy cerrados por lo que las posibilidades de un sistema de partidos real fueron realmente nulas.

El 7 de enero de 1954, se expide "El Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal" promovido por el presidente Adolfo Ruiz Cortines y cuyo mérito mayor fue el otorgar el voto a las mujeres. El artículo 60 establecía: "Son electores los mexicanos mayores de 18 años, si son casados y de 21 aun cuando no lo sean que estén en el goce de sus derechos políticos".¹²⁷

El 28 de diciembre de 1963 se expidió la "Ley de Reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal" por el presidente Adolfo López Mateos, por medio del cual se abre la posibilidad de representación a las minorías por primera vez, a través de los llamados "Diputados de partido".

El 29 de enero de 1970 volvió a ser reformada la Ley Electoral de 1951, el presidente Gustavo Díaz Ordaz publicó el decreto mediante el cual se da el voto a los jóvenes, al estimar la mayoría de edad a los 18 años y no a los 21 años.

El 5 de enero de 1973 el presidente Luis Echeverría promueve la "Ley Federal electoral" la cual reglamenta los preceptos constitucionales relativos a la celebración de elecciones ordinarias y extraordinarias para la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación, así como el derecho de asociación política de los ciudadanos a través de los partidos políticos nacionales.

Se abren las posibilidades para constituir y registrar partidos, se les otorga prerrogativas fiscales y por primera vez, el uso de la radio y televisión.

Dentro de los organismos electorales se proporciona la definición jurídica de la Comisión Federal electoral, en su artículo 42: "La Comisión Federal Electoral es el

¹²⁷ Ibid, p. 118

organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República, conforme a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, lo establecido por esta ley, sus reglamentos y las disposiciones que al efecto dicte".¹²⁸ Dándole personalidad jurídica propia.

Se modernizan los procedimientos electorales y se manifiesta como la última ley de sistema de mayoría, reconociendo los diputados de partido.

3.1.6 LAS REFORMAS ELECTORALES DE LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS.

En 1977 se expidió la "Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos electorales" cuyo mérito principal fue el dejar atrás el sistema único de mayoría, buscando una más cabal representación popular en la Cámara de Diputados. Creando el sistema mixto de mayoría y representación proporcional.

Esta reforma electoral surgió cuando el presidente López Portillo recién había asumido el poder, tras haber sido candidato único a la Presidencia de la República, encontrándose el país en una grave crisis económica, una fuerte devaluación, movimientos sociales reprimidos como los de 1968 y 1971, núcleos guerrilleros rurales, etc. Esta reforma busco ampliar la representación política de los partidos, dando la posibilidad del registro definitivo y registro condicionado. Este último sin tantas exigencias como el primero, ya que solo se requerían los documentos básicos y una votación superior a 1.5% después de la elección.¹²⁹

En su exposición de motivos se afirma: "Hemos sido guiados por la idea de que la democracia significa la igualdad política de los ciudadanos. A través del principio de las mayorías se ha visto, sin embargo, que éstas las mayorías, excluyen la gravitación, el peso e inclusive la voz de las minorías. La mayoría de los

¹²⁸ Ibid, p. 120

¹²⁹ Álvarez Arredondo, Ricardo, Coordinador. "Libro blanco de la reforma del Estado", Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México, 2002, p.82.

representantes tiene que corresponder a la mayoría de los electores; pero las minorías electorales deben tener una adecuada minoría de representantes. De esta manera se evita que la mayoría actúe como el todo".¹³⁰

En esta ley se ocupó también de fijar los requisitos de elegibilidad y motivos de inelegibilidad en el caso de candidatos a senadores y diputados. Aunado al sistema electoral mixto que aportó, el legislador se planteó la necesidad de definir si los candidatos registrados para la elección por mayoría relativa, podrían figurar al mismo tiempo en las listas regionales, para la elección por representación proporcional. La respuesta legal fue la incompatibilidad en ese supuesto,

Señala además esta ley a detalle lo relativo a las organizaciones políticas, en razón de la función que desempeñan los partidos políticos de organizar la expresión de la voluntad popular y de ser enlace entre la relación de gobernantes y gobernados. Se señalan los objetos y funciones de los partidos políticos, su responsabilidad frente al Estado y la Ciudadanía, se describen sus derechos, obligaciones y prerrogativas. Se amplían las posibilidades para la creación de las agrupaciones políticas de ciudadanos. Se usó la figura del registro condicionado al resultado de las mismas elecciones, para que fuera la voluntad soberana la que decidiera el registro definitivo. Se contempla la figura de la coalición y de la fusión de partidos políticos, se habla de las asociaciones políticas nacionales como alternativa viable y paso previo a la formación de nuevos partidos políticos. Pudiendo los ciudadanos de tales asociaciones participar en las elecciones federales con candidatos propios, celebrando convenidos de incorporación con los partidos políticos preexistentes sin perder su personalidad jurídica. Se previó la creación de frentes a través de los cuales podían unirse los partidos políticos para alcanzar objetivos de índole no electoral. Se dispusieron garantías para el uso del radio y televisión por parte de los partidos políticos. Se señaló la integración de la Comisión Federal Electoral, dándole además las atribuciones del registro de los

¹³⁰ González de la Vega, René. Op. Cit, p. 127

partidos y asociaciones políticas nacionales, antes facultad de la Secretaría de Gobernación.

De las reformas constitucionales efectuadas en 1977 sobresale por su trascendencia la constitucionalización de los partidos políticos mexicanos. Señala al respecto el maestro Orozco Gómez: "Ciertamente su fundamento constitucional se encontraba en el artículo 9º que se refiere a la libertad de asociarse con el fin de participar en los asuntos políticos del país. Antes de la reforma, la Constitución en forma tangencial hacía mención de los partidos políticos como consecuencia de la implantación en 1963 de los diputados de partido, figura desaparecida con motivo de esta reforma"¹³¹

Fue en el artículo 41 de nuestra Carta Magna donde se realizó la incorporación de los partidos políticos y no en el artículo 9º que fue su primer fundamento. Lo anterior en virtud de considerar al legislador a los partidos políticos como piezas clave para el ejercicio de la Soberanía y la formación del gobierno.

Fueron tres procesos electorales los regidos por esta ley, el de 1979, 1982 y 1985, sin embargo la dinámica política y electoral hizo evidente la necesidad de la creación de una nueva ley que se ajustará al pluripartidismo y sus necesidades de representación. Surgió así el Código Federal Electoral de 1987, refiriendo el legislador que: "La democracia como la define el artículo 41 Constitucional es la traducción de la soberanía popular en instituciones. Para concretarla es indispensable que la nación ejerza esa soberanía por conducto de los órganos de representación popular. Esto implica la creación de instancias, la precisión de facultades, la multiplicación de causas y el perfeccionamiento de procesos y garantías para recabar eficazmente la voluntad del cuerpo electoral y realizar así la importante acción democrática que consiste en traducir los votos en eficacia gubernamental... Los sistemas electorales no pueden ser producto de la adopción de modelos ajenos. Son por el contrario, natural resultado de la cultura, las

¹³¹ Orozco Gómez Javier, "El derecho Electoral Mexicano", Porrúa, México, 1993, p. 37.

prácticas, la experiencia y la manifestación de las fuerzas políticas de cada país y en cada momento de su historia."¹³²

El propósito principal de este ordenamiento jurídico es fortalecer el pluralismo político, se propuso conferir a los partidos políticos cargos de representación nacional, de acuerdo con un mínimo que asegure su participación en la integración de la voluntad nacional, disminuyendo la desproporción entre la votación obtenida y las curules asignadas. Continúo el sistema electoral mixto con dominante mayoritario y se estimuló la actividad y crecimiento de todos los partidos.

Los cambios más representativos fueron la derogación del procedimiento para la obtención del registro por un partido político, condicionada a la votación; la modificación de la integración y funcionamiento de los organismos electorales; el cambio de la fecha de la jornada electoral, la modificación de los procedimientos de cómputo, acortando los periodos; el uso de una sola boleta para la elección de diputados de mayoría y de representación proporcional.

El artículo 14 se refirió a la ampliación de la Cámara de Diputados y a la elección por mitades del Senado. En su párrafo segundo dice: " La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. La totalidad de la Cámara se renovará cada tres años." ¹³³

En cuanto a los senadores el mismo artículo prevé que la Cámara se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente por mitad cada tres años conforme al principio de mayoría relativa. Además este Código íntegro normas reguladoras de las formas de organización

¹³² González de la Vega, Rene. Op. Cit, p. 130

¹³³ Ibid, p. 132

política ciudadana. Destacando todo lo relativo a los partidos políticos nacionales, a los cuales se les establecieron normas reguladoras de sus actividades como corresponsables en el proceso electoral, respecto de su constitución, registro y funcionamiento. Se reguló un sistema de financiamiento público complementario a los ingresos de sus afiliados y demás actividades. Se consideró a los partidos como entidades de interés público por lo que requerían mayor apoyo del Estado. La partida presupuestal para los partidos se dividió en dos apartados. Una de ellas se asignó de acuerdo al número de votos obtenidos y la otra de acuerdo al número de curules logrados.

Aunado a lo anterior una de las aportaciones de este Código de 1987 es haber distinguido tres etapas del proceso electoral: actos preparatorios de la elección, jornada electoral y actos posteriores a la elección. Lo que permitió establecer recursos para cada una de las etapas.

El Tribunal de lo Contencioso electoral que creó este Código, surgió para garantizar a los ciudadanos y a los partidos el cumplimiento de las normas electorales. Los Magistrados del Tribunal fueron designados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos. Surgiendo la nueva figura de la justicia electoral.

La situación política del país en esta etapa exigía una reforma que promoviera la transparencia electoral, debido a que durante el proceso electoral de 1988 donde el priista Carlos Salinas de Gortari resultó ganador, se presentaron diversas anomalías e irregularidades, incluyendo la "caída del sistema electrónico de recepción de resultados electorales", aunado a esto el Presidente electo carecía del respaldo mayoritario en la Cámara de Diputados, por lo que a unos días de tomar posesión como presidente, ante la presión de la sociedad y de los partidos de oposición, solicitó al Secretario de Gobernación Fernando Gutiérrez Barrios que se convocara a una reunión con los líderes de los partidos políticos para discutir una nueva legislación electoral.

Surge así en julio 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual constituye un paso más en el esfuerzo de lograr una vida democrática mejor. El 15 de agosto de 1990 se publica el decreto que establece que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales deroga al Código Federal electoral de 1987. Entre los aspectos más importantes y novedosos podemos referir en síntesis los siguientes:¹³⁴

Respecto al voto además de ser universal, libre, secreto, directo, se le agregaron los calificativos de personal e intransferible.

En este ordenamiento en cuanto a los partidos políticos sobresale los requisitos señalados para su constitución en cuanto a su programa de acción y estatutos en donde deberán establecerse los procedimientos para la afiliación libre y pacífica de sus miembros. En materia de financiamiento público se establecen cuatro medios por los cuales será otorgado: por actividad electoral, por actividades generales como entidades de interés público, por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrán de aportar para el sostenimiento de sus partidos y por actividades específicas como entidades de interés público. No se contempla la figura de las Asociaciones Políticas. Se agregan como causas de la pérdida de registro de un partido político, el hecho de no designar a los presuntos diputados que le correspondan para integrar el Colegio Electoral o no hacerlo oportunamente.

Se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) como organismo público y autónomo al que le compete la organización de las elecciones federales, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, del cual hablaremos más adelante en este capítulo. Además se señala que el Registro Federal de Electores estará compuesto por el Catálogo general de electores y el padrón electoral. Se

¹³⁴ Orozco, Gómez Javier, "El Derecho Electoral Mexicano", PORRÚA, México, 1993 pp. .131-145

establecen las bases para la organización del Servicio Profesional electoral para garantizar el desempeño profesional del IFE.

Se definen en este ordenamiento cuatro etapas del proceso electoral: preparación de la elección, jornada electoral, resultados de las elecciones y la calificación. Se adelanta el plazo para el registro de la candidatura de Presidente de la República. Se establece que cinco días antes de la elección no se pueden realizar sondeos o encuestas sobre preferencias electorales, ni ser publicadas en cualquier medio de comunicación.

En materia del Contencioso electoral, se contempla un nuevo Tribunal Federal Electoral y se define como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tendrá a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad. (artículo 264). Será el encargado de decretar la nulidad respecto de la votación emitida en una casilla o de una elección en un distrito uninominal o entidad federativa o circunscripción plurinominal cuya resolución sólo podrá ser modificada por los Colegios electorales de las Cámaras en los términos del artículo 60 constitucional.

Una de las novedades principales fue la adición del título vigésimo cuarto al Código Penal Federal titulado "Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos". Ya que anteriormente la legislación electoral era quien establecía y señalaba estas conductas. El votar más de una vez en una elección, alterar los resultados electorales, ejercer presión sobre los electores e inducirlos a votar por algún candidato en particular, propagar noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral, destinar fondos o bienes públicos a favor de un partido político, obligar a subordinados a emitir sufragio a favor de un partido son algunos de los señalamientos que se señalan en el Código Penal Federal, situaciones que con regularidad se presentan en los comicios.

Con la reforma constitucional de 1993 desaparecen los Colegios Electorales y se establece por primera vez en México un sistema de calificación mixto: administrativo y jurisdiccional, en el caso de elección de diputados y senadores, conservando la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.¹³⁵

Fueron modificados los artículos constitucionales 41, 54, 56, 60, 63, 74 fracción I y 100; se creó una Sala de segunda Instancia en el Tribunal Federal Electoral, integrada por cinco magistrados facultados para conocer del Recurso de reconsideración, lo cual limitó en sus atribuciones legales al Colegio Electoral, sólo para calificar la elección de Presidente de la República.

Por lo que el Tribunal Federal Electoral quedó con "el control absoluto de las elecciones de Diputados y Senadores, en el que sus resoluciones en esta materia fueron definitivas e inatacables, terminando así con el principio de auto calificación electoral y política que dominó la historia de México por más de un siglo".¹³⁶

Estas reformas duplicaron el número de escaños en el Senado de 64 a 128 y garantizaron que cuando menos el 25 por ciento de éstos correspondieran al partido minoritario dominante en cada Estado.

Respecto a los partidos políticos se estableció todo un conjunto de reglas de financiamiento más equitativo, con señalamientos más claros respecto a topes de gasto de campaña, se ampliaron las reglas que promueven el acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación.

En enero de 1994 estalla la rebelión Zapatista en el estado de Chiapas, entra en vigor el Tratado de Libre comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá, en marzo se asesina al candidato presidencial del PRI Luis Donaldo Colosio, por lo

¹³⁵ Aragón Mendía, Adolfo O. "Las Reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero", PORRÚA, México, 2004, p. 20

¹³⁶ *Ibid.*

que pese a apenas haberse concluido las reformas de 1993 se hacía necesario garantizar un proceso electoral confiable para 1994. Dándose lugar a una reforma centrada en la integridad de las instituciones y del proceso electoral.

En 1994 se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimooctavo del artículo 41 de nuestra Constitución, modificando la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral sustituyendo a los magistrados electorales nombrados por el Presidente de la República por consejeros ciudadanos nombrados por acuerdo de los principales partidos políticos y con la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, conservando los representantes partidistas su derecho de voz pero no de voto, el cual quedó exclusivamente en la esfera de los consejeros ciudadanos. Además se tipifica el fraude electoral como delito y se crea una Fiscalía Especial para la investigación de los delitos electorales.

Finalmente en 1996 se logra una ardua reforma electoral con gran consenso del país, promovida por el Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, los trabajos preliminares se conocieron como "Seminario del Castillo de Chapultepec", se concretaron avances muy importantes en materia electoral como la introducción de mayor equidad en la competencia electoral con un sistema de financiamiento más justo, completa autonomía política del Instituto Federal Electoral, en virtud de la salida del Secretario de Gobernación de la presidencia de dicho instituto, sobresale la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación. En la actualidad el artículo 99 establece que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia¹³⁷ y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, por lo que respecta a su estructura y organización las estudiaremos más adelante en el presente capítulo.

¹³⁷ Con excepción de la acción de inconstitucionalidad contra leyes y normas generales electorales, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta reforma de 1996 fue la última reforma constitucional en materia electoral con ella se distribuye el control constitucional de las leyes, actos y resoluciones de las autoridades electorales y se sustituye la calificación electoral del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que se encontraba por más de 180 años a cargo de un órgano legislativo, quedando dicha facultad reservada a un órgano jurisdiccional, precisamente el Tribunal. (artículo 99 Fracción II).

3.1 EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL EN MÉXICO.

Como ya se estableció con anterioridad "los sistemas electorales son los mecanismos legales por virtud de los cuales se determina que candidato o que persona accede al cargo de elección popular, para el cual se organizó la contienda electoral"¹³⁸.

Las fórmulas electorales son la dimensión aritmética que permite traducir los votos en representación política.

Como se ha señalado existen dos grandes grupos de fórmulas electorales, el principio de mayoría y el de representación proporcional. De la relación de ambas fórmulas han surgido los sistemas electorales mixtos, como el que actualmente rige en México, en donde por ejemplo se elige al 60% de los Diputados federales por el sistema de mayoría relativa y al 40% de los mismos por el esquema de representación proporcional." (Art. 9 al 18 del COFIPE)¹³⁹

Como una innovación de los sistemas electorales en México, se encuentra la asignación de senadores a la primera minoría que haya competido en un proceso electoral, en el sentido de que el partido político que obtuvo el segundo lugar en el proceso electoral ocupará un curul en la Cámara de Senadores.¹⁴⁰

¹³⁸ Castillo del Valle, Alberto del. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003, p. 36.

¹³⁹ Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales.

¹⁴⁰ Castillo del Valle, Alberto del. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003, p. 37

3.2.1 FORMA DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA

El Estado Federal Mexicano se integra por 31 Estados y un Distrito Federal (Ciudad de México), que funge como sede de los poderes federales. (artículos 43 y 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Los 31 Estados son autónomos en lo relativo a su régimen interior, el cual pueden modificar siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La forma de gobierno del Estado Mexicano, como ya referimos con anterioridad, tiene como base el principio de divisiones de competencias entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como instancias diferenciadas de autoridad cuyas facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente reguladas y delimitadas. (Título tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En México existe una forma de gobierno presidencial, esto es, la jefatura y conducción del gobierno son responsabilidad del titular del Ejecutivo Federal (Presidente de la República), quien es también Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas. De acuerdo con la Constitución, el Supremo Poder Ejecutivo tiene un carácter unitario ya que su ejercicio sólo le corresponde a su titular, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien es designado mediante elección directa y por sufragio universal cada seis años.

La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 diputados, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, y los otros 200 por el principio de representación proporcional. (artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

El número de diputaciones federales de mayoría relativa que le corresponde a cada uno de los 31 estados y al Distrito Federal, se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada uno de ellos sobre el total nacional. Por mandato constitucional, ninguna entidad federativa puede contar con menos

de dos diputaciones federales. (artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En lo que concierne a la Cámara de Senadores, la reforma constitucional de 1996 introdujo por vez primera el principio de representación proporcional para su integración, al disponer su aplicación para la elección de 32 de sus 128 miembros. (artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En tal virtud, ahora se elegirán sólo tres senadores por igual en cada una de las 32 entidades federativas (96 en total), en tanto que los 32 escaños restantes serán asignados según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal a nivel nacional.

3.2.2. INTEGRACIÓN DE LOS PODERES

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los titulares de los Poderes Ejecutivo (Presidente de la República) y Legislativo (diputados y senadores) son designados por la vía electoral, única fuente jurídicamente válida, reconocida y legítima para la integración de dichos poderes.

El Poder Judicial, por su parte, se conforma con la intervención de los otros dos Poderes. De esta forma, los 11 Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación son designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el Presidente de la República. (artículos 94 y 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3.2.3 CARACTERÍSTICAS DEL SUFRAGIO

En la legislación electoral mexicana el sufragio se concibe simultáneamente como prerrogativa y como obligación del ciudadano. Como prerrogativa, constituye uno de los derechos políticos fundamentales para que el ciudadano participe en la conformación de los poderes públicos, en su doble calidad de elector y elegible a

gobernante; como obligación, el voto constituye un deber de ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte. (artículo 35 fracción I y artículo 36 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al igual que en todas las sociedades modernas, el sufragio en México es universal, libre, secreto y directo, personal e intransferible. (artículo 4.2 del Código Federal de instituciones y procedimientos electorales).

Universal: tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.

Libre: el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para la emisión del sufragio.

Secreto: garantía de que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector individualmente considerado.

Directo: el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes.

Personal: El elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto.

Intransferible: El elector no puede facultar o ceder su derecho a ninguna persona para la emisión de su sufragio.

3.2.4. REQUISITOS DEL SUFRAGIO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación reglamentaria en materia electoral establecen una distinción en los requisitos del sufragio según se trate de un elector (sufragio activo) o de un candidato en la elección (sufragio pasivo).

SUFRAGIO ACTIVO: Para adquirir el derecho al sufragio activo se necesita tener la ciudadanía mexicana. Esta se otorga a los hombres y mujeres que tienen nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o naturalización, que han cumplido 18 años y tienen un modo honesto de vida. (artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la práctica este último requisito no debe acreditarse, pues más bien influye como incapacidad para ejercer los derechos ciudadanos, y en todo caso, nuestra Constitución precisa las incapacidades que llevan a la suspensión, inhabilitación o pérdida de los mismos.

Para ejercer el sufragio activo, no para adquirir el derecho, se requiere además que el ciudadano esté inscrito en el Padrón o registro de electores y cuente con la Credencial para Votar con fotografía, que expide en forma gratuita el Instituto Federal Electoral, en su calidad de órgano público autónomo depositario de la autoridad electoral.

SUFRAGIO PASIVO: Para tener derecho al sufragio pasivo, esto es, para estar en condiciones de ser candidato a algún cargo de elección popular, se debe cumplir, en principio, con los mismos requisitos estipulados para el sufragio activo, aunque con frecuencia se exige mayor edad para poder ser candidato a un cargo público de elección popular.

Adicionalmente, la ley prevé diversas causas de inelegibilidad para poder ser electo. Estas causas pueden ser absolutas o relativas; las primeras aluden a supuestos bajo los que nunca se puede ser candidato. Por ejemplo, en el caso de la elección presidencial, la Constitución precisa una inelegibilidad absoluta para el ciudadano que haya ocupado previamente este cargo en cualesquiera de sus modalidades.

Las causas de inelegibilidad relativa aluden a ciertas restricciones para poder ser candidato a un cargo de elección popular; por ejemplo, cuando el aspirante esté ejerciendo un cargo público.

Estas restricciones se pueden superar siempre y cuando el candidato se separe de su cargo en un lapso determinado previo a la elección. Por ejemplo, los Secretarios o Subsecretarios de Estado no podrán contender en una elección presidencial a menos que el interesado se separe de su cargo seis meses antes del día de la elección.

3.2.5. FORMULAS DE ELECCIÓN

Conforme con lo dispuesto en la legislación electoral vigente, para la integración de los órganos de representación popular a nivel nacional; se utilizan tanto los dos principios o fórmulas tradicionales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, pero en el caso del Senado también se emplea el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

Bajo el principio de mayoría relativa, el candidato o fórmula de candidatos que obtenga el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa al cargo de elección en juego.

Por este principio se elige al Presidente de la República, a 300 de los 500 diputados, y a 64 de los 128 senadores.

De acuerdo con el principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en la elección correspondiente; por este principio se eligen 200 de los 500 miembros de la Cámara de Diputados y 32 de los 128 senadores.

Por el principio de primera minoría se asigna una posición en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas. Este principio hace referencia al hecho de que un cargo le es asignado al candidato o fórmula de candidatos de aquel partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial de que se trate.

3.2 LA ORGANIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.

No podemos dejar de lado el tema relacionado con la organización de los partidos políticos en este capítulo del Sistema electoral mexicano, ya que como se sostuvo previamente el sistema electoral y el sistema de partidos se encuentran indisolublemente ligados, la forma de escrutinio orienta la estructura de los partidos políticos de un país. Su acción se refleja directamente sobre el número de partidos, sus dimensiones, las alianzas y la representación, se puede afirmar que la exactitud mayor o menor de la representación política depende del sistema electoral y del sistema de partidos.

Un partido político es un ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tienen la condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social. Mientras que se denomina sistema de partidos a la competencia que existe entre los partidos políticos para la obtención del voto popular y el triunfo en los comicios, a fin de permitir que miembros de ese instituto político asuman y ejerzan el poder público.¹⁴¹

Por lo que a efecto de precisar los alcances e importancia de los partidos políticos y nuestro actual sistema de partidos en el sistema electoral mexicano, estudiaremos brevemente sus antecedentes y organización actual para poder precisar posteriormente nuestras consideraciones y reflexiones al respecto.

3.3.1 ANTECEDENTES.

Como ya se estableció anteriormente fue en el siglo XIX cuando se originaron en el plano mundial los partidos políticos, en México a finales de dicho siglo existían grupos de opinión que si bien se hacían llamar ya "partidos" como el partido liberal

¹⁴¹ Castillo del Valle, Alberto del. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003, p. 71 y 36

o el conservador, y más tarde los positivistas, los cuales no constituían propiamente un partido, sin embargo son el primer antecedente de la organización partidaria en nuestro país.

Propiamente el surgimiento de los partidos políticos nacionales se dio a lo largo del siglo XX, es a partir de la revolución mexicana que tuvo lugar el nacimiento de diversos partidos políticos posrevolucionarios, menciona el Profesor – Investigador de la Facultad de ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor de partidos políticos en México desde 1970 Octavio Rodríguez Araujo que “En los tiempos de la revolución mexicana los ejércitos revolucionarios eran de alguna manera partidos políticos, en la medida en que tenían planes, proyectos para el México del futuro, ideologías que los distinguían entre sí, atracción de personas a la causa que representaban, dirigentes y condiciones disciplinarias.”¹⁴²

Después de la promulgación de la Constitución de 1917 y de la aparente consolidación en el poder de Venustiano Carranza, los ejércitos revolucionarios fueron sustituidos por los nacientes partidos políticos, siendo cinco los partidos principales de esa época: el Comunista Mexicano, el Liberal Constitucionalista, el Laborista Mexicano, el Nacional Agrarista y el Nacional Cooperatista.

En 1920 después del asesinato de Carranza y con Obregón y Calles en el poder, los partidos con carácter nacional fueron subordinados al centro y se permitió la existencia de partidos estatales, que funcionaban como organizaciones de control de caciques o jefes políticos locales sobre la población, destacaban el Partido Socialista Fronterizo de Tamaulipas, el Socialista del Sureste y el Socialista de Occidente, todos de influencia local.

¹⁴² Sirvent Carlos, Coordinador, “Partidos políticos y procesos electorales en México”, México, UNAM, 2002, p. 9.

En 1929 tuvo lugar la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)¹⁴³ surgido de la crisis política de 1928, acontecida después del asesinato del general Álvaro Obregón, fue creación del presidente saliente, Plutarco Elías Calles, en su primera etapa fue una alianza de centenares de partidos locales y unos cuantos nacionales, esto dio paso a un partido del régimen, que a lo largo de su desarrollo dio paso a un sistema monopartidista. Desde sus inicios hasta mediados de 1935 se dice que el PNR fue un instrumento del General Calles para prolongar su poder más allá del término de su presidencia en noviembre de 1928, por lo que en 1935 tras una fuerte crisis política el presidente Cárdenas expulsó a Calles y a los "Callistas" del PNR, el partido experimento una reestructuración y en 1938 se transformo en el Partido de la Revolución mexicana, basado en cuatro sectores: el campesino, el obrero, el popular y el militar (este último desapareció en 1940). Estos sectores tuvieron como centros a la Confederación de trabajadores de México (CTM), a la Confederación Nacional Campesina (CNC) y los burócratas federales y locales. La existencia de los sectores referidos en el interior del partido facilito por varias décadas la inclusión corporativa de los trabajadores al mismo.¹⁴⁴

En enero de 1946 el PRM se disolvió para dar paso al Partido Revolucionario Institucional, para entonces contaba con más de cinco millones de afiliados, continuando el PRI con una política de masas, apoyo a intereses de los sectores populares, pero retomando la idea de sus orígenes de unidad nacional, situación propiciada por el momento histórico que atravesaba la humanidad, con la segunda guerra mundial. El nacionalismo fue desde el principio un elemento central del partido oficial.

El sistema político generado como consecuencia de la revolución mexicana, tiene como principales características su marcado carácter centralizador y presidencialista, se fue perfilando básicamente en la estructura de un Poder

¹⁴³ Posteriormente Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y luego Partido Revolucionario Institucional (PRI)

¹⁴⁴ Meyer Lorenzo y Reyna José Luis, "México: El sistema y sus partidos: Entre el autoritarismo y la democracia", en "Los Sistemas políticos en América Latina", Ed. Melo, México 1989.Pp. 305 a 311.

Ejecutivo fuerte, dotado de extensas facultades constitucionales y "meta constitucionales", acompañado de un régimen de partido dominante o hegemónico, ya que desde el origen del "partido oficial" la oposición nunca fue realmente una alternativa de gobierno, más adelante se estudiará de manera breve el nacimiento de los partidos de oposición; además se acompañaba de ciertos arreglos sociales como por ejemplo El estado y la iglesia, que duró muchos años, fuerzas militares con postura institucional, sustento del régimen en las clases medias (que el propio sistema había favorecido).

Al respecto Lorenzo Meyer y José Luis Reina al hacer un análisis del sistema político mexicano en el año de 1989, ¹⁴⁵ sostenían que la existencia de un partido gubernamental que no había perdido el poder desde su formación aunado a una presidencia sin contrapesos reales, permitían calificar a México como una democracia limitada, pluralismo limitado o incluso como un sistema autoritario. Se afirma la existencia de un débil sistema de partidos, en donde no cabía la oposición legítima y si la práctica de fraudes electorales.

Con la ley electoral de 1946, la primera con criterios de distribución de los afiliados a los partidos y límites cuantitativos se registraron varios partidos, así el 30 de marzo de 1946 el mismo día en que se registró en nuevo PRI obtuvieron su registro el PAN (Partido Acción Nacional) y el Partido democrático Mexicano. En total diez partidos políticos contaban con registro en este año, siendo además de los ya referidos: el Partido Comunista Mexicano, Federación de partidos del pueblo mexicano, Partido Nacional Constitucionalista, Partido Nacional Reivindicador popular revolucionario, Partido demócrata revolucionario, Partido de unificación revolucionaria y Partido fuerza popular.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Sirvent Carlos, Coordinador, "Partidos políticos y procesos electorales en México", México, UNAM, 2002, pp. 26 y 27.

Las primeras oposiciones en este sistema de partido dominante o monopartidista fueron de derecha y posteriormente de izquierda.¹⁴⁷ Aunque en nuestro país no se ha querido reconocer como tal la derecha política, sin embargo existe. El PRI ha querido que se le vea como un partido de centro, aunque estrictamente hablando ha sido un partido de derecha, salvo en el periodo de 1933 a 1938 en que se presentó como de izquierda reformista.

La izquierda por mucho tiempo fue el Partido Comunista Mexicano fundado en 1919 y la derecha en este esquema de interpretación el Partido Acción Nacional fundado en 1939. Como dato curioso encontramos el caso del Partido Comunista Mexicano, que logró su registro en 1946 como una opción de izquierda para atraer votos de los trabajadores inconformes con el capitalismo del proceso de industrialización iniciado en la coyuntura de la guerra mundial, partido que no contaba con el número de miembros requeridos por la propia legislación de 1946, por lo que se incluyó en ésta el artículo 2º transitorio a efecto de estipular que por una sola ocasión se concedería registro a partidos que contaran con 10,000 diez mil miembros en toda la República, siempre que por lo menos en dos terceras partes de las entidades federativas se organizaran con no menos de 300 ciudadanos en cada una. Sin embargo después de las elecciones de 1946 el PCM perdió su registro al no poder comprobar el requisito de los 30,000 miembros establecido en la Ley electoral. Al igual que otros partidos.¹⁴⁸

Para el año de 1952 sólo contaban con registro cinco partidos, el PRI, el PAN, el Partido Popular registrado en 1948 (que posteriormente agregaría a su denominación la palabra Socialista), el Partido Nacionalista de México registrado en 1951 y la Federación de partidos del pueblo Mexicano.

¹⁴⁷ Entendiendo la derecha como una corriente que se propone el mantenimiento del sistema capitalista contra opciones alternativas tales como el socialismo y la izquierda una corriente que postula en general el socialismo como alternativa positiva al capitalismo para superar las condiciones sociales y económicas generadas por éste.

¹⁴⁸ Sirvent Carlos, Coordinador, "Partidos políticos y procesos electorales en México", México, UNAM, 2002, p. 28

En 1964 el Partido Nacionalista de México perdió su registro y el sistema de partidos nacionales quedó compuesto hasta 1978 por cuatro partidos, el PRI, PAN, PPS y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana PARM, fundado en 1954 y registrado en julio de 1957, partido permanente pero de oposición ficticia por su apoyo al PRI. "Es decir un partido de oposición (de derecha) y un partido gobiernista y dos partidos cuya supuesta oposición era funcional al régimen del cual dependían para su subsistencia".¹⁴⁹

Con la reforma de 1977, existía la intención de proporcionarle registro a partidos que representaran nuevas opciones para los electores, ya que el PRI y el régimen se encontraban en crisis, electoralmente el PRI se había deteriorado, la abstención había aumentado gravemente, situación que en un sistema monopartidista significa sin lugar a dudas un "no apoyo" al régimen y no sólo a su partido. No es casual que Echeverría en su campaña electoral, dijera que prefería un voto en contra a una abstención.

Por lo que se sumaron al sistema de partidos, aparte de los cuatro ya señalados, el Partido socialista de los trabajadores PST, el Partido Mexicano de los trabajadores PMT, el Partido Comunista Mexicano PCM y el Partido Demócrata Mexicano PDM.

Con esta reforma de López Portillo se crearon las figuras de los partidos políticos condicionados al resultado de las elecciones obteniendo su registro sólo el PST, el PCM y el PDM, los cuales contendieron en las elecciones internas de 1979 para diputados, por las dos vías que contemplaba la nueva ley electoral: mayoría relativa y representación proporcional, sin embargo el abstencionismo aumento considerablemente.

En 1981 obtuvieron su registro el Partido Revolucionario de los Trabajadores PRT, formado por un frente de organizaciones de izquierda. Surgió también el PSUM

¹⁴⁹ Ibid, p. 29

Partido Socialista Unificado de México (antes el partido comunista Mexicano PCM que cumplía 62 años de vida y posteriormente Partido Mexicano Socialista PMS en 1987), el Partido Socialdemócrata y sufrió cambios también el PST Partido Socialista de los Trabajadores, cambiando su nombre al del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional PFCRN en 1987.¹⁵⁰

En 1984 obtiene su registro el Partido Mexicano de los trabajadores y el 12 de enero de 1988 se constituye formalmente el Frente Democrático Nacional principal fuerza opositora al régimen en toda su historia, conformada por el PARM, PPS, PFCRN y otras organizaciones sin registro, originándose sin duda en este año 1988 las más controvertidas elecciones en varias décadas y las más fraudulentas.

Las elecciones presidenciales de 1988 fue un parteaguas en la historia electoral de México, dando lugar al cambio del sistema de partidos que vive el país en estos momentos. "Se paso –formalmente hablando- del pluripartidismo con partido dominante (en realidad monopartidismo) a un arreglo de pluripartidismo en el que el PRI no parece tener ya los elementos suficientes para recuperar su antiguo papel dominante".¹⁵¹

Para el año de 1994 el sistema de partidos en México quedó conformado por nueve organizaciones con registro: PRI, PAN, PPS, PARM, PFCRN, PDM, Partido de la revolución democrática PRD constituido en 1989, Partido del Trabajo PT registrado en 1993 y el Partido Verde Ecologista de México registrado ese mismo año.

Con la reforma electoral de 1996 se quitó el control del proceso electoral de manos del gobierno (PRI) y se dejó en manos de los ciudadanos (Instituto Federal Electoral).

¹⁵⁰ Ibid p. 41-48

¹⁵¹ Ibid p. 49

En 1997 los partidos con registro eran en PRI, PAN, PRD, PT Y PVEM. En este año el PRI pierde por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, la mayoría calificada en la Cámara de Senadores y el gobierno del Distrito Federal, todo esto producto de la reforma electoral de 1996 del presidente Zedillo.

En el año 2000 la disputa por la presidencia de la República fue entre tres partidos; PRI, PAN y PRD, a pesar de las alianzas de estos con otros, en "Alianza por México" participaron además del PRD, el PT, el Partido Alianza Social PAS, el Partido de la Sociedad Nacionalista PSN y el Partido Convergencia por la Democracia. "Alianza por el cambio" estuvo formada por el PAN y el PVEM. Por separado compitieron el Partido del Centro Democrático, el PARM con un nuevo registro, el Partido Democracia Social y por supuesto el PRI.¹⁵²

Podemos concluir que el sistema de partidos en México es ahora tripartidista. (PAN, PRI, PRD). Ya no existe el sistema de partido dominante. Sin embargo no sólo cambio el sistema de partidos sino también .los propios partidos políticos, ahora más plurales y generales no solo en su composición social sino en sus planteamientos y propuestas que ahora sólo buscan votos y adecuan su discurso político a esta necesidad.

3.3.2. REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El registro de una asociación ciudadana como partido político, es la condición que se impone a los ciudadanos para poder intervenir en los procesos electorales a través de la postulación de candidatos a los cargos de elección popular. (artículo 21.3 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales). Este registro se lleva a cabo ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral (artículo 92.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales).

¹⁵² Ibid, p. 57

El artículo 24.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales precisa cuales son los documentos que deben presentarse fin de poder recibir el registro y que consisten en:

1. Declaración de principios, en el que se vierten sus objetivos y finalidades de índole política, jurídica, social y económica, inscribiendo en ella las obligaciones que el partido contrae frente al gobierno del Estado, el artículo 25.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales establece que apartados debe tener esta declaración de principios.
2. El programa de acción, que debe ser congruente con la declaración de principios, y en el se contienen inscritas las bases y fundamentación sociales, jurídicas, políticas y económicas del partido. Esto es la forma de actuar para alcanzar los fines contenidos en la declaración de principios. El artículo 26.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales señala que aspectos debe contener este documento.
3. Los estatutos que normen sus actividades, los cuales deben también estar apegados a su declaración de principios, el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales precisa los puntos que deben establecerse en los estatutos que son los lineamientos que han de ser observados por los militantes o afiliados a un partido político para poder desarrollar sus actividades y cumplir sus fines.

Aunado a lo anterior los partidos políticos deben demostrar que cuentan con tres mil afiliados en por lo menos diez entidades federativas, o trescientos afiliados en por lo menos cien distritos uninominales (en ambos supuestos se alude a treinta mil afiliados), sin que en algún caso el número de afiliados pueda ser inferior al 0.13 por ciento del Padrón Electoral Federal utilizado en la elección ordinaria anterior a la fecha de solicitud del registro. (artículo 24.1 inciso b) del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales).

3.3.3. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Los partidos políticos como entes con personalidad jurídica propia son titulares de derechos contemplados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, entre ellos podemos señalar los siguientes:

- Derecho a tener una personalidad jurídica. (artículo 22 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, cabe señalar que tendrán personalidad jurídica sólo los partidos políticos registrados en el Instituto Federal Electoral).
- Derecho a participar en las elecciones federales, estatales, distritales, municipales y delegacionales. (artículo 41 fracción I de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que en el texto constitucional sólo se precisa que tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, considerando el constituyente la participación en elecciones federales como un aspecto inherente a la condición de los partidos políticos, sin embargo consideramos que podría adicionarse el artículo 41, fracción I en su párrafo primero, parte final para referirse a todos los niveles de gobierno). (Artículo 36.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales)
- Derecho a que se les asignen diputados y senadores de representación proporcional. Este derecho esta condicionado a que los partidos hayan alcanzado una votación calificada que les permita presumir el apoyo de la ciudadanía consistente en el 2% de la votación total emitida, (artículo 54 fracción II de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos) aunado a lo anterior este derecho en cuanto a diputaciones federales esta también condicionado a que un solo partido no tenga más de 300 diputados

en ambos principios, ni una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados. (artículo 54 fracciones IV y V de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos).

- **Derecho al financiamiento público.** Por ser considerados entidades de interés público los partidos reciben financiamiento por parte del Estado, para llevar a cabo sus actividades, el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos da las bases del financiamiento, estableciendo su finalidad, fija sus límites, y señala los tipos de financiamiento mientras que la razón legal de dicho financiamiento la encontramos en el artículo 36 párrafo 1 inciso c) del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, y en ese mismo ordenamiento en el artículo 49 se precisan otras formas de financiamiento permitidas.
- **Derecho a designar representantes en la jornada electoral.** (artículo 198 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, los cuales deberán ser registrados ante el Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral correspondiente –artículo 201.1 del mismo ordenamiento–)
- **Derecho al acceso a la radio y la televisión.** Consiste en la posibilidad de transmitir por los medios masivos de comunicación sus idearios, programas y plataformas, a fin de tener un acercamiento –indirecto– con el electorado y obtener su apoyo en los procesos electorales. Este derecho fue incorporado con la reforma política de 1977. (artículo 41 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 42.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales). El tiempo de transmisiones se da dentro del periodo que legalmente corresponde al Estado para difundir mensajes y programas, disfrutando cada partido de quince minutos mensuales de este tiempo en cada uno de los medios de comunicación además disfrutan de un programa conjunto mensual que se

transmite dos veces cada mes. (artículo 44.1 y .2 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales)

- Derecho de revisión de las listas nominales de electores. Consiste en la posibilidad que tienen los partidos políticos de revisar y hacer aclaraciones que se consideren oportunas a efecto de depurar las listas y evitar fraudes electorales. (artículo 158 y 159 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales)
- Aunado a lo anterior el artículo 36 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales regula también los siguientes derechos.
- Derecho a participar en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. (artículo 36.1 a)
- Derecho a gozar de las garantías que les confiere la Ley para realizar libremente sus actividades partidistas. (artículo 36.1.b)
- Formar frente y coaliciones, así como fusionarse de acuerdo con las disposiciones del propio ordenamiento. (artículo 36.1 e)
- Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral (artículo 36.1 g)
- Establecer relaciones con organismos y partidos políticos extranjeros siempre y cuando no queden subordinados o dependientes de ellos. (artículo 36.1 j)
- Además tienen derecho de gozar de un régimen fiscal especial que establece la ley electoral misma y otros ordenamientos fiscales. (artículo 41.1 b del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales) y

de disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. (artículo 41.1 c))

Por cuanto hace a las obligaciones de los partidos políticos se encuentran contempladas en el artículo 38 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales y son:

- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos.
- Abstenerse de recurrir a la violencia y a actos que alteren el orden público, perturben garantías o impidan el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.
- Mantener cuando menos el mínimo de afiliados requeridos para su registro tanto en las entidades federativas como en los distritos electorales.
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados.
- Cumplir con 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.
- Contar con domicilio social para sus órganos directivos.
- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación y otra trimestral con carácter teórico.

- Sostener por lo menos un centro de formación política.
- Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en radio y televisión la plataforma electoral del partido y sus candidatos, dedicándole un tiempo que no podrá ser menor del 50% del que les corresponda.
- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programas de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Comunicarle también cambio de domicilio social o de sus integrantes de los órganos directivos.
- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta.
- Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, instituciones públicas, a otros partidos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas.
- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones de carácter religioso en su propaganda.

El incumplimiento grave y sistemático de alguna de estas obligaciones a juicio del Consejo General del Instituto Federal Electoral, produce la pérdida del registro del partido nacional, aún cuando esa resolución es objeto de impugnación ante el Tribunal Electoral.

3.3.4 COALICIONES, FRENTES Y FUSIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS.

La coalición de partidos es "una figura jurídica regulada por el Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales en virtud de la cual se permite que dos o más partidos postulen un mismo candidato a un cargo de elección popular, uniendo sus fuerza en el ámbito electoral"¹⁵³. (artículo 56.2)

Por frente de partidos políticos se entiende "la figura jurídica que se actualiza cuando dos o más partidos políticos se unen para llevar adelante una actividad no electoral, a fin de alcanzar objetivos políticos o sociales realizando conductas colectivas y comunes para tal situación."¹⁵⁴ (artículo 56.1)

La diferencia entre estas dos figuras radica en que la primera se da para aspectos electorales, en tanto la segunda es una unión para otro tipo de actividades distintas a la electoral.

La fusión de partidos políticos "es la unificación de dos o más de estos institutos, a fin de que se cree uno sólo, ya sea con la denominación de uno de los partidos que se fusionan o con una nueva denominación."¹⁵⁵ (artículo 56.3)

Los procedimientos para llevar a cabo los frentes, coaliciones y fusiones los señala en su Título cuarto el Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, en sus artículos del 56 al 65.

3.3 CÁMARA DE DIPUTADOS.

En México, cada diputado representa constitucionalmente a la nación. (artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

¹⁵³ Castillo del Valle, Alberto del. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003, p. 91

¹⁵⁴ *Ibid*, p. 92

¹⁵⁵ *Ibid*.

La Cámara de diputados se integra por 500 representantes, electos en su totalidad cada tres años. De los 500 diputados, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, en tanto que los otros 200 lo son por el principio de representación proporcional. (artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Renovándose en su totalidad cada tres años (artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3.4.1 BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Título tercero, Capítulo II, Sección I, "De la elección e instalación del Congreso" las siguientes bases:

3.4.1.1 DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA

La elección de los 300 diputados federales por el principio de la mayoría relativa se realiza en igual número de distritos uninominales. La distribución de los 300 distritos entre las 32 entidades federativas se determina en función del porcentaje de la población que reside en cada una de ellas sobre el total nacional, para lo cual se deben considerar los resultados del censo de población y vivienda, que en México se realiza cada diez años. (artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Es importante mencionar que el último censo de población se llevó a cabo en 1990 y que sobre esta base se procedió durante 1996 a realizar el proceso de redistribución (reasignación de los 300 distritos uninominales entre las 32 entidades federativas), que se utilizará durante las elecciones federales de 1997 y las subsecuentes, hasta que se lleve a cabo un nuevo censo, en los términos fijados por la ley.

También es importante destacar que, tal como se ha indicado, de conformidad con el artículo 53 de la Constitución, bajo ninguna circunstancia la representación de una entidad federativa podrá ser menor de dos diputados de mayoría; esto es, deberá comprender cuando menos dos distritos uninominales.

El criterio para la asignación de curules por el principio de mayoría relativa se fundamenta, como se ha señalado previamente, en el mayor número de votos obtenido por una fórmula de candidatos (titular y suplente) en la elección por el distrito correspondiente.

3.4.1.2 DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional se realiza al dividir el territorio nacional en circunscripciones plurinominales. En la actualidad existen cinco circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales se elige por igual a 40 diputados. (artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Para que un partido político pueda participar en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, esto es, para registrar una lista regional de candidatos por cada circunscripción plurinomial, debe acreditar previamente que ha registrado candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en cuando menos 200 de los 300 distritos uninominales. (artículo 54 fracción I)

Si cumple con este requisito, el partido político puede proceder al registro de sus listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales.

Estas listas regionales son cerradas y bloqueadas, esto es, el orden de las candidaturas es invariable, por lo tanto, el elector no tiene opción de eliminar candidaturas o alterar su orden de presentación. Cabe señalar que en el contexto de la discusión sobre la reforma electoral son principalmente estas listas el blanco de crítica, argumentando que los candidatos que aparecen son impuestos por los partidos y anónimos para el elector.

En Latinoamérica, la regla general es que los candidatos a legisladores de representación proporcional sean postulados en listas cerradas y bloqueadas. Hay casos como el de Perú en donde la elección de diputados nacionales se realiza mediante lista cerrada pero desbloqueada, dando al elector un voto preferencial opcional para votar por los dos candidatos de su preferencia de los incluidos en la

lista. En Europa lo regular son las listas desbloqueadas y por ejemplo en Finlandia se da el caso de lista abierta donde se vota por candidatos individuales y no por listas integradas por partidos y en Suiza se utiliza el "panachage" o voto combinado, en donde se le permite al elector votar por candidatos de diferentes partidos.¹⁵⁶

Una vez realizados los comicios, los partidos políticos contendientes tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. (artículo 54 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3.4.1.3 BASES Y REGLAS PARA SU ASIGNACIÓN

Al fijar las bases a las que se sujeta la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el consecuente sistema de asignación por listas regionales, la Constitución Política prescribe que para que un partido obtenga el registro de sus listas regionales debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 de los 300 distritos uninominales.

Asimismo, dispone que para adquirir el derecho a que le sean atribuidos diputados de representación proporcional, todo partido político debe alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Sobre esta base, la Constitución Política ordena en el artículo 54 fracción III que al partido político que cumpla con los dos requisitos anteriores se le asignen diputados de representación proporcional de acuerdo con su votación nacional y, en principio, de manera independiente de las diputaciones de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos.

¹⁵⁶ Nohlen, Dieter. "Sistemas electorales, parlamentarios y presidenciales", op. Cit. Pp. 168-172

Es importante hacer notar que el texto constitucional incorpora un mandato respecto a la integración de la Cámara de Diputados al disponer que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, es decir, sumados los de mayoría relativa y de representación proporcional. (artículo 54 fracción IV).

Adicionalmente, es necesario destacar que como resultado de la reforma aprobada en 1996, se incorpora al texto constitucional una disposición especialmente novedosa y relevante orientada a garantizar una mayor proporcionalidad en la relación votos-escaños, al prescribir que, como regla general, un partido político no 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. (artículo 54 fracción V).

La propia norma constitucional prevé como situación excepcional a la aplicación de esta base, aquella en la que un partido político obtenga, por sus triunfos de mayoría relativa en distritos uninominales, un porcentaje de curules sobre el total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%, único caso en que no se aplicaría la disposición de referencia.

De esta forma, los principios de pluralidad y proporcionalidad en la integración partidista de la Cámara de Diputados quedan asegurados, en primer término, por un límite máximo de representación de la fuerza de mayoría que en ningún caso puede ser superior al 60% de los escaños, pero también, por el hecho de que, como regla general, en ningún caso el eventual nivel de sobrerepresentación de un partido político puede ser superior al 8% en la relación votos-escaños

Queda plenamente ratificado que ningún partido político podrá contar por sí solo con la mayoría calificada de dos tercios de los escaños de la Cámara de Diputados (333) requerida para introducir cambios o adiciones al texto constitucional. Desde 1993, toda reforma constitucional debe ser resultado de un proceso de concertación y acuerdo pluripartidista, o que al menos involucre a dos

fuerzas políticas distintas, cuya suma de votos implique la mayoría calificada requerida.

Muchas de las propuestas de reforma en materia electoral se encuentran directamente relacionadas con la Cámara de diputados, por ejemplo las que versan sobre el número de diputados que actualmente integran la Cámara, número de rondas o vueltas para su elección y su reelección, cuya trascendencia repercute en toda la composición del sistema electoral mexicano, por lo que será en el siguiente capítulo donde se abordaran de manera más puntualizada.

3.5 CÁMARA DE SENADORES

Por lo que hace a la Cámara de Senadores, su integración también se da bajo el sistema electoral mixto, al existir 64 senadores por los principios de mayoría relativa, dos por cada entidad federativa y el Distrito Federal, 32 de representación proporcional electos por una lista plurinominal nacional y 32 de primera minoría, uno por cada entidad federativa que se asigna al partido que haya quedado en segundo lugar en la contienda electoral respectiva. Renovándose en su totalidad cada seis años. (artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Cabe señalar que no existe un límite para que un partido político esté representado en la Cámara de Senadores, por lo que puede llegar a ocurrir que un solo partido obtenga más de 64 senadores (todos los de mayoría relativa, más los de representación proporcional que le correspondan).

3.5.1 BASES CONSTITUCIONALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Título tercero, Capítulo II, Sección I, "De la elección e instalación del Congreso" las siguientes bases:

3.5.2 SENADORES POR REPRESENTACION PROPORCIONAL.

Al igual que ocurrió en 1993, el procedimiento de integración del Senado de la República volvió a ser objeto de importantes modificaciones durante el proceso de reforma constitucional concluido en 1996.

Aunque se mantuvo en 128 el número total de representantes que lo conforman (disposición incorporada en 1993), se alteraron significativamente los principios para su elección, especialmente por el hecho de que por vez primera se introdujo el principio de representación proporcional para estos efectos.

Una primera consecuencia es que el principio de representación paritaria de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, que tradicionalmente había caracterizado la conformación del Senado, deja de aplicarse en todo su rigor y extensión, pues ahora sólo 96 de los 128 senadores responden plenamente a esta lógica, en tanto que los 32 restantes serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional.

En segundo término, además de que la representación paritaria de las entidades federativas se aplica sólo a 96 de los 128 senadores, al corresponderle a cada una de ellas la elección de tres senadores, tenemos ahora que dos de ellos serán elegidos en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa (anteriormente eran tres), en tanto que el tercero será asignado a la primera minoría, es decir, a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, ocupe la segunda posición por el número de votos obtenidos en la entidad de que se trate (se conserva esta fórmula que fue incorporada por la reforma constitucional de 1993).

En esta lista plurinominal para todo la República Mexicana, los partidos políticos inscriben treinta y dos candidatos (artículo 56 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), debiéndose seguir las bases para su asignación que al efecto establece el Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales, estableciendo el artículo 178.5 que se registraran listas plurinominales que presenten los partidos políticos o coaliciones que acrediten haber inscrito formulas para ambos senadores por el principio de mayoría relativa, en cuado menos veintiún entidades federativas. Mientras que el artículo 18 refiere que solamente se asignan senadores por este principio a los partidos que hayan obtenido cuando menos el dos por ciento de la votación total emitida para la lista correspondiente. Señalando el mismo artículo que se empleará la fórmula de proporcionalidad pura, la cual se conforma de dos elementos: cociente natural que es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre treinta y dos, en la inteligencia de que la votación nacional emitida es el resultado de restar a la votación total emitida, los votos nulos y los correspondientes a los partidos que no hayan obtenido al menos el dos por ciento de la votación (artículo 12.2) y el otro elemento es el resto mayor que es el remanente más alto entre los restos de la votación correspondiente a cada partido, que se presenta solamente después de que se ha hecho la asignación de senadores por este principio, tomando como base el cociente natural (artículo 18.4). Conforme a esta fórmula la distribución de la asignación de senadores por representación proporcional, se basa en la votación nacional emitida y se hace considerando el orden que tengan los candidatos en la lista nacional.

3.5.3 SENADORES DE PRIMERA MINORÍA.

Este sistema de primera minoría, es otro de los sistemas electorales utilizados en México, exclusivamente en la Cámara de Senadores, como ya se señaló esta primera minoría representa a la segunda fuerza electoral en cada entidad federativa, por lo tanto se otorga un curul al partido que por si mismo haya obtenido el segundo lugar en la votación.

Por tanto será senador el candidato registrado en primer lugar en la fórmula presentada por el partido político que haya obtenido el segundo lugar en la contienda electoral, en el entendido de que cada partido participa con el registro de dos candidatos propietarios para el Senado, inscribiéndolos en orden de prelación, por lo que se le asigna el curul al candidato que aparece en primer término.

La diferencia entre los senadores de representación proporcional y primera minoría es evidente toda vez que la ciudadanía si sufraga por los primeros, pero no por los segundos.

3.5.4 COMENTARIOS EN RELACION A LAS CRITICAS AL SISTEMA DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA CÁMARA DE SENADORES.

Las principales críticas a este sistema van dirigidas a objetar principalmente el efecto que produce la aplicación de la lista nacional en una posible alteración del equilibrio representativo de las entidades federativas.

Esto es, en las listas de los distintos partidos se acreditaran senadores provenientes de una misma entidad, lo que equivale a que algunas entidades, para todo efecto práctico y atendiendo al origen o arraigo que sienta cada candidato hacia cierta entidad federativa, cuenten con una mayor representación que otras en el Senado.¹⁵⁷

En virtud de que originalmente, conforme a la teoría política tradicional del federalismo, los senadores representan a las entidades federativas y a ellos corresponde el garantizar el pacto federal y mantener el equilibrio entre las entidades para que unas no dispongan de más peso en determinadas decisiones.

¹⁵⁷ Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México". México, UNAM, 1997, p. 146

En contra de esta postura algunos autores acuden al derecho comparado para demostrar que senados como el canadiense o el alemán no recogen una representación paritaria de los Estados.

Actualmente nos parece que el sentido de la función del Senado más que representar a las entidades federativas, se enfoca en facultades generales y específicas que establece la Constitución. No hay que olvidar que nuestro federalismo es una copia del de Estados Unidos de América, en el que hay una unión de estados libres y soberanos mediante un pacto, estamos de acuerdo de que el federalismo en México es una decisión política fundamental que debe ser preservada y fortalecida, sin embargo coincidimos con los autores que piensan que las reformas en las que se incluyeron a los senadores de representación proporcional son acertadas, ya que se permite que miembros de otros partidos políticos representantes de la pluralidad social del país intervengan en las decisiones en las que el Senado tiene facultades constitucionales. Esto se traduce en un senado más democrático y plural con una función diferente a la que su sentido histórico le da.

3.6 PRESIDENCIA

El ejercicio del Poder Ejecutivo Federal es unipersonal, esto es, se deposita en un solo individuo: el Presidente de la República. (artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Su elección se realiza en forma directa y por sufragio universal.

Por mandato constitucional, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe ser electo cada seis años por el principio de mayoría relativa; esto significa que obtendrá el triunfo el candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total emitido, independientemente del porcentaje que éste represente de dicho total.

3.6.1 BASES CONSTITUCIONALES.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el Título tercero, Capítulo III, "Del Poder Ejecutivo" las siguientes bases:

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral. (artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

3.6.2 REQUISITOS E IMPEDIMENTOS

La Constitución Política prevé en su artículo 82 los requisitos que deben acreditar los candidatos a la Presidencia de la República:

- Ser mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años. mexicano.
- Tener 35 años cumplidos al día de la elección;
- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección.

El mismo artículo constitucional establece dos impedimentos temporales o relativos:

- Estar en servicio activo en caso de pertenecer al Ejército;
- Ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento del Distrito Federal; Procurador General de la República, o Gobernador de alguna entidad federativa.

Estos impedimentos dejan de surtir efecto si el interesado se separa del cargo seis meses antes del día de la elección.

Finalmente, para acceder a la Presidencia de la República se establecen como impedimentos absolutos o permanentes:

- La pertenencia al estado eclesiástico o al ministerio de algún culto.
- La ocupación previa del cargo, ya sea por elección popular o en carácter de interino, provisional o sustituto.

3.6.3 AUSENCIA DEL PRESIDENTE ELECTO

La propia Constitución Política prevé los casos excepcionales en los que, por falta o ausencia absoluta del Presidente electo, se recurrirá a otros métodos de elección para asegurar la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo. En este sentido se establecen dos supuestos diferenciados:

Si la ausencia del Presidente ocurre en los dos primeros años del periodo para el cual fue elegido, el Congreso procederá a la designación de un Presidente interino o provisional, según corresponda. (artículo 84 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Si al momento de producirse la falta absoluta del Presidente el Congreso se encuentra en sesiones, éste debe constituirse en Colegio Electoral y nombrar, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino. Adicionalmente, 10 días después de la designación del Presidente interino, debe hacer una convocatoria a elecciones para elegir al Presidente que deberá concluir el mandato sexenal, debiendo mediar, entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de 14 ni mayor de 18 meses.

Si el Congreso no estuviese en sesiones al momento de producirse la falta absoluta del Presidente, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y deberá convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso para que este, a su vez, designe al Presidente interino y expida la convocatoria a elecciones en los mismos términos y plazos señalados.

Y el segundo supuesto contemplado en el párrafo tercero del artículo 84 constitucional, se da si la ausencia ocurre en los últimos cuatro años del mandato sexenal, el Congreso de la Unión constituido en Colegio Electoral designará un Presidente sustituto para concluir dicho mandato.

En caso de que el Congreso no se encontrase sesionando, la Comisión Permanente designará un Presidente provisional que estará en funciones mientras se convoca a sesión extraordinaria del Congreso para que este se erija en Colegio Electoral y realice la elección del Presidente sustituto.

En cuanto a la presidencia de la República en México, el debate en materia de reformas electorales tiene dos temas fundamentales: la reelección y el sistema de elección. Por lo que respecta a la no reelección presidencial la mayoría de los autores coincide en que en el caso mexicano esta figura ha demostrado su funcionamiento, por lo que no han existido intentos serios por modificarla. Además las razones históricas de la misma y de los ejemplos de dictaduras en Latinoamérica son suficientes para desalentar cualquier iniciativa en este sentido. Por lo que respecta a segundas vueltas electorales para la elección del ejecutivo federal y locales, este tema se abordará en el siguiente capítulo.

3.7 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, integrado por el Poder Legislativo de la Unión, por los partidos políticos nacionales y por los ciudadanos, que tiene encomendada la tarea de organizar elecciones, a fin de que se renueve el elemento humano de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sin que dependa de los Poderes Clásicos del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).¹⁵⁸

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en

¹⁵⁸ Castillo del Valle, Alberto del. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003, p. 96.

1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

3.7.1 ANTECEDENTES.¹⁵⁹

Desde el inicio del México independiente, la organización de las elecciones estaba a cargo de los alcaldes y los jefes políticos locales y regionales, quienes imponían a discreción las prácticas y las reglas propias para llevarlas a cabo. No fue sino

¹⁵⁹ <http://www.ife.org.mx> 30 de abril de 2005.

hasta 1946, cuando se federalizó la estructura electoral con la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Simultáneamente se crearon, las comisiones locales electorales y el consejo del padrón electoral.

En 1951 se facultó a la Comisión para arbitrar el registro de nuevos partidos políticos y para emitir constancias de mayoría y en 1973 se creó la Comisión Federal Electoral en cuya conformación participaban, con voz y voto, todos los partidos registrados. Ese mismo año el Registro Nacional de Electores se volvió una entidad autónoma.

Cuatro años más tarde, en 1977, se expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, cuya principal aportación fue la de permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas antes "proscritas" y propició su representación en los órganos legislativos. Se modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados —ya fuere bajo la figura de registro condicionado o definitivo— en igualdad de condiciones; de este modo la Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

Finalmente, en 1987 se llevó a cabo una nueva reforma que introdujo el criterio de la representación proporcional en la integración del órgano electoral; de este modo, para organizar las elecciones de 1988, el PRI contaba con 16 representantes, en tanto que los representantes del Ejecutivo y el Legislativo junto con los demás partidos políticos sumaban 15 asientos en la Comisión Federal Electoral.

En 1989, después de los cuestionados comicios del año anterior, se emprendió una nueva reforma a la Constitución y en agosto del año siguiente se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales el cual dio lugar la

creación del Instituto Federal Electoral como un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, depositario de la autoridad electoral, misma que, sin embargo, estaba supeditada a los poderes Ejecutivo y Legislativo ya que el texto constitucional de 1989 establecía que la organización de las elecciones era una función estatal a cargo de dichos poderes con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos.

A este nuevo órgano electoral se le confirió la responsabilidad de contribuir al desarrollo de la vida democrática; preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, y coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura cívica democrática.

Además, a diferencia de los organismos electorales que le precedieron, cuyas actividades eran temporales, se determinó que el Instituto Federal Electoral tuviese un carácter permanente.

En el Instituto Federal Electoral se concentraron por primera vez funciones que antes estaban aisladas y dispersas o que ni siquiera estaban consideradas, tales como: la actualización permanente del padrón electoral (el Registro Federal de Electores quedó integrado a la estructura del Instituto Federal Electoral); el registro de partidos políticos, sus plataformas y candidatos; asegurar a los partidos el disfrute de sus prerrogativas; la organización de la jornada electoral; el cómputo de las votaciones y la entrega de constancias de mayoría; la capacitación electoral y la educación cívica, así como la implantación y desarrollo del servicio profesional electoral.

Con la reforma electoral de 1996 se quitó el control del proceso electoral de manos del gobierno (PRI) y se dejó en manos de los ciudadanos (Instituto Federal Electoral), al otorgarle completa autonomía política a este organismo, en virtud de la salida del Secretario de Gobernación de la presidencia de dicho instituto.

3.7.2 FUNDAMENTO JURÍDICO.

En forma primaria, es el artículo 41 fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que regula al Instituto Federal Electoral. Así como el Libro Tercero del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales.

La Constitución en el artículo 41 fracción III dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. **CERTEZA.** Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

2. **LEGALIDAD.** Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

3. **INDEPENDENCIA.** Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. **IMPARCIALIDAD.** Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

3.7.3 ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

Directivos: Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.

Técnico-ejecutivos: Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.

Vigilancia: Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

3.7.3.1 ÓRGANOS DE DIRECCIÓN (CONSEJOS)

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32

Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

3.7.3.2. ÓRGANOS EJECUTIVOS Y TÉCNICOS

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

3.7.3.3. ÓRGANOS DE VIGILANCIA.

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

3.7.4 ACTIVIDADES FUNDAMENTALES

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y listas de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.

- Cómputo de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.

Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

3.8 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Es última instancia en la calificación de las elecciones de diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal que conoce y resuelve aquellas impugnaciones que con motivo de la elección presidencial se interponen, realiza el cómputo final y formula, en forma definitiva e inatacable, tanto la declaración de validez de la elección; como declaración de Presidente electo.

3.8.1 ANTECEDENTES ¹⁶⁰

Una característica singular de la democracia en México durante la última década ha sido la evolución de sus instituciones políticas y de los ordenamientos legales que regulan los procesos electorales.

La reforma política de 1986, entre otras innovaciones, estableció por primera vez la creación de un Tribunal en esta materia, denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral. Definido como un órgano autónomo de carácter administrativo, esta institución constituyó en su momento, un avance en el perfeccionamiento del sistema electoral regido por el Derecho.

De la reforma de 1990 se destaca la creación del Tribunal Federal Electoral, en lugar del anterior Tribunal de lo Contencioso Electoral, que fue definido en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como el órgano

¹⁶⁰ <http://www.trife.gob.mx/> página consultada en fecha 30 de abril de 2005.

jurisdiccional autónomo en materia electoral, encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujetaran al principio de legalidad.

Después de celebrarse el proceso electoral federal de 1991, las diversas fuerzas políticas del país procedieron a revisar minuciosamente el marco constitucional y legal de los procesos electorales, para lo cual, los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, identificaron sus puntos de consenso y disenso a fin de concertar las reformas a la Constitución General que habrían de aprobarse en septiembre de 1993. Posteriormente, el Congreso de la Unión modificó y adicionó diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esta reforma trajo consigo cambios importantes, entre los que se destacan, la desaparición de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la sustitución del sistema de auto calificación por el de heterocalificación, el cual quedó como atributo de los órganos del Instituto Federal Electoral, y se estableció que en caso de controversia, correspondería al Tribunal Federal Electoral la función de dar la resolución final sobre las elecciones de diputados, senadores y asambleístas. Asimismo, se creó la Sala de Segunda Instancia del Tribunal y fueron ampliadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, de elección de diputados y senadores.

Como resultado de la experiencia de los comicios federales de 1994, durante los años 1995 y 1996, se llevó a cabo una amplia consulta pública sobre reforma electoral y la concertación de los partidos políticos nacionales, a través de la cual se convocó a los ciudadanos, los propios partidos políticos, asociaciones políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas para que expresaran sus opiniones y propuestas en esta importante materia, tendientes a superar los problemas enfrentados y asimismo a perfeccionar métodos y procedimientos.

Estos trabajos concluyeron con la aprobación por consenso de las cuatro fracciones parlamentarias de los partidos políticos con representación en el

Congreso de la Unión, de las reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

La reforma comprendió la modificación y adición a distintos artículos de nuestra ley fundamental, dentro de la cual, sin desconocer la importancia de todas ellas, se destacan únicamente aquellas que se encuentran exclusiva y directamente vinculadas al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual sustituyó al Tribunal Federal Electoral; entre las funciones que destacan se encuentran:

- Fortalecimiento del sistema de medios de impugnación, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.
- Modificación del mecanismo a través del cual se lleva a cabo la calificación de la elección de Presidente de la República, correspondiendo ahora al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, realizar el cómputo, calificar y hacer la declaración de Presidente electo.
- Incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- Fortalecimiento de la estructura orgánica del Tribunal Electoral, con la creación de la Sala Superior, integrada por siete Magistrados Electorales y Salas Regionales en las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país, desapareciendo en consecuencia, las Salas Central y de Segunda Instancia.
- Reconocimiento del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

- Ratificación de la competencia del Tribunal Electoral, para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, así como la de resolver los conflictos laborales que se presenten entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores y los que ocurran entre el Tribunal Electoral y quienes le prestan sus servicios.
- Ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal, al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- Modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, al establecerse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propondrá a la Cámara de Senadores; anteriormente correspondía al Poder Ejecutivo hacer las propuestas correspondientes a la Cámara de Diputados.
- Otorgamiento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por primera vez en la historia política de nuestro país de competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral.

Atendiendo a la reforma constitucional a que se viene haciendo referencia, se realizó un número importante de modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, para adecuarlos a la nueva normativa, y se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, habiéndose publicado el Decreto correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de noviembre de 1996.

3.8.2 FUNDAMENTO JURÍDICO.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Título tercero, Capítulo IV, "Del Poder Judicial" artículo 99, nos da las bases del Tribunal Electoral, señalando su estructura, organización y competencia.

3.8.3 ELECCIÓN DE MAGISTRADOS

Con el objeto de garantizar la especialización, imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función jurisdiccional, la reforma constitucional de 1996 recoge una demanda reiterada de los partidos políticos, al modificar el Sistema de Elección de los Magistrados Electorales de las Salas Superior y Regionales, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las reglas y el procedimiento correspondientes que señale la ley, modificando el anterior Sistema de Elección de los Magistrados, en el cual al Poder Ejecutivo Federal correspondía proponer a la Cámara de Diputados su designación.

Los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior deben satisfacer los requisitos que establece la ley, que son mayores a los que se exigen para ser

Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y duran en su encargo diez años improrrogables.

Los Magistrados Electorales que integran las Salas Regionales deben satisfacer los requisitos que señala la ley, que son mayores a los que se exigen para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito y duran en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

3.8.4 SISTEMAS DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Los medios de impugnación son los mecanismos jurídicos consagrados en las leyes para modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones en materia electoral que no se apeguen a Derecho.

En materia electoral, la Constitución ordena el establecimiento de un Sistema de Medios de Impugnación de los que conocerán el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El propósito de dicho sistema es dar definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de constitucionalidad y legalidad.

El Tribunal Electoral conoce únicamente de aquellos medios de impugnación que las partes legitimadas presenten en los plazos y términos que señala la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y que son los siguientes:

- El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica, en los asuntos políticos del país;

- El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas; y

El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

3.8.5 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

SALA SUPERIOR

La Sala Superior se integra con siete magistrados electorales y tiene su sede en el Distrito Federal. Basta la presencia de cuatro magistrados para que pueda sesionar válidamente y sus resoluciones se toman por unanimidad, mayoría calificada, en los casos expresamente señalados en las leyes, o bien mayoría simple de sus integrantes.

Tiene competencia, con fundamento en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores, y Presidente, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional electoral, medio de control constitucional en la materia. Además de los conflictos laborales de funcionarios electorales.

SALAS REGIONALES

El Tribunal Electoral cuenta con cinco Salas Regionales, mismas que son 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 y su sede es la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos y la ley de la materia. Con base en lo anterior en la ciudad de Guadalajara se encuentra la cabecera de la I circunscripción; en Monterrey la II; en Xalapa la III; en el Distrito Federal la IV, y en Toluca la V.

Cada una de las Salas Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, tiene competencia (artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) para conocer y resolver, de impugnaciones a las elecciones federales de diputados, senadores y Presidente, así como en única instancia, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Debido a las características y dimensiones geográficas de México y con el objeto de descentralizar la impartición de justicia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funciona con una Sala Superior y cinco Salas Regionales:

La Sala Superior es permanente mientras que las Salas Regionales funcionan únicamente durante el año de las elecciones.

La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral, está a cargo de una Comisión de Administración, que se integra por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la preside, un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación, así como por tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal.

La Secretaría General de Acuerdos es el órgano a cuyo titular se encomienda fundamentalmente la atribución de autorizar, con su firma, las actuaciones de la Sala como órgano colegiado y de los Magistrados Instructores en lo individual, en el ejercicio de las atribuciones que les encomienda la legislación constitucional federal, la electoral ordinaria y la orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Igualmente, considerando su estructura con una Subsecretaría General de Acuerdos, el Secretariado Técnico, la Oficialía de Partes, la Oficina de Actuarios y el Archivo Jurisdiccional, la Secretaría General de Acuerdos es el órgano

encargado de recibir todas las promociones, comunicaciones y correspondencia jurisdiccional, dar cumplimiento a los acuerdos de turno emitidos por el Presidente del Tribunal, notificar los autos, acuerdos y sentencias de la Sala Superior y los Magistrados Instructores, expedir cuantas certificaciones sean indispensables y, finalmente, organizar el archivo de los expedientes jurisdiccionales de todo el Tribunal (Sala Superior y Salas Regionales), supervisar su preservación y consulta, así como su posterior remisión al Archivo General de la Nación.

En síntesis, es función de la Secretaría General de Acuerdos coadyuvar con el Presidente del Tribunal, la Sala Superior y los Magistrados Electorales, en el cumplimiento de las funciones que el sistema jurídico aplicable les atribuye.

3.8.6 COMPETENCIA.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las funciones más importantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son resolver en forma definitiva e inatacable sobre:

- a) Las Impugnaciones en las elecciones federales de Diputados y Senadores.
- b) Las impugnaciones que se presenten sobre la elección del presidente de la República, las cuales serán resueltas en única instancia por la Sala Superior del Tribunal.
- c) Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales.
- d) Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de los Estados de la República, para

organizar y calificar los comicios o resolver controversias, debiendo cumplirse los requisitos legales que correspondan.

- e) Las impugnaciones de actos y resoluciones que afecten los derechos políticos electorales de los ciudadanos, por ejemplo: votar, ser votado, afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos de México.
- f) Los conflictos o diferencia laborales entre el Tribunal y sus servidores.
- g) Los conflictos o diferencias entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, y
- h) El determinar e imponer las sanciones en materia electoral.

Así mismo el Tribunal Electoral se encuentra facultado para realizar el computo final de la elección de Presidente de la República, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo.

CAPITULO IV. **DEBATES Y PROPUESTAS** **PARA EL DESARROLLO DEMOCRÁTICO DEL PAÍS.**

Como hemos observado el sistema electoral mexicano ha experimentado innumerables transformaciones, en el marco de la transición democrática que vive el país, y con motivo del esfuerzo de modernización política y legislativa que han venido desarrollando desde 1990 todos los actores políticos e institucionales en materia electoral, el sistema político electoral mexicano se ha venido perfeccionando a través de sucesivas reformas de orden constitucional y legal, la última de las cuales se produjo en 1996, año en el que se consolidaron las instituciones y procedimientos que actualmente rigen la vida política y electoral del país.

No debe pasar desapercibido que las reformas electorales tienen impacto directo sobre la vida política del país, es a través de éstas que se diseña el propio sistema electoral y de partidos, sirviendo para fortalecer los órganos y procedimientos electorales, brindándole confianza al electorado.

En este proceso de transición que los estudiosos del tema llaman "la teoría de la consolidación de la democracia", se ha avanzado de manera significativa, las reformas estudiadas en el capítulo anterior han derivado en un sistema de partidos competitivo, una composición del Congreso más equilibrada, procesos electorales más confiables e instituciones más imparciales.¹⁶¹

A partir de las últimas reformas en esta materia se han sucedido en nuestro país tres procesos electorales federales y un gran número de comicios locales, de los cuales han surgido invaluable experiencias para perfeccionar cada vez más la normatividad electoral y para tener procesos mejor organizados y austeros. De lo

¹⁶¹ Sin embargo no todo cambio fue de carácter positivo, como ejemplo citemos tan solo la supresión de las asociaciones políticas que son un complemento del sistema de partidos, las cuales durante casi siete años fueron suprimidas de la ley de manera abrupta, error reconocido y enmendado en las reformas de 1996.

anterior se desprende que en el contexto actual del Sistema Electoral mexicano, deben seguirse construyendo reglas competitivas adecuadas e incluyentes para todas las fuerzas políticas.

En este contexto es frecuente escuchar las denuncias ciudadanas y de los medios de comunicación respecto de la corrupción pública experimentada en el país en las últimas décadas, principalmente con los partidos políticos, esto constituye una de las causas tanto de la limitada "democracia" en México

Las transformaciones que México ha venido experimentando a lo largo de estos últimos años en el plano electoral nos han dado muestras suficientes del importantísimo papel que está llamado a desempeñar el Sistema electoral y los sistemas de partidos políticos en la consolidación de la democracia en México.

4.1 NECESIDAD DE LA REFORMA ELECTORAL.

En la Cámara de Diputados existen más de 60 iniciativas de reforma en materia electoral en cinco comisiones distintas. Durante las legislaturas LVII y LVIII del Congreso de la Unión, surgidas de los comicios federales de 1997 y 2000, los legisladores de los diversos partidos y grupos parlamentarios presentaron un sinnúmero de iniciativas en materia electoral que en su conjunto integran un valioso acervo de propuestas y proyectos .

De la misma manera, a lo largo de la actual LIX Legislatura, se han presentado ya un considerable número de iniciativas electorales que vale la pena analizar de manera integral en el marco de una reforma en materia electoral.

El sistema electoral Mexicano actualmente enfrenta el desafío que le impone la vorágine de contiendas electorales en las que el dinero se ha convertido de manera peligrosa en el factor que determina el resultado final de los comicios. La competencia entre los partidos políticos esta regida en la actualidad más que por la legislación electoral por las leyes de la mercadotecnia, predomina el rating, los spots en horarios televisivos triple A, las encuestas y el manejo de asesores de

imagen y estrategia política. Aunado a esta problemática se encuentra también el alto costo económico que convierte a los procesos electorales mexicanos en los más caros del mundo.

Otra de las principales problemáticas actuales radica en las precampañas, ya que sin una legislación que las regule y aprovechándose de las lagunas jurídicas al respecto, se vulneran los mecanismos de vigilancia electoral establecidos en la ley electoral, como ejemplo claro tenemos los escándalos del Pemexgate y Amigos de Fox, surgidos durante la campaña presidencial del año 2000, el gran riesgo lo representa este flujo irregular de millonarios recursos de origen privado, que pervierten completamente nuestro sistema político electoral.

En medio de los escándalos por los videos, el Ejecutivo y diputados del PRD y PRI buscan con iniciativas de reforma electoral acabar con el círculo perverso que genera la falta de regulación de precampañas y el cada vez más preocupante financiamiento privado de los comicios.

Sin embargo es necesario preguntarnos ¿es necesaria la reforma en materia electoral?, ¿qué tanto la falta de una nueva reforma electoral puede poner en riesgo que la próxima elección presidencial se dé por cauces ordenados?, al respecto los políticos y especialistas manifiestan que el actual sistema electoral se ha agotado y por tanto resulta necesaria la reforma para garantizar la equidad y transparencia de los próximos comicios del 2006. Señala al respecto el Diputado del PRI José Alberto Aguilar Iñárritu: "es evidente que México conquistó la alternancia electoral, pero de ninguna manera ha construido el régimen democrático que supone el pleno funcionamiento de la política una vez conquistado el régimen de la alternancia".¹⁶²

Cabe señalar que la reforma electoral de 1996 fue presentada en su momento como "La reforma electoral definitiva", afirmando que con ella se estaba

¹⁶² Ponencia del Diputado José Alberto Aguilar Iñárritu en el Foro de "Análisis de las iniciativas de reforma electoral" celebrado en abril de 2004. Foro Jurídico, México, abril 2004, p. 12

consolidando el sistema electoral mexicano. Sin embargo al paso del tiempo y de las propias experiencias en los procesos electorales vividos de esa fecha a la actualidad, vemos que esa reforma no fue definitiva y que si existen aspectos que deben ser normados nuevamente, recordemos que las normas son siempre perfectibles y, desde la óptica de quienes pugnan por una agenda democrática, habría que impulsar todos aquellos cambios que redunden en la extensión de los derechos ciudadanos y en la transparencia de todos los procedimientos electorales.

Ahora bien las siguientes preguntas que surgen serían ¿qué puntos debe abarcar la reforma en materia electoral? ¿qué tanto más puede aportar la reforma electoral hoy a la consolidación de nuestra transición? Al respecto los especialistas en temas electorales, tanto legisladores como académicos coinciden en que la reforma electoral tiene que ver con los recursos que reciben los partidos, con los medios de comunicación, con la duración de las campañas, con el voto de mexicanos en el extranjero, con el número de diputados y senadores, con los tiempos del Estado (como se usan y se contratan), con la reelección, etc.

Sin duda una de las principales demandas tiene que ver con reducir el elevado costo de nuestro sistema electoral, principalmente en el renglón del financiamiento público de los partidos (de ahí que no avancen las reformas al respecto, puesto que hablarle a un partido de reducirle la cantidad de dinero que recibe provoca su oposición inmediata al respecto). Al respecto refiere el Doctor Elías Huerta Psihas: "No es posible que en las elecciones federales del 2003 se hayan destinado recursos del erario público hasta por 5400 millones de pesos, únicamente para el financiamiento de los partidos, cantidad que es igual a una cuarta parte del presupuesto anual para el Sector Salud o del Sector Social. No es equitativo ni congruente continuar así en un país con los elevados índices de

pobreza extrema como el nuestro, con un desempleo galopante, irrefrenable y con un sensible decremento en las expectativas de crecimiento económico"¹⁶³.

Las reformas electorales son producto de la necesidad política, todas las modificaciones a la normatividad electoral implican largos procesos de negociación entre partidos políticos y el gobierno, y la mayoría de las veces nunca son aprobadas por el consenso de todas las partes, por tanto al no haber acuerdo no se ha podido impulsar paralelamente un compromiso con la legalidad y su acatamiento, condición indispensable para toda construcción democrática. Aunado a que son asuntos que se analizan y ponderan en función del esfuerzo de los actores políticos por conseguir mejores condiciones de juego político, es decir, de incrementar su fuerza electoral para adquirir o permanecer en el poder, lo cual constituye su razón de ser como partidos políticos en un contexto de lucha democrática. Pero tengamos en cuenta que toda negociación política conlleva un cálculo egoísta: el intento de extraer las mayores ventajas de la misma; esta circunstancia se explica por la pluralidad y la competencia electoral cada vez más marcada y, consecuentemente, por la creciente volatilidad del electorado, sensible a la novedad en la oferta electoral.

Lo anterior nos ayuda a comprender porque no todas las iniciativas de reforma son completas ya que obedecen a intereses partidistas y aunque abarquen en gran parte muchas de las demandas ciudadanas, son blanco de desacuerdos entre los principales actores políticos, lo que se traduce en que ninguna de las iniciativas ha prosperado.

Hoy en día las contiendas electorales son más competitivas, los márgenes de victoria son más estrechos y la diferencia entre el ganador y el que le sigue puede ser de escasos puntos porcentuales, por tanto los procesos electorales tienen nuevas exigencias, debemos por tanto contribuir al respecto como abogados y estudiosos del derecho con propuestas claras, sin intereses políticos de por

¹⁶³ Ponencia del Doctor Elías Huerta Psihas, Presidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho A: C. en el Foro de "Análisis de las iniciativas de reforma electoral" celebrado en abril de 2004, Foro Jurídico, México, abril 2004, p. 19

medio, que permitan a nuestro país contar con un adecuado sistema electoral de acuerdo a las necesidades políticas, un sistema electoral que cuente con un marco jurídico adecuado a éstas.

4.2 LAS PRINCIPALES INICIATIVAS DE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL

Con el objetivo de dar el paso pendiente de la Reforma Electoral, el Ejecutivo Federal y diputados federales del PRI Y PRD, presentaron iniciativas para reformar la Constitución; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto Sobre la Renta

Es importante precisar los objetivos de estas principales propuestas: la iniciativa enviada por el presidente Vicente Fox Quesada al Congreso, en fecha 22 de marzo de 2004, refiere que deben revisarse tres objetivos: revisar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, reducir el costo de la democracia y generar condiciones que incentiven el dialogo y la concreción de acuerdos. Se plantean reformas a los artículos 41, 116 y 122 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y reformas al Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales.

Dicha iniciativa pretende terminar con "los partidos negocio", que el financiamiento público sea su principal fuente de ingreso, así como reducir 50% el gasto de campañas intermedias y 25% las presidenciales.

Y para terminar con el "fastidio de la población" por el cúmulo de procesos electorales durante el año en todo el país propone reunir en un solo día la celebración de las elecciones, con lo que se pretende tener más tiempo para que los candidatos puedan llegar a acuerdos.

También sugiere la reducción de las campañas electorales, que serían de 90 días para presidente de la república, de 60 para gobernadores, 45 para diputados federales y senadores, y de 30 días para diputados locales y ayuntamiento.

Por lo que hace a las precampañas, establece reducirlas a 50% del tiempo de la campaña oficial, en tanto que el IFE tendría facultades para eliminar el secreto bancario, para fiscalizar gastos de precampaña y de las personas físicas y morales, y los partidos que pierdan su registro tendrían la obligación de reintegrar al Estado la totalidad de sus bienes.

En su exposición de motivos el titular del Ejecutivo destaca la necesidad de ajustes en el sistema electoral que incremente la confianza en los comicios que permitan "superar los vacíos legales que hoy son motivo de justas críticas e inconformidad".

El diputado panista Pablo Alejo López Núñez, integrante de la Comisión de Gobernación, explica que las iniciativas del presidente Fox tienen tres rubros "dotar de mayor fiscalización a las autoridades electorales; buscar el ahorro a través de reconsiderar el gasto general en las campañas y en los recursos fiscales destinados a los partidos y al Instituto Federal Electoral, y buscar condiciones de consenso para homologar fechas electorales".¹⁶⁴

Los críticos de la propuesta presidencial refieren que es incompleta y errónea, precisan que deja fuera varios temas fundamentales para la reforma electoral como el manejo de los medios, o el tema del financiamiento privado.

El día 23 de marzo de 2004 fue presentada la iniciativa que reforma los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por los diputados del José Alberto Aguilar Iñarritu, Manuel Camacho Solís, Emilio Zebadua González y Jesús Emilio Martínez Álvarez.

¹⁶⁴ Zósimo Camacho, "Elecciones en riesgo" Artículo publicado en la Revista Contralínea en noviembre de 2004.

Su propuesta, avalada por legisladores de todos los partidos representados en el Congreso, establece la revisión de la fórmula de financiamiento para que se considere sólo el número de diputados de mayoría, senadores de mayoría y primera minoría a elegir, lo que representaría una reducción de financiamiento de 40% en el primer caso y de 25% para el segundo, disminuciones significativas que obligarían a los partidos a rediseñar sus campañas.

Prevé una reducción de 50% del financiamiento a los institutos políticos en las elecciones intermedias en las que se eligen a los diputados federales que integrarán la Cámara de Diputados, a diferencia de los comicios donde es designado el presidente de la república, senadores y diputados federales. Además, otorga al Instituto Federal Electoral (IFE) la facultad de establecer mecanismos de coordinación con las autoridades electorales para fiscalizar los recursos de los partidos; establece la prohibición de contratar espacios en los medios de comunicación masiva para promover a posibles precandidatos a Presidente de la República un año antes del día de inicio de las precampañas, además de que la contratación de tiempos en radio y televisión sería una atribución exclusiva del IFE.

Esto rompería con las contrataciones individuales de cada partido, que generan desigualdades por la diferente capacidad económica.

De igual forma la iniciativa fortalece la restricción para que terceros no incidan en la vida política contratando propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún simpatizante o militante de un partido. Y se propone incluir a los organismos autónomos de la Federación, estados y municipios dentro de los entes públicos que no pueden realizar aportaciones a los partidos.

Propone regular las precampañas y las formas de realizar éstas, así como los plazos para la expedición y términos de la convocatoria para realizarlas, además de dar atribuciones al IFE para fiscalizarlas y poner topes de precampañas. Por lo que hace a las aportaciones en dinero de simpatizantes, personas físicas y morales a las precampañas serán consideradas como parte de los límites que por

aportaciones de simpatizantes puede recibir un partido político durante un año electoral.

Establece fechas para el registro de candidaturas para presidente, que sería de tres meses, en lugar de los seis actuales, en tanto la de senadores y diputados serían de seis semanas, lo que ayudaría a la reducción de sus costos. También plantea que las autoridades federales, estatales y municipales suspendan la difusión de obras y programas públicos con seis semanas de anticipación al día de la elección.

Las iniciativas señaladas y las demás que han sido presentadas al Congreso de la Unión, buscan en gran medida fortalecer la democracia mexicana, el régimen de partidos, la rendición de cuentas y la transparencia, sin embargo debe el Congreso analizar de manera exhaustiva las iniciativas presentadas, evaluarlas y en su caso mejorarlas. Estas iniciativas son sin duda un avance de reforma en materia electoral.

A lo largo de este capítulo haremos las reflexiones y señalaremos algunos de estos cambios que se han venido proponiendo en materia electoral, sin embargo un estudio de esta naturaleza puede conducirnos a innumerables omisiones, por lo que se abordaran solo algunos temas que consideramos primordiales, sin que por ello se les reste importancia a las demás propuestas en esta materia.

Reiteramos que este análisis somero no pretende siquiera comenzar a profundizar en las implicaciones que traerían estos cambios a nuestro sistema electoral, tarea de la cual ya se ocupan los estudiosos de la materia, más bien intentamos plasmar la patente urgencia de que todas las propuestas e iniciativas sean analizadas a conciencia, de tal manera que el proceso de reforma electoral se traduzca en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático.

4.3 FEDERALIZACION EN MATERIA ELECTORAL.

Dentro de las propuestas de reforma en materia electoral encontramos este tema, se refiere que en virtud de la diversidad normativa que prevalece en materia electoral en los niveles federal, estatal y municipal, se observó que en las entidades federativas el cumplimiento de la legislación electoral depende en gran parte de los intereses políticos de los gobernadores. Aunado a esto comparativamente el funcionamiento de las instituciones federales resulta más eficiente en los procesos electorales.

"El origen de la mayoría de los problemas es el incumplimiento de los convenios celebrados entre el Instituto Federal Electoral y los gobiernos estatales tanto como el poder de caciques locales. Reina pues, la desconfianza en el orden jurídico y en las instituciones electorales de los Estados. La duplicidad de estructuras electorales es otra dificultad, ya que con frecuencia intervienen ambas estructuras en una misma jornada electoral."¹⁶⁵

Por lo tanto proponen constituir al Instituto Federal Electoral mediante una reforma constitucional, como la única instancia competente en materia electoral, por lo que sería este órgano la autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales de los niveles federal, estatal y municipal. Debiendo para al efecto adecuarse los ordenamientos constitucionales de los Estados y expedirse una nueva normatividad electoral.

Al respecto debemos señalar las siguientes consideraciones:

Las elecciones estatales están sujetas a los organismos estatales, pues vivimos en una República compuesta por treinta y dos entidades soberanas, en las que las elecciones que se les atañen, por ley, son organizadas por las autoridades locales.

¹⁶⁵ Muñoz Ledo, Porfirio. Coordinador. "Comisión de estudios para la reforma del Estado, conclusiones y propuestas". México, UNAM, 2000. p. 137.

Si bien es cierto que algunos procesos electorales en diversas entidades federativas dejaron secuelas de irregularidad, en las que se dijo que la autoridad estatal tenía tendencias a mejorar o simplificar caminos para sus colores políticos y esto, junto con lo que acaba de suceder en el Estado de México el pasado mes de mayo de 2005 ¹⁶⁶, desató de nueva cuenta la versión de que para evitar estas inclinaciones preferenciales, sería mejor que el Instituto Federal Electoral asumiera estas responsabilidades, para quitar la elección de las manos y las tendencias de los factores de poder locales.

Los argumentos son que en las elecciones locales se presentan irregularidades, que no hay partidos políticos estatales, todos los que contienden son de alcance nacional con su correspondiente representación estatal y aparte de esto, también se esgrime el argumento de que no existen registros electorales estatales, los votantes lo hacen con una credencial federal del Registro Nacional de Electores, no sólo para las elecciones federales, sino que esta misma credencial por convenio con la Federación, se habilita y reconoce como instrumento para votar en elecciones estatales; y como lamentablemente no existen partidos políticos estatales, se ha creído conveniente y además confiable, el hecho de que las elecciones locales se federalicen.

Aceptar este argumento es tanto como aceptar que exista un poder central que dirima como autoridad de mayor jerarquía los conflictos locales, que según este argumento, sólo así, se lograrían reducir.

Si han existido irregularidades estatales, lo cual es cierto, esto no exime que la Administración Federal también las tenga, no podemos quitarles a las entidades federativas este derecho, porque entonces el federalismo será sólo un enunciado

¹⁶⁶ El reciente escándalo al que se vio sometido el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, donde se vieron involucrados los siete consejeros electorales, quienes se propusieron contratar a una empresa que imprimiera las boletas electorales de la próxima elección, en una imprenta que las cobró más caro que las demás. Demostrando su intervención en actos deshonestos lo cual concluyó con su renuncia. Hidalgo, Claudia "Exigen nuevos consejeros en el IEEM" Periodico Mileno, 14 de mayo de 2005 p. 4

inconsistente e insuficiente, está claro, que la solución a los conflictos electorales no son sólo de carácter procedimental, sino también de identidad y de identificación local.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que "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..."

"La propuesta de nacionalizar o federalizar la organización de los procesos electorales tiene una restricción constitucional, el hecho de que vivimos en una República compuesta por 32 entidades soberanas en las cuales las elecciones, por ley, son organizadas por las autoridades locales", sostuvo el propio presidente del Instituto Federal electoral.¹⁶⁷

Sin embargo, destacó que existe colaboración con los institutos estatales y que ésta se manifiesta sobre todo cuando en las mismas fechas se llevan a cabo las elecciones federales y locales. Entonces, dijo, las autoridades federales y de los estados se ponen de acuerdo para trabajar conjuntamente en la capacitación de funcionarios e instalación de casillas.

Por lo tanto nos pronunciamos en contra de esta propuesta, porque esto violentaría la autonomía y soberanía de los Estados del país. En todo caso el propio Instituto Federal electoral podría tener más vínculos de cooperación con los institutos estatales electorales, pero bajo el régimen constitucional vigente.

4.4 LOS DERECHOS POLÍTICOS COMO GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Dentro de la tradición del Derecho Constitucional Mexicano pervive la controversia sobre la procedencia o no del juicio de amparo para legitimar a las autoridades electas así como la defensa de los derechos políticos. Para Ignacio L. Vallarta, el

¹⁶⁷ Luis Carlos Ugalde, Presidente del Instituto Federal electoral, en entrevista de fecha 23 de mayo del 2005. El universal online. México, Distrito Federal.

juicio de amparo procede contra la ilegalidad de actos de autoridad y no contra la ilegitimidad de la autoridad; en la otra postura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no reconoce carácter de enjuiciables a los derechos políticos ante los casos de violación.

A partir de la reforma electoral de 1996, se otorgó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación competencia para conocer mediante un juicio de la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos, esto es el sufragio activo y pasivo y la afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos.

Existe la propuesta de que los derechos políticos formen parte del capítulo constitucional de los derechos humanos, de conformidad con los tratados y convenciones internacionales suscritos por México y que por tanto sean objeto de conocimiento de los Tribunales Federales mediante el Juicio de garantías.

Al respecto consideramos que con los derechos políticos, los ciudadanos participan en el diseño y organización del conjunto de condiciones sociales de toda índole que posibilitan el desarrollo integral de todos. Los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos; a votar y ser elegidos en elecciones auténticas y, a tener acceso a las funciones públicas del país, son vivencia actual de los pueblos y parte de los derechos universales, inviolables e inalienables que todos los ciudadanos tenemos y que deben ser garantizados.

La declaración universal de los derechos humanos en su artículo 21 recoge en sus tres incisos los derechos subjetivos políticos señalados.

En marzo de 1981 México depositó los instrumentos de adhesión o ratificación, según el caso, de varios tratados múltiples en materia de derechos humanos, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los tratados fueron aprobados por el Senado en los términos de la iniciativa presidencial. En mayo de 1981 se publicó el texto de dos tratados mencionados, incluyendo las declaraciones y reservas.

Del Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, especial relevancia tienen los artículos 2o. y 25, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 23. "Derechos Políticos".¹⁶⁸

lo. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) De participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal 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.

2do. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.

Debemos precisar que estos derechos ya están contemplados en nuestro orden jurídico vigente. El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ya se estudio anteriormente en este trabajo contempla los derechos al sufragio activo y pasivo de los ciudadanos.

¹⁶⁸ <http://www.cedhj.org.mx/declara/tratados.html>, página consultada en fecha 30 de mayo de 2005.

Pero debemos garantizar estos derechos, recordemos que las garantías individuales, implican una relación jurídica constitucional entre gobernadores y órganos de gobierno, para ser tales requieren no sólo de constar en el orden jurídico, sino contar con un mecanismo jurídico idóneo para obtener la protección de ese derecho subjetivo público y que exista un sujeto jurídicamente obligado a ello.

Por lo que en base a lo anterior avalamos la propuesta de incluir dentro del primer capítulo del primer título de la Constitución, expresamente como garantías individuales, de los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos a: 1. Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos. 2. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y 3. Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país.

El presupuesto de este reconocimiento expreso es que todos los ciudadanos mexicanos gozarán de esta garantía individual, sin distinción alguna y sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución.

Por lo que se propone adicionar un dos párrafos al artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 9º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

"Artículo 9o....

...

Todos los ciudadanos gozarán de los derechos políticos de participar en la dirección de los asuntos políticos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos en elecciones auténticas realizadas por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores y, de tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas del país.

La ley reglamentará el ejercicio de estos derechos, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal."

Por lo que deberá ser modificado también el artículo 99 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, derogando la fracción V misma que establece la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver en forma definitiva e inatacable respecto de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Con la intervención del órgano Legislativo, y sobre todo, con la participación del órgano Judicial, se definirán y reglamentarán los mecanismos jurídicos eficaces protectores de los derechos políticos.

4.5 SEGUNDA VUELTA EN LA ELECCIÓN PARA LOS CARGOS DE EJECUTIVOS FEDERAL Y LOCALES.

En México el sistema adoptado es el de votaciones a una sola ronda electoral. Existe ya la iniciativa del PAN y del PRD relacionada con la propuesta de establecer una segunda vuelta electoral para las elecciones de Poder Ejecutivo - federal, local y municipal- en México. En la que señalan que el presidente de la República requiere legitimidad y condiciones de gobernabilidad para ejercer el poder. En un sistema pluripartidista de régimen presidencial, se puede presentar un escenario de incertidumbre con riesgo de conflictos cuando la diferencia entre los porcentajes de la votación para dos candidatos sea reducida.

Agregando que en la actualidad, el titular del Poder Ejecutivo es elegido por mayoría relativa; basta para ello una mínima parte del porcentaje total de votos. En la práctica significa que una pequeña porción del electorado puede elegir al Presidente de la República lo cual pone en riesgo la legitimidad del triunfo por mayoría relativa, la cual es en realidad una minoría calificada.

Finalmente y ante la posibilidad de que se presentara un problema de legitimidad derivado del modelo vigente para la elección de Presidente de la República, se propone la figura de la segunda vuelta electoral mediante un sistema de mayoría absoluta.

Se dice que inicialmente -durante 1998 1999- la verdadera fuerza motriz que subyacía a la iniciativa citada era una estrategia partidista -fundamentalmente del PAN y del PRD- para evitar a través de la Constitución una eventual victoria presidencial del PRI en el proceso electoral del año 2000 con una mayoría relativa obtenida en una contienda esencialmente tripartidista.

Ahora bien, lo que se debe discutir ahora es si es necesario instaurar un sistema electoral en México que contemple una segunda vuelta para la elección presidencial.

Efectivamente, las elecciones presidenciales en México han sido cada vez más competidas. Se han presentado escenarios electorales con problemas de diversa índole, que mejor ejemplo que las campañas electorales anticipadas que se viven con miras a las elecciones del año 2006, todo lo cual nos habla de que es necesario perfeccionar el régimen electoral y cuando menos revisar las normas que rigen para la elección presidencial.

La segunda vuelta electoral para la elección presidencial, es una fórmula de origen francés, que consiste en que si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, se abra la segunda para que los dos candidatos que hayan obtenido la votación más alta capturen los votos de los demás partidos, situación que propicia las alianzas y las coaliciones.

Los proponentes panistas y perredistas no han reparado en los aspectos negativos que una segunda vuelta electoral podría tener en nuestro País, puesto que de la "relativa" falta de respaldo que implicaría un ganador presidencial con treinta y tantos por ciento del voto, se podría incursionar en el territorio volátil de una segunda vuelta con un finalista victorioso con una mayoría aparentemente

más robusta, pero pagando el precio de componendas, arreglos y negociaciones entre los partidos políticos, lo cual nos orilla a reflexionar si conviene que esto sustituya a la democracia representativa actual.

Por lo que se debe analizar si finalmente beneficiaria a la sociedad mexicana, o por el contrario abren las puertas a escenarios de riesgo indeseables.

En las últimas décadas este tema de la segunda vuelta electoral ha cobrado gran importancia en América Latina, en virtud de que se ha sostenido que una de las causas de las crisis de los sistemas políticos actuales consiste en la falta de mayorías claras que den respaldo al titular del poder ejecutivo, y derivado de ello se ha producido un fenómeno de búsqueda de formas institucionales para el logro de una mayor estabilidad de gobierno.

En el derecho comparado, diversos países establecen, para la elección de sus respectivos Presidentes la segunda ronda electoral si en la primera ninguno de los candidatos hubiere obtenido una mayoría absoluta de los votos válidos. Tal es el caso de Francia, que exige mayoría absoluta, o de Costa Rica que requiere 45% de votación.¹⁶⁹

Este sistema de segunda ronda electoral nació en el siglo XIX, fecha de nacimiento de casi todos los sistemas electorales, habiendo alcanzado mayor desarrollo a través de décadas de aplicación y depuración. En este sentido, apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia.¹⁷⁰

Hay países que han adoptado y posteriormente abandonado esta figura electoral, "Bélgica en 1899, y Holanda en 1917, entre otros países europeos, también han

¹⁶⁹ Pedroza de la Llave, Susana "El sistema electoral, segunda vuelta", en Orozco Enríquez, José de Jesús (comp.) Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. T. I. México, UNAM, TEPJF, IFE, IDEA Y PNUD, 1999M OO 283-297.

¹⁷⁰ *Diccionario electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, p. 60

aplicado el balotaje para luego abandonarlo con otros sistemas electorales que se amolden a su realidad".¹⁷¹

Los casos de estos países que han adoptado esta figura y finalmente la han dejado de utilizar por no ser aplicables a su realidad política contemporánea, deben ser cuidadosamente estudiados, para no cometer los mismos errores. También encontramos ejemplos de países en donde se utiliza la segunda vuelta electoral y no se traduce en una mayor o mejor gobernabilidad, ni en un sistema que garantice mejores resultados con relación a la legitimidad de sus líderes.

Como ejemplos latinoamericanos de naciones con legislaciones que contemplan una segunda vuelta tenemos a Ecuador, Perú y Brasil en donde los resultados de la aplicación de esta figura no han asegurado de ninguna manera la instalación de sistemas políticos democráticos estables y electoralmente efectivos en la satisfacción de los intereses del pueblo que ha elegido bajo esta fórmula a sus titulares del Poder Ejecutivo.

Algunas de las ventajas que refieren los promoventes de esta reforma que introduciría una segunda vuelta electoral en la elección presidencial en nuestro país, consisten en que dicha figura promueve la gobernabilidad toda vez que en lugar de un presidente respaldado solamente por una mayoría relativa "endeble" del electorado se tendría a un presidente respaldado por una mayoría absoluta.

Lo cual no necesariamente se presentaría en la práctica y explicaremos por que, en el supuesto de que no se alcanzara una mayoría absoluta en primera vuelta, el candidato victorioso en ésta, podría tener más votos totales del electorado, que un candidato que alcanzará la mayoría absoluta en una segunda vuelta, con menos votos totales del electorado. Lo anterior en virtud de que por lo regular en la segunda vuelta se presenta un abstencionismo mayor el cual puede obedecer a diversos factores (decepción o protesta del electorado).

¹⁷¹ Ibid.

Otras de las ventajas que refieren los impulsores de esta figura es que promueve la estabilidad política y económica, así mismo señalan que erradica pugnas políticas siempre latentes con una presidencia de mayoría relativa endeble.

Sin embargo es necesario por supuesto también analizar las desventajas que podrían presentarse al aplicarse esta figura, dicen los estudiosos de la materia que en primer lugar tiende a distorsionar y adulterar la expresión natural de la voluntad popular, puesto que el votante acude a las urnas ya no con un voto natural o espontáneo, sino pensando en los resultados que podrían presentarse para la segunda vuelta. Esto en el mejor de los casos ya que en la realidad es que en un país como México, en el que el nivel educativo y de acceso a la información no es muy desarrollado aún, el votante acudiría a las urnas sin una noción informada acerca de las consecuencias que eventualmente traería en sí su voto para una segunda vuelta.

Consideramos que ese es uno de los principales problemas que acarrearía la implantación de una segunda vuelta electoral en nuestro país, ya que la figura electoral de la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que debe tener por tanto cálculos sobre escenarios políticos factibles, conocimiento de encuestas y sondeos, compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político, que le permitan vislumbrar las consecuencias de alianzas pluripartidistas y distinguir entre lo conveniente para el país, y las preferencias o antipatías personales y subjetivas. Seamos objetivos la realidad del nivel educativo de muchos de los ciudadanos mexicanos que acuden a votar no les permitiría entender y participar en un contexto tan complejo.

"Así, de un ajedrez simple -que implica el actual sistema electoral federal mexicano de una sola vuelta- el electorado deberá evolucionar a la participación en un *ajedrez* pluridimensional que requerirá de una atención, conocimientos y desarrollo políticos más profundos para "maximizar" el valor de su voto. En otras palabras, la consagración jurídica-constitucional de una segunda vuelta en México,

obligará a que el ciudadano-elector se acerque más a la política y a la temática electoral, so pena de emitir su voto "a ciegas" de las consecuencias eventuales que éste puede tener de darse una segunda vuelta." ¹⁷²

Aunado a lo anterior se señala como desventaja el que las segundas vueltas tienden a aumentar los lapsos de incertidumbre, por lo que en elecciones muy disputada entre varios partidos distantes se pueden agudizar las diferencias entre ellos.

Finalmente citaremos como desventaja para la aplicación de la segunda vuelta electoral en la elección presidencial en nuestro país, el costo económico, para un país como México, aún en plena recuperación de una crisis económica, resultaría muy oneroso realizar una segunda vuelta que requeriría de un nuevo gasto en papelería, instalación de casillas, etc.

Tomando en cuenta que de por sí nuestro sistema electoral es uno de los más caros del mundo y este es uno de los principales problemas que irrita a toda la sociedad mexicana, el exagerado costo del sistema electoral que se tiene frente a una realidad de pobreza extrema creciente en todo el país.

Por tanto nos pronunciamos por que sea conservado en México el sistema de mayoría relativa para la elección de los titulares del Poder Ejecutivo en cualquier nivel en virtud de los argumentos expuestos y toda vez que dicho sistema ha demostrado su eficiencia procedimental y sobre todo el ahorro económico que este implica, dando de la misma forma y con la misma fuerza legitimidad a sus líderes, por lo que una reforma en este sentido me parece que estaría fuera de discusión.

¹⁷² Andrea Sánchez, Francisco José de. "Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México." Sección de Estudios Legislativos - Número 106 - Instituto de Investigación de Ciencias Jurídicas, UNAM, 2003

4.6 REDIMENSIONAMIENTO DEL CONGRESO

Uno de los temas que se encuentran en la agenda política en materia electoral, el cual es motivo de discusión pública, es el relativo a las propuestas de que se disminuya el número de diputados y senadores que actualmente tiene el Congreso de la Unión.

En México, a diferencia de otros países, el número de integrantes de la Cámara de Diputados es muy grande. Los ciudadanos han criticado con justa razón que el número de diputados, genera gastos excesivos. Gastos que finalmente los paga el ciudadano a través de sus impuestos. Reducir el número de diputados no es solo una propuesta de algunos partidos políticos, ni de los legisladores, ellos están recogiendo un mandato popular.

Respecto al número de Senadores refieren que el número de modificaciones constitucionales respecto del Senado de la República ha desvirtuado la naturaleza federativa de esta Cámara e incrementado irracionalmente el número de sus miembros.

Por lo que a efecto de pronunciarnos sobre este tema debemos primero precisar los antecedentes de la conformación del Congreso de la Unión:

Antecedentes: ¹⁷³

El artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que la Cámara de diputados se integra por 500 representantes, electos en su totalidad cada tres años. De los 500 diputados, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, en tanto que los otros 200 lo son por el principio de representación proporcional. Sin embargo antes de llegar a este tipo de integración se fueron dando diversos cambios respecto de la forma prevista originalmente por el Constituyente de 1917, algunos de ellos ya referidos en el

¹⁷³ Barquin Álvarez, Manuel, "Comentario al artículo 54 Constitucional", en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Porrúa, pp. 12-23

capítulo anterior, pero para contextualizar la problemática respecto a esta propuesta de reducir el número de diputados integrantes de la Cámara, es necesario precisar los siguientes puntos:

En 1963, a través de la reforma al artículo 54 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, se crearon los llamados "Diputados de Partido". Se incorporo esta figura tratando con esta reforma de promover a los partidos políticos minoritarios para que estos aumentaran el número de sus diputados que llegaban a la Cámara. Este sistema de ninguna manera puede considerarse como la introducción del sistema de representación proporcional, sino que solamente se trata de una regla de "representación de minorías".

Las reglas consistían en que cada partido político nacional debía de obtener como mínimo el 2.5 % de la votación total del país. Una vez obtenido el porcentaje tenían derecho a cinco diputados de partido y a uno más por cada 0.5% adicional de los votos hasta un límite máximo de 20 diputaciones, sumando los elementos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

Los partidos que obtenían 20 o más distritos electorales, no tenían derecho a que les fueran otorgados diputados de partido, ya que estos eran acreditados en orden atendiendo al mayor porcentaje de votos que hubieran obtenido en relación con los candidatos del mismo partido en todo el país.

Por último el partido político nacional debía de haber obtenido su registro oficial cuando menos con un año de anterioridad al día de la elección.

El 14 de febrero de 1972 el artículo 54 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos sufrió una segunda reforma, en la que se redujo el porcentaje del 2.5% a 1.5%. Además se amplió a 25 el número total de diputados que les podían ser asignados.

El 6 de diciembre de 1977 se da una nueva reforma en la que se establece el sistema electoral mixto con dominante mayoritario, introduciendo la figura de

diputados de "representación proporcional", que serían hasta cien diputados. Se introdujeron listas adicionales proporcionales a fin de hacer posible una representación de la oposición que superase la cantidad fija de mandatos mínimos introducidos por la reforma de 1963. La cantidad de escaños se estableció en 100 sobre 300 uninominales, cantidad que se aumento en 1986 a 200.

El sistema que opero desde 1977 hasta 1986 fue el siguiente: ¹⁷⁴ Los partidos políticos nacionales debían demostrar que participaban con candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. Con este requisito se buscaba que los partidos políticos tuvieran una fuerza y representación real.

Los requisitos que los partidos políticos debían satisfacer para que le fueran asignados diputados de representación proporcional eran: no haber obtenido 60 o más constancias de mayoría. Haber alcanzado por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Habiendo cumplido estos requisitos les eran asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspondían al porcentaje de votos obtenido en la circunscripción plurinomial correspondiente. Las reparticiones se hacían atendiendo al orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

Finalmente se establecía que en el caso de que dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtuvieran conjuntamente 90 o más constancias de mayoría, sólo se repartían el 50% de las que debían asignarse por el principio de representación proporcional.

El 15 de diciembre de 1986 se dio una cuarta reforma constitucional por la que se incrementa el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200 y

¹⁷⁴ Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977" en Estudios Constitucionales, 4ª. Edición, Porrúa-UNAM, 1994 pp. 351 a 405.

se establece un nuevo mecanismo en el que tendrían derecho a obtener diputaciones de este tipo todo partido político nacional que lograba al menos 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones, siempre y cuando no hubiesen obtenido el 51% más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa no representaran un porcentaje del total de la Cámara que superara o igualara su porcentaje de votos, o bien, que habiendo obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, su número de constancias de mayoría relativa no fuera igual o mayor a al mitad más uno de los miembros de la Cámara.

Además se establecía que al partido que hubiese cumplido con los requisitos anteriores para asignárseles diputados de representación proporcional el número correspondería al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal.

Para la asignación de los curules se contemplaban las siguientes bases: Si algún partido obtenía el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representaban un porcentaje del total de la cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tenía derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representara el mismo porcentaje de votos. Ningún partido tenía derecho a que le fueran reconocidos más de 350 diputados, que representaban el 70% de la integración de toda la Cámara, aún cuando hubiese obtenido un porcentaje mayor de la votación nacional efectiva.

Si ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serían asignados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. En este supuesto y en caso de empate en el número de constancias de mayoría absoluta de la Cámara era decidida a favor de aquel de los partidos

empatados que hubiesen alcanzado al mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

En términos generales con esta cuarta reforma de 1986 se estableció la llamada "Cláusula de gobernabilidad" y el sistema llamado constitutivo de mayorías, en el lugar de las barreras y candidatos que habían venido funcionando. La cláusula de gobernabilidad se estableció con el argumento de que era importante tener y garantizar estabilidad política para el caso de que ningún partido obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, además de que se argumentó que también era necesario evitar la dictadura de los grupos parlamentarios minoritarios que pueden tener una intervención clave para la conformación de una coalición de partido para obtener la mayoría absoluta de los votos de la Cámara.

El 06 de abril de 1990 el artículo 54 Constitucional se ve nuevamente reformado, se establece que para obtener el registro de las listas regionales, el partido político debe acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. Se conserva el requisito de haber obtenido un 1.5% del total de la votación emitida. En la asignación de diputados se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes y a grandes rasgos las reglas de asignación eran las siguientes: Cuando ningún partido obtenía el 35% de la votación nacional y ninguno alcanzaba las 251 diputaciones de mayoría, a cada partido se le asignarían tantos diputados de representación proporcional para que el total de sus representantes en la Cámara correspondiera al porcentaje de votos que obtuvo, con lo que se buscaba que en tal supuesto existiera una proporcionalidad en la representación popular. Esta es una de las diferencias que tiene el sistema mexicano con muchos sistemas electorales segmentados, en los que no hay una compensación real a la diferencia que pudiera surgir en el porcentaje de votación y de representación provocado por la elección de diputados por mayoría.

Cuando un partido obtenía el 35% o más de la votación, se le asignarán el número de diputados suficientes para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara de

Diputados y dos diputados adicionales por cada punto porcentual que sobrepase el 35% y hasta antes del 60%, en este caso ese partido político se vería beneficiado y estaría sobre-representado. Las demás curules se distribuían entre los partidos minoritarios conforme a la fórmula de primera proporcionalidad.

Cuando un partido obtenía entre el 60% y 70% de la votación nacional y sus constancias de mayoría no representaban su porcentaje de votación, se le asignaban tantos diputados de representación como fueran necesario para que su representación parlamentaria fuera igual a su porcentaje de votos, por lo que estaba en presencia de un fenómeno de proporcionalidad matemática entre los votos obtenidos por el partido que obtuvo la mayoría y su representación en la Cámara Baja.

Cuando un partido obtenía más del 70% de la votación, entonces el número de diputados a que tenía derecho implicaba que fuese sub-representado, debido al hecho de que ningún partido podía tener más de 350 curules en la Cámara, cifra que equivale precisamente al 70% de la misma.

Existían los siguientes intervalos de distribución entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños:

Proporcionalidad, cuando el porcentaje de la votación nacional era inferior al 35%.

Sobre-representación de la mayoría cuando el porcentaje de la votación se encontraba en un intervalo de 35 a 60%.

Proporcional de 60 a 70%.

Sub-representación de la mayoría cuando el porcentaje de la votación obtenida era superior al 70% y una reserva para la oposición del 30% como mínimo de representación.

En 1993 se vuelve a reformar el artículo 54 de la Constitución y se determina que la asignación de las curules por el principio de representación proporcional se

haría de acuerdo con su votación nacional, otorgándose un número determinado de diputados por cada una de las listas regionales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales, asignadas con el criterio de estricta correlación entre porcentaje de votación y porcentaje de curules de representación proporcional, lo que establecía que las 200 curules se asignarían proporcionalmente siguiendo las reglas que para tales efectos marcaba la ley.

Sin embargo existían dos excepciones: En primer caso se daba cuando un partido alcanzaba más del 60% de la votación nacional emitida, teniendo derecho a que se le asignaran diputados de representación proporcional en un número que sumado a las constancias de mayoría que ya obtuvo, no sobrepasara el límite señalado que era de 315 diputados, es decir, el 63% de la Cámara Baja.

El segundo caso se daba cuando algún partido obtenía la mayoría de la votación, pero ésta no sobrepasaba al 60%, en este caso la asignación de diputados de representación, sumada a las constancias de mayoría que hubiese obtenido, no podían sobrepasar de un límite de 300 diputados, es decir el 60% de la Cámara, con lo que el control máximo de 350 diputados que se regulaba anteriormente desaparece y con esto también se establecía que ningún partido pudiera tener las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, medida con la que se imposibilitaba a un solo partido político para realizar una reforma constitucional. La cláusula de gobernabilidad desaparecía a nivel federal, ya que el artículo 122 Constitucional lo contempla en lo referente a las elecciones del Distrito Federal.

Finalmente en 1996 se vuelve a reformar el artículo 54 Constitucional a fin de garantizar elecciones transparentes y de modificar los medios y los órganos de defensa en caso de que se presentaran anomalías en la elección. Una vez eliminada la cláusula de gobernabilidad se estableció que la única forma de sobre-representación que se podía dar sería con un límite del 8%, por lo que para que un partido obtenga la mayoría en la Cámara de diputados necesitaba más del 42% de la votación nacional emitida.

Por lo que previo análisis de las disposiciones constitucionales referentes a la Cámara de Diputados y Antes de precisar nuestros comentarios respecto a la propuesta de redimensionamiento del Congreso, debemos establecer las siguientes conclusiones:

La asignación de diputados federales por el principio de representación proporcional aplica la fórmula "Hare" analizada en su momento. Conforme a las siguientes reglas: Solo se asignaran a los partidos políticos que hayan postulado candidatos a diputados por el principio de mayoría en 200 distritos uninominales, sólo tienen derecho a participar en la asignación los partidos políticos que hayan obtenido el 2% de la votación total emitida en el país. Se asignaran 40 diputados en cada una de las 5 circunscripciones plurinominales. Debe atenderse al tope de la representación máxima en el sentido de que ningún partido podrá llegar a tener en la Cámara de Diputados más de 300 diputados, considerando a los diputados de mayoría y a los de representación proporcional. Debe también atenderse al tope máximo de sobre representación, en el sentido de que ningún partido podrá tener en la Cámara un número de legisladores que represente un porcentaje que sea mayor en más de 8 puntos porcentuales, al porcentaje de votación que hubiere obtenido en la elección y finalmente los escaños que queden pendientes de asignar por cociente en razón de que a ningún partido le resten votos suficientes para cubrir el respectivo cociente, se asignarán a los partidos con los restos mayores.

Consideramos que habría que revisar los límites que prevé el artículo 54 fracción IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que podría ocurrir por ejemplo que un partido político por un fenómeno excepcional de atracción de masas, con un programa de gobierno que requiriera de reformas constitucionales, ganará una elección con un ochenta por ciento o más de la votación, pero en virtud de esas limitantes su representación no sería reflejada en forma fidedigna.

De igual forma y para impedir la fragmentación de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, es necesario incrementar la barrera legal que prevé el artículo 54 constitucional, en su fracción II (quizás hasta un 4% o 5%) para favorecer la negociación entre las fracciones parlamentarias, desde el momento en que se va a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, evitando su fragmentación y la inamovilidad de la Cámara Baja.

Ahora bien con respecto a la propuestas al respecto de reducir el número de diputados. Encontramos la propuesta del PAN de reducir el número a 400 diputados, 300 por mayoría y 100 de representación proporcional. Esta propuesta resulta engañosa e irresponsable, ya que como hemos analizado en el desarrollo de esta tesis es indispensable que en una sociedad plural como la mexicana, se establezca un sistema que incluya a las corrientes políticas representativas, como ocurre con el sistema de representación proporcional. Este sistema es el resultado de un gran proceso de negociación por parte de todas las fuerzas políticas durante muchos años. Fue este sistema lo que permitió la creación de las instituciones democráticas más importantes del país como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En todo caso debería ser al revés, esto es, que hubiera una eliminación de diputados de representación por mayoría y obviamente una reestructuración de las circunscripciones en las que está dividido actualmente el país.

El PVEM propuso una iniciativa posterior a la del PAN que se acerca más a esta segunda propuesta. La iniciativa del PVEM establece que se reduzca el número a 300 diputados, 150 de mayoría y 150 de representación proporcional. Debemos reconocer que esta propuesta es más razonable y que incluso podría tomarse en cuenta en virtud de los beneficios económicos y prácticos que esto representa para nuestro sistema electoral. En este caso también se debería reestructurar la división de las circunscripciones de distritos uninominales en todo el país y al igual

que en cualquier propuesta en este sentido se deberían de tomar las medidas técnicas y legislativas para poder realizar algo así.

Las propuesta del PRD es que la Cámara quede estructurada sólo por 400 diputados electos por el principio de representación proporcional bajo el sistema de listas abiertas. Restablecer el carácter federativo a la Cámara de Senadores eliminando la figura del senador de representación proporcional. Mantener la fórmula de mayoría relativa para la elección senatorial en cada entidad federativa, así como el principio de primera minoría.

Tendría que instrumentarse el sistema de listas abiertas por circunscripciones estatales, a fin de que los votantes indiquen no sólo el partido de su preferencia, sino también su candidato favorito dentro de ese partido. Las posibilidades que se plantean para formular esas listas son la lista libre, el voto limitado o el voto único transferible.

Debemos reconocer que los costos económicos y la posibilidad de que el trabajo legislativo se haga más ágil con medidas como estas, hacen que este tipo de iniciativas tengan eco y que sean consideradas con verdadera seriedad. Al respecto pienso que si por un lado existe una verdadera representación de la voluntad expresada por los electores en las urnas y éstos tienen una representación directa en el Congreso por medio de un Diputado y, por otro lado, tenemos un mecanismo que permite tener una Cámara plural y proporcional, no importa el número de diputados que tengamos. Si reducir el número de éstos representa tener beneficios económicos y un mejor dinamismo en las actividades legislativas, sólo en este caso, me pronunciaría también porque se reduzca el número de legisladores.

Respecto a la reducción de los integrantes de la Cámara de Senadores y la propuesta de desaparición de los senadores de representación proporcional, necesitamos de igual forma precisar primero que nada sus antecedentes.

Antecedentes de la Cámara de Senadores.¹⁷⁵

La Constitución Federal de 1824 estableció que el Senado se componía de dos senadores de cada Estado, elegidos por mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años. Este Senado respondía claramente al modelo norteamericano. La designación de los senadores por sus legislaturas la hacía un órgano que ostentaba a nivel federal la representación de las entidades federativas.

La Constitución de 1836, a pesar de ser centralista, conservó el Senado, que se integraba con 24 senadores, y se renovaba por terceras partes cada dos años. Los senadores eran designados por las juntas departamentales de tres listas que respectivamente elaboraban el gobierno en junta de ministros, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia; el Supremo Poder Conservador calificaba la elección.

Las Bases Orgánicas de 1843, también conservaron el Senado, que se componía de 63 individuos, de los cuales dos tercios eran electos por las asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Los senados de las constituciones centralistas fueron órganos profundamente aristocráticos.

El Acta de Reformas de 1847 estableció un Senado compuesto por dos senadores de cada Estado y dos por el Distrito Federal además de un número de senadores electos a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, igual al número de senadores electos por los Estados. El Senado se renovarían por dos tercios cada dos años, alternando en ellos, año por año, la elección de los Estados con la que debía verificarse por el tercio de senadores

¹⁷⁵ Barquin Álvarez, Manuel, "Comentario al artículo 56 Constitucional", en *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, pp. 205-217

designados por las propuestas del propio Senado, la Suprema Corte y los diputados.

La original Constitución Federal de 1857 fue unicameral, es decir, no contuvo la institución del Senado. El temor de dar vida nuevamente a un órgano de corte aristocrático, como fue el Senado de las constituciones centralistas y la esperanza de los liberales radicales de que un congreso unicameral consiguiera más fácilmente la expedición de las leyes de reforma social que tanto anhelaban, hizo ganar en el constituyente la propuesta de que no hubiese Cámara de Senadores. Esta situación comprueba que no es indispensable la existencia de la Cámara de Senadores en un régimen federal. En el año de 1874 la Constitución fue reformada para introducir, entre otras cosas, el Senado. Dicha reforma obedeció a la idea de debilitar al poder legislativo al dividirlo, fortaleciendo consecuentemente al ejecutivo, y de establecer un sistema de gobierno más operativo en la realidad. Bajo esta reforma el Senado se componía de dos senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos popularmente, mediante el sistema indirecto en primer grado, renovándose por mitad cada dos años.

Con las reformas de 1933, los senadores duraban en el cargo seis años, renovándose la cámara en su totalidad cada sexenio. Esta ampliación del periodo coincidió con la del Ejecutivo Federal, situación que generaba intranquilidad ya que dos instituciones importantes se desmantelaban al mismo tiempo: La Presidencia y el Senado, quedando además inconclusos los trabajos que se hacían en el primero respecto de las iniciativas propias o de la Presidencia saliente, por lo que, en una segunda reforma realizada al artículo 56, el 15 de diciembre de 1986 se volvió al sistema de renovación por mitades, pero cada tres años.

La reforma de 1993 modificó nuevamente el número de senadores, ubicándolo en cuatro por cada Estado e igual número por el Distrito Federal. Esto se hizo para

que las minorías tuvieran acceso al senado. Y se regresó al sistema de renovación total cada seis años.

Ahora bien los proponentes de esta iniciativa refieren que respecto de la Cámara de Senadores resulta excesivo el número de 128 senadores, y de inapropiada la figura de la representación proporcional en una Cámara cuyo origen y naturaleza es la representación del Pacto Federal. Por lo que proponen suprimir la figura de senadores por representación proporcional, reduciendo con este el número de Senadores. Conservando los senadores de mayoría relativa por cada Estado y el Distrito Federal en aras del principio federal y con la finalidad de dar mayor representatividad a las fuerzas políticas conservar la senaduría de primera minoría con un total de 96 senadores.

Al respecto fueron señaladas en el capítulo anterior las críticas que se hacen al sistema de representación proporcional en la Cámara de Senadores y nuestra postura al respecto. Creemos que esta reforma implica que el Senado sea más democrático, ya que integra a grupos que de otra manera no hubieran podido alcanzar un escaño en la Cámara Alta, esto hace que el Senado sea más plural. Permite que miembros de otros partidos políticos representantes de la pluralidad social del país intervengan en las decisiones en las que el Senado tiene facultades constitucionales. Por esta razón no debemos volver al pasado, incluso si estas reformas tuvieran una justificación histórica coyuntural, para superar el sistema de un partido "hegemónico" en el Senado. Aceptar esto es igual a establecer que hemos hecho grandes esfuerzos de negociación y de reforma para eliminar a un partido político y no para hacer un país más democrático e incluyente.

Finalmente si lleváramos al extremo "el sentido histórico de el Senado", llegaríamos a la inevitable conclusión de que este se originó en la República de Roma hace más de 2000 años y que precisamente la palabra senado deriva de senil, esto es el reflejo de la intención de tener un grupo de ancianos a los que se les reconocía sabiduría y podían interceder en las decisiones de los magistrados romanos. En México como en otros países del mundo esto ha sido superado y la

edad para poder ser senador ha ido disminuyendo. El sentido y la función del Senado han cambiado.

Respecto al número de Senadores nos pronunciamos en el mismo sentido que en la reducción del número de Diputados, si reducir el número de éstos representa tener beneficios económicos y un mejor dinamismo en las actividades legislativas, entonces estaríamos de acuerdo con que se reduzca el número de legisladores, pero no suprimiendo la figura de los senadores de representación proporcional en virtud de lo antes expuesto.

4.7 REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como hemos ya señalado anteriormente, el sistema electoral mexicano en la actualidad genera un gasto excesivo, incongruente con nuestra realidad política y social. Insistimos que en un país con índices de pobreza extrema tan elevados no podemos seguir gastando tanto en cuestiones electorales.

En 1978 fue el primer año en que la Ley ordena otorgar financiamiento a los partidos políticos, al principio la Secretaría de Gobernación tenía plena discrecionalidad para otorgar el financiamiento, la ley obligaba a otorgar recursos pero no había disposiciones que indicaran ni el monto ni la forma de distribución.

El financiamiento público para los partidos políticos ha sido uno de los principales temas que motivaron las reformas electorales de 1977 a 1996, cuando se pasó de la virtual ausencia de criterios para su asignación, a un sistema en el que predomina el financiamiento público sobre el privado y se distribuye el primero a partir de una regla de equidad.

En la actualidad el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos establece en su fracción II las bases de este financiamiento público, refiere que este se dará únicamente para los partidos que mantengan su registro después de la elección y se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de

sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

"Artículo 41...

I...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Organismo Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y
- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

El Artículo 49.7 del Código Federal de instituciones y procedimientos electorales, establece que los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público y

"Artículo 49...

- 1...
- 2...
- 3...
- 4...
- 5...
- 6...

7. Los partidos políticos tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, independientemente de las demás prerrogativas otorgadas en este Código, conforme a las disposiciones siguientes:

a) Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes:

- I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice al que se refiere la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio Consejo determine. El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;
- II. El costo mínimo de una campaña para diputado, será 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;
- III. El costo mínimo de una campaña para senador, será 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;
- IV. El costo mínimo de gastos de campaña para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se calculará con base a lo siguiente: El costo mínimo de gastos de campaña para diputado se multiplicará por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que dura la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que dura la campaña de Presidente;
- V. La suma del resultado de las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, según corresponda, constituye el financiamiento público anual a los partidos políticos por sus actividades ordinarias permanentes y se distribuirá de la siguiente manera:
 - o El 30% de la cantidad total que resulte, se entregará en forma igualitaria, a los partidos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.
 - o El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.
- VI. El financiamiento a que se refieren las fracciones anteriores se determinará anualmente tomando en consideración el índice nacional de precios al consumidor que establezca el Banco de México;

- VII. Las cantidades que en su caso se determinen para cada partido, serán entregadas en ministraciones mensuales conforme al calendario presupuestal que se apruebe anualmente; y
- VIII. Cada partido político deberá destinar anualmente por lo menos el 2% del financiamiento público que reciba, para el desarrollo de sus fundaciones o institutos de investigación.

De su estudio se observa que el monto asignado para cada partido esta en función de una fórmula que considera el número de partidos políticos en el Congreso y los días que duran las campañas, lo cual ha generado que en los últimos años el presupuesto destinado a los partidos se haya incrementado desmesuradamente, por ello consideramos urgente realizar los estudios pertinentes para que la fórmula de financiamiento público este en función de variables más estables y acorde a las necesidades actuales y a las condiciones económicas del país.

Esta cuestión relativa a la reducción del financiamiento público es parte importante de las iniciativas de reforma en materia electoral promovidas tanto por el titular del Poder ejecutivo como de los diputados del PRD y PRI.

Al efecto de proporcionar al lector una idea más precisa del alto costo del Sistema electoral citamos a continuación parte de la exposición de motivos planteada en la iniciativa de reforma en materia electoral propuesta por el Ejecutivo:

"Las reformas a nuestra legislación electoral han generado un sistema competitivo y, sobre todo, confiable. Sin embargo, también se debe reconocer su enorme costo: 3,197.3 millones de pesos en 2000. Por ello, el Estado se ve obligado a sacrificar una parte importante de su presupuesto, que podría destinarse a fines de desarrollo social. Por otra parte, también es tiempo de simplificar las fórmulas de asignación de financiamiento público y de darles estabilidad a lo largo del tiempo. Las democracias consolidadas han demostrado que pueden reducir sus costos a través de campañas más cortas, mejores sistemas de fiscalización y fórmulas más justas de asignación de recursos. Los procesos y las campañas electorales deben y pueden ser más económicas. No es concebible un sistema

democrático con grandes carencias y desigualdades, que destine a los partidos políticos y a sus campañas el equivalente a una cuarta parte del presupuesto total para salud o una cuarta parte del presupuesto total para desarrollo social.

En las elecciones de 2000 para renovar la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, los partidos políticos contaron con 610 millones de dólares, que en su gran mayoría provinieron de financiamiento privado. Esto equivalía a 5,700 millones de pesos, considerando el tipo de cambio promedio en el 2000. Esta cifra se justifica para un país con casi tres veces la población de México y con un producto interno bruto mucho mayor.

En España, los partidos políticos con representación parlamentaria se repartieron en el mismo año un financiamiento total cercano a los 200 millones de euros por concepto de subvenciones públicas tanto para cubrir gastos ordinarios, como electorales. Estos recursos provinieron del gobierno central y de los gobiernos autónomos. Es decir, los partidos recibieron cerca de 2,000 millones de pesos. En Alemania los partidos políticos reciben recursos estatales para financiar parte de las actividades que desarrollan, en virtud de la Ley Fundamental y de la Ley de Partidos. Estas asignaciones no deben superar el límite máximo absoluto de 125 millones de euros al año en conjunto. Los recursos se distribuyen en función del arraigo de los partidos en la sociedad, medido por su éxito en las elecciones al Parlamento Europeo, al Bundestag y a los parlamentos de los estados federados, por una parte, y por la suma de las aportaciones provenientes de los afiliados y donaciones percibidas anualmente por otra. Por cada voto válido obtenido, los partidos perciben la cantidad de 0.66 euros -y a partir de seis millones de votos, 0.51 euros-. Es decir, en Alemania los partidos políticos reciben actualmente 1,437 millones de pesos, considerando un tipo de cambio de alrededor de 11.5 pesos por euro en 2003. ¹⁷⁶

¹⁷⁶ Exposición de motivos. DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENVIADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL México, DF, a 22 de marzo de 2004. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1461-II, martes 23 de marzo de 2004.

Por lo tanto si aspiramos a una verdadera democracia y en correspondencia con las nuevas exigencias que plantea el desarrollo logrado por la sociedad mexicana, atendiendo al principio de equidad que debe regir en toda competencia electoral, y a la necesidad de reducir el costo del sistema electoral y mejorar las condiciones de la competencia, consideramos que las propuestas de reducción del financiamiento público a los partidos políticos son acertadas, por lo que proponemos que para tal efecto que la fórmula para la asignación del financiamiento público de los partidos políticos para que se considere únicamente el número de diputados y senadores de mayoría.

También proponemos modificar la forma en que debe repartirse este financiamiento ya que el artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que el 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo la fórmula que refiere se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior. Consideramos que lo anterior no refleja la equidad que debe existir en toda competencia electoral, en un contexto caracterizado por la competitividad en todos los ámbitos de la realidad nacional. En ese sentido, proponemos que la asignación de los recursos del financiamiento público a los partidos políticos sea igualitaria en un 50 por ciento y el restante 50 por ciento en forma proporcional a su votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior.

Finalmente se propone que para la elección intermedia en la que solo se eligen diputados federales, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto se reduzca en un 50% correspondiente al monto del financiamiento público que recibe cada partido para actividades ordinarias en ese año.

Por lo que deberá ser también ajustado a tales criterios el Código Federal de instituciones y procedimientos electorales.

4.8 FISCALIZACIÓN SOBRE EL INGRESO Y GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

El Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales establece en su artículo 49 inciso b) que cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones en dinero de simpatizantes por una cantidad superior al diez por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias que corresponda a todos los partidos políticos, y a pesar de que existen algunos mecanismos para el control de estas aportaciones, éstos han sido insuficientes, uno de los temas centrales de la reforma electoral tiene que ver con el tema de la fiscalización para evitar que el capital privado proveniente de grupos económicos con intereses específicos, fuerzas extranjeras o inclusive dinero proveniente de actividades ilícitas, entre a tomar parte e influenciar los procesos electorales.

Es indudable la necesidad de una reforma en este tenor, pero esta debe de ir a la par de las reformas señaladas en el punto anterior. La falta de una fiscalización adecuada de los ingresos y gastos de los partidos, la relación de los medios de comunicación con los procesos electorales (la mercadotecnia los ha corrompido en gran parte), y el excesivo financiamiento ¹⁷⁷ que se les ha dado a los partidos políticos constituyen hoy en día un círculo vicioso.

Tenemos por tanto que abarcar al mismo tiempo los tres problemas referidos, no podemos reducir el financiamiento público de los partidos si no hacemos algo con los medios de comunicación y si no se lleva a cabo una fiscalización efectiva del origen y el destino del dinero con que cuentan los partidos políticos.

Por tanto avalamos la propuesta de ampliar las facultades del Instituto Federal Electoral para supervisar en todo momento los recursos que utilizan los partidos políticos en campañas electorales y precampañas.

¹⁷⁷ Citamos como ejemplo tan solo el tope de gastos para precampaña establecido por el PAN el pasado 13 de mayo del 2005, en 39.5 millones de pesos. Torres Alejandro, "Fija AN en 39.5 mdp gastos a aspirantes" artículo publicado en el periódico El Universal, página 9 sección A de fecha 13 de mayo de 2005.

El Instituto Federal Electoral debe tener facultades para que en todo momento pueda solicitar a las agrupaciones y partidos políticos la información y documentación que le permita supervisar el ejercicio de los recursos y gastos erogados en elecciones primarias, precampañas y campañas. Aunado a esto se deben fijar topes de gasto para las precampañas.

El Instituto Federal Electoral podrá ordenar auditorias y visitas de verificación. Las agrupaciones y partidos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, incluso durante el curso de las precampañas, campañas y elecciones primarias.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

"Artículo 41...

I...

II. ...

...

- d) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados **de mayoría** a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El **50%** de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **50%** restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- e) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales **de Presidente de la República y renovación de ambas Cámaras del Congreso**, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; **cuando se renueve solo la Cámara de Diputados, el financiamiento público para la obtención del voto equivaldrá al 50% del financiamiento publico que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año.**

- f) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

III...

El Instituto Federal Electoral podrá en todo momento solicitar a las agrupaciones y partidos políticos la información y documentación que le permita supervisar el ejercicio de los recursos y gastos erogados en elecciones primarias, precampañas y campañas. Podrá ordenar auditorías y visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes, incluso durante el curso de las precampañas, campañas y elecciones primarias.

El Instituto Federal Electoral acordará con las autoridades electorales locales los mecanismos de coordinación para la fiscalización de los recursos de los partidos nacionales en sus respectivos ámbitos de competencia.

IV..."

De igual forma deberán adecuarse los ordenamientos legales secundarios para tales efectos.

4.9 VOTO Y REPRESENTACION DE LOS CIUDADANOS MEXICANOS EN EL EXTRANJERO

El otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio extranjero ha sido una demanda planteada desde hace varias décadas, tanto por organizaciones nacionales como de mexicanos en el extranjero. En 1990 el tema del voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue considerado como digno de análisis en la reforma electoral de ese año, y volvió a presentarse posteriormente.

Entre 1998 y 2004, fueron presentadas ante el Congreso de la Unión 16 iniciativas de reforma al Código Federal de instituciones y procedimientos electorales para reglamentar el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

La Cámara de Diputados aprobó en fecha 22 de febrero de 2005 con 391 votos a favor el dictamen por el cual se permitiría a los mexicanos que residen en el extranjero votar en las elecciones presidenciales del 2006. Durante la votación en lo particular, la fracción del PAN se pronunció en contra y se reservó unos 40 artículos del dictamen por considerar que no se prevén reglas de fiscalización de recursos, además de que auguraron que la estructura que se requerirá superará por mucho las expectativas económicas del Instituto Federal Electoral.¹⁷⁸

La Cámara de Senadores a su vez en fecha 27 de abril de 2005 emitió un dictamen en el que aprueba que los mexicanos en el exterior puedan votar por correo en la elección presidencial del 2006.

El contenido del dictamen puede resumirse de la siguiente manera:

La modalidad de voto planteada como solución es la del voto por correo, se establecen los mismos requisitos para el ejercicio del derecho al sufragio para todos los ciudadanos mexicanos, independientemente del lugar en que se encuentren. Estar inscrito en el Padrón Electoral y contar con Credencial para Votar son los dos requisitos que de manera general seguiría contemplando el Código en la materia para todos los ciudadanos. En segundo lugar, la modalidad de voto por correo iguala a los ciudadanos en el extranjero en su oportunidad y posibilidad de ejercer el derecho al sufragio, pues esa posibilidad depende, además del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley, de tener disponible el servicio postal que les permita enviar y recibir los documentos y materiales electorales involucrados en el proceso.

¹⁷⁸ Periódico Reforma, 23 de febrero de 2005. México, Distrito Federal. Primera plana.

Para tal efecto, el Instituto Federal Electoral pondrá a disposición de los interesados, en internet, en embajadas y consulados en sitios públicos adecuados, en México y en el extranjero, el formato correspondiente. El interesado deberá enviar, por correo certificado, junto con su solicitud, copia fotostática de su credencial para votar y un documento en el que conste el domicilio en el extranjero en donde manifiesta al Instituto Federal Electoral para efecto de que, en su caso, le sea enviada la boleta electoral. El plazo para que el Instituto Federal Electoral reciba las solicitudes vence el 15 de febrero del año de la elección.

Verificado el cumplimiento de los requisitos antes señalados, el Registro Federal de Electores (RFE) procederá a elaborar las listas nominales de electores residentes en el extranjero, ordenados conforme a su domicilio, sección y distrito en territorio nacional, según los datos asentados en su credencial para votar.

Sin embargo esta iniciativa de reforma ha sido como muchas otras mal planteada en virtud de no realizarse los análisis y estudios correspondientes antes de la propuesta, lo que se hace evidente con lo declarado por el director del Servicio Postal Mexicano (Sepomex), Gonzalo Alarcón Osorio, quien echó por tierra la posibilidad de que se concrete el voto de los mexicanos en el extranjero, luego de admitir que la dependencia no garantiza la *secretaría* del sufragio en las elecciones de 2006.

Agrega que la dependencia no cuenta con la estructura necesaria para que cuatro millones de mexicanos envíen por correo certificado su sufragio, ya que les costaría 10 dólares a cada mexicano, lo que tendría un costo total de 690 millones de pesos, expuso una serie de dificultades en materia económica, logística, de convenios internacionales, de tiempo e incluso en materia de seguridad y *secretaría* del llamado voto postal.¹⁷⁹

¹⁷⁹ <http://www.lacrisis.com.mx/voto270505.htm> consultada el día 31 de mayo de 2005.

Ante diputados federales del PRI, PAN y PRD, el funcionario reconoció que este diagnóstico no fue conocido por el Senado de la República antes de aprobar la reforma que promueve el voto postal.

En virtud de estas dificultades y en un intento por salvar la reforma del voto de los mexicanos en el extranjero, la Cámara de Diputados analiza la conveniencia de un periodo extraordinario de sesiones a partir del próximo 21 de junio de 2005.

Cualquier propuesta para posibilitar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero debe sumar a su rigor jurídico y a su operatividad técnica, una visión de mediano y largo plazos que la inscriba en un proyecto del más elevado interés nacional.

En base a lo anterior haremos las siguientes consideraciones:

Resulta difícil precisar desde el punto de vista electoral, el nivel de información que tengan los ciudadanos residentes en el extranjero sobre nuestros candidatos, partidos políticos y sus plataformas, puesto que los medios de comunicación tendrían el control de la información que les llegue y esto por supuesto es preocupante ya que la prensa y la televisión extranjera podrían difundir cualquier tipo de comentario nocivo e influenciar o manipular de una forma nuestras elecciones federales de la manera que más convenga a sus intereses. En la actualidad el impacto y penetración de los medios de comunicación sobre los electores es básico para su decisión al momento de emitir su voto.

Hay que tener en cuenta que gran parte de la soberanía de México se vería afectada y con la amenaza de poner las elecciones federales del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en manos de ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

En derecho comparado podemos afirmar que el caso de México no tiene comparación, ya que en algunas legislaciones electorales de países como Canadá, Argentina, España, Francia y Colombia, entre otros, en las cuales se otorga a los nacionales el derecho de emitir su voto en el extranjero no existe ninguna posibilidad de que esa clase de voto decida sobre el candidato que ganaría la elección, a pesar de lo cual se advierten disposiciones legales para asegurar la vinculación, información y lealtad hacia el país de origen. En nuestro caso, debido al número de mexicanos que residen en el extranjero, principalmente en Estados Unidos que alcanzan los diez millones muchos de ellos en condiciones de emitir su voto, este podría ser fundamental para decidir los resultados de la elección.¹⁸⁰

Por tanto las decisiones que tome el Poder Legislativo Federal mexicano deben ser mediante un serio y profundo análisis para que el sufragio no se vaya a prestar a intromisiones extranjeras, debilitando nuestra democracia en forma radical. La decisión que tome el Congreso de la Unión tendrá que impedir que no se pierda la confianza alcanzada hasta estos días en nuestras instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, en el desarrollo de los procesos electorales.

No hay duda que otras posibles soluciones pudiesen ser instrumentadas contando con el andamiaje constitucional y legal, nacional e internacional que les dé sustento, así como con el tiempo que las autoridades electorales requerirían para su conocimiento, dominio y aplicación de lo que podría llegar a constituir un aparato electoral tan complejo y vasto como el que tenemos en México; pero el factor del que no dispone el Senado de la República es tiempo, a menos que la solución vuelva a diferirse para 2012 ó 2018.

Cualquier modalidad de voto en el extranjero debe ser congruente con los

¹⁸⁰ Orozco Pimentel, Mauricio. "Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero". México, Porrúa, 2004. pp. 63-131.

principios rectores de la función estatal de organizar los procesos electorales certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

4.10 CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Al respecto se refiere que la vida política nacional ha sido prácticamente monopolizada por los partidos políticos en perjuicio de que los ciudadanos considerados individualmente tienen derecho de participar como candidatos en las contiendas electorales sin necesidad del respaldo de algún instituto u organización partidista.

No podemos negar que los partidos políticos atraviesan en la actualidad una grave crisis como ya se ha referido con anterioridad. Esa crisis de legitimidad se debe en gran parte a que no cumplen con la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, que no sólo consiste en acudir a votar a las urnas, sino en influir con mayor profundidad en los asuntos públicos.

Lo anterior se ve reflejado en el abstencionismo presentado en los comicios federales del 2003, donde más de la mitad del padrón electoral de nuestro país no acudió a ejercer su legítimo derecho al sufragio, lo que corrobora la falta de confianza y credibilidad del electorado en los partidos políticos, crisis agravada por los recientes escándalos de corrupción en las que casi todos o todos los partidos políticos se encuentran involucrados.

Por tanto proponen aprobar las candidaturas independientes en cargos populares de la esfera ejecutiva, como Presidente de la república, gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales.

Señalan que las candidaturas independientes serían un contrapeso a la tendencia de la "partidocracia", pues con ellas cualquier grupo de ciudadanos podrían patrocinar una candidatura aun cuando los partidos la hubieran rechazado o jamás la hubieran considerado.

Los candidatos independientes registrados estarían sujetos a las disposiciones legales semejantes a los partidos para el desempeño de sus actividades electorales.

Existen países en los que las asociaciones políticas pueden presentar candidaturas independientes a cargos de elección popular, respetando ciertas reglas y condiciones. Sin embargo, en otros éstas solo pueden participar en procesos electorales mediante acuerdos de participación con algún partido político. Estas candidaturas son registradas por el partido político y se votan en los emblemas y colores de este, pero en la propaganda y en la campaña electoral se puede mencionar a la agrupación participante. En los países y en los casos en los que se aplica esto normalmente se exigen una cantidad mínima de afiliados, un órgano directivo de carácter nacional y delegaciones en un número determinado de entidades.¹⁸¹

Algunos autores manifiestan al respecto que la democracia de partidos no debe sustituir por completo a la democracia de ciudadanos, puesto que si así ocurriese se estaría pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre lo indica, es el pueblo la única fuente del poder. Los partidos cumplen con una función auxiliar: son instrumentos de la democracia. Esta no tiene por sujetos a los partidos, si no a los ciudadanos.¹⁸²

En la mayoría de los países latinoamericanos se ha establecido un monopolio a favor de los partidos, o también otro tipo de medidas restrictivas del derecho individual para presentar este tipo de candidaturas, tales como la fijación de un número en exceso elevado de firmas necesarias para la presentación de las candidaturas independientes.

¹⁸¹ Andrade Sánchez, Eduardo, "La Reforma política de 1996 en México", México, UNAM, 1997 pp. 143-144.

¹⁸² Aragón Reyes, Manuel "Derecho de sufragio: principio y función" en Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, México, 1988 p. 94

Existen ordenamientos que moderan el monopolio sin eliminarlo por completo: Bolivia atribuye la capacidad de presentar candidaturas a los partidos o a las agrupaciones cívicas representativas del país, con personalidad jurídica reconocida, formando bloques o frentes con los partidos políticos", en este caso no se permite la presentación de candidatos por agrupaciones espontáneas o esporádicas de ciudadanos, sino sólo por grupos sociales organizados, estos necesitan de la voluntad de los partidos accediendo a entrar con ellos en alianza electoral, por lo que se dice que sólo hay una aparente apertura a las candidaturas civiles. En Uruguay se faculta para presentar candidaturas, además de los "Partidos permanentes" a los "partidos accidentales", siendo estas agrupaciones de ciudadanos que se constituyen antes de las elecciones para presentar candidaturas, este es un caso contrario al de Bolivia, ya que estas agrupaciones tienen que tener requisitos menos rígidos para poder competir y no tienen que estar sujetos a ningún partido establecido. En Bolivia por eso es que no hay monopolio aparente, pero si real y en Uruguay no hay monopolio real pero si aparente.¹⁸³

Por otro lado hay ordenamientos que claramente no atribuyen a los partidos el monopolio de la presentación de candidatos, sino que prevén que, además de los partidos, pueden presentar candidaturas grupos de ciudadanos con la exigencia de que se reúna un número mínimo predeterminado que de validez, eficacia y fuerza a alguna candidatura, por lo que esto se puede interpretar que como un requisito justo aunque no indispensables, sin embargo se justifica su ejercicio.¹⁸⁴

En muchos países latinoamericanos esta atribuido a los partidos políticos el monopolio de la presentación de candidaturas en las elecciones nacionales, en algunos se exige que los candidatos estén debidamente registrados como afiliados al partido que los postula y en otros no, esto limita el derecho de sufragio pasivo para los ciudadanos de esos países.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 120.

¹⁸⁴ *Ibid.*

En los países en donde existen este tipo de candidaturas, se les garantiza el acceso a los medios de comunicación social y en algunos inclusive se les otorga financiamiento público.

Ahora bien en el caso de México debemos precisar que el artículo 35 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende del derecho al sufragio pasivo, esto es, el derecho a ser votado.

Sin embargo en el artículo 175.1 del Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales establece: "Corresponde exclusivamente a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular."

Esa misma disposición la encontramos reiterada en casi todas las legislaciones electorales de los estados, excepto algunas excepciones tales como el caso de Tlaxcala y Oaxaca.

Son muchos los temas que hay que contemplar para el caso de las candidaturas independientes, señalaremos solo uno de los más importantes. Uno de los temas que deberían resolverse al aprobarse tales candidaturas sería el financiamiento, ¿deben ser financiadas por el Estado o no las candidaturas independientes?, ¿cuáles serían los medios de control del financiamiento que reciban los candidatos?. Las siguientes preguntas serían: ¿cuáles serían los medios de control de las campañas de los candidatos independientes?.

Algunos estudiosos de la materia refieren que atendiendo al principio de equidad la respuesta a la primera interrogante sería afirmativa, ya que el candidato independiente debe competir en igualdad de circunstancias con los partidos políticos.

Al respecto creemos que la cantidad absoluta de recursos públicos que hoy son destinados a los procesos electorales, al funcionamiento permanente de los partidos y a las instituciones electorales en general es excesivo, como se ha venido señalando a lo largo de este capítulo, aunado a esto encontramos la problemática de la falta de cultura política de la población en general, que si bien es cierto en las últimas décadas la sociedad mexicana es más participativa en estas cuestiones, nos atrevemos a afirmar que no tenemos consolidada una cultura al respecto, esa falta de conciencia política que se traduce en que la ciudadanía no se involucra en los procesos democráticos más allá del voto, situación que se agrava con el imperio de la mercadotecnia que ha banalizado la política y ha impedido que los candidatos compitan con programas o propuestas de nación, llevando la competencia a ofrecer cuestiones impactantes aunque no realizables, no permite que de momento sean aplicables en nuestro sistema político electoral las figuras de las candidaturas independientes, toda vez que el ciudadano acudiría a las urnas a votar por un producto de marketing, un candidato mediático sin conocer su calidad ética, moral, profesional, ni lo que puede ofrecer o no en términos de gobernabilidad, progreso y desarrollo social.

Partiendo del estudio realizado con anterioridad respecto del origen y conformación del sistema de partidos en México y tomando en cuenta que en nuestro país prácticamente ha comenzado a funcionar de un sistema pluripartidista, dejando atrás el sistema de partido hegemónico, no obstante de que tengamos aun un sistema de partidos débilmente estructurado, nos pronunciamos en el contexto de transformación de los sistemas políticos contemporáneos a la renovación de los partidos políticos, como se ha referido con anterioridad en este trabajo de investigación esta reconstrucción debe orientarse a la adecuación de los mismos de acorde a los tiempos actuales, ya que en el ámbito social en todo el mundo se han producido muchas transformaciones y en el plano partidario se observan serias dificultades para ello, por tanto debe de partirse de una renovación de sus estatutos y procedimientos, para que permitan

una mejor conexión con la sociedad, dar paso a nuevas generaciones de dirigentes, nuevos métodos de trabajo, a la democracia interna.

4.11 AJUSTE Y HOMOLOGACIÓN DE CALENDARIOS ELECTORALES

En México estamos inmersos en procesos electorales –Federal o Estatales- continuamente, lo que significa un elevado costo de organización de los mismos y hartazgo por parte del electorado.

Por otro lado la dispersión de los calendarios electorales de los Estados y la Federación, obliga a que los partidos políticos estén siempre enfrascados en algún proceso electoral. En estas condiciones se dificulta el entendimiento entre partidos y la construcción de consensos mínimos para un buen desempeño gubernamental.

México tiene uno de los calendarios electorales más desordenados de los sistemas presidenciales. Por ello la competencia electoral entre los partidos se complica.

En la actualidad, nueve entidades federativas (Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; y el Estado de México en lo que respecta a la elección de gobernador) han hecho coincidir sus calendarios electorales al que rige los comicios federales para aprovechar la infraestructura y los recursos humanos capacitados –como lo son los funcionarios de casilla y los representantes de los partidos-, para no abrumar a la población con campañas electorales permanentes y, sobre todo, para generar espacios de tiempo que permitan a las autoridades electas gobernar por periodos lo más prolongado posible sin las fricciones y enfrentamientos políticos propios de las campañas electorales.

De esta forma, se propone adicionar un inciso j) a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de que

todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección, conforme a los periodos constitucionales ya establecidos.

Por lo que las Constituciones de las Entidades federativas deberán ser también adecuadas de esta forma.

PROPUESTA DE REFORMA AL ARTICULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 116. ...

- ...
- I.
 - II.
 - III.
 - IV. ...
 - a) al inciso i)
 - j) La jornada electoral ordinaria se celebre el primer domingo de julio del año de la elección; .
- ...

4.12 CONSIDERACIONES FINALES.

Como podemos observar de las reflexiones y análisis vertidos en este trabajo de investigación, las cuestiones pendientes en materia de reforma electoral son muchas, nos falta tiempo y espacio para poder abarcar tantos temas al respecto, entre ellas las relativas a las precampañas electorales, su regulación, topes, etc. Las lagunas jurídicas al respecto han originado el abuso cometido por parte de los partidos políticos al respecto.

Está también el tema de los medios de comunicación que se han apoderado de nuestros procesos electorales y urge poner límites al respecto. Es evidente el alto costo de la publicidad comercial en la radio y televisión, los partidos políticos para ganar una elección dependen completamente de la publicidad. Este tema del costo es la actividad electoral en los medios es uno de los temas que más importancia reviste ya que estos altos costos generan que muchas veces se acuda a recursos privados (que inclusive pueden tener origen ilícito) los cuales pervierten los procesos electorales. En materia de derecho comparado encontramos países

en donde la normatividad electoral da prioridad a la libertad de expresión a costa de la equidad y el control del gasto, son sistemas electorales en los que el dinero juega un papel preponderante en el proceso. Como ejemplo tenemos a Estados Unidos. Existen otros países como Francia en donde inclusive se ha prohibido completamente la compra de espacios publicitarios con objetivos electorales en los medios de comunicación, a fin de promover otras formas de comunicación más económicas.

Los procesos electorales se han encarecido en virtud de la reñida competencia entre los actores políticos por ganar espacios en los medios de comunicación, los partidos políticos ocupan casi un 50% de su gasto electoral en ellos.¹⁸⁵

El artículo 48 del Código Federal de instituciones y procedimientos electorales refiere que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se en el mismo artículo establece. Ya existen iniciativas de reforma al respecto, una de ellas plantea que los recursos destinados a la contratación de espacios en los medios de comunicación no excedan el 30% del financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales para campañas electorales. Encontramos también la propuesta que señala que debe ser modificado el artículo 48 para que la contratación de los tiempos en radio y televisión sea una facultad exclusiva del Instituto Federal electoral, lo que romperá con la práctica de contrataciones individuales de cada partido, conservando los partidos su libertad para determinar el uso que les da a los tiempos contratados por el IFE.

Sin duda estas propuestas deben ser analizadas cuidadosamente y en el marco general de las reformas que se han planteado en materia electoral.

¹⁸⁵ <http://www.ife.com.mx> consultada el 30 de mayo de 2005.

Aunado a estos dos temas, los estudiosos de la materia han planteado muchos más, como el de la reelección inmediata de legisladores, la duración de las campañas electorales, coaliciones de partidos políticos, candidaturas comunes, democracia interna de los partidos políticos, sanciones más severas en los casos de exceder topes de campañas, y muchos otros temas que de momento quedan fuera de este trabajo de investigación. Reiteramos que esta tesis no pretende siquiera comenzar a profundizar en todas las implicaciones que acarrea cada uno de estos temas, tarea de la cual ya se ocupan los estudiosos de la materia, lo que intentamos evidenciar como ya se refirió con anterioridad es la patente urgencia de que todas las propuestas e iniciativas sean analizadas a conciencia, de tal manera que el proceso de reforma electoral se traduzca en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Todo sistema electoral funciona en relación con el tiempo y el espacio en que se da, por lo que no existe alguna fórmula ideal para todos los Estados, es necesario tomar en cuenta los diversos factores que se pueden actualizar en cada caso concreto, como es la historia, el desarrollo sociopolítico, etc. Todo sistema electoral debe estar diseñado atendiendo a factores de representación real, efectividad y funcionalidad, por tanto la valoración de un sistema electoral debe hacerse en relación con el grado en que éste cumple con el modelo esperado.

SEGUNDA. Los sistemas electorales deben consistir en el modo según el cual el elector ejerce el voto, el método según el cual esos votos se convierten en escaños, el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, la forma de las candidaturas y las reglas según las cuales debe de actuar en general el sistema de partidos.

TERCERA. El sistema de representación por mayoría contribuye a la gobernabilidad, pero en detrimento de una amplitud en la representación de todas las fuerzas políticas de una nación, principalmente de las minorías ya que promueve el bipartidismo. La representación proporcional equilibra el porcentaje entre votos y escaños además facilita la representación de los diversos grupos sociales. Cuando existe mayor fragmentación social es mejor implantar un sistema de representación proporcional, el cual dará lugar a un sistema de partidos pluripartidista.

CUARTA.- Se ha definido al sistema mayoritario como responsable de injustificados márgenes de sobre-representación y sub-representación. Estos dos fenómenos son concomitantes, ya que en la medida que un partido este sobre-representado, otro estará sub-representado, ello depende de cómo se encuentre estructurado el sistema electoral. En este sentido las fórmulas de representación proporcional con divisor favorecen la sobre representación de los partidos

grandes, en perjuicio de los que normalmente tienen una menor votación. Mientras que las fórmulas de representación proporcional por cociente electoral y restos mayores favorecen la sobre representación de los partidos con menor votación, en perjuicio de los partidos más grandes, esto último puede propiciar que pueden llegar a tener representación incluso partidos con posiciones ideológicas extremas o irreductibles, siempre y cuando rebasen las barreras legales establecidas.

QUINTA. El sistema electoral mexicano es un sistema mixto, producto de la relación de las fórmulas electorales de mayoría y de representación proporcional. Durante mucho tiempo el sistema de partidos fue constituido por un partido dominante (hegemónico). Actualmente el sistema de partidos mexicano es pluripartidista activo y con representación, generado por el mismo sistema electoral mixto. Para la integración de los órganos de representación popular a nivel nacional; se utilizan tanto los dos principios o fórmulas tradicionales: el de mayoría relativa y el de representación proporcional, pero en el caso del Senado también se emplea el principio de primera minoría para asignar un escaño en cada entidad federativa.

SEXTA.- Bajo el principio de mayoría relativa, el candidato o fórmula de candidatos que obtenga el mayor número de votos sobre el total emitido en la elección correspondiente, accede en forma directa al cargo de elección en juego. Por este principio se elige al Presidente de la República, a 300 de los 500 diputados, y a 64 de los 128 senadores. De acuerdo con el principio de representación proporcional, los cargos se distribuyen entre los candidatos registrados en función del número de votos obtenidos por cada partido político respecto del total de votos emitidos en la elección correspondiente; por este principio se eligen 200 de los 500 miembros de la Cámara de Diputados y 32 de los 128 senadores. Por el principio de primera minoría se asigna una posición en el Senado por cada una de las 32 entidades federativas. Este principio hace referencia al hecho de que un cargo le es asignado al candidato o fórmula de

candidatos de aquel partido político que ocupe el segundo lugar por el número de votos obtenidos en la demarcación territorial de que se trate.

SÉPTIMA.- Con relación a la Cámara de Diputados consideramos que habría que revisar los límites que prevé el artículo 54 fracción IV y V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que atienden al tope de la representación máxima en el sentido de que ningún partido podrá llegar a tener en la Cámara de Diputados más de 300 diputados, considerando a los diputados de mayoría y a los de representación proporcional. Y en relación al tope máximo de sobre representación, en el sentido de que ningún partido podrá tener en la Cámara un número de legisladores que represente un porcentaje que sea mayor en más de 8 puntos porcentuales, al porcentaje de votación que hubiere obtenido en la elección, ya que podría ocurrir por ejemplo que un partido político por un fenómeno excepcional de atracción de masas, con un programa de gobierno que requiriera de reformas constitucionales, ganará una elección con un ochenta por ciento o más de la votación, pero en virtud de esas limitantes su representación no sería reflejada en forma fidedigna.

OCTAVA. Para impedir la fragmentación de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados, es necesario incrementar la barrera legal que prevé el artículo 54 constitucional, en su fracción II que establece que una vez realizados los comicios, los partidos políticos contendientes tienen derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional únicamente si obtuvieron por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las cinco circunscripciones plurinominales. Este incremento (quizás hasta un 4% o 5%) favorecería la negociación entre las fracciones parlamentarias, desde el momento en que se va a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, evitando su fragmentación y la inamovilidad de la Cámara Baja.

NOVENA. El sistema electoral mexicano ha experimentado innumerables transformaciones, en el marco de la transición democrática que vive el país, se ha

venido perfeccionando a través de sucesivas reformas de orden constitucional y legal, la última de las cuales se produjo en 1996, año en el que se consolidaron las instituciones y procedimientos que actualmente rigen la vida política y electoral del país. Sin embargo de las propias experiencias en los procesos electorales vividos de esa fecha a la actualidad, vemos que esa reforma no fue definitiva y que si existen aspectos que deben ser normados nuevamente, recordemos que las normas son siempre perfectibles y, desde la óptica de quienes pugnamos por una régimen democrático debemos impulsar todos aquellos cambios que redunden en la extensión de los derechos ciudadanos y en la transparencia de todos los procedimientos electorales.

DÉCIMA.- En la Cámara de Diputados existen más de 60 iniciativas de reforma en materia electoral en cinco comisiones distintas. Durante las legislaturas LVII, LVIII y a lo largo de la actual LIX Legislatura del Congreso de la Unión, se han presentado ya un considerable número de iniciativas electorales que vale la pena analizar de manera integral en el marco de una reforma en materia electoral. Las reformas electorales son producto de la necesidad política, todas las modificaciones a la normatividad electoral implican largos procesos de negociación entre partidos políticos y el gobierno, y la mayoría de las veces nunca son aprobadas por el consenso de todas las partes, son asuntos que se analizan y ponderan en función del esfuerzo de los actores políticos por conseguir mejores condiciones de juego político, es decir, de incrementar su fuerza electoral para adquirir o permanecer en el poder, lo anterior nos ayuda a comprender porque no todas las iniciativas de reforma son completas ya que obedecen a intereses partidistas y aunque abarquen en gran parte muchas de las demandas ciudadanas, son blanco de desacuerdos entre los principales actores políticos, lo que se traduce en que ninguna de las iniciativas ha prosperado.

DÉCIMA PRIMERA. Respecto al derecho de los partidos políticos a participar en las elecciones federales, estatales y municipales, del Distrito Federal y delegaciones políticas. Consideramos que podría adicionarse el artículo 41, fracción I de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en su

párrafo primero, parte final para referirse a todos los niveles de gobierno. Ya que actualmente sólo se precisa que tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, considerando el constituyente la participación en elecciones federales como un aspecto inherente a la condición de los partidos políticos.

DÉCIMA SEGUNDA.- Respecto de la propuesta de constituir al Instituto Federal Electoral mediante una reforma constitucional, como la única instancia competente en materia electoral, por lo que sería este órgano la autoridad nacional encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales de los niveles federal, estatal y municipal. Debiendo para al efecto adecuarse los ordenamientos constitucionales de los Estados y expedirse una nueva normatividad electoral. Consideramos que no podemos quitarles a las entidades federativas este derecho, porque entonces el federalismo será sólo un enunciado inconsistente e insuficiente, la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que "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..." por lo tanto nos pronunciamos en contra de esta propuesta, porque esto violentaría la autonomía y soberanía de los Estados del país. En todo caso el propio Instituto Federal electoral podría tener más vínculos de cooperación con los institutos estatales electorales, pero bajo el régimen constitucional vigente.

DÉCIMA TERCERA.- Respecto de la propuesta de que los derechos políticos formen parte del capítulo constitucional de los derechos humanos, de conformidad con los tratados y convenciones internacionales suscritos por México y que por tanto sean objeto de conocimiento de los Tribunales Federales mediante el Juicio de garantías. Consideramos que los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos; a votar y ser elegidos en elecciones auténticas y, a tener acceso a las funciones públicas del país, son vivencia actual de los pueblos y parte de los derechos universales, inviolables e inalienables que todos los ciudadanos tenemos

y que deben ser garantizados. incluir dentro del primer capítulo del primer título de la Constitución, expresamente como garantías individuales, de los derechos subjetivos públicos de los ciudadanos. Por lo que se propone adicionar dos párrafos al artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para tales efectos. Y la modificación del artículo 99 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, derogando la fracción V misma que establece la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver en forma definitiva e inatacable respecto de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con la intervención del órgano Legislativo, y sobre todo, con la participación del órgano Judicial, se definirán y reglamentarán los mecanismos jurídicos eficaces protectores de los derechos políticos. Con eso se verían fortalecidos el control constitucional.

DÉCIMA CUARTA. Respecto de la propuesta de establecer una segunda vuelta electoral para las elecciones de Poder Ejecutivo -federal, local y municipal- en México. En la que señalan que el presidente de la República requiere legitimidad y condiciones de gobernabilidad para ejercer el poder toda vez que un sistema pluripartidista de régimen presidencial, se puede presentar un escenario de incertidumbre con riesgo de conflictos cuando la diferencia entre los porcentajes de la votación para dos candidatos sea reducida. Consideramos que los proponentes no han reparado en los aspectos negativos que una segunda vuelta electoral podría tener en nuestro País, puesto que esta figura electoral tiene un costo político muy alto ya que da lugar a componendas, arreglos y negociaciones entre los partidos políticos lo que tiene a distorsionar y adulterar a expresión natural de la voluntad popular, implica una correlativa complejidad electoral, la desventaja del costo económico, recordemos que el sistema electoral mexicano es uno de los más caros del mundo y este es uno de los principales problemas que irrita a toda la sociedad mexicana, el exagerado costo del sistema electoral que se tiene frente a una realidad de pobreza extrema creciente en todo el país, lo cual

nos orilla a reflexionar si conviene que esto sustituya a la democracia representativa actual. Por tanto nos pronunciamos por que sea conservado en México el sistema de mayoría relativa para la elección de los titulares del Poder Ejecutivo en cualquier nivel en virtud de los argumentos expuestos y toda vez que dicho sistema ha demostrado su eficiencia procedimental y sobre todo el ahorro económico que este implica, dando de la misma forma y con la misma fuerza legitimidad a sus líderes, por lo que una reforma en este sentido me parece que estaría fuera de discusión.

DÉCIMA QUINTA. Respecto a la propuesta de redimensionamiento del Congreso de la Unión, que es uno de los temas que se encuentran en la agenda política en materia electoral, el cual es motivo de discusión pública, consistente en que se disminuya el número de diputados y senadores que actualmente tiene el Congreso de la Unión. Consideramos que 500 diputados para un país de más de cien millones de habitantes no son demasiados, sin embargo y como se expuso en su momento, si su eventual reducción ayuda al consenso para llegar a acuerdos, a dar un mayor dinamismo legislativo y representa un beneficio económico sustantivo al costoso sistema electoral mexicano, estamos de acuerdo con esta propuesta siempre y cuando la reducción de los diputados no sea en el número de los elegidos por el sistema de representación proporcional.

DÉCIMA SEXTA.- Respecto a la propuesta referente a la Cámara de Senadores la cual señala que es excesivo el número de 128 senadores, e inapropiada la figura de la representación proporcional en una Cámara cuyo origen y naturaleza es la representación del Pacto Federal. Por lo que sugieren suprimir la figura de senadores por representación proporcional, reduciendo con este el número de Senadores. Conservando los senadores de mayoría relativa por cada Estado y el Distrito Federal en aras del principio federal y con la finalidad de dar mayor representatividad a las fuerzas políticas conservar la senaduría de primera minoría con un total de 96 senadores. Consideramos que las reformas en las que se incluyen los Senadores de representación proporcional son acertadas y deben subsistir, esta reforma implica que el Senado sea más democrático, ya que integra

a grupos que de otra manera no hubieran podido alcanzar un escaño en la Cámara Alta, esto hace que el Senado sea más plural. Permite que miembros de otros partidos políticos representantes de la pluralidad social del país intervengan en las decisiones en las que el Senado tiene facultades constitucionales. Por esta razón no debemos volver al pasado, incluso si estas reformas tuvieran una justificación histórica coyuntural, para superar el sistema de un partido "hegemónico" en el Senado. Aceptar esto es igual a establecer que hemos hecho grandes esfuerzos de negociación y de reforma para eliminar a un partido político y no para hacer un país más democrático e incluyente. Respecto al número de Senadores nos pronunciamos en el mismo sentido que en la reducción del número de Diputados, si reducir el número de éstos representa tener beneficios económicos y un mejor dinamismo en las actividades legislativas, entonces estaríamos de acuerdo con que se reduzca el número de legisladores, pero no suprimiendo la figura de los senadores de representación proporcional en virtud de lo antes expuesto.

DÉCIMA SÉPTIMA. Respecto a la propuesta de la reducción del financiamiento público, tomando en cuenta que el sistema electoral mexicano en la actualidad genera un gasto excesivo, incongruente con nuestra realidad política y social. Insistimos que en un país con índices de pobreza extrema tan elevados no podemos seguir gastando tanto en cuestiones electorales. Por lo tanto si aspiramos a una verdadera democracia y en correspondencia con las nuevas exigencias que plantea el desarrollo logrado por la sociedad mexicana, atendiendo al principio de equidad que debe regir en toda competencia electoral, y a la necesidad de reducir el costo del sistema electoral y mejorar las condiciones de la competencia, proponemos reformar el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para modificar la fórmula de financiamiento público a los partidos políticos, para que solo se considere el número de diputados y senadores de mayoría. También proponemos modificar la forma en que debe repartirse este financiamiento para que refleje la equidad que debe existir en toda competencia electoral, y que la asignación de los recursos del financiamiento público a los partidos políticos sea igualitaria en un 50 por ciento y el restante 50

por ciento en forma proporcional a su votación nacional emitida en la elección de diputados inmediata anterior. Finalmente se propone que para la elección intermedia en la que solo se eligen diputados federales, el financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto se reduzca en un 50% correspondiente al monto del financiamiento público que recibe cada partido para actividades ordinarias en ese año.

DÉCIMA OCTAVA. Respecto a la propuesta de reforma electoral para el otorgamiento del derecho al sufragio para los ciudadanos mexicanos que se encuentran en territorio extranjero la cual fue aprobada por la Cámara de Diputados en fecha 22 de febrero de 2005, y dictaminada por la Cámara de Senadores a su vez en fecha 27 de abril de 2005 emitiendo un dictamen en el que aprueba que los mexicanos en el exterior puedan votar por correo en la elección presidencial del 2006. Se hacen las siguientes consideraciones: esta iniciativa de reforma ha sido como muchas otras mal planteada en virtud de no realizarse los análisis y estudios correspondientes antes de la propuesta. Cualquier propuesta para posibilitar el derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero debe sumar a su rigor jurídico y a su operatividad técnica, una visión de mediano y largo plazos que la inscriba en un proyecto del más elevado interés nacional, por tanto las decisiones que tome el Poder Legislativo Federal mexicano deben ser mediante un serio y profundo análisis para que el sufragio no se vaya a prestar a intromisiones extranjeras, debilitando nuestra democracia en forma radical. La decisión que tome el Congreso de la Unión tendrá que impedir que no se pierda la confianza alcanzada hasta estos días en nuestras instituciones como el Instituto Federal Electoral y el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, en el desarrollo de los procesos electorales. Cualquier modalidad de voto en el extranjero debe ser congruente con los principios rectores de la función estatal de organizar los procesos electorales certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

DÉCIMA NOVENA. Consideramos no viable de momento la propuesta de las candidaturas independientes, en virtud de la falta de cultura política de la población en general, que si bien es cierto en las últimas décadas la sociedad mexicana es más participativa en estas cuestiones, nos atrevemos a afirmar que no tenemos consolidada una cultura al respecto, esa falta de conciencia política que se traduce en que la ciudadanía no se involucra en los procesos democráticos más allá del voto, situación que se agrava con el imperio de la mercadotecnia que ha banalizado la política y ha impedido que los candidatos compitan con programas o propuestas de nación, llevando la competencia a ofrecer cuestiones impactantes aunque no realizables, esto no permite que de momento sean aplicables en nuestro sistema político electoral las figuras de las candidaturas independientes, toda vez que el ciudadano acudiría a las urnas a votar por un producto de marketing, un candidato mediático sin conocer su calidad ética, moral, profesional, ni lo que puede ofrecer o no en términos de gobernabilidad, progreso y desarrollo social. Aunado al costo económico ya que estas candidaturas en caso e aprobarse deben ser financiadas por el Estado para poder tener medios de control sobre ellas.

VIGÉSIMA. Partiendo del estudio realizado en este trabajo de investigación respecto del origen y conformación del sistema de partidos en México si tomamos en cuenta que en nuestro país prácticamente ha comenzado a funcionar de un sistema pluripartidista, dejando atrás el sistema de partido hegemónico, no obstante de que tengamos aun un sistema de partidos débilmente estructurado y de la crisis de legitimidad que actualmente viven los partidos políticos, nos pronunciamos en el contexto de transformación y renovación de los partidos políticos, esta reconstrucción debe orientarse a la adecuación de los mismos de acorde a los tiempos actuales, debe de partirse de una renovación de sus estatutos y procedimientos, para que permitan una mejor conexión con la sociedad, dar paso a nuevas generaciones de dirigentes, nuevos métodos de trabajo, a la democracia interna.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Respecto al tema del ajuste y homologación de los calendarios electorales de los Estados y la Federación, tomando en cuenta de que México tiene uno de los calendarios electorales más desordenados de los sistemas presidenciales. Por ello la competencia electoral entre los partidos se complica, toda vez que la dispersión de los calendarios electorales obliga a que los partidos políticos estén siempre enfrascados en algún proceso electoral, dificultando el entendimiento entre partidos y la construcción de consensos mínimos para un buen desempeño gubernamental. Proponemos adicionar un inciso j) a la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de que todas las elecciones locales se realicen el primer domingo de julio del año de la elección, conforme a los periodos constitucionales ya establecidos. Por lo que las Constituciones de las Entidades federativas deberán ser también adecuadas de esta forma.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Como podemos observar de las reflexiones y análisis vertidos en este trabajo de investigación, las cuestiones pendientes en materia de reforma electoral son muchas, nos falta tiempo y espacio para poder abarcar tantos temas al respecto, entre ellas las relativas a las precampañas electorales, su regulación, topes, etc. Las lagunas jurídicas al respecto han originado el abuso cometido por parte de los partidos políticos al respecto. Está también el tema de los medios de comunicación que se han apoderado de nuestros procesos electorales y urge poner límites al respecto. Es evidente el alto costo de la publicidad comercial en la radio y televisión, los partidos políticos para ganar una elección dependen completamente de la publicidad. Este tema del costo es la actividad electoral en los medios es uno de los temas que más importancia reviste ya que estos altos costos generan que muchas veces se acuda a recursos privados (que inclusive pueden tener origen ilícito) los cuales pervierten los procesos electorales. Aunado a estos dos temas, los estudiosos de la materia han planteado muchos más, como el de la reelección inmediata de legisladores, la duración de las campañas electorales, coaliciones de partidos políticos, candidaturas comunes, democracia interna de los partidos políticos, sanciones

más severas en los casos de exceder topes de campañas y muchos otros temas que de momento quedan fuera de este trabajo de investigación. Reiteramos que esta tesis no pretende siquiera comenzar a profundizar en todas las implicaciones que acarrea cada uno de estos temas, tarea de la cual ya se ocupan los estudiosos de la materia, lo que intentamos evidenciar como ya se refirió con anterioridad es la patente urgencia de que todas las propuestas e iniciativas sean analizadas a conciencia, de tal manera que el proceso de reforma electoral se traduzca en el perfeccionamiento de nuestro régimen democrático.

APUNTE FINAL

El presente trabajo de investigación se concluyó en fecha 05 de junio del 2005 y la impresión del mismo se realiza en fecha 25 de noviembre del 2005, por lo que es pertinente señalar que de la fecha de conclusión a la de impresión se han suscitado en el ámbito electoral reformas tales como la aprobación del voto en el extranjero en fecha 28 de junio del 2005, cuando con 455 votos a favor la Cámara de Diputados aprobó la reforma que otorga el derecho al voto por correo a los mexicanos que viven en el extranjero, quienes podrán participar por primera vez en la sucesión presidencial para el 2006, esta reforma permitirá que los conacionales con credencial de elector envíen una solicitud al Instituto Federal electoral para ser incluidos en una lista nominal en el extranjero, aprobada dicha lista el Instituto Federal electoral remitirá los sobres con las respectivas boletas vía postal a los ciudadanos mexicanos en el extranjero quienes deberán devolver por esta misma vía la boleta, con un límite de 24 horas para que tenga validez.

El 21 de septiembre del 2005 el Instituto Federal electoral aprobó los acuerdos y lineamientos para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar en la elección del próximo año. Cabe señalar que se establece que ni los candidatos ni los partidos pueden realizar actividades de campaña en el extranjero, situación que confirmó el Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, desechando por unanimidad los recursos presentados por algunos partidos en los que se impugnaron estas reglas.

En el rubro del sistema de partidos actual en México cabe señalar que dos partidos más obtuvieron su registro para participar en las elecciones y recibir financiamiento público. Siendo estos Alternativa Socialdemócrata y campesina y Nueva Alianza.

BIBLIOGRAFIA

Arenas Batís, Carlos y Orozco Henríquez J. De Jesús "Derecho Electoral mexicano" en Enciclopedia jurídica mexicana, México T. IX UNAM Porrúa, 2002.

Aragón Mendía, Adolfo O. "Las Reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero", PORRÚA, México, 2004.

Aragón Reyes, Manuel "Derecho de sufragio: principio y función" en Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, México, 1988.

Álvarez Arredondo, Ricardo, Coordinador. "Libro blanco de la reforma del Estado", Grupo parlamentario del PRD, Cámara de Diputados LVIII Legislatura. México, 2002.

Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México". México, UNAM, 1997.

Andrea Sánchez, Francisco José de. "Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México." Sección de Estudios Legislativos - Número 106 - Instituto de Investigación de Ciencias Jurídicas, UNAM, 2003.

Barquin Álvarez, Manuel, "Comentario al artículo 54 Constitucional", en Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones, México, Porrúa.

Becerra Ricardo y otros, "La mecánica del campo político en México. Elecciones, Partidos y Reformas" Cal y Arena, México, 2000.

Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", México, Porrúa, 1989.

Burgoa Ignacio, y otros. "El régimen constitucional de los partidos políticos", México, UNAM, IJ, 1975.

Carreras Francesc de, Valles Joseph M. "Las elecciones" Apéndice: Ley para la Reforma política y Ley electoral complementada, Blume, Barcelona, 1977.

Castillo del Valle, Alberto del. "Derecho Electoral Mexicano", Cenua, México, 2003.

Carpizo, Jorge. "La reforma política mexicana de 1977" en Estudios Constitucionales, 4ª. Edición, Porrúa-UNAM, 1994.

Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude. "Los sistemas electorales" trad. J. García Bosch, España, Oikos-tau, 1973.

Diccionario electoral, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989.

Diccionario Jurídico 2000, "Desarrollo jurídico 2000", copyright. DJ2K – 384

Duverger Maurice, "Los partidos políticos", Fondo de Cultura Económica, México, 1957, sexta reimpresión 1979.

González de la Vega, René. "Derecho Penal Electoral", PORRÚA, México, 2001.

Meyer Lorenzo y Reyna José Luis, "México: El sistema y sus partidos: Entre el autoritarismo y la democracia", en "Los Sistemas políticos en América Latina", Ed. Melo, México 1989.

Muñoz Ledo, Porfirio. Coordinador. "Comisión de estudios para la reforma del Estado, conclusiones y propuestas". México, UNAM, 2000.

Neuman, Sigmund. *En torno a un estudio comparativo de los partidos políticos*, en Neuman, Sigmund y otros "Partidos políticos Modernos", Madrid, Tecnos 1965.

Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales y representación política en América Latina" Sistemas y representación política en Latinoamérica, Madrid España, Fundación Friedrich Ebert 1986.

Nohlen, Dieter, "Sistemas Electorales" en Diccionario Electoral, San José, C. R., IIDH.

Nohlen, Dieter, "Sistema de Partidos," en "Diccionario Electoral", San José C:R: IIDH, 2000.

Nohler, Dieter, "Sistemas electorales y partidos políticos", 2ª. Edición, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Nohlen Dieter, "Sistemas electorales, parlamentarios y presidenciales", en Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México, 1998.

Orozco Gómez Javier, "El derecho Electoral Mexicano", Porrúa, México, 1993.

Orozco Enríquez, José de Jesús (comp.) Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. T. I. México, UNAM, TEPJF, IFE, IDEA Y PNUD, 1999.

Ramírez, Tena. "Derecho Constitucional Mexicano", México, 1968.

Reynolds Andrew y Reilly, "Manual para el diseño de sistemas electorales de idea internacional", México, IDEA, TEPJF, IFE, 2000.

Ruiz Navarro Pinar, José Luis, "Fórmula electoral" en Diccionario Eectoral, San José, Costa Rica. IIDH.

Sánchez Navarro, Angel J. "Constitución, igualdad y proporcionalidad Electoral", Madrid, 1998.

Sirvent Carlos, Coordinador, "Partidos políticos y procesos electorales en México", México, UNAM, 2002.

Woldenberg, José. "La construcción de la democracia". México, Plaza Janés, 2002.

LEGISLACIONES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

TRATADOS INTERNACIONALES

Declaración Francesa de los Derechos del hombre y del ciudadano.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

HEMEROGRAFIA

Ponencia del Diputado José Alberto Aguilar Iñarritu en . en el Foro de "Análisis de las iniciativas de reforma electoral" celebrado en abril de 2004. Foro Jurídico, México, abril 2004, p. 12

Ponencia del Doctor Elías Huerta Psihas, Presidente de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho A: C. en el Foro de "Análisis de las iniciativas de reforma electoral" celebrado en abril de 2004, Foro Jurídico, México, abril 2004, p. 19

Zósimo Camacho, "Elecciones en riesgo" Artículo publicado en la Revista Contralínea en noviembre de 2004.

Torres Alejandro, "Fija AN en 39.5 mdp gastos a aspirantes" artículo publicado en el periódico El Universal, página 9 sección A de fecha 13 de mayo de 2005.

Hidalgo, Claudia "Exigen nuevos consejeros en el IEEM" Periodico Mileno, 14 de mayo de 2005 p. 4

Voto de los mexicanos en el extranjero.. Periódico Reforma, 23 de febrero de 2005. México, Distrito Federal. Primera plana.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1461-II, martes 23 de marzo de 2004.

PAGINAS WEB

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.trife.gob.mx/>

<http://w.w.w.eluniversalonline.com>

<http://www.cedhj.org.mx/declara/tratados.html>,

<http://www.lacrisis.com.mx/voto270505>

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

<http://www.congresodelaunion.gob.mx>

<http://www.universalonline.com.mx>