



160  
22  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LAS LEYES  
MEXICANAS EN EL OTORGAMIENTO DE GARANTÍAS  
EN MATERIA ELECTORAL

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MARTÍN CELIS GONZÁLEZ**



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1991

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

ANALISIS JURIDICO-POLITICO DE LAS LEYES  
MEXICANAS EN EL OTORGAMIENTO DE GARANTIAS  
EN MATERIA ELECTORAL

I N T R O D U C C I O N

El haber elegido el estudio del Derecho, significó una de las tareas más complejas e importantes a las que me he enfrentado en mi vida.

Compleja porque sus temas centrales abarcan y regulan la conducta de los hombres, tratando de hacer tranquila la convivencia dentro de un orden, esencia de la paz y la seguridad de las personas; y ello no puede darse sin la recta concepción del Estado, de sus atributos, del bien común y del irrestricto respeto a la Constitución y a las Leyes que de ella nacen.

Es una tarea importante porque hay en toda persona un anhelo y una sed de justicia, un enorme deseo porque se cumplan nuestras Leyes por ello es necesario conocerlas, interpretarlas y de esa manera se apliquen, es importante también puesto que en la época actual la seguridad de una nación se basará aún más en el respeto absoluto de la Ley.

En el estudio que ahora se somete a la consideración del jurado, se intenta de manera generalizada, analizar las Garantías que otorgan las diferentes Leyes en México, en materia electoral, elaborando con base en sus contenidos un análisis que pretende identificar el respeto, los derechos y libertades esenciales de la persona, así como el de los grupos que buscan representar a una sociedad, mismos que basados en sus programas,

plataformas y estatutos intentan ofrecer un mejor nivel de convivencia. Se pretende también advertir que el fortalecimiento de la vida democrática de nuestro país, trae como consecuencia una mejor aplicación de los derechos electorales y que estos son fortalecidos, gracias a que el Gobierno de la República otorga garantías, obligaciones y derechos.

Cabe destacar la tarea que efectuó la Secretaría de Gobernación con la participación de los diversos partidos políticos en la elaboración de una ley vanguardista, que seguramente será el antecedente de una nueva ética política y la base para que las organizaciones políticas y la sociedad respeten las Leyes que nos rigen y que nos dan seguridad y paz social.

Por otra parte en el presente trabajo se señalan las instituciones que han sido creadas para garantizar aún más, el respeto al Sufragio; y que dejan caer por su propio peso las declaraciones que algunas personas han hecho ante la comunidad nacional e internacional.

Gracias a los conocimientos de mis respetables maestros como son: Rafael Castillo Ruiz, Víctor Manuel Avila Ceniceros, Gonzalo Rodríguez Betancourt; y las ilustrativas pláticas de los doctores Miguel Acosta Romero, Carlos Quintana Roldan, así como a los preceptos de uno de los hombres de mayor experiencia política que he conocido Don Fernando Gutiérrez Barrios, pude apreciar la importancia y trascendencia que tiene la creación de un Instituto Electoral, para la vida democrática del país, toda vez que preserva el fortalecimiento del régimen de partidos políticos que integra

el Registro Federal de Electores; que asegura a los ciudadanos el ejercicio libre de sus derechos político-electorales; que vigila el cumplimiento de sus obligaciones y que garantiza la transparencia de las elecciones. Por otra parte el Tribunal Federal Electoral, dada su autonomía otorga la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de Inconformidad; aún cuando no admite juicio ni recurso alguno, excepto en aquellos casos de modificación hechas por los colegios electorales, respetando lo preceptuado por el Artículo 60 y 74 Fracción I de la Constitución.

## CAPITULO I

### DERECHOS POLITICOS

#### 1.1 Antecedentes

El publicista Jorge Jellinek<sup>(1)</sup> en el Tomo Segundo de su teoría General del Estado, establece que los derechos políticos son los que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado. El derecho de votar, verbigracia, es de índole política, porque es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, función que tiene asimismo, carácter orgánico. Esto quiere decir que el votante obra como órgano estatal, ya que desempeña una función pública. Jellinek advierte, sin embargo, que el derecho de sufragio no debe ser confundido con el acto mismo de votar, porque este último ya no es derecho político, sino cumplimiento de una función. El derecho de voto es simplemente la pretensión de intervenir por medio del mismo en la elección de los órganos políticos. Lo propio puede decirse del ser votado. La pretensión de ser electo es el derecho político, el desempeño de los cargos de elección es en cambio, función orgánica.

Dice textualmente este autor:

"La voluntad del Estado es una voluntad humana. Aquél se procura, de acuerdo con un determinado orden legal, las voluntades individuales destinadas a llenar sus funciones. Consigue estas voluntades en una doble forma: imponiendo obligaciones o confiriendo derechos. Los derechos que concede con ese fin crean una nueva condición a la personalidad. Esta

---

(1). L'E tat Moderne el son Droit, citado por Eduardo García Máynez: Introducción al estudio del Derecho, México, Edit. Porrúa 1980 pag. 255.

se enriquece con el derecho de ser admitido en el ejercicio de la actividad política o, lo que es lo mismo, con la facultad de servir como órgano del Estado. Pero... es necesario distinguir cuidadosamente la pretensión del individuo y la actividad del órgano. Esta última pertenece exclusivamente al Estado, de modo tal que el derecho del individuo sólo puede consistir en pretender ser admitido en calidad de órgano. Lo dicho vale tanto en el caso de todos los derechos que se puedan tener al desempeñar el papel de órgano permanente, como en el de la pretensión de participar por el voto en la creación de los órganos políticos. Votar es obrar por el Estado, el voto es pues, una actividad orgánica; el derecho del individuo sólo puede consistir en que se le admita en el Acto Electoral". (2).

En una posición distinta a la Jellinek y fiel al lema de la pureza metódica Kelsen define al derecho político como "facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales. La creación de las normas generales -Leyes- puede realizarse directamente por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar (democracia directa); entonces el orden jurídico estatal es producido directa e inmediatamente por el pueblo (esto es, por los súbditos), reunidos en asamblea; cada ciudadano es titular de un derecho subjetivo de participar con voz y voto en dicha asamblea. O bien la legislación es obra de la representación popular, el pueblo legisla indirectamente a través de los representantes

---

(2). L'E tat Moderne et son Droit, citado por Eduardo García Máynez: Introducción al estudio del Derecho, México, Edit. Porrúa 1980 pag. 255.

por él elegidos (democracia indirecta, representativa, parlamentaria); entonces el proceso legislativo -es decir, la formación de la voluntad Estatal en la etapa de las normas generales- comprende dos fases: Elección del parlamento y resoluciones adoptadas por los miembros del parlamento elegidos por el pueblo, en este caso hay un derecho subjetivo de los electores -un sector más o menos amplio de hombres- el derecho electoral y un derecho de los elegidos -un número relativamente menor a participar en el parlamento con voz y voto-. Estos hechos - las condiciones de la creación de normas generales- son los que reciben esencialmente el nombre de derechos políticos. En esencia se les puede definir diciendo que son aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal." (3).

Dice el Jurista Kelsen (4). "Por derechos subjetivos políticos entendemos las posibilidades abiertas al ciudadano de tomar parte en el gobierno y en la formación de la "voluntad" del Estado. Dicho sin metáforas, esto significa que el ciudadano puede intervenir en la creación del orden jurídico...La participación, en la función legislativa, de los individuos sujetos al orden jurídico, es característica de la democracia, a diferencia de la autocracia, régimen dentro del cual los súbditos quedan excluidos de la legislación y no tienen derechos políticos".

---

(3). KELSEN, Hans: Teoría General del Estado, citado por Eduardo García Máynez p. 256.

(4). CFR. KELSEN, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado, (Traducción de Eduardo García Máynez), México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., (2da. reimpresión), 1979, p. 102.

Del planteamiento de Jellinek y del Jefe de la Escuela vienesa, podemos distinguir claramente las diferentes posturas; mientras el primero considera el derecho político como pretensión de ser admitido para el desempeño de las funciones orgánicas, el segundo considera que el derecho político es precisamente el desempeño de esa función orgánica cuando tiene por objeto, directa o indirectamente la creación de normas abstractas.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, Jellinek disgrega indebidamente el derecho político, como facultad normativa del hecho real de su ejercicio. Tal disgregación equivale en el fondo a considerar que el acto de votar es un mero hecho, no el ejercicio de una facultad legal.

En lo que respecta a la tesis Kelseniana, consideramos que el autor restringe injustificadamente los derechos políticos a la creación de las normas generales y por otro lado no nos sirve para explicar por ejemplo, la elección del Presidente de la República que es sin lugar a dudas de índole política, ya que las funciones de éste no se limitan de manera exclusiva a la creación de normas abstractas y por el contrario la función esencial de dicho órgano es la ejecutiva.

La teoría del ilustre jurista Eduardo García Máynez se basa en la impecable aplicación del principio lógico de contradicción que hace otorgar un derecho al sujeto de un deber, pues si la norma prohíbe la acción, es necesario que autorice la omisión y si prohíbe la omisión, es necesario que autorice la acción. No es posible lógicamente prohibir la conducta en su doble carácter de acción y omisión.

## 1.2 Los Derechos Políticos en México como Garantías del Gobernado

Para averiguar si los derechos políticos del pueblo mexicano son garantías constitucionales del gobernado es necesario tratar como presupuesto un tema colateral al anterior: el de si el Tribunal es de carácter constitucional.

El texto del artículo 60 de la Carta Magna es por demás claro:

"Cada Cámara -dice la Ley Suprema- calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.... Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esa función... además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajustan a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal, serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables".

Como se puede apreciar no hay duda de que la creación de nuestro Tribunal tanto como la prescripción de que cada Cámara califique sus elecciones, al margen de corresponder al principio de la autocalificación,

sitúa el asunto en un nivel constitucional del más alto rango. En efecto, la Carta Magna les concede a las Cámaras dichas atribuciones lo que significa que toda posible controversia depende del marco jurídico de la propia Constitución. Además, es el Gobierno Federal, emanado directamente de la Ley Suprema, el que prepara, desarrolla y vigila los procesos electorales. Y por si esto fuera poco es el propio constituyente quien prescribe que la ley determine los organismos que tengan a su cargo tal función; estableciéndose, asimismo, los medios de impugnación correspondientes. O sea, que a través de esos organismos y de esos medios se garantizará que la actividad electoral se ajuste a lo dispuesto en la Constitución y a las leyes que de ella emanen, instituyéndose un tribunal que conozca de la materia. Por lo tanto, es el tribunal de carácter constitucional cuyas resoluciones han de ser de alcance y de naturaleza jurídica eminentemente constitucionales. Ya se sabe, como queda visto, que la Ley Suprema consagra el sistema de la autocalificación, lo que de ninguna manera le quita al tribunal el rango necesario para garantizar que los actos de los llamados organismos electorales se ajusten a lo que ordena la Constitución y las leyes secundarias. No obstante, la obligatoriedad de resoluciones se halla sujeta a la modificación de los Colegios Electorales de cada Cámara, quienes serán la última instancia en la calificación de las elecciones. ¿Qué significa lo anterior? Por una parte, que hay una instancia superior a nosotros, aunque típicamente política y acorde con el sistema de la autocalificación; por la otra, que el Tribunal Electoral es asimismo una instancia de alguna manera correlativa al sistema contrario al de la autocalificación, es

decir, al que permite la injerencia de una fuerza ajena -pero de ninguna manera espuria- al Poder Legislativo. De aquí se deduce que el artículo 60 constitucional vigente es de carácter ecléctico y busca mantener un equilibrio, si se atiende con cuidado a la ratio legis de la propia norma constitucional, entre ambos sistemas señalados; razón por la que a mi juicio, y si se quiere dentro del mero marco político, sería incoherente y contradictorio que los Colegios Electorales, proviniendo de la misma fuente constitucional que el tribunal, hicieran nulatorias nuestras resoluciones. Además, y habida cuenta de que Tribunal y Colegios Electorales nacen de la norma, ¿es lógico que los segundos nieguen la razón jurídica del primero?

No es posible, me parece, en este orden de ideas omitir un hecho sobresaliente. Los Colegios Electorales se hallan constituidos por presuntos legisladores o por legisladores en funciones, según el caso. ¿Se ha pensado en las repercusiones -en la especie- de que sea precisamente el Tribunal Electoral el organismo constitucional encargado de atender a los medios de impugnación para garantizar que el proceso electoral se ajuste a derecho? En otros términos, es el Tribunal quien decide, si es convocado para ello, la legalidad y la constitucionalidad en la elección, por ejemplo, de senadores y diputados; siendo luego éstos los que a su vez y en última instancia también la deciden. El hecho es que resultaría absurdo, como conclusión, que unos negaran la validez jurídica de las resoluciones de los otros.

Sin embargo, hay algo más. ¿En el caso de la elección de Presidente de la República cuál es el organismo que funge de manera similar a un Colegio Electoral?

En otras palabras, ¿si con fundamento en la teoría o doctrina de la autocalificación se admite la pregonada independencia absoluta del Poder Legislativo por qué no admitir entonces la del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión? ¿Cuál es la razón de que se carezca aquí de algo semejante a un Colegio Electoral? ¿Tal vez se halla en la unicidad de ese Poder que en los términos del artículo 80 de la Constitución Política se deposita en un solo individuo?

Todo lo anterior, a mi juicio, robustece la idea de que el Tribunal Electoral es un tribunal constitucional y de que hoy aunque de manera ecléctica y no todo lo perfecta que sería deseable, nos hallamos en una especie de período de transición hacia la absoluta independencia jurídica de dicho tribunal. De aquí se infiere, en lógica absoluta, que la materia que tratamos es eminentemente constitucional lo que ya nos pone a un paso de las que en doctrina se llaman garantías, que en rigor son derechos de excepcional importancia ampliamente tutelados y garantizados por la Ley Suprema. La verdad es que la materia específica de nuestro tribunal son los derechos y deberes políticos del pueblo mexicano, derechos que por naturaleza -y de acuerdo con lo señalado- son constitucionales. Al respecto de la tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que el derecho al voto no es una garantía constitucional. El voto es una consecuencia política de la libertad de expresión, es decir, se expresa uno también en las urnas.

En tal virtud conculcar ese voto, afectarlo de alguna manera, es vulnerar una garantía constitucional del más alto rango. Y no sólo me refiero aquí al artículo 60. constitucional, aunque sostengo que votar es manifestar una idea política. Aludo, de manera concreta, al propio texto de la Carta Magna en sus artículos 60 y 41. El primero de ellos prescribe la creación de nuestro Tribunal de lo Contencioso Electoral, que calificará las controversias con motivo del ejercicio de los derechos políticos -que son de evidente naturaleza constitucional-, y el segundo determina que los partidos políticos, que son entidades de interés público, "tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática"; lo que significa que dicha promoción y participación, inconcebibles sin el ejercicio del voto, se hallan tuteladas y garantizadas por la Constitución.

Ahora bien, son dos los caminos tradicionales, como se sabe, que se han seguido durante los últimos años en lo que concierne a la justicia electoral: uno que consiste en delegar las funciones electorales a los organismos judiciales existentes y otro que atribuye dichas funciones a tribunales electorales autónomos, cuya independencia se pretende que sea absoluta en cuanto a los poderes constituidos. En México, y antes de la última reforma al artículo 60 constitucional, se optó por el primer camino.

La Ley Suprema decía: "Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio

Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia con sidera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el ca rácter de definitiva e inatacable". En otros términos, el Colegio Electoral era instado para que dictara una nueva resolución. Como se ve, la Corte conservaba el privilegio de promover la modificación de un criterio ya establecido. Ahora bien, compárese dicha atribución con lo que prescribe el vigente artículo 60 constitucional in fine: "las resolucio nes del Tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables". La diferencia es evidente.

En efecto, por encima de nosotros se hallan los Colegios Electorales con el rango de última instancia, a mi ver política. De hecho el Tribunal se somete a ellos aunque sólo sea, como se alega, en el sentido político que no en el jurídico. Sin duda, el método derogado: la Corte instaba a la Cámara para que emitiera una nueva resolución ya definitiva. Esta fa cultad era importante y no colocaba a la Corte como la penúltima instan cia. En rigor y en el texto derogado se compartían mejor las atribuciones de cada organismo sin detrimento de ninguno de ellos. Cabe recordar que un sistema parecido, aunque son características propias, se encuentra en la legislación francesa. El tratadista francés Marcel Prelot (5)

---

(5) Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 1957.

hace alusión a tres clases diferentes de la función jurisdiccional: 1a). la jurisdicción política y la Alta Corte de Justicia; 2a). la autoridad judicial y el Consejo Superior de la Magistratura; 3a). la jurisdicción constitucional a cargo del Consejo Constitucional, cuyas atribuciones se distribuyen en tres categorías: la jurisdicción electoral, la consulta constitucional y el control de la constitucional. La función jurisdiccional, por lo tanto, se halla claramente definida y sistematizada sin que se mezclen las que Prelot llama jurisdicción política y jurisdicción constitucional (huyendo de todo eclecticismo). Es fácil observar, pues, que en los términos del vigente artículo 60 constitucional sí se mezclan o confunden tales jurisdicciones. Sin embargo, y como ya se ha explicado, el Tribunal de lo Contencioso Electoral es de clara naturaleza constitucional. Lo anterior significa que hay que salvar ésta no sacrificándola en lo esencial a la política.

Breve noticia histórica. Ahora bien, a un Consejo Constitucional como el de Francia se le han hecho severas críticas en el sentido de que se politiza por ley inevitable de gravedad histórica. Lo que pienso es que la constitucionalidad y la política no están tan separados como algunos puristas del Derecho y de la ley suponen.

Desde los orígenes mismos de la historia política occidental, o sea, desde sus raíces, se observa una expresa conjunción de esos dos elementos.(6)

---

(6) V.C.M. Bowra, La Atenas de Pericles, Alianza Editorial, Madrid, 1974, en especial el cap. 5 intitulado La Democracia de Pericles.

Véase, por ejemplo, el Pro Murena de Cicerón. Se trata de un texto admirable en que el tema central es un proceso por corrupción electoral. Los hechos se remiten al año 63 a.C. en que se presentaron como candidatos al consulado Lucio Sergio Catilina, Servio Sulpicio Rufo, Décimo Junio Silano y Lucio Licino Murena. De esos cuatro candidatos sólo dos resultaron electos: Silano y Murena. Sulpicio, uno de los derrotados, entabló en contra de Murena un proceso por corrupción electoral. El profesor Julio Pimentel Alvarez, en su magnífico estudio sobre Murena, recuerda como la Lex Tullia de Ambitu, elaborada por Cicerón y cuya materia era el soborno electoral, se inspiraba de alguna forma en la antigua Lex Calpurnia que sirvió en el año 66 a.C. para sentenciar a unos cónsules designados a la pérdida de sus cargos nombrándose otros nuevos en lugar de aquellos. (7) Cicerón fue, pues, el defensor de Murena para quien obtuvo la absolución de sus jueces. Procede recordar que Servio Sulpicio recibió la ayuda de Catón, biznieto del Censor y en la época tribuno designado. A su vez los defensores de Murena eran Hortensio y Craso, abogados y oradores de gran prestigio. El Pro Murena es un testimonio de la mayor trascendencia en lo que concierne al Derecho Político y Electoral ya que tuvo como marco los famosos comicios centuriados a los que competía la elección de los cónsules. (8) Lo importante es que Cicerón llevó

---

(7) V. Marco Tulio Cicerón, En Defensa de Murena, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, Introducción, versión y notas de Julio Pimentel Alvarez.

(8) Opus cit., p. X.

hasta el foro tantos argumentos que hoy llamaríamos de constitucionalidad como de política. No tuvo el escrúpulo, no tenía porque tenerlo, de separar ambos elementos. Al contrario, los juntó en una obra maestra de la literatura forense y política. A mi juicio se trata del primer caso importante de soborno electoral en Occidente, sometido desde luego a un tribunal que hoy llamaríamos, sin la menor dificultad, electoral; o que, por lo menos, cumplió en esa ocasión funciones y tareas electorales, propias de los comicios. Por cierto, vale la pena recordar el siguiente orden de promulgación de las leyes romanas en materia de soborno electoral: Ley Cornelia Baebia, del año 181 a.C.; Ley Cornelia Fulvia, del año 159 a.C.; Ley Cornelia, del año 81 a.C.; Ley Calpurnia del año 67 a.C.; y Ley Tulia de Ambito, del año 63 a.C. Ninguna de ellas separa la materia que le es propia de la circunscripción política. Cicerón siempre relaciono sus éxitos políticos con su actividad de abogado, <sup>(9)</sup> lo que significa que no dividía la ciencia del Derecho de la política en sí; idea que por cierto hoy nos confirman numerosos autores al escribir sobre Derecho Constitucional e instituciones políticas. <sup>(10)</sup> En suma, la llamada

---

(9) Opus cit., nota número 3 al cap. IV p. LXXXVI. Cf. Guglielmo Ferrero, Grandeza y Decadencia de Roma I, La Conquista, Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, 1946, caps. XIV y XV en que, por ejemplo, se hacen constantes alusiones a la Ley Electoral. Cf. igualmente Gastón Boissier, Cicerón y sus Amigos, Fondo de Cultura Económica y CREA, México, 1986; Cf. igualmente Teodor Mommsen, Historia de Roma, de la Revolución al Imperio, Aguilar, 1955, cap. XII, Aparición de la literatura forense. Cicerón.

(10) V., entre otros, Benoit Jeanneau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, París, 1978.

por Prelot jurisdicción política no riñe con la jurisdicción electoral, de rango constitucional, ya que ambas forman parte de la amplia función jurisdiccional. En consecuencia, no parece lógico el argumento de que esta última función se politice si interviene en asuntos electorales -expresión que se ha usado en sentido peyorativo- perdiendo la majestad propia de la que bien se puede llamar jurisdiccionalidad. Se alega, al efecto que la politización, en la especie, es algo así como la inclinación a satisfacer preferencias políticas de determinados partidos. Reflexionemos un poco y volvamos a tomar el hilo de la corriente histórica. En Critón o el Deber del Ciudadano hay abundantes argumentos que se centran en estos dos puntos esenciales: en toda acción -incluida obviamente la política- no hay que considerar sino la justicia de la misma, o sea, si la acción no es justa ni en consecuencia razonable habrá que abstenerse de ejecutarla o de llevarla a cabo; y en toda acción no es debido corromper las leyes o torcer su sentido. En otros términos, la acción política se debe ajustar al Derecho.

Platón abunda en tales ideas. Según Sócrates las leyes le dicen lo siguiente: "Pero aquel que se quede aquí (en la República) después de saber cómo administramos justicia y regimos los negocios de la ciudad, de ese decimos que con sólo el hecho de quedarse se ha comprometido a hacer cuanto le ordenamos (lo que se anticipa al contrato social); y si no obedece, lo declaramos tres veces culpable; lo uno porque nos desobedece, lo otro porque nos desobedece, le dimos la educación, y luego, porque habiendo contraído la obligación de sernos sumiso, no quiere ni obedecer ni persuadirnos, si hacemos algo que no esté bien. Mientras le proponemos a buenas,

no como orden tiránica, que haga lo que le ordenamos, permitiéndole una de dos cosas, o que nos persuada o que nos obedezca, él ni nos persuade ni menos nos obedece".

Lo que propone el filósofo es una labor de persuasión y que es la esencia del derecho cuestionador, que critica. ¿De qué clase de persuasión se trata? A plesbicitio de la que va desde el análisis de la ley hasta la hermenéutica jurídica, es decir, que pasando por la ley luego la acepta o propone su cambio. Aquí está, toda la función del Derecho en la doctrina analítica y crítica, tanto como en los tribunales. De tal manera no quedan sino dos caminos, u obedecer las leyes o proponer su reforma; lo que se entiende si admitimos que las leyes nos dan el ser social, nos educan en el sentido de paideia legislativa que de manera tan admirable estudia Jaeger (11) y crean un contrato de hecho y de Derecho entre ellas y (contrato que equivale a someternos a ellas o a promover su reforma). Platón, por lo tanto, no separa la función política de la función jurídica sino que las entrelaza. Las leyes de la ciudad, que encuentran sin duda su expresión más alta en la Constitución de la ciudad, se hallan impregnadas de política. En la expresión "Estado de derecho", por ejemplo se dice todo: "Estado", que es una concreción de la política; y "Derecho" que es una manifestación objetiva de la Justicia. ¿Por qué propiciar, entonces, que riñan uno y otro?

---

(11) Werner Jaeger, Paideia, los ideales de la cultura Griega, Fondo de Cultura Económica, México, 1953, I, El Estado jurídico y su ideal ciudadano, Solón y la formación política de Atenas; en que se maneja la idea de que la ley y la política educan, conformando un solo cuerpo.

Crítica. En las reformas constitucionales a los artículos 52; 53, segundo párrafo; 54 primer párrafo y fracciones II, III, y IV; 56; 60 y 77, fracción IV, se opta por consagrar en la Carta Magna la doctrina de la autocalificación de las elecciones en lo que atañe a diputados y senadores, como ya se señaló en el Planteamiento de este trabajo. La idea central de dicha doctrina se define de la manera siguiente: la calificación por órganos distintos al Poder Legislativo socaba la fuerza de éste y puede conducir al enfrentamiento de poderes. A su vez el Poder Judicial Federal, valga decir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, supuso que someterse a las decisiones de la resolución del Poder Legislativo (aquello de "Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso elect oral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara -la de Diputados- para que emita una nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable"), supuso, digo, que someter sus decisiones a la resolución del Poder Legislativo la hacía perder o contrariar su propia naturaleza. Se alega a favor de la tesis precedente lo que argumenta Prelot, pero ya vimos párrafos atrás como la que tan ilustre autor llamar jurisdicción política ni riñe con la jurisdicción electoral, de rango constitucional, siendo que ambas forman parte de la amplia función jurisdiccional.

En otros términos, se puede y se debe juzgar en materia electoral y si la Corte renuncia a dicha prerrogativa y las reformas constitucionales la trasladan hasta el ámbito de nuestro Tribunal de lo Electoral, enhorabuena; aparte de que ello significa que somos un tribunal del más alto rango

constitucional. Se invoca, por cierto, a Vallarta para sostener la independencia inmaculada de la Corte -que bajo ningún concepto cuestionamos- y su abierto rechazo a todo lo que huele a materia electoral. Yo creo, al efecto, que una cosa es la independencia en cuestión, que no se discute, y otra negarse a tratar una materia en que la justicia se halla por doquier, o por lo menos la dilucidación acerca de ella. Hay un Derecho Electoral, hay un Código Federal Electoral, hay controversias electorales; en consecuencia debe haber un tribunal y jueces electorales. ¿Ya no lo son los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación? Ahora la misma dignidad y jerarquía de aquellos en la materia de que se trata. Además, ¿se le quitó a la Corte una prerrogativa que la dañaba, que la ensuciaba? ¿Esto equivale a que se trasladó hasta nosotros dicha prerrogativa peligrosa? ¿Somos entonces un tribunal que pone en juego su dignidad al fallar sus decisiones? ¿Así lo supuso o lo quiso la reforma constitucional al artículo 60? ¿Se halla en juego nuestra propia constitucionalidad? Ya me permití argumentar al efecto en el Planteamiento de este trabajo y de ninguna manera lo supongo o sostengo así. Mi punto de vista es el contrario. Ya sé que Vallarta es el defensor integérrimo del Poder Judicial Federal; pero hablaba a nivel de su tiempo y de las condiciones históricas de éste en México. Basta sólo recordar que entonces el Derecho Electoral ni siquiera se suponía una rama del Derecho. El Licenciado Agustín Téllez Cruces, expresidente de la Suprema Corte de Justicia, ha escrito lo siguiente: "La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha excluido invariablemente, de su conocimiento, los problemas políticos relacionados con los procesos electorales que

tanto desbordan las pasiones ciudadanas, al grado de pretender el desprestigio de nuestros sistemas electorales y de los órganos encargados de los mismos, no sólo en el país, sino hasta en el extranjero, lo que finalmente pone en tela de juicio la imparcialidad, sabiduría, y dignidad de la impartición de justicia, que no está vinculada a las pasiones políticas". (12) Hay varios elementos, en lo que he transcrito, que merecen analizarse con cuidado. Primero se coloca a los procesos electorales en un ámbito social de falta de pulcritud cívica; segundo, se los cree casi casi detentadores absolutos del desbordamiento de las pasiones humanas; tercero, se afirma que el conocimiento y resolución de tales procesos pone en entredicho la imparcialidad, sabiduría y dignidad de la impartición de justicia, lo que de plano los relega a la zona turbia de una injusticia o ajusticia; cuarto, se sostiene que la impartición de justicia no está ligada a las pasiones políticas, afirmación que presupone que tales pasiones son de naturaleza distinta a las demás (con lo que se omite el dato psicológico de que la pasión es el género y las pasiones políticas, amorosa, sexual o de cualesquiera otra clase, son las especies).

Vayamos por partes, los procesos electorales constituyen la piedra de la organización social democrática. Desde luego se hallan inmersos en la

---

(12) V. La Lucha de México por su Libertad, memoria del ciclo de conferencias organizado por el Comité Directivo en el Distrito Federal del Partido Revolucionario Institucional, México, 1987, p. 139 y sigs.

condición humana que nunca es totalmente limpia o pulcra. La verdad es que un proceso electoral pone en juego lo más precioso de la vida pública. ¿Por qué aislarlo entonces sin sorprenderse, que aquella los excluya de su conocimiento negando así la importancia que tienen en la vida jurídica de la nación? ¿O se supone, acaso, que han de funcionar al margen o en contra de los tribunales? No es posible negar que en tales procesos hay pasiones y que las mismas se desbordan. ¡Cómo no va a ser así! Se trata de la vida pública en su apogeo, en su exaltación más elevada. ¡Claro que hay pasiones ciudadanas que se abisman en la política! ¿Pero desde cuándo la justicia o el Derecho ignoran las pasiones? No hay más que asomarse a la especialidad del Derecho Penal para ver las pasiones también desbordarse. ¿Por eso las descarta la justicia? Y ni qué decir de otras ramas del Derecho donde la pasión se disfraza o disimula. Los contratos, los testamentos, las filiaciones, las operaciones mercantiles, son a veces nidos de controversias pasionales. La verdad es que la justicia se enfrenta siempre a la pasión y trata de avasallarla o de encauzarla. Calamandrei dijo que un tribunal sin pasión es un tribunal sin alma, afirmación de la que no escapan las controversias de materia política. ¿Y por qué la imparcialidad, sabiduría y dignidad de la impartición de justicia se ponen en entredicho con el conocimiento y resolución de los procesos electorales? ¿Al crear el Estado un tribunal como el nuestro, por ejemplo, se supone que dejaremos de ser imparciales, sabios (perdón por al inmodestia) y dignos? ¿Habrá que desterrar a esos procesos del ámbito del Derecho y la Justicia, siendo que son la expresión

de la conciencia política de un pueblo? Se olvida también, en medio de la argumentación o razonamientos que critico, que la pasión humana es una y que sus diversas especialidades o expresiones son las especies de un mismo género. Por lo tanto, al querer desvincular la justicia de las pasiones políticas se peca de incoherencia lógica y desconocimiento de la naturaleza humana. O sea, no es posible excluir una pasión determinada sin desvincularla de su fuente original; y como esto último es un absurdo, puesto que el hombre es un animal político y también pasional, al pretender aquello se cae en la trampa de aislar lo que en rigor forma parte de un todo. Aislamiento que tarde o temprano, y si llega a extremos, equivale a una especie de deshumanización de la justicia.

Así, pues, se ha reducido el ámbito de competencia en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Consúltese el párrafo ter ce ro del artículo 97 constitucional que a la letra dice: "La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de algunos de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes". O sea, que se halle en duda la legalidad de todo el proceso de elección del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, hipótesis por demás con f l i c t i v a y extrema. Por cierto, el anterior precepto, contradictoriamente

con las disposiciones a que me he referido, le concede intervención de oficio a la Corte para averiguar la posible violación del voto público. En otros términos, la faculta para que maneje la materia electoral, emi nentemente política. Ahora bien, los resultados de la investigación del caso se harán llegar oportunamente a los órganos competentes (plural) que no pueden ser otros, sino la Comisión Federal Electoral y el Tribunal Electoral. En lo que concierne acerca de la violación del voto público, por si alguna parte interesada llegase a interponer los recursos de apelación y queja. Lo cierto es que no se ha cancelado en su totalidad la intervención de la Suprema Corte en las controversias electorales lo que se prueba en el artículo 9 constitucional, salvo que se suponga que la práctica de oficio de una averiguación, misma que se hará llegar oportunamente a los órganos competentes, no implica intervención de la Corte en los asuntos electorales; lo que sería, en mi concepto, un evidente paralogismo. La verdad es que averiguar es ya intervenir. La Corte y el Tribunal Electoral intervienen a la fecha en la materia política que tanto choca a los puristas del Poder Judicial Federal, no importa que teniendo la primera un papel de simple pesquisadora. Entre paréntesis, que la tradición que se remite a la autocalificación del Poder Legislativo es de las que Ortega y Gasset llama meramente circunstancias, no de largo alcance como otras que perduran hasta siglos; porque el Derecho Electoral se ha enriquecido a tal extremo que aconseja la creación de un organismo aparte, plenamente autónomo, que califique y juzgue la materia política desde la más alta cima constitucional.

Si nuestro Tribunal Electoral ha de ser un "organismo autónomo...dotado de plena autonomía" (artículo 264 del Código Federal Electoral) ¿Esto quiere decir que vigorizamos el principio de la separación de poderes? ¿Somos un nuevo poder o bien somos una rama independiente del Poder Judicial? Parece superficial habida cuenta de que si los derechos políticos del pueblo mexicano son verdaderas garantías constitucionales del gobernado, entonces lo que atañe a la materia deberá ser juzgado por un tribunal de carácter constitucional. Faltaría por dilucidar si dicho alto cuerpo constituye un nuevo poder o si es una rama aparte del Poder Judicial, aunque independiente de él. Además, al tratar lo que planteo tendríamos que resolver si somos o no un tribunal administrativo.

Precisamente por nuestra innegable función constitucional. Ya se sabe que la composición tradicional de la clásica división de poderes ha variado con el tiempo e incluso, si cabe la expresión, se ha atomizado. Sin embargo, no es posible desconocer la estructura de aquella división y no me refiero sólo a su aspecto formal sino también al esencial. No dudo en que en la actualidad haya diversos y ricos vasos comunicantes entre los tres poderes clásicos; pero en sus pilares y en sus cimientos ellos son el asiento del Estado moderno. La tendencia contraria, nos llevaría a un grado tal de atomización que se podría hablar de múltiples poderes. Lo evidente es que los magistrados del Tribunal Electoral son jueces, lo que obliga a situarse dentro de la esfera judicial.

### 1.3 Constitución General de la República

En la Constitución General de la República, han quedado sentadas las bases de que los grupos sociales son el determinante más importante para la formación de los partidos políticos. Estos grupos sociales al organizarse para la participación política toman el nombre de partidos políticos, esas organizaciones así constituidas encuentran su fundamento en la libertad de asociación, Art. 9º libertad que expresamente consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

De acuerdo al artículo 9º Constitucional que dice:

Artículo 9º Constitucional "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país".<sup>(13)</sup>

Durante muchos años este artículo fue el fundamento constitucional para el surgimiento de los partidos políticos, ya que dentro de la Constitución no se hacía referencia expresa de los partidos políticos.

Durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos, se introducen reformas a la Constitución y se menciona a los diputados de partido en el artículo 52, "... cuyo fin era promover a los partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus militantes que llegaban

---

(13) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada Edic. U.N.A.M. México, 1985, art. 9º. p. 27

a la cámara de diputados." ( 14 )

Dichas figuras en la actualidad han desaparecido del ordenamiento constitucional.

En 1977 cuando a raíz de la Reforma Política se hacen nuevos cambios a la Constitución y de esa forma se eleva el rango constitucional a los partidos políticos.

Artículo 41 Constitucional, 2º párrafo: "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

"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.

"Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

---

( 14 ) En, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada Edic. del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985.

"En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

"Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales." ( 15 )

Se les concede así una gran importancia a los partidos políticos dentro de la Constitución.

\* El pluripartidismo en México nos dice el Profesor y Licenciado Miguel Osorio Marbán "no es una simple salida a las confrontaciones políticas que se presentan en el seno de nuestra sociedad, por el contrario, es el camino que los mexicanos hemos decidido transitar, convencidos de que en la medida que las diferentes alternativas políticas actúan, el proceso revolucionario del país se vera fortalecido en todos sentidos.

---

( 15 ) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1985, Art. 41. p. 105.

\* Partidos y Organizaciones Políticas, Edic. de la LIII Legislatura, p.5, 1985.

De igual manera no podíamos soslayar de ninguna manera el rubro de la constitucionalidad de la democracia ya que la Carta Magna, la tiene inserta en el artículo 40 y que a la letra dice:

"Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental." (16)

"El régimen republicano fue adoptado en el Decreto Constitucional de 1814; en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824. En este congreso constituyente se elevó la voz del célebre Fray Servando Teresa de Mier para pedir al pueblo: "Sostén la independencia, pero la independencia absoluta, la independencia sin nuevo amo, la independencia republicana". (17)

Se ha tratado de mantener esta forma de gobierno salvo dos ocasiones:

PRIMERA. Por Iturbide que se declaró emperador (19 de mayo de 1822 al 19 de marzo de 1823.

SEGUNDA. Por Maximiliano de Habsburgo como emperador (1864-1867)

---

(16) O. Rabasa, Emilio y Caballero García, Gloria. op. cit. p. 106

(17) O. Rabasa, Emilio y Caballero García, Gloria. op. cit. p. 106

La república, es la forma de gobierno en la que los ciudadanos eligen que personas va a gobernar en forma temporal. En nuestro tiempo valga la redundancia esa temporalidad tiene una duración de seis años.

La forma de gobierno denominada Federal es diferente a la Central.

En uno y otro existen tres poderes que son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial pero la diferencia radica en que el centralista abarca la totalidad del territorio y del pueblo, y en las federaciones se limitan con los tres poderes de cada entidad, y cuya competencia se reduce a su propio territorio.

Además de lo anterior las federaciones cuentan con patrimonio propio y personalidad jurídica diferentes a cualquiera de los demás estados, pero quedan sujetos a las disposiciones de la federal. Esto se da ya que los estados son libres y soberanos. Pero en el ámbito internacional carecen de personalidad ya que sólo forman parte de un todo.

En la Constitución de marzo de 1823 por primera vez se adoptó éste régimen.

Otro gran logro plasmado en la Carta Magna es la Democracia, a lo que Ponciano Arriaga dijo: "Es el mando, el poder, el gobierno, la autoridad, la ley, la judicatura del pueblo. El gobierno popular y democrático se funda en la igualdad de los hombres, se manifiesta por su libertad, se

consume y perfecciona por la fraternidad". ( 18 )

Al hablar de democracia, no podemos olvidarnos del apóstol de la democracia, como se llamó a Francisco I. Madero que luchó contra el dictador Porfirio Díaz dejó plasmados sus ideales revolucionarios en el Plan de San Luis del 5 de octubre de 1910 en el que dijo: "En México, como república democrática, el poder público no puede tener otro origen ni otra base que la voluntad general "Y el lema revolucionario "Sufragio Efectivo. No Reelección". ( 19 )

---

( 18 ) O. Rabasa, Emilio y Caballero García, Gloria. op. cit. p. 108

( 19 ) O. Rabasa, Emilio y Caballero García, Gloria. op. cit. p. 108

#### 1.4 Democracia

La etimología griega de la palabra democracia se divide en demos-pueblo y cratos-gobierno; es decir, es el gobierno del pueblo o gobierno de to dos, que tienen la posibilidad de intervenir directa o indirectamente en la Constitución del gobierno.

Democracia, "Filosofía o sistema social que sostiene que el individuo, sólo por su calidad de persona humana y sin consideración a sus calida des, rango, estatus o patrimonio, debe participar en los asuntos de la comunidad y ejercer en ellos la dirección que proporcionalmente le co rresponde. En teoría, la democracia pura no toma en consideración ningu na característica individual, ya sea de raza, sexo, edad, religión, ocu pación, riqueza, inteligencia, abolengo, etc. Constituyen, por tanto, una imposibilidad en la práctica. La democracia pura no se ha dado nunca o tan sólo en período muy breve de desintegración social. Desde el punto de vista de la Administración y la vida reales toda democracia de be ser, por consiguiente limitada. En la práctica las cuestiones que se plantean consisten en averiguar en qué sectores de la experiencia social puede establecerse y regir el principio democrático y qué limitaciones o atenuaciones hay que imponer en ellos. La política fue, históricamente, el sector en que se inicia la implantación del principio democrático.

Y en ella casi de modo intuitivo hubo de reconocerse que eran necesarias ciertas limitaciones. La primera que se estableció fue la de la edad. Ninguna sociedad, por democrática que fuera, penso jamás en dar participación en las asambleas municipales y voto en las selecciones a los niños de seis meses, ni tampoco a los de diez años. Otras limitaciones muy corrientes, fueron el sexo, la propiedad, la profesión, etc. La tendencia de la evolución social ha ido hacia la abolición o atenuación de las restricciones y limitaciones impuestas a la democracia pura en la esfera política. Por ejemplo se ha extendido el derecho de voto a las mujeres." (20 )

Cabe mencionar que existen diferentes tipos de democracia, como la industrial, sindical, política, etc. Pero la que nos interesa es la democracia política, que es la que desarrollaremos.

Democracia política, "Gobierno por el pueblo fundado en la participación libre e igual de todos los adultos con derecho de sufragio: designación mayoritaria de las magistraturas o cargos públicos, en la que intervienen todos los ciudadanos con derecho de voto y con:

1) Libertad para designar a otros candidatos; 2) Derecho a formar partidos políticos y presentar candidatos; 3) Libertad para organizar y diri-

---

( 20 ) Pratt Fairchild, Henry. op. cit. p. 86

gir campañas electorales, y 4) Derecho de las minorías derrotadas a continuar su propaganda". ( 21 )

Es importante mencionar la definición del régimen democrático como "Un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados". ( 22 )

#### LA DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA. (Y DIFERENTES TIPOS)

En sus inicios la democracia se utilizó como medio de lucha intelectual contra el absolutismo, se proponía como un régimen que sería el libertador.

En el siglo XVII aparece como una forma de gobierno que si no elimina al monarca si lo limita en sus funciones puesto que ejerce su poder por medio de representantes. La democracia surge como la oposición al tipo de gobierno anterior, pero cuando ya se encuentra en el poder, se convierte en un sistema de explicación y de justificación del poder y no un medio de control, precisamente para lo cual fue creado.

En la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres grandes tra-

---

(21 ) Pratt Fairchild, Henry. op. cit. p. 86

(22 ) Bobbio, Norberto. El futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 4

diciones del pensamiento político.

- a) La teoría clásica, o teoría aristotélica de las tres formas de gobierno según la cual la democracia, como gobierno del pueblo, de todos los ciudadanos o bien de todos aquellos que gozan de los derechos de ciudadanía, es distinguida de la monarquía, como gobierno de uno solo, y de la aristocracia, como gobierno de pocos;
- b) La teoría medieval, de derivación romana, de la soberanía popular, con base a la cual se contraponen una concepción ascendente a una concepción descendente de la soberanía según que el poder supremo derive del pueblo y sea representativo o derive del principio y sea transmitido por delegación del superior al inferior;
- c) La teoría moderna, conocida como teoría maquiavélica, nacida en el surgimiento del estado moderno en la forma de las grandes monarquías, según la cual las formas históricas de gobierno son esencialmente dos, la monarquía y la república, siendo la antigua democracia una forma de república (la otra es la aristocracia) donde tiene origen el cambio característico del período prerevolucionario entre ideales democráticos e ideales republicanos, y el gobierno genuinamente popular es llamado, antes que democracia, república.

Una de las primeras discusiones de que se tenga noticia en razón a las tres formas de gobierno es la que narra Herodoto, entre Otanes, Megabizo y Dario en el que hablan acerca de la futura forma de gobierno de Persia, mientras que Megabizo defiende la aristocracia y Dario la monarquía, Otanes toma la defensa del gobierno popular que llama según el antiguo uso griego "isonomía" (o igualdad de las leyes, o igualdad frente a la ley), con el argumento que todavía los partidarios de la democracia consideran fundamental.

De las cinco formas de gobierno descritas por Platón en la República, aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia, tiranía, según él hay una sola, la aristocracia, es buena, mientras que la democracia se dice que "nace cuando los pobres, después de haber obtenido la victoria matan algunos adversarios, el gobierno y los cargos públicos son determinados por sorteo generalmente.

El mismo Platón habla en la obra el político, de las formas puras como de las degeneradas, y la democracia es definida como "gobierno del número", "gobierno de muchos" o "de la multitud".

Democracia en base al criterio de legalidad es considerada como la menos buena de las formas buenas y la menos mala de las formas malas.

Por eso de todas las diversas formas legales, es ésta la menos feliz,

mientras que de todas las que están contra la ley, es la mejor; y si todas son desenfrenadas, es en la democracia donde se vive mejor.

Entre las dos madres de las formas de gobierno, que son la monarquía, cuyo prototipo es el estado Persa, y la democracia, cuyo prototipo es la ciudad Ateniense, las dos son: aunque por razones contrarias, malas una por exceso de autoridad y la otra de libertad.

## LA DEMOCRACIA LIBERAL

Esta es la democracia clásica, la cual tiene como bandera la libertad, en esta idea, la democracia es el gobierno del pueblo, pero, como el gobierno para el libre desarrollo del pueblo, ya que todos los individuos tendrán libertad.

En este tipo de democracia la libertad está enfocada a la acción gubernamental y parlamentaria, y entre las relaciones de gobernantes y gobernados.

La acción gubernamental, debe permitir el libre acceso de opiniones respecto de las gestiones públicas. De esto se deriva que haya agrupaciones políticas mayoritarias y minoritarias.

La acción de relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados, respecto a la libertad, se da por la aseveración y afirmación de derechos individuales.

Para concluir la democracia compuesta o en otras palabras la democracia clásica o liberal, acepta las mayorías y minorías, el pluripartidismo, admite también los choques entre el poder del estado y los derechos individuales de los ciudadanos.

### LA DEMOCRACIA AUTORITARIA O DEMOCRACIA MARXISTA

Esta democracia le pone un mayor interés a la autoridad y a la unanimidad en la acción gubernamental, al mismo tiempo que sobre la igualdad de hecho en las relaciones entre los ciudadanos. Esto en la actualidad se encuentra palpable en la Unión Soviética y Democracias Populares.

Para concluir, diremos que buscan el acuerdo total, de la unanimidad.

En este ideal de la libertad se vería satisfecho si todos los individuos están de acuerdo con todas las cosas.

Cada individuo sólo estará con las acciones que él considere aceptables; y para considerar una decisión colectiva debe considerarse que todos están de acuerdo.

Si se ejerce la libertad nos lleva a crear la desigualdad. Si llegamos a la igualdad se determinan restricciones a la libertad.

De ahí que podemos inclinarnos por una, la democracia liberal, dando mayor importancia a la libertad, o en su caso, a la democracia autoritaria y marxista en donde la importancia radica en la igualdad.

El principio de la democracia se corrompe cuando se pierde o es extremo el espíritu de igualdad. Esto es, que el que elige quiere ser igual al que fue electo, esto es aún más grave, ya que se quiere deliberar por el

senado, ejecutar por los magistrados, invadir y despojar a todos los jueces.

Estos dos excesos o sea la desigualdad, la convierte en aristocracia o la dirige al gobierno de uno solo, y la igualdad en extremo va encaminada al despotismo.

#### LA DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA

La democracia representativa es la única que se practica en la actualidad, donde se renuncia a la libertad como autonomía. Se piensa que en el futuro, con el avance de la ciencia se podrá llevar a la práctica la democracia directa por medio de la computocracia, esto es, que se le dé a cada ciudadano la posibilidad de transmitir su voto a una computadora. Si bien es cierto no toda forma de gobierno es representativa, pero también es cierto que no todo estado representativo es democrático por el sólo hecho de ser representativo.

Pero hay que tener presente que en la democracia representativa el representante representa los intereses generales de los ciudadanos.

Sin embargo el padre de la democracia moderna, Jean Jacques Rousseau, manifestó que la soberanía no podía ser representada; pues el era un partidario de la democracia directa.

En el gobierno democrático se protegen las libertades civiles para que estos, las utilicen como medios para solicitar beneficios para los gobernados.

Los estados que se han vuelto más democráticos, se han vuelto a su vez más burocráticos, porque el proceso de burocratización ha sido una consecuencia del proceso de democratización.

Pero también hay que decir que entre más grande es el estado, las exigencias son mayores; el sistema de recepción es cada vez más rápida y la respuesta es cada vez más lenta.

La tecnocracia y la democracia son contrarias, ya que en la democracia se fundamenta en que todos pueden tomar decisiones de todo; y la tecnocracia se basa en que los indicados para tomar decisiones sean unos pocos que entienden de éstos asuntos.

"Un estado popular no considera suficiente la vigencia de las leyes ni el brazo amenazante del príncipe; se necesita algo más, que es la virtud". (23)

"Cuando la virtud desaparece, la ambición entra en los corazones que pueden recibirla y la avaricia en todos los corazones". (24)

---

(23) Montesquieu. Del espíritu de las leyes, Editorial Porrúa, S.A., sexta edición, México 1985, p. 15

(24) Montesquieu. Del espíritu de las leyes, Editorial Porrúa, S. A., sexta edición, México 1985, p. 16

El padre de la democracia moderna siendo pesimista, estaba convencido de que una verdadera democracia nunca existirá, puesto que para ello tiene que reunir difíciles condiciones:

PRIMERO. Un estado pequeño; donde el pueblo se reuna y todos se conozcan.

SEGUNDO. Costumbres sencillas; que prevengan y resuelvan los negocios que presenten.

TERCERO. Igualdades, tanto en fortunas como en clases.

CUARTO. Poco o ningún lujo.

El objeto ideal de los pueblos democráticos es que los hombres sean completamente libres e iguales.

Aunque no pueden ser los hombres del todo iguales sin ser completamente libres, puesto que están íntimamente vinculados, pero a su vez se diferencian la una de la otra.

Podemos decir que la libertad no es para una clase social en exclusiva, ni se encuentra únicamente en las democracias.

En todas las épocas se ha visto que los pueblos democráticos luchan por la igualdad de manera apasionada, sin importarles que con ello están comprometiendo sus intereses, pero no se percatan de que la libertad se les está escapando por fijar su vista a ótra parte.

"Aunque en la democracia es la igualdad, el alma del estado, no es fácil establecerla de una manera efectiva convendría siempre establecerla con demasiado vigor. Bastará con establecer un censo que fije las diferencias, y después se igualan, por decirlo así, las desigualdades por medio de leyes particulares de compensación, imponiendo mayores tributos a los ricos y aliviando las cargas de los pobres". (25)

#### LA APATIA DEMOCRATICA

A través de estudios realizados se ha llegado a la posibilidad de establecer por medio de estadísticas que los individuos con respecto de la política muestran un total desinterés por estas cuestiones. El factor determinante sobre el que se refugia este tipo de personas es la incapacidad de modificar el sistema con su participación y por tanto consideran que es totalmente inútil su participación desde el punto de vista individual.

Existe como lo podemos apreciar en nuestra época un mayor desinterés dentro de la clase baja, si hacemos la comparación de la clase media y alta. La razón por que esta clase es más pasiva que las otras es que, no les importa en absoluto la política, aunque con esto se les afecte directamente, porque lo único que les interesa es llevar a sus hogares lo indispensable no para vivir, sino para sobrevivir.

---

(25) Montesquieu. Del espíritu de las leyes, Editorial Porrúa, S.A., sexta edición, México 1985, p. 33

En lo que respecta a la participación electoral; para reafirmar lo antes mencionado pongamos atención al cuadro que elaboró Lipset que es el siguiente:

**CARACTERISTICAS SOCIALES RELACIONADAS CON  
PARTICIPACION ELECTORAL**

**ALTA PARTICIPACION**

Renta Alta  
 Alto nivel de educación  
 Grupos Profesionales:  
 Hombres de negocios  
 Empleados  
 Funcionarios  
 Mineros  
 Blancos (para los E.U.A.)  
 Hombres  
 Gentes de edad Mediana  
 (de treinta y cinco a los cuarenta años).  
 Antiguos residentes  
 Obreros (en Europa Occidental)  
 Situación de civiles  
 Casados  
 Miembros de organización

**BAJA PARTICIPACION**

Renta Baja  
 Bajo nivel de educación  
 Grupos Profesionales:  
 Trabajadores sin calificar  
 Sirvientes  
 Campesinos pobres  
 Negros (para los E.U.A.)  
 Mujeres  
 Jóvenes (menos de 35 años).  
 Recién llegados  
 Obreros (a los E.U.A.)  
 Situación normales  
 Solteros  
 Individuos aislados

Generalizando. Lipset concluye que un grupo determinado tendrá un mayor índice de participación electoral, cuando:

PRIMERO. Sus intereses están fuertemente afectados por la política del Gobierno.

SEGUNDO. Tenga acceso a información sobre la importancia de las decisiones políticas para sus intereses.

TERCERO. Los valores del grupo tienden a fomentar la participación.

CUARTO. No este sujeto a pasiones encontradas que le pudieran llevar a la abstención". (26 )

La clase baja esta influenciada por sus experiencias propias, y se deja llevar por partidos de izquierda, pero como los medios de comunicación no dejan de apoyar al partido en el poder, entonces entran en conflicto y aumenta el abstencionismo.

Cuando la abstracción electoral aumenta, la apatía política no es una señal de crisis del sistema democrático sino como un sistema de su habitual salud. Con la apatía se demuestra más que un rechazo al sistema una indiferencia al mismo.

#### LA PARTICIPACION, LA OPINION PUBLICA

La participación política depende de la amplitud y características del sufragio que sirve para determinar las etapas de este proceso.

En los siglos XIX y XX inician su participación las clases no privilegiadas y la admisión del principio "un ciudadano, un voto".

---

(26 ) Murillo Ferrol, Francisco. Op. cit., pp 66-67.

Según Robert F. Lane; toma como base de la ampliación del sufragio varias condiciones a saber:

- a) Nueva distribución de la propiedad
- b) Aspiraciones económicas de las clases bajas, con la esperanza de lograrlo.
- c). Existencia de movilidad social.

Como siempre para confirmar la regla surge la excepción, en el caso de los Estados Unidos porque aún más pobres que los países de Europa Occidental logran superarlos respecto a la expansión del sufragio.

Para poder lograr el éxito, se debe tener experiencia democrática por parte del organismo o grupo que los dirige.

Han existido restricciones respecto del voto, sexo, edad, situación social, etc. Pero gracias a las luchas se ha podido ganar terreno en este campo.

### 1.5 SOBERANIA

A través de la historia podemos ver como los conceptos han ido evolucionando.

La definición de soberanía "Nota de supremacía atribuida a un poder, grupo u orden jurídico. Existen tres aplicaciones diferentes del término soberanía que con frecuencia se confunden: a) La soberanía jurídica es la supremacía de un orden jurídico/sobre otros ordenes de derecho por ejemplo del orden jurídico internacional sobre el orden jurídico nacional

o del orden jurídico nacional sobre estructuras jurídicas particulares (como la del Estado y de la sociedad económica). b). La soberanía política, que es el monopolio del estado para disponer de una coacción incondicionada dentro de los límites de su competencia jurídica.

Es evidente que el estado puede poseer soberanía política sin poseer soberanía jurídica: puede afirmarse que incluso en las épocas de un pre dominio de hecho del orden jurídico del Estado, éste nunca posee soberanía jurídica. c). La soberanía del pueblo es la prerrogativa inalienable del pueblo de gobernarse por sí mismos. Según diferentes interpretaciones, la soberanía del pueblo puede significar soberanía de su voluntad (Poder). o soberanía de la ley espontánea engendrada por la comunidad nacional. La segunda interpretación del término lo sitúa en íntima relación en la "soberanía jurídica", de la cual es, en este caso, una forma especial. Las teorías de la "soberanía absoluta del Estado" (elaboradas por primera vez en los siglos XVII y XVIII) confundieron la soberanía jurídica con la política suponiendo que no podían existir sin estar uni dos y como atributos de una misma organización". (27)

Hay que entender que la soberanía no es una cosa, sino un concepto inherente a la idea del poder y a la idea de Estado.

Podemos decir que la soberanía del príncipe (monista) fue el modelo a seguir para los gobiernos descriptivos (pluralista).

---

(27) Pratt Fairchild, Henry. Op. cit., p. 278

"El poder que hace de un soberano un soberano, que hace surgir el Estado como unidad de dominio, y por tanto como totalidad, a partir de la sociedad compuesta de partes con cambiantes y efímeras relaciones entre ellas, es el poder legislativo". ( 28 )

El soberano, constituido por el pacto social, es el pueblo como cuerpo decretando la voluntad general, cuya expresión es la ley.

Se ha dicho también que en un estado federal existen dos soberanías la de los estados y la de la federación. Sin embargo la soberanía es sólo una, y el titular es el pueblo. Lo que ocurre es que lo ejerce por dos medios, nacional e internacional.

Dice el maestro Posada "Que el concepto de soberanía es el que sintetiza en una expresión adecuada las cualidades propias del poder político". (29 )  
Pero es difícil determinar el concepto exacto, por lo cual daremos otras ideas al respecto.

Mencionaremos tres conceptos:

Primero.- La suprema facultad jurídica existente en un estado, o facultad que tiene el estado de trazar por sí mismo las normas de conducta. Se entiende como la situación en que se encuentra el estado de no tener ninguna autoridad superior a la suya; la autoridad del Estado es la máxima.

Este concepto es el expresado por Bodin y modernamente por Jellinek.

Segundo.- Se define como el conjunto de atribuciones del orden interno

---

( 28 ) Bobbio, Norberto. *Op. cit.*, p. 104

( 29 ) Curter, E. *Derecho Político*, Buenos Aires, Imprenta J. Belmponte, 2a. Edición, 1940, p. 44

que tiene el estado, ejemplo: Poder de cobrar impuestos, de hacer cumplir el servicio militar, etc.

Este concepto es el que ha tenido mínima importancia.

Tercero.- La soberanía reside en la autoridad del estado. El soberano es en este caso el gobierno.

La mayoría de los autores coincide en que la soberanía es un atributo distintivo del poder político, esto derivado de la definición de Jellinek que dice que el poder político soberano es un poder que no conoce a otro por encima de él.

Hablando acerca de la naturaleza de la soberanía existen varios autores que externan su opinión y así mismo las características que están inherentes a ésta.

Como Bodin:

- 1). Suprema; no hay nada superior
- 2). Perpetua; no tiene limitación en el tiempo.
- 3). Legal; porque actúa dentro del marco jurídico
- 4). Omnipotente; por ser absoluta, esto ha sido fuertemente discutido

Rousseau:

- 1). Indivisible
- 2). Inenajenable
- 3). Imprescriptible

Duguit:

Agrega a la anterior la característica de indemorable.

El poder puede cederse, transmitirse, la voluntad, no. La voluntad no se representa, además la voluntad es general o no lo es, dividir la soberanía es matarla. La soberanía tiene siempre utilidad pública y no puede errar.

La panacea de la igualdad, en donde nace el individualismo es la libertad. Para combatir los males de la igualdad se debe hechar mano de la libertad política.

"Las naciones de nuestros días no podrían hacer que, en su seno, no sean iguales las condiciones, pero depende de ellas que la igualdad los conduzca a la servidumbre o a la libertad, a las luces o la barbarie, a la prosperidad o a la miseria". ( 30 )

La ideología democrática conlleva dos objetivos primordiales que se contraponen, la libertad y la igualdad.

Lo ideal sería como señala Hauriou que "Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derecho". ( 31 ) Pero en realidad es que "El hombre ha nacido libre y por todas partes se encuentra encadenado". ( 32 )

---

(30 ) Chevallier, J.J. Los grandes textos políticos desde Maquiavelo a nuestros días, España Aguilar, S.A. de ediciones Madrid, Quinta Edición, traducción del francés por Antonio Rodríguez, 1965, p. 262

(31 ) Haurion, André. Op. cit., p. 337

(32 ) Chevallier, J.J. Op. cit., p. 151

## CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

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

Los partidos políticos son entidades de interés público la ley determina de las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. 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.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales, los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

De la división de Poderes

Artículo 49. 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.

## CAPITULO II

### LOS PARTIDOS POLITICOS

#### INTRODUCCION:

En México existen varios partidos políticos, con un sistema caracterizado por el dominio de un partido en el poder, mismo que sigue abanderando las demandas de la mayoría y quien nos ha dado seguridad y paz por más de 60 años.

El pluripartidismo es una forma que en nuestro país se da para dar causa a la democracia participativa, para que exista una opción política para el gobernado, mismo que puede elegir la plataforma electoral que le conviene.

#### BREVE REFERENCIA HISTORICA

En el siglo pasado dos grupos políticos actuaron como partidos, sin embargo en la Historia de nuestro país no existen como partidos políticos toda vez que se integraban y desintegraban de acuerdo con los acontecimientos políticos.

Una vez terminada la Revolución Mexicana se organizan varios partidos políticos con el firme propósito de llevar a cabo los postulados derivados.

#### a) Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Recién terminada la Revolución Mexicana se organizan varios partidos políticos con el firme propósito de llevar a cabo los postulados derivados

de la revolución, sin embargo, esos partidos en su mayoría se encontraban diseminados y con una franca ausencia de estructuración, además de tener una conformación social muy baja.

Así en 1928 el entonces presidente General Plutarco Elías Calles, consideró la necesidad de crear un partido que siguiera los ideales de la revolución y cuya formación social abarcara a todas las clases sociales existentes, con la finalidad de hacer progresar al país. El partido debería sujetarse a cumplir un programa para llevar a cabo los principios esenciales de la revolución, y no estar sujetos a la sombra de un solo personaje.

El presidente Calles planteó la necesidad de "la entrada definitiva de México al campo de las Instituciones y de las leyes; y el establecimiento, para regular la vida política de reales partidos nacionales orgánicos, con el olvido e ignorancia, en adelante, de hombres necesarios como condición fatal y única para la vida y la tranquilidad del país". (33)

En el mes de diciembre de 1928 se funda el comité organizador del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Dentro de la multitud de tendencias y opiniones que privaban en el país se organizaron dos corrientes: La revolucionaria y la conservadora y reaccionaria, de estas dos corrientes prevaleció la primera. Se invitó a todos los partidos, agrupaciones y organizaciones políticas de la república de tendencia revolucionaria para unirse y formar el Partido Nacional Revolucionario.

---

( 33 ) Cortés Lázaro Régulo, "RESEÑA HISTORICA DEL PNR Y DEL PRM", En, "El Día", México, 20 de agosto de 1984.

Se convocó a una asamblea a los representantes de las organizaciones que quisieran formar parte del PNR, en dicha asamblea se discutió la forma y constitución del partido, los estatutos y programa, así como la designación de un candidato a la Presidencia de la República.

El 4 de marzo de 1929 surge oficialmente el PNR, y entre los principales puntos que sostenía el partido encontramos los siguientes:

1. El partido acepta en forma absoluta y sin reserva, el sistema democrático y la forma de gobierno que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Una de las finalidades del partido es la realización, en nuestro país de un mejor medio social, además velará por la formación y el cumplimiento de las leyes que constituyen una garantía de los derechos del proletariado, hasta ahora menoscabados por la superioridad de los explotadores.
3. El partido reconoce que el poder público será factor concurrente en la realización de estos postulados, si su integración se hace con los elementos de la débil filiación política. ( 34 )

Durante varios años tanto el partido en el gobierno como la administración, estuvieron bajo la influencia preponderante del expresidente Plutarco Elías Calles.

---

( 34 ) Rodríguez Araujo, Octavio, ob. Cit., p. 109

En 1934 ya en la presidencia el General Lázaro Cárdenas del Río, considera necesaria una reestructuración en el PNR, esencialmente por las constantes injerencias del General Calles, en la política del partido como política del Gobierno.

En 1933, en la segunda convención del PNR, se estableció que el partido necesitaba asumir nuevas formas de renovación para ponerlo en concordancia con la realidad social, para tal efecto se elaboró un plan sexenal. "El plan constituía principalmente un programa de reivindicaciones para los campesinos y los obreros, y confería al Estado el papel de conductor del progreso económico y social en la realización de ese programa". (35)

Definido el contenido del plan, la convención designó al General Cárdenas candidato del PNR a la Presidencia de la República. Durante su campaña el General Cárdenas insistía en la necesidad de transformar el partido con el objeto de favorecer en todo lo posible al sector obrero y campesino.

En 1934 toma posesión como Presidente de la República el General Cárdenas. Su gabinete quedó integrado, en su mayoría, por personajes adictos al General Calles, sin embargo, la política de Cárdenas va separándose poco a poco de la política impuesta por el General Calles.

El país se encontraba en una situación difícil, "se hablaba de un grupo

---

(35 ) Cortés Lázaro, Régulo, ob. cit., 21 de agosto de 1984.

de senadores que podía considerarse el elemento derechista, pues ya en en el congreso se había formado una ala izquierdista". (36 )

Inconforme con esta situación el General Calles hace algunas declaraciones que se publican en los principales periódicos de la época, en donde hace una franca condenación al régimen cardenista. Lo que a la postre le valió la expulsión del partido y del país.

A esta etapa se le conoce como el colectivismo, que va de 1934 y 1943 ya que representa la "semicorporativización y el control de las masas, los obreros son agrupados en 1936 en la CTM (Confederación de Trabajadores de México). En 1937 los campesinos son agrupados en la CNC (Confederación Nacional Campesina). y en el mismo año se incorporan los burócratas a la Federación de Sindicatos de trabajadores al servicio del Estado (FSTSE)". (37 )

Conforme avanzaba la organización popular, el cardenismo trataba de dar al partido una imagen que correspondiera a la de un partido de los trabajadores. Y así, el 18 de diciembre de 1937, el Presidente emitió un decreto en el que hacía un llamado a la reestructuración del partido, en

---

( 36 ) Moreno Díaz, Daniel. Ob. Cit., pp. 131-132.

( 37 ) En, Análisis Político, Edic. del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C., México, 15 de junio de 1982, p. 74.

consideración al grado de desarrollo que la organización popular había alcanzado, además derogaba el decreto del expresidente Emilio Portes Gil, según el cual se venía descontando siete días del año a los empleados del Ejecutivo Federal, con el objeto de sostener las actividades del partido, considerando que no se habían cumplido los objetivos principales por los cuales se había constituido el partido.

Cárdenas proponía un partido que agrupara a obreros, campesinos, mujeres, intelectuales, a los jóvenes y a los militares.

El partido consideraba "como uno de sus objetivos fundamentales la preparación del pueblo para la implantación de una democracia de trabajadores para llegar al régimen socialista." ( 38 )

En 1946 se plantea nuevamente la necesidad de reorganizar al PRM. "El PRM quedó gravemente deteriorado con la campaña de 1940, más que por sus propios trabajos, por la actuación de algunos gobernadores de los Estados que, en un afán por sostener sus intereses, desataron una serie de atropellos y violaciones a las leyes, verdaderamente criminales, llegando en muchos casos hasta el asesinato." ( 39 )

Durante el régimen de Manuel Avila Camacho, el PRM se transformó en Partido Revolucionario Institucional (PRI). La declaración de principios y

---

( 38 ) En, Análisis Político p. 74

( 39 ) Moreno Díaz, Daniel, p. 271

el programa del partido formulados en 1946 son reformados en 1950 y 1972 sin abandonar su línea fundamental.

En su declaración de principios, como puntos esenciales encontramos los siguientes: el derecho de huelga, la seguridad social y la libertad política. En las reformas de 1950, el reconocimiento de la lucha de clases desaparece para quedar como desigualdades sociales y económicas que origina el sistema capitalista. Dichas reformas no contienen ya referencia a la emancipación proletaria y a la implantación de un régimen socialista, además fija el sentido de la intervención del Estado en la economía.

b) Partido Acción Nacional (PAN).

Los antecedentes inmediatos del Partido Acción Nacional se sitúan en los movimientos católicos que se originaron en 1929.

Se formaron organismos para protestar en contra de las leyes que afectaban la actuación de la iglesia así como las restricciones a la libertad de educación. Dichas protestas se concretizan en 1926, en lo que se conoce como la rebelión cristera, originándose asociaciones como:

1. La Liga Defensora de la Libertad Religiosa
2. La Legión o la Base.
3. Unión Nacional Sinarquista.
4. Partido Fuerza Popular.
5. Partido Acción Nacional.

## 1. La Liga Defensora de la Libertad Religiosa.

Proclamaba: "la liga quiere ser una asociación de todos los verdaderos católicos mexicanos, cansados ya de tantos atropellos en contra de su religión, del orden social y de sus derechos cívicos, tan cínicamente burlados en los comicios electorales. (40)

El episcopado inicio entonces una campaña en contra de las leyes injustas y contrarias al derecho natural, solicitando al Presidente Calles su intervención con el fin de que fueran derogadas tales disposiciones.

Calles sugirió que se presentara protesta formal ante el Congreso de la Unión, desde luego el episcopado no encontró resultados favorables a su petición. Esta situación ayudó a fortalecer a los grupos de resistencia, originándose la rebelión cristera.

Durante la rebelión se dió una división en el movimiento en cuanto a la táctica a seguir, unos deseaban una lucha abierta y total y otros proponían buscar un arreglo pacífico con el Presidente Calles, por lo que al finalizar la lucha en 1929, un sector militante quedó inconforme con los acuerdos de la iglesia y el Estado.

## 2. La Legión o La Base.

Fue una sociedad secreta fundada en 1932, con el fin de agrupar y organizar a los católicos y militantes inconformes con los arreglos de 1929,

---

(40) Delhumeau Arrecillas, Antonio, ob. cit. p. 160

este organismo deseaba continuar la resistencia y la lucha así como participar en forma organizada en la vida política de México.

### 3. Unión Nacional Sinarquista.

"Una de las tareas inmediatas de este grupo fue combatir a los grupos comunistas y luchar contra la política izquierdista del General Cárdenas." (41)

En 1945 la Unión Nacional Sinarquista, sufre una división en su estructura, ya que parte se pronunciaba por la lucha armada y la toma inmediata del poder, lo que provocó una crisis que originó la creación de un partido político llamado Fuerza Popular.

### 4. Partido Fuerza Popular.

Durante el Gobierno de Manuel Avila Camacho se le otorgó su registro como partido político, sin embargo nunca tuvo gran influencia como partido.

### 5. Partido Acción Nacional.

El partido Acción Nacional se funda en 1939 por Manuel Gómez Morán. "En momentos de gran agitación política y social, por estas fechas el país se encontraba en una seria crisis económica, producto de la fuga de capitales y el boicot extranjero planteado como reacción a la política

---

(41) Moreno Díaz, Daniel, ob. cit. p. 150

económica de Cárdenas." (42 )

Acción Nacional se integró con elementos que contaban con poca experiencia como integrantes de partidos políticos, agrupó principalmente: a elementos que deseaban luchar por la reimplantación de principios y valores, a aquellos que resultaban afectados en sus intereses por la política cardenista y a algunos políticos rechazados por la coyuntura del momento. ( 43)

Sus principios, aprobados en 1939, se basan esencialmente en la democracia, en la defensa de la propiedad privada, la crítica moralista de la política y la reivindicación de la vía parlamentaria. Acción Nacional se presenta, así como un partido de oposición, que pretende lograr la educación cívica y a través de ella, la abolición del fraude electoral y la realización de una auténtica vida democrática.

c). Partido Popular Socialista (PPS).

Con una amplia trayectoria como sindicalista, Vicente Lombardo Toledano, organiza en 1948 el Partido Popular, posteriormente Partido Popular Socialista. "En la etapa de la sucesión presidencial de 1933, Lombardo Toledano, apoya desde la CGOCM (Confederación General de Obreros y

---

( 42 ) En, Análisis Político, ob. cit. p. 67

( 43 ) Delhumeau Arrecillas, Antonio; ob. cit. p. 156

Campeños de México), la candidatura de Lázaro Cárdenas, de quien obtiene, una vez elegido, el reconocimiento esperado". ( 44 ) Apoyo que le sirve para satisfacer su imagen de representante de los obreros.

"En 1936 una vez eliminados del escenario político, Calles y Morones, Lombardo Toledano organiza, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM)". (45 ) Poco a poco Lombardo Toledano va adquiriendo cierto poder, que empieza a verse limitado por el Presidente Cárdenas.

Orientado a ese objetivo el Presidente Cárdenas, impide primero, la iniciativa de Lombardo de integrar a grupos campesinos en dicha confederación, apoyando la creación de la Confederación Nacional Campesina (CNC), y haciendo explícita su posición en el sentido de que los obreros no tienen derecho a organizar a los campesinos. ( 46 )

Sin embargo, Lombardo Toledano sigue brindando su apoyo al régimen cardenista, en 1937 empieza a verse desplazado y en 1941 renuncia a la CTM. Para posteriormente organizar el Partido Popular, uno de sus esfuerzos fundamentales fue lograr la unificación de los grupos de izquierda con la fundación de dicho partido, al que le dio una imagen "nacional revolucionaria".

---

(44) Delhumeau Arrecillas, Antonio, ob. cit., p. 245

(45) Delhumeau Arrecillas, Antonio, p. 246

(46) Delhumeau Arrecillas, Antonio, p. 246

El Partido Popular se define como un partido más democrático, más populista y explícitamente antiimperialista, cuya meta es evitar un retroceso en los logros de la revolución, que se ve amenazada por los grupos de derecha.

El partido postulaba como objetivos esenciales: la mayor participación del Estado en la economía, mediante una política de nacionalizaciones y un impulso planificado a los medios productivos del país, en la agricultura, la industria y la minería.

En 1955 se aprobó la conversión de Partido Popular en Partido Popular Socialista, inspirado en el pensamiento marxista, el proceso de cambio duró cerca de cinco años. También se reformó todos sus documentos, enunciándose los objetivos estratégicos de la democracia popular y del socialismo.

Los puntos principales de su declaración son:

1. La inevitabilidad de la revolución.
2. La lucha de clases y la sociedad sin clases.
3. La pluralidad de vías hacia el socialismo.
4. La democracia nacional, la democracia del pueblo, el socialismo y el comunismo. ( 47)

---

(47) Moreno Diaz, Daniel, ob. cit. pp. 228-289

d) Partido Demócrata Mexicano (PDM)

Al Partido Demócrata, también se le reconoce su origen en los movimientos católicos de 1929.

Al originarse una crisis en la organización llamada la Base o la Legión, se divide en dos grupos, unos querían conservar la organización dedicada a la religión y si otro grupo deseaba la toma inmediata del poder. Esta división originó, por un lado, la Unión Nacional Sinarquista y por el otro el Partido Acción Nacional.

La Unión Nacional Sinarquista realizó varios intentos para constituirse como partido político y en 1946 funda el Partido Fuerza Popular. En 1949 se le canceló el registro, como sanción por haber encapuchado la estatua de Juárez, en la Alameda Central de la Ciudad de México.

Con estos antecedentes en 1972 se constituye el Partido Demócrata Mexicano, sin embargo, no se le otorgó su registro ya que las autoridades electorales argumentaron fallas en la filiación de sus agremiados.

En 1978 presentó su documentación solicitando su registro condicionado al resultado de las elecciones de 1979, obteniendo entonces su registro definitivo.

Este partido se integra por la clase media baja, artesanos, pequeños o medianos industriales, comerciantes y agricultores. Al PDM se le ubica

como un partido de derecha, pero rechaza expresamente que así se le identifique y se presenta como un partido reformista y populista.

e) Partido Socialista Unificado de México (PSUM)

En un nuevo intento de unificar a los partidos de corte socialista, marxista y leninista, el Partido Comunista convoca en 1981, a todas las organizaciones con dichas características y que quisieran formar parte de un frente único, con la finalidad de participar en las elecciones de 1982. En dicha asamblea participaron el Partido Popular Socialista (PPS), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido del Pueblo Mexicano (PPM), Partido Socialista Revolucionario (PSR), El Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Partido Obrero Socialista (POS) y la Liga Obrero Marxista (LOM).

El 15 de agosto de 1981 se propuso la fusión de varias de esas organizaciones, para crear un nuevo partido socialista, con el objeto fundamental de tomar el poder público y transformar esta sociedad capitalista en otra donde los medios de producción sean parte de la propiedad colectiva.

Finalmente en noviembre del mismo año, quedó formalmente constituido el Partido Socialista Unificado de México, integrado por las siguientes organizaciones: Partido del Pueblo Mexicano, Partido Socialista Revolucionario, Partido Comunista Mexicano, Movimiento de Acción y Unidad

Socialista, Partido Vanguardia de Guerrero y Grupo Playa Girón.

f) Partido Socialista de los Trabajadores (PST)

El Partido Socialista de los Trabajadores encuentra su origen en el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC), y a su vez los orígenes de este comité se sitúan en los movimientos, ferrocarrilero de 1958-59, el de liberación nacional de 1961 y el estudiantil de 1968.

En 1971 se crea la CNAC, entre cuyos principales organizadores se encuentran Demetrio Vallejo y Heberto Castillo. Este organismo se planteó como objetivos centrales: el irrestricto derecho de las garantías individuales y sociales, la nacionalización de la industria básica y la nacionalización de la banca.

En 1971 el CNAC inició trabajos tendientes a crear un nuevo organismo político, para lo cual algunos comités iniciaron un recorrido por la República para conocer más ampliamente la problemática nacional.

En 1972 a iniciativa de Rafael Aguilar Talamantes (uno de los principales dirigentes del comité) se modifica parcialmente el nombre, por el de Comité Nacional de Auscultación y Organización (CNAO), el cual se proponía crear un partido político.

En 1973 Rafael Aguilar Talamantes y su grupo anuncian su separación del comité, pues consideraban que "estaban contribuyendo a la confusión de

los mexicanos revolucionarios y de seguir en él frustraban las esperanzas de aquellos que confiaban en la organización". (48)

Al separarse Rafael Aguilar Talamantes, prosiguió con su idea de crear un partido político, y en ese mismo año se formó la comisión nacional organizadora del Partido Socialista de los Trabajadores.

En el año de 1975 quedó formalmente constituido el Partido Socialista de los Trabajadores. "En el primer pleno el comité central de PST estableció dos consignas:

que los dirigentes aprendan a gobernar su partido y alcanzar la filiación estipulada por la Ley". (49)

g). Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT)

Al igual que el Partido Socialista de los Trabajadores el Partido Mexicano de los Trabajadores, encuentra su origen en el CNAC (Comité Nacional de Auscultación y Coordinación), posteriormente CNAO (Comité Nacional de Auscultación y Organización). Los principales dirigentes Demetrio Vallejo y Heberto Castillo, prosiguieron con la idea de crear un partido político.

---

(48) Rodríguez Araujo, Octavio, ob. cit. p. 182

(49) Rodríguez Araujo, Octavio, p. 187

En 1974 quedó formalmente constituido el PMT, una vez constituido afirmó "que buscaría el progreso de la democracia política no como última finalidad, sino como condición necesaria para que las masas se organicen y planteen la transformación radical de estructuras". (50)

Su acción se encaminó a la formación de comités de base en toda la República y la creación de una escuela de cuadros, con el fin de politizar el pueblo mexicano.

h) Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

Los orígenes del PRT se localizan en los primeros grupos trotskistas y en la IV Internacional (fundada por León Trotski en 1933). En 1959 un grupo de trotskistas fundaron el Partido Obrero Revolucionario como la sección mexicana de la IV Internacional, grupo con una gran influencia extranjera, sobre todo de países como Cuba y la Unión Soviética. Este grupo se desintegró debido a las pugnas existentes entre sus dirigentes.

Durante el movimiento estudiantil de 1968 algunos grupos de corte trotskista participaron en forma individual en diferentes comités de lucha y formaron el grupo movimiento comunista internacional, sin embargo este grupo fue objeto de grandes represiones y se redujo a un grupo pequeño que formó el Grupo Comunista Internacional (GCI).

---

\_(50) Rodríguez Araujo, Octavio, ob. cit. p. 183

La actividad de este grupo, hasta 1970, fue la de reorganizar sus fuerzas, defender su política, su programa y propagandizar. En 1971 los trotskistas participaron en la fundación de la Revista Perspectiva, más tarde el Grupo Comunista propuso en el seno de Perspectiva la creación de un partido político, sin embargo, la proposición no encontró aceptación y la revista se disolvió. Por su parte los trotskistas comenzaron a editar en agosto de 1972 el periódico Bandera Roja, en la publicación del primer número los trotskistas entraron en un período de división, de lo que resultó la salida de varios miembros del Grupo Comunista Internacional y se incorporó a la juventud marxista revolucionaria.

La organización escindida publicó un periódico, El Socialista, a través del cual se preparó un congreso en diciembre de 1973 que habría de conducir a la fundación de la Liga Socialista (LS).

Ya con un acercamiento entre el GCI y el grupo trotskista que fundó el periódico Bandera Roja, en 1976 surge una nueva organización llamada Liga Comunista Internacional (LCI).

Finalmente en 1976 la Liga Socialista y la Liga Comunista Internacional, se unifican para dar lugar al Partido Revolucionario de los Trabajadores y el 28 de noviembre obtiene su registro oficial. ( 51 )

---

( 51 ) Rodríguez Araujo, Octavio, ob. cit. pp. 205-209

i) Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Después de haber sido desplazado el sector militar como uno de los sectores del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), se formó un grupo integrado con miembros de ex-combatientes de la Revolución Mexicana de nominado "Hombres de la Revolución", con el objeto de participar y ma- nifestar las inquietudes políticas, quienes posteriormente se organiza ron en partido político.

Así, en 1954 se constituye el PARM Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Entre los que proyectaron la formación del PARM se encuentran; el General Jacinto B. Treviño, General Juan Barragán y Rodolfo Sánchez Taboada. "Órgano surgido por obra y gracia del C. Presidente de la Repú blica Adolfo Ruiz Cortines". (52)

La fundación del partido fue considerada por diversos analistas como regalo político del Presidente al General Treviño, como regalo políti- co, porque no reunió los requisitos establecidos en ese entonces, por la ley. Con lo que se pone de manifiesto la violación expresa a la ley el gran peso de las decisiones presidenciales.

---

(52) Moreno Díaz, Daniel, ob. cit. p. 380

Afortunadamente hoy por hoy, con el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se ha buscado una perfección, un camino para acrecentar las garantías electorales, para fortalecer la vida democrática, del Estado Mexicano que ha tenido siempre un papel protagonista en la creación de Instituciones vinculadas con la efectividad de la República y con el funcionamiento de la democracia.

Si bien es cierto que en 1988 el Código Federal Electoral no pasó la prueba como legislación practica de acuerdo a lo estipulado por los diferentes partidos, sentimos que en el caso del nuevo Código (COFIPE) se ensayarán fórmulas más acordes a la exigencia de los Partidos Políticos.

Pero volviendo al tema que nos ocupa, hasta antes de 1977, sólo existían cuatro Partidos Políticos con registro legal, lo que nos indica claramente que los ciudadanos siempre han tenido opciones para escoger el Partido Político que mejor convenga a su ideología.

Desde 1958 el Partido Popular Socialista PPS y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana PARM, apoyan las siguientes candidaturas:

1. En 1958 apoyan la candidatura del Lic. Adolfo López Mateos.
2. En 1964 apoyan la candidatura del Lic. Gustavo Díaz Ordaz.
3. En 1970 apoyan la candidatura del Lic. Luis Echeverría Alvarez.
4. En 1976 apoyan la candidatura del Lic. José López Portillo.
5. En 1982 apoyan la candidatura del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.
6. Unicamente el PRI, el PARM y el PPS apoyan diferente candidato.

Fue hasta 1988, cuando el PARM y el PPS, deciden no postular al mismo candidato, en el caso de elección para Presidente de la República, ca be señalar que ese año, el Partido Revolucionario Institucional fue el único que apoyó la Candidatura del Presidente Carlos Salinas de Gortarí; y esto hace caer por su propio peso a aquellos detractores del Sistema Político Mexicano que afirman que el PARM y el PPS, son sólo partidos a la sombra del partido en el poder.

El Partido Popular Socialista tiene luz propia se define como un partido con filosofía marxista lo que implica la implantación de un régi men socialista cuyo principio fundamental es la Nacionalización de los medios de producción, y una intervención del Estado en la economía.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se define como "Nacionalista", pretende ser el único sustentador de los valores originales y auténticos de la Revolución Mexicana, postula una doctrina liberal, esta a favor de la propiedad privada. Y considera dentro de sus puntos esenciales a "Un Estado Rector de la Economía".

El Partido Revolucionario Institucional se define como "Nacionalista Revolucionario", un partido que pretende un sistema de economía mixta, establece la planeación democrática, reafirma los valores de la Revolución y considera "La intervención directa del Estado en la Economía".

Aunque es un poco difícil ubicar al PRI como un partido que pretende una economía mixta, pues su actuación y su ideología se inclinan por una tendencia socialista. "El partido apoyará todas las acciones que tengan por objeto el fortalecimiento del papel rector del Estado en el proceso económico, la nacionalización de la industria y servicios básicos y la defensa y mejor aprovechamiento de los recursos. Apoya los monopolios creados en interés de la nación y dirigidos, por el Estado". (53)

La mayoría de los partidos se autodefinen con una ideología diferente, aunque la plataforma política que ofrecen algunos, son mucho muy parecida a la del partido en el poder, tal vez esto se deba a los antecedentes históricos que surgieron a raíz de la lucha por la obtención del poder; y haya sido el Partido Revolucionario Institucional uno de los que citan principios que son verdaderas garantías. Y avances que responden a los nuevos retos de un país.

---

(53) En, Folleto, las Elecciones de 1985. DHIAC, Asociación Cívico Político Nacional de Participación Ciudadana. México, 1985.

## 2.1 ORIGEN

"Los Partidos Políticos son realmente un producto de las nuevas generaciones, ya que se empezaron a estructurar sólidamente en la mayoría de los países del mundo, a partir de año de 1950" ( 54 )

"En 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos), conocía lo partidos políticos en el sentido moderno de la palabra. Había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dicho. En 1950, estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas esforzándose las demás por imitarlas" ( 55 )

Sin embargo, dentro de la historia política de México, sucedieron trascendentales acontecimientos que hacen vibrar la conciencia nacional, por que obedecen a gestas heroicas en la que tomaron parte grandes idealistas y forjadores de la patria. De ahí que, si bien es cierto que los partidos políticos se empezaron a "estructurar sólidamente a partir de los años 50, en muchas naciones y particularmente en México, desde el siglo pasado existían organizaciones políticas que sustentaban la vida democrática de una sociedad plural.

Conforme a esta participación activa, recayó sobre el elector la oportunidad de elegir al candidato idóneo presentado al amparo de un programa trazado por su agrupación, y sobre ésta, la responsabilidad de formular

---

( 54 ) Riva Palacio, Vicente. México a Través de los Siglos, p. 354

( 55 ) Duverger, Maurice. Los Partidos Políticos, p. 15

una plataforma política acorde a los anhelos populares.

"La plataforma política es la manifestación de la ideología que sustenta un partido; es decir, a través de la plataforma se expresan todas aquellas ideas o posiciones de un partido político. En otras palabras, son las ideas básicas que determinaron la aparición del organismo a la vida pública. El carácter de la plataforma puede ser de tipo temporal y para determinar elección". ( 56 )

En este orden de ideas, el programa político a diferencia de la plataforma, debe de ser siempre de carácter permanente, pues constituye una guía o el indicador de la política a seguir en cuanto a la resolución de los problemas de tipo municipal, estatal o nacional.

Con el establecimiento de un programa político, los partidos pretenden motivar en toda su magnitud a la población, a fin de romper la inmovilidad e indiferencia en los comicios, que por falta de una programación apropiada a las necesidades políticas, económicas y sociales, alejan de las urnas a los electores, y por ende, al impulso de su candidato, mediante una campaña política electoral programada bajo los principios sustentados por el partido respectivo.

En el devenir histórico, paulatinamente las agrupaciones campesinas, obreras, de carácter científico, económico y social, así como más adelante los sindicatos, empezaron a participar en beneficio de sus asociados a través

---

( 56 ) Georga Burdesu, Tratado de Ciencia Política, p. 15

de los partidos políticos y pudieron evitar la marginación de sus intereses gremiales por carencia de una representación activa dentro del proceso electoral, otorgando su apoyo decidido a los candidatos que postulados por un partido político, pudiere ofrecer al triunfo comicial la salvaguarda de sus derechos.

Si en una Constitución se considera como premisa fundamental la existencia de un partido político, así como la conquista del poder por medios pacíficos y el uso de las atribuciones otorgadas por la ley como único camino para su obtención a través del proceso electoral, debemos aceptar que para lograrlo, los partidos deben desarrollar una actividad permanente en los períodos inter-electorales tendientes a ampliar considerablemente su esfera de influencia, incrementar su membresía y estar atentos al cumplimiento de sus programas y aplicación de su doctrina, con objeto de ofrecer al electorado la justificación de su participación activa en los comicios acorde a los propios fines invariables de toda sociedad en el sentido de avanzar y progresar en un marco de libertad, tranquilidad y paz.

De lo expresado, podemos conceptualizar un partido político como la organización a cargo de los miembros de una comunidad cuya meta es alcanzar el poder, entendido éste como el control del aparato estatal por medio del cual y para sostenerse en él, ha de satisfacer las demandas populares y, por conducto de sus representantes, velar por los intereses de la sociedad en defensa de los derechos ciudadanos.

"Los Partidos Políticos son formas de organización política y constituyen entidades de interés público. Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en este Código, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y, como organizaciones de funcionarios, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

De lo anterior se desprende que: "Los partidos políticos, instituciones que nuestra Constitución califica de entidades de interés público, son instrumentos de los ciudadanos, capaces de articular las demandas y los reclamos en un todo coherente, de integrarlas y hacerla plataforma política; de convertirlas electoralmente en mandato de Gobierno". (57)

Todo partido político, al unificar o ampliar las corrientes de opinión pública, activa las relaciones políticas, beneficia e intensifica la vida social y alienta el espíritu cívico ciudadano, aun considerando la contraposición existente en la dogmática de los Estados con partido único con aquellos que como México, observan el pluripartidismo político.

#### REGIMEN DE PARTIDOS:

La actuación de uno, de dos o más partidos en la vida pública de cualquier país, configura un sistema partidista de singulares características. Es

---

(57) Bartlett Manuel, Comparecencia ante la Cámara de Diputados, del H. Congreso de la Unión, México, D.F., noviembre 1986, párrafo 33.

decir, el pluripartidismo, el bipartidismo, o bien el partido único. En cada caso se tiene como escenario a aquellos países en los que dada su forma muy particular de gobierno hayan decidido tal o cual sistema.

Como ejemplo tenemos el caso que nos plantea Rusia, donde existe un partido único y es el que detenta el poder; sin embargo, en similares condiciones políticas se desenvuelve China; pero por otro lado, Inglaterra, Alemania Occidental y los Estados Unidos, rigen su vida democrática mediante la existencia de dos partidos; en México tal como sucede en varios países del orbe, convergen en su vida política la actuación y dirección de varios partidos.

EL PARTIDO UNICO. El Siglo XX, época de grandes acontecimientos industriales, tecnológicos y científicos, también ha sido fiel testigo de nuevas aportaciones de corrientes ideológicas tendientes a constituir una unidad de pensamiento, una unidad de acción a través del partido unico el cual floreció en Rusia a partir del año de 1917, en que se gestó la gran revolución de octubre, teniendo como consecuencia el hecho de que el partido asumió al poder, y posteriormente, controló todas las Repúblicas Soviéticas.

"De hecho, la teoría del partido unico se forjó en Italia y Alemania. Cada uno de estos Países edificó una teoría especial sobre un propio Partido Unido: Teoría del Partido Fascista en Italia y teoría del Partido Nacional-Socialista en Alemania". (58 )

---

(58 ) Duverger, Maurice. Opus Cite, p. 281

Entendemos por Partido Unico, como la organización que tiene por objeto formar nuevas élites, crear una clase dirigente nueva, reunir y formar a los Jefes Políticos aptos para organizar el país, ya que las masas no pueden gobernar por sí mismas. El régimen de Partido Unico no es más que la adaptación a la dictadura de una técnica general, nacida en un marco democrático.

Podemos citar dos ejemplos de partidos únicos: El Partido Comunista de Rusia y el Partido Fascista de Italia. El primero está compuesto de instrumentos del proletariado para abatir la autoridad de la burguesía; mientras que el segundo, está compuesto de instrumentos de la clase burguesa para conservar su poder e impedir que caiga en manos del proletariado.

Por lo que se refiere al Partido Comunista, en realidad no ha abatido al poder burgués, sino más bien al poder aristocrático; además no sólo se apoya en el proletariado sino en el campesinado. A su vez, el Partido Fascista que tuvo como objetivo principal conservar el poder para la burguesía, cayó en manos de grandes capitalistas y de clases medias.

Como se puede apreciar, el sistema de partido único se ha dado siempre en las dictaduras y no representa una verdadera opción para el uso en poder del beneficio de todos. La organización interna de éstos, es oscura y un tanto confusa; además están expuestos siempre a la amenaza de una contrarrevolución.

BIPARTIDISMO. A veces resulta difícil distinguir el dualismo de partidos con el multipartidismo, ya que siempre al lado de los primeros (dos partidos fuertes) existen pequeños partidos que si bien no representan fuerzas de singular importancia, también participan en la lucha para obtener el poder.

Mucho se ha dicho de que el bipartidismo es un fenómeno exclusivo de países Anglosajones. En realidad este punto de vista resulta meramente aproximado, ya que algunos países Anglosajones como Turquía y otros más en América Latina, practican el pluripartidismo.

Los ejemplos clásicos de dualismo partidario se encuentran en Inglaterra y Estados Unidos. En Inglaterra sobresalen el Partido Conservador y el Partido Laborista. Este último, desplazó a un menor plano al Partido Liberal que en un tiempo se caracterizó por su fuerza.

En Estados Unidos destacan el Partido Demócrata y el Partido Republicano; no obstante de que existen otros pequeños partidos que se pueden considerar locales o regionales como el Partido Agrario (en Minnesota) y el Partido Progresista (en Wisconsin), entre otros.

El bipartidismo nace cuando la opinión pública se ve enfrentada con grandes problemas de base y tiende a inclinarse alrededor de polos opuestos. En Latinoamérica es generalmente perceptible la tendencia al bipartidismo, pero este sistema se ve contrariado y deformado por las revoluciones, los golpes de estado, las manifestaciones electorales y las diversas luchas de grupo. Sin embargo, en Uruguay se ha mantenido el bipartidismo casi

intacto desde 1835. Los grandes partidos del país de referencia son el Colorado y el Blanco.

El método bipartidista tuvo su asiento primordialmente en Inglaterra y, claro, fue transmitido por imitación, a Estados Unidos de Norteamérica y, a pesar de ello, las características de los partidos norteamericanos presentan algunas divergencias en cuanto al patrón Inglés, ya que en este, los partidos son centralizados, mientras que en los Estados Unidos muestran tintes de descentralización.

**PLURIPARTIDISMO.** dada la constante efervescencia política en que se debaten los partidos, generalmente en los sistemas bipartidistas cuando existen algunas tendencias o facciones que enmarcan divergencias de la política trazada por los dirigentes de un partido, viene a crear en consecuencia, la motivación de un espíritu de separación dando nacimiento a una tercera agrupación para configurar un nuevo partido político, apareciendo en la vida pública con todas las características de ley; lo cual demuestra que en aquellos países en que estos fenómenos llegan a sucederse, son de tal manera que su adelanto cívico lo permite, en razón de la inconformidad para gestar nuevas ideas y en definitiva nuevos partidos.

Así pues, el bipartidismo clásico existe una traslación hacia nuevas formas de composición partidarias, dando lugar al llamado multipartidismo, siendo el tercer partido o el cuarto, el Socialista o el Comunista. Este auge de transformación política tuvo lugar en la última parte del siglo pasado y, en la primera parte del presente.

El pluripartidismo nace, pues, desde el momento en que participan tres o más partidos en la lucha electoral; así, hay países que tienen 3, 4 ó 5 partidos (o más), como es el caso de Canadá y México, donde han proliferado los partidos y consecuentemente se ha establecido un régimen pluripartidista.

El comportamiento de este sistema, ofrece serias variantes dada la concurrencia en los procesos electorales de distintos candidatos de diversos partidos, tendientes cada uno a orientar a los electores dentro de los postulados doctrinarios de sus respectivos institutos y sólo sujetos al mecanismo de ley, toda vez que desde las fases iniciales hasta su registro como partido político, deben manifestar sus programas, doctrinas y organización interna, con el objeto de que la opinión pública se manifieste en torno a la idea base que coincida con su propio pensamiento.

## 2.2 SISTEMA PARTIDISTA MEXICANO:

Las características del sistema político mexicano, emanan precisamente de la idiosincrasia misma del pueblo que lo instituyó. Nuestro sistema ha causado asombro e incomprensión a muchos autores e historiadores extranjeros que han querido profundizar en él; pero que no han tomado en cuenta las raíces de la particular forma de ser y de actuar de los mexicanos.

Entre otros, contamos a Alan Riding, quien pretendió "reflejar un retrato hablado de los mexicanos" en su obra Vecinos Distantes, en lo que quizo hacer distante lo que por naturaleza debe ser cercano.

Al efecto señala: México tiene varios miles de años y sigue sujeto a su pasado". ( 59 )

Sin embargo, ha habido otros estudiosos en la materia que sin particularizar, definen de fondo y forma todo sistema político. Al efecto todo régimen o sistema político -nos dice el Autor Jiménez de Parga- no es otra cosa que la solución efectiva que adopta una comunidad, que será impuesta, en cada caso, por los poderes constitucionales y por una serie más o menos larga de poderes de hecho. ( 60 )

En este orden de ideas, debemos admitir que nuestro sistema, no obstante haber pasado por una serie de etapas, actualmente su principal matiz lo constituye la simpatía y perseverancia de un partido dominante, mismo que funciona dentro de un régimen presidencialista bastante fuerte. Se trata del Partido Revolucionario Institucional cuya base de sustentación ideológica como organización partidista, se encuentra en la correlativa de la doctrina dominante conformada por los movimientos de Independencia, Reforma y particularmente de la Revolución. De ahí que el P.R.I. conjugue la armazón básica del pensamiento colectivo por lo que resulta difícil para otros partidos cotender con él.

**PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.** El P.N.R. primero, P.R.M. después y actualmente P.R.I., es el partido predominante por que agrupa y coordi-

---

(59) Riding, Alan. Vecinos Distantes, p. 11

(60) Jiménez de Parga, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos. p. 25

na en su seno a las fuerzas organizadas de mayor significación en el país (C.T.M., C.N.C., C.N.O.P.). Lo es también, porque en su origen fue el producto natural y lógico de una Revolución Social triunfante que le dio legitimidad, fuerza política y consistencia ideológica.

Fue el General Plutarco Elías Calles el fundador de este partido y su antecedente se remonta al 10. de septiembre de 1928, cuando en su Informe de Gobierno señaló: "Tenemos la necesidad categórica y definitiva de pasar de un sistema más o menos velado de Gobiernos de caudillos, a un más franco Régimen de Instituciones". ( 61 )

Y así sucedió. En su momento, el P.R.I. movilizó a las grandes mayorías en torno a programas populares que motivaban su apoyo y simpatía por la esperanza generada en ellas, convirtiéndose en el indiscutible triunfador de la época en la integración de los órganos del Estado, dentro de un proceso electoral, que con todas sus imperfecciones y no siempre adecuado a la normatividad electoral, producía sin embargo, una expresión de la voluntad popular. En medio de estas circunstancias las minorías opositoras que se constituyeron como partidos, se vieron condenadas a no representar sino el papel de grupos de presión, hasta el momento en que les fuera posible lograr una real participación política.

Pero debemos admitir, "que el P.R.I. no se formó al calor de la impro-

---

( 61 ) Elías Calles, Plutarco. Informe al Congreso de la Unión. 10. de septiembre de 1928.

visación, sino que cobró vida con la plena conciencia de que había de ser el órgano idóneo para la instrumentación de los planes y programas conducentes a la realización de los principios y de las tesis doctrinarias de la Revolución Mexicana". ( 62)

Así planteado el origen del P.R.I. podemos "desgranar" en lo esencial su programa de acción y sus principios como sigue:

El Partido Revolucionario es:

- El representante de la Revolución Mexicana.
- Guía y destino de la Revolución transformada en evolución.
- Vértebra fundamental en el esfuerzo de convivencia nacional.
- Cambio, transformación, renovación y brújula.
- Receptor y actor de la fuerza de los diversos sectores sociales.
- Instrumento de paz, tranquilidad y seguridad.
- Vertiente y causa de las mayorías organizadas.
- Fisonomía y perfil de la madurez política contemporánea.
- Cimiento y base para el actuar de las nuevas generaciones en la búsqueda por la igualdad, y
- Democracia política vivificada y dinámica y, democracia social hecha Gobierno.

En suma, el P.R.I. ha sabido recoger en sus postulados el clamor popular y, las más de las veces, ha llevado al terreno de la realidad conquistas

---

(62) Moreno Moreno, Manuel. Opus. Cite. p. 54

irreversibles de evidente bienestar y justicia social.

Gracias al programa de acción del P.R.I., han sido muchas las escuelas construidas; también hospitales, caminos, electrificación rural, abastos populares y un sinnúmero de obras y servicios que reflejan el empuje y penetración de este partido en las estructuras de Gobierno, como auténtico promotor y gestor social particularmente en zonas marginadas.

Cierto es que todavía existen propósitos insatisfechos, pero debemos admitir que en medio siglo no puede hacerse lo que se omitió durante más de 100 años.

Adicionalmente, la dinámica política y social de los pueblos, con su correspondiente evolución y transformación, ha dado lugar a una menor participación política aparejada con la desconfianza partidista y ante este panorama resulta inaplazable abrir nuevas vías de participación que permitan la movilidad social a todos los niveles; erradicar la marginación y aminorar la rigidez institucional para robustecer con una mayor viabilidad, las perspectivas de ampliación democrática.

El P.R.I., cierto, es un partido de cuadros políticos, particularidad que le ha permitido el acceso de militantes y electores en las tareas de dirección, constituyéndose así en la clave principal que sostiene todo el edificio del sistema político mexicano.

**PARTIDO ACCION NACIONAL.** El Partido Acción Nacional fue constituido en el año 1939. Su origen obedeció a una serie de reformas, tendencias y movimientos que prevalecían en los últimos años del Gobierno del General Lázaro Cárdenas, particularmente, con motivo de las reformas educativas antirreligiosas, en donde los militantes católicos vieron la conveniencia de conformar un organismo mediante el cual se pudiera manifestar más eficazmente el descontento en torno a las reformas con tendencia comunista.

De ahí que el nuevo partido haya surgido a la luz pública, diez años después del nacimiento del P.N.R. y un año más tarde en que este último cambiara de nombre por el P.R.M. El Partido Acción Nacional fue creado por personas católicas ligadas a la Universidad, empresarios, clases medias y exfuncionarios de regímenes anteriores. Encabezaba esta pléyade Manuel Gómez Morín, exrector de la U.N.A.M., quien fue su primer Presidente y que permaneció al frente del partido por espacio de diez años.

En su evolución histórica el P.A.N. ha venido creciendo. Ya han transcurrido muchos años desde aquel 1946, cuando panistas renombrados ocuparon por vez primera curules de oposición en la Cámara de Diputados, porque el Presidente Miguel Alemán, electo en esos comicios, respetó el voto popular para iniciar su mandato bajo normas democráticas y participativas. En aquel entonces, el P.A.N. obtuvo 51,312 votos de un total de 2'163,576; es decir, logró el 2.37% de los votos.

Tres años después, en las elecciones de Diputados Federales de 1949, el

P.A.N. logró cuatro triunfos reconocidos y obtiene 121 mil votos de un total de 2'324,305, representando el 5.2%. En los comicios de 1952 obtuvo el 8.27% del total de sufragios y en 1955, su porcentaje sube a 9.17%, perfilándose este partido como la oposición más fuerte en el terreno electoral.

### 2.3 Los elementos y los miembros del partido

Para comprender mejor el funcionamiento de los partidos modernos, que son a los que circunscribe nuestro estudio, debemos considerar dos características fundamentales los elementos de base y los miembros de tales organismos, que difieren notablemente según el tipo de que se trate. Al analizar los elementos de base, vamos a seguir la distinción que hace uno de los clásicos de la materia que, aunque tome un enfoque francés, es quizás el más aceptable.

Un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados por instituciones coordinadoras. El término "elementos de base" designa células componentes del organismo del partido. La oposición de partidos directos y partidos indirectos se colocaba en un plano horizontal," la noción de elementos de base se refiere a un plano "vertical".

Cada grupo corporativo o profesional que compone un partido indirecto es en sí una reunión de "elementos de base" sindicatos, cooperativas, guildas del Boerenbond, ligas locales de las clases medias, etc. pero

éstos no tienen naturaleza política, el partido aparece sólo por su aglomeración, en la cima, o bien en los diferentes escalones.

La diversidad de los partidos determina a su vez, una estructura diversa y la circunstancia de que los elementos de base, a su vez, resultan diferentes. Duverger considera que se deben distinguir los comités y agentes electorales de los partidos de Estados Unidos las células de los partidos comunistas, los fascios "haces" el fascismo italiano y las secciones de los partidos socialistas. Juego nos entrega las diversas caracterizaciones, que en síntesis presentamos.

EL COMITE. Este término designa más o menos la misma realidad que el de caucus en la terminología anglosajona. El comité se define, en primer lugar, por su carácter limitado. No reúne más que un pequeño número de miembros, sin tratar de aumentarlos. No desarrolla ninguna propaganda, con vistas a extender su reclutamiento. Además, no tiene miembros propiamente dichos, ya que este grupo limitado es también un grupo cerrado no entra quien quiere no se penetra allí sino mediante una especie de cooptación tácita, o mediante una designación formal.

Por supuesto que en este caso el término comité tiene una diversa significación a lo que generalmente se conoce, en todas las agrupaciones,

como Comité directivo. Así en los casos de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, mexicanos, el sentido es muy diverso, en vista de que entre nosotros sí desarrollan propaganda. Lo que en el caso del sistema que alude el doctrinario francés se trata, de que los miembros de tal comité son prácticamente propietarios de la sigla y de toda la actividad de su partido. La fuerza de tales partidos no se encuentra, por tanto, en la cantidad de miembros, sino en la calidad como se ha dicho, constituye una agrupación de notables, que son escogidos por su influencia, en ciertos básicamente económico. Se puede tratar, como en el caso de los comités radical-socialista, de comerciantes poderosos, propietarios rurales medianos, notarios y profesionistas de las pequeñas ciudades, a veces funcionarios y profesores. "Ninguna representación formalmente a una clase o a un grupo no son delegados, sino personalidades".

También se ha precisado que los comités constituyen un tipo arcaico de estructuras de los partidos políticos. Funcionaron sobre todo en la época del sufragio restringido de tipo económico, generalmente conocido como censitario pero conforme el sufragio universal, "un hombre, un voto", fue avanzando tales estructuras partidistas fueron desapareciendo.

Sirvieron, sin embargo, en los comienzos de la extensión universal del sufragio, para organizar a las masas de electores, inexpertas en el proceso electoral. Lo extraño es que todavía en nuestros días en gran parte, el sistema persista en los Estados Unidos, donde como es sabido, más que partidos con programas e ideologías, constituyen agencias y maquinarias electorales. Por lo que se refiere a la ideología, ya el politólogo inglés, Harold Laski, sostuvo que en los Estados Unidos no existen partidos progresistas y que el Partido Demócrata y el Republicano no son más las dos alas de un partido conservador.

LA SECCION. "El término "sección" designa, en sí, a un elemento de base menos descentralizado que el comité una sección no es más que parte de un todo, cuya existencia separada no es concebible la palabra comité, por el contrario, evoca una realidad autónoma, que puede vivir aislada. De hecho, veremos que los partidos fundados en secciones son más centralizados que los partidos fundados en comités. Pero la originalidad profunda de la sección está en su estructura y no en su articulación con las demás secciones".

Efectivamente la sección tiene un sentido de gran amplitud, busca siempre aumentar el número de miembros, darle una base masiva a los partidos.

Frente al comité como grupo cerrado, la sección no desdeña la calidad, pero insiste en la cantidad, está siempre abierta. Basta el deseo de ingresar a ella para que se realice. Aunque en todos los partidos hay cédulas de adhesión, en los partidos de sistema de sección, tales cédulas pueden ser llenadas por prácticamente todo el mundo. Es decir, nos encontramos ante partidos de masas. Tipo de ellos son los partidos socialista francés, que se unificó en 1905, los partidos de la Democracia Cristiana, diversos partidos católicos y otros organismos que hacen esfuerzos por establecer un sistema auténticamente democrático.

Por otra parte, la sección constituye un grupo mucho más numeroso que el comité por tanto, una organización de mayor perfección existe una verdadera división del trabajo. También conviene precisar que la sección es un invento socialista "Los partidos socialistas que se han organizado sobre una base puramente política y una estructura directa, la han escogido, naturalmente, como elemento fundamental de su acción. También algunos partidos socialistas indirectos la han adoptado y aunque se han dado casos de partidos conservadores o centristas que han adoptado la sección, ello ocurre más en teoría que en la práctica, porque la sección requiere una acción más amplia, puede decirse colec-

tiva, lo que no simpatiza a la burguesía, pequeña, mediana o grande. Sin embargo, es el homenaje que los grupos o partidos conservadores y centralistas rinden al indudable influjo democrático de la época moderna.

LA CELULA. "Dos rasgos fundamentales distinguen a la célula de la sección la base de agrupación y el número de sus miembros. Como el comité, la sección descansa en una base local más estrecha en ésta que en aquél, pero siempre geográfica. La célula, por lo contrario, descansa en una base profesional reúne a todos los miembros del partido que tienen un mismo lugar de trabajo. Se distinguen así las células de fábrica, de taller, de tienda de oficina, de administración"

De particular importancia son las células de los navíos, llamadas "células de abordó". Por otra parte, en su número de célula es mucho menos numerosa que la sección es raro que la célula sobrepase los veinte miembros, y cuando lleguen al centenar son verdaderamente excepcionales.

Quien quiera que haya leído una historia del Partido Comunista, que durante lustros permaneció en la clandestinidad, se explica el carácter pequeño de la célula. También las biografías de Lenin, Totsky, Stalin, servirán para comprender como se han manejado los partidos comunistas porque, como se ha

puntualizado, mientras la sección ha sido imitada por diversos partidos, la célula sigue siendo el elemento de base, únicamente de los partidos comunistas, o algunos casos de partidos obreros, dominados por los comunistas. Por otra parte, la célula es una organización casi rígida, apretada, porque requiere una adhesión ferviente al tipo de partido político que sirve.

LA MILICIA. "La ruptura entre los partidos políticos y la acción electoral y parlamentaria es todavía más clara en los que han tomado como base la milicia especie de ejército privado, cuyos miembros están organizados militarmente, sometidos a la misma disciplina y al mismo entrenamiento que los soldados, revestidos como ellos de uniforme e insignias, capaces como ellos de desfilar en orden armónico, precedidos de música y banderas, aptos como ellos para combatir a un adversario por las armas y la lucha física".

Nos encontramos, por tanto ante organismos paramilitares, que si continúan siendo civiles, en su organización partidista tienen un funcionamiento cas trense. Recordemos que en la organización de los fascios italianos intervi nieron muchos elementos que habían sido combatientes durante la primera Guerra Mundial. Había un grupo de elementos llamados fascios de combatimien

to, desde los tiempos beligerantes. Y por lo que se refiere a las Secciones de Asalto del hitlerismo, las temibles SS, los miembros eran convocados cuatro veces por semana, en ocasiones los domingos, para marchas de tipo propagandístico o para reuniones políticas.

Exactamente como ocurrió con las imitaciones cimarronas de la América Hispánica tanto en Brasil como en Argentina desgraciadamente, en México sucedió otro tanto en tiempos de la autocracia diazordacista, persistiendo el grupo de los Halcones, organismo paramilitar hasta el primer año del régimen en el poder. La matanza realizada el jueves de Corpus, 10 de junio de 1972, los hizo desaparecer, por más que las investigaciones (?) ordenada por el Procurador de la República, Lic. Julio Sánchez Vargas, residuo del sexenio negro, hubieran demostrado la "inexistencia" de los tales halcones cuyas fotografías aparecieron en revistas y periódicos capitalinos, lo mismo que en la televisión. Por cierto que tal actitud de Procurador, originó un excelente artículo del famoso constitucionalista, Lic. Alfonso Noriega, sobre "el halcón desconocido".

Triste es reconocer que en varios países iberoamericanos persisten esos grupos paramilitares, que en nuestro caso ni siquiera tienen la explicación de justificación de estar al servicio de una asociación. Guatemala es uno

de los países que más han sufrido esta situación pero más famoso han sido los milicos brasileños y sus fuerzas de choque.

Por lo que se refiere a Europa, además de Alemania, con sus escuadras (schar) elemento inicial, seguido por la sección (Trupp) luego las compañías (Sturm) los batallones (Sturmbaum) después los regimientos (Standarte) que llegaron a tener efectivos de 1,000 a 3,000 hombres. Aún más, había brigadas (Untergruppe), integradas con tres regimientos que culminaban en las divisiones (Gruppe). Lo que revela hasta qué punto llegó el militarismo alemán. También en Alemania el Partido Comunista contó con la Unión de Combatientes del Frente Rojo, milicia que fue disuelta en 1929, aunque luego se formó la Liga de Combate Antifascista. En Italia existieron las escuadras de combate (squadridi combattimento), que tenían organizados las secciones, las centurias, las cohortes y las legiones, en una desafortunada imitación de las fuerzas romanas.

Desde luego que las milicias son nada más parte de los partidos, que tienen su organización clásica pero el fascismo, y en algunos casos los partidos comunistas, han contado con esos elementos paramilitares.

## 2.4 Fines, Obtención del poder

### Definición del Poder:

Efectivamente, uno de los grandes problemas de la Ciencia Política es la elaboración de una definición del "Poder", como elemento constitutivo de esa persona del Derecho Público denominada Estado.

Es el "Poder", indiscutiblemente, una de las pretensiones más difíciles de cristalizar, en virtud de los diversos criterios y de las diferentes acepciones que se atribuyen a este término equívoco o plurivalente.

Sin embargo, con una claridad incuestionable, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que el Poder del Estado "Es una fuerza material y jurídica que una sociedad concentra en una organización política determinada. Esa fuerza corresponde al órgano y aunque sea una persona física la que lo ejerza, no es a ella en su calidad particular a la que se le asigna el derecho de ejercer el Poder. El poder tiene una misión y es la de realizar el bien público...El poder del Estado se vierte en la ley en la forma de una coacción material, o de un sistema de sanciones proporcionadas a la magnitud de la orden o de la violación... La fuerza debe radicar en el derecho, en los principios de justicia social que de nominen en un Estado y se concreten en su orden jurídico". (63).

---

(63). Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I. pp.304-306

De la explicación proporcionada por el distinguido jurista mexicano Don Andrés Serra Rojas, podemos inferir que en un Estado de Derecho el Poder está limitado, está subordinado a los lineamientos establecidos en el ordenamiento jurídico formalmente válido; que este poder es una creación del elemento humano integrante del Estado (Población o Sociedad Humana); que la causa de su origen es satisfacer una necesidad primaria de la vivencia social, que es precisamente la existencia y el sostenimiento de las relaciones interpersonales recíprocas o interacción social, que se da en toda unión, de seres humanos que integran un orden social superior y permanente, asentado en un territorio para alcanzar fines comunes; que por la propia imperfección humana, es la sociedad la que crea, reconoce y justifica el poder, que no es otra cosa que el "dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o para ejecutar una cosa". (64)

Pero ese dominio, imperio, facultad y jurisdicción, debe darse dentro de los límites y posibilidades establecidos por el propio Estado en su vigente sistema jurídico, lo que caracteriza indudablemente al ya enunciado "Estado de Derecho", en el que toda fuerza organizada para apoyar el orden estatal o "Poder público -en opinión del propio maestro Serra Rojas- se instituye para beneficio del pueblo, sin que ningún grupo político o social, pueda esgrimir un derecho mejor que el que originalmente le corresponde al pueblo". (65)

---

(64) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I. p-287.

(65) Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I. pp. 302-303.

## 2.5 DIVISION DE PODERES

Otro aspecto fundamental también debatido en la Ciencia Política, en la Teoría del Estado y en el Derecho Constitucional, es el de la "División de Poderes", el que a decir del ilustre jurista mexicano Don Felipe Tena Ramírez "No es meramente un principio doctrinario, logrando de una sola vez y perpetuado -en forma- inmóvil o inmutable; sino una institución política, proyectada en la historia. De ahí que sea preciso asistir a su alumbramiento y seguir se desarrollo, si se quiere localizar y entender su realización en un momento histórico determinado". ( 66 )

AL respecto, muy atinada razón tiene tan distinguido maestro, pues cuando todavía no se hablaba de la Ciencia Política, del Derecho Constitucional o de la Teoría General del Estado, cuatro siglos antes de nuestra era, ya Aristóteles, el gran sabio Estagirita, hizo un análisis comparativo de las diversas constituciones de su época y, teniendo como modelo a la Ciudad-Estado existente en Grecia, diferenció a los tres poderes de los que ahora hablamos, tal y como se desprende de la siguiente cita: "En todas las constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el Legislador diligente lo que conviene a cada régimen... De estos tres elementos, pues, uno es el que delibera sobre los asuntos comunes, el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser, cuál su esfera de competencia y cómo debe procederse a su elección, y el tercer elemento es el Poder Judicial". ( 67 )

---

( 66 ) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, p. 211

( 67 ) Aristóteles. La Política, Libro Cuarto, Capítulo XI.

Como se puede apreciar, en esta transcripción se refleja la nitidez con la que el genio de Estagira diferenció al Poder Legislativo o Asamblea Deliberante; al Ejecutivo (Organos del Poder), que denominó "Magistraturas" y al Poder Judicial, que designó con el mismo nombre, razón por la cual se le puede atribuir con toda justicia la paternidad de la llamada "Teoría de la División de Poderes".

El antecedente está dado, pero la moderna teoría sobre la materia se debe a los ilustres pensadores John Locke y Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu. Ambos personajes redefinieron y reorientaron la teoría hacia estratos de singular trascendencia.

Según John Locke, "Para la fragilidad humana la tentación de abusar del poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, por que podrán dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad contrario al fin de la sociedad y del Estado". (68)

De acuerdo con el pensamiento del citado y distinguido filósofo francés, "En cada Estado hay tres clases de poderes: El Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil.

---

(68) Ensayo sobre el Gobierno Civil. Capítulo XII, citado por Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. p. 212.

En virtud del primero, el Príncipe o Jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a éste último, Poder Judicial, y al otro, Poder Ejecutivo del Estado". (69)

Con los razonamientos citados, se desprende de manera indiscutible la existencia de la División de Poderes, tanto en la Ciudad-Estado de la cultura griega como en el Estado Moderno presente en el pensamiento de Locke y de Montesquieu; sin embargo, en éstos parece cambiar la justificación y finalidad de la División de Poderes, que antes parecía obedecer esencialmente a la necesidad de especialización en las actividades, es decir, a la indispensable división de trabajo; en cambio, a partir del pensamiento de John Locke, el motivo y fin fundamentales de esta división, es la necesidad de limitar, el ámbito interno, a cada uno de los poderes, para impedir su abuso y estar en posibilidad de garantizar la libertad de los gobernados. En el ámbito externo se logra esta limitación del Poder Público a través de la institución denominada "Garantías Individuales".

Lo anterior se pone de manifiesto al citar nuevamente al ilustre pensador francés Carlos María Secondat, Barón de Montesquieu, quien afirma

---

( 69) Montesquieu. El Espíritu de las Leyes. Libro Undécimo, Capítulo VI.

lo siguiente: "La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno de su seguridad, y para que esta libertad exista, es necesario un Gobierno tal que ningún Ciudadano pueda temer a otro.

Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta de confianza, porque puede temerse que el Monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Si no está separado del Poder Legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el Juez sería Legislador. Si no está separado del Poder Ejecutivo, el Juez podría tener la fuerza de un opresor.

Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de dictar leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre los particulares". (70 )

Por tanto, para evitar la tiranía, el abuso del poder, las injusticias y extinción de la libertad, es necesario establecer el sistema de pesos y contrapesos, es imprescindible que el ámbito interno sea el propio

---

(70) Montesquieu. Ob. cit., Libro Undécimo, Capítulo IV.

poder el que detenga al poder o, en palabras del citado Barón de Montesquieu, "Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas". (71 )

#### DEFINICION Y DIVISION DE FUNCIONES.

Particular preocupación en el desarrollo de nuestro trabajo, ha sido el de distinguir los ámbitos de competencia de los tres poderes y delimitar sus específicas funciones.

Como se ha sostenido en el Ciencia Política y en la Teoría General del Estado, el ente de Derecho Público denominado Estado, tiene como objeto el cumplimiento de determinados propósitos o fines que se incorporan en el ordenamiento jurídico respectivo. Para la consecución de éstos, el Estado necesariamente debe realizar determinadas actividades o funciones las que, siguiendo la División de Poderes expuesta, se dividen en Legislativas, Administrativas y Jurisdiccionales, que se ejercen por medio de órganos que tienen una esfera de competencia determinada, específica y expresamente delimitada entendiéndose por función "El medio para realizar esa competencia" (72 ) o "El ejercicio concreto de la competencia o Poder Jurídico de un órgano del Estado -que no es otra cosa que- las facultades que otorgan a un órgano del Estado las normas jurídicas." (73 )

---

(71 ) Montesquieu. Ob. cit., Libro Undécimo, Capítulo IV.

(72 ) Serra Rojas, Andrés. Ob. cit., p. 296

(73 ) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. p. 401

Como conclusión y, sin que ello signifique una postura limitativa, podemos afirmar que la función estatal representa al Estado no en su aspecto orgánico o como un concepto jurídico o bien como un ente estático, sino en sentido dinámico, en la realización de actividades orientadas a la consecución de sus fines.

No obstante, debe aclararse que es insostenible una División de Poderes tajante, en la que cada uno goce de autonomía, independencia o soberanía propia, en primer lugar porque se crearía el problema de determinar si el ente soberano es el Estado o el Poder en su conjunto, o cada uno de los poderes o el elemento humano del Estado y, en segundo lugar, porque una verdadera división traería como consecuencia, paradójicamente, un Estado anárquico y totalmente paralizado, pues en lugar de equilibrio existiría una permanente oposición de un poder a otro, lo que hace inconcebible la existencia misma del Estado.

Debe pensarse por tanto, no en una división, sino en una coordinación entre las funciones de cada uno de los poderes, en la que deben prevalecer fundamentalmente las propias de cada uno; es decir, que el Ejecutivo debe realizar esencialmente funciones administrativas, que el Legislativo debe avocarse de manera principal a la emisión de normas jurídicas y que el Judicial debe proyectar su actividad primordial a la aplicación de la ley a los casos concretos controvertidos, sin excluir de manera absoluta la posibilidad de que cada uno de dichos poderes, sin ser su función propia en principio, pueda realizar las actividades caracterís-

ticas de los restantes.

Así el planteamiento, el Poder Ejecutivo lleva a cabo funciones legislativas cuando expide ordenamientos jurídicos, como es el caso de los Reglamentos Administrativos, las Circulares y los Decretos. El Judicial también efectúa actividades legislativas cuando crea jurisprudencia, que conforme a la ley es obligatoria para los tribunales jerárquicamente inferiores. El propio Poder Ejecutivo realiza funciones jurisdiccionales cuando aplica las normas jurídicas a casos concretos controvertidos, lo que también puede hacer el Poder Legislativo cuando un precepto de derecho expresamente le atribuye dicha facultad.

En este orden de ideas, en la Teoría General de Derecho Administrativo, se habla de actos administrativos, legislativos y jurisdiccionales, clsificándolos en atención a dos métodos o criterios. El formal y el material.

"El método formal consiste en atribuirle el acto de naturaleza de órgano de donde emana, con independencia de su contenido o datos esenciales, este criterio también se conoce como subjetivo u orgánico; así, serán actos legislativos, absolutamente, todos los que realice... -El Poder Legislativo-...; actos jurisdiccionales todos los que emanan de los órganos del Poder Judicial y actos administrativos todos aquellos cuyo sujeto sea un órgano de la administración.

El criterio material, intrínseco o esencial, trata de perfilar los ca-

racteres específicos de cada uno de esos actos, basándose para ello en las notas esenciales que distinguen y caracterizan a cada clase de actos". ( 74 )

---

( 74 ) Acosta Romero, Miguel. Ob. cit., p. 405

## 2.6 LEGISLACION ELECTORAL

Al iniciar el estudio de la legislación electoral mexicana encontramos que ya desde 1814 existían disposiciones jurídicas en materia de elecciones, entre esas legislaciones encontramos: El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana del 22 de octubre de 1814, Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 24 de febrero de 1823, La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, Ley Electoral del 12 de febrero de 1857 y Ley Electoral del 18 de diciembre de 1901. Estas disposiciones contenían principalmente reglas sobre:

- a). Formación e Integración del Supremo Congreso.
- b). Elecciones en los Ayuntamientos.
- c). Juntas Electorales.
- d). Requisitos para ser Diputado.
- e). Nulidad de Elecciones.
- f). Y algunas disposiciones, sobre división territorial de la república para funciones electorales.

Es hasta 1911 cuando se establece disposición expresa sobre partidos políticos como organizaciones legalmente constituidas y reconocidas en una ley electoral.

Sólo enumeraremos algunas de esas legislaciones, y que consideramos las más importantes.

1. Ley electoral del 19 de diciembre de 1911
2. Ley electoral federal del 7 de enero de 1946
3. Ley electoral federal del 4 de diciembre de 1951
4. Ley federal electoral del 5 de enero de 1973
5. Ley federal de organizaciones políticas y procesos electorales (LFOPPE).

1. Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911

Promulgada bajo la presidencia de Francisco I. Madero, se regula a los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señale esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;
- IV. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independiente de las que le otorgan las leyes locales respectivas;
- V. Que la junta directiva nombrada, publique por lo menos diez y seis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que

transcurra entre éstas y las elecciones definitivas.

- VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente;
- VII. Que la misma junta directiva, o las sucursales que de ella dependan, también con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener injerencia; sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos.

Cuando los partidos políticos nombraren más de un representante, se entenderá que éstos deberán ejercer sus funciones en el orden progresivo de su nombramiento". (75).

## 2. Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946

Esta ley se promulga bajo la presidencia de Manuel Avila Camacho.

Artículo 24.- "Para la Constitución de un partido político nacional, serán necesarios los siguientes requisitos:

- I. Contar con un número de asociados no menos de treinta mil en la república, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organicen legalmente con no menos de mil ciudadanos en cada una.

---

(75). Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977. Edic. Comisión Federal Electoral. México, 1978, pp. 238-239.

- II. Obligarse a normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el respeto a las instituciones nacionales que ella establece;
- III. Consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligue a actuar subordinadamente a una organización internacional, a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;
- IV. Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programas político, la que no podrá contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial;
- V. Organizarse conforme a las bases que establece la ley;
- VI. Obligarse a encauzar su acción en medios pacíficos;
- VII. Formular un programa político que contenga las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales,

Artículo 26.- "Los partidos políticos nacionales deberán funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serán por lo menos los siguientes:

- I. Una asamblea nacional;
- II. Un comité ejecutivo nacional;
- III. Comités directivos en cada Entidad Federativa.

Artículo 27.- "Todo partido político que se constituya de acuerdo con las disposiciones de la presente ley deberá registrarse en la Secretaría de Gobernación, la que le otorgará el certificado de registro.

Mientras dicho certificado no haya sido expedido, la agrupación política no podrá ostentarse como partido nacional ni ejercer ninguno de los derechos que esta ley concede a los partidos políticos.

Artículo 28.- "Para que un partido obtenga su registro deberá llenar los siguientes requisitos:

- I. En cada entidad de la república deberá celebrar una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobará la identidad de las personas que se afilien para formarlos y su residencia, dando fé de que hay por lo menos el número mínimo que exija la ley. En dicha asamblea designarán representantes para la reunión general que deberá celebrarse para formalizar la constitución de la agrupación política ante un notario público.
- II. Que los estatutos y programas, después de aprobados, sean protocolizados ante un notario." (76)

Además de que esta ley establecía como requisito que se celebraran elecciones internas a fin de designar a sus candidatos y establecía que debían sancionarse a sus militantes cuando estos faltaran a los principios morales o políticos del partido.

Se considera que "...esta ley tuvo como finalidad no sólo dificultar el surgimiento de partidos políticos, sino poderlos controlar administrativamente y políticamente". (77) ya que además exigía que al obtener su re-

(76) Legislación Electoral...ob. cit. pp. 336-338.

(77) Delhumeau Arrecillas, Antonio, "MEXICO: REALIDAD POLITICA DE SUS PARTIDOS", 2a. ed. Edit. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., México, 1977, p. 332.

gistro debería publicarse en el Diario Oficial, sostener oficinas permanentes, y por último cuando un partido no cubriera los requisitos legales, podría decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro.

3. Ley Electoral Federal del 4 de diciembre de 1951 Ley publicada bajo la presidencia de Miguel Alemán Valdés. Esta ley contiene en su mayoría, las mismas disposiciones que la ley de 1946, sólo se introduce un punto que consideramos importante y que es: que cuente en el país con más de treinta mil asociados, debiendo "acompañar listas de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de los miembros que tengan inscritos".

4. Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

Ley promulgada bajo la presidencia de Luis Echeverría Álvarez. Se establecen en el artículo 23 los requisitos para la constitución de un partido político:

- I. "Contar con un mínimo de dos mil afiliados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que el número total de afiliados en todo el país no sea inferior a sesenta y cinco mil;
- II. Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la república, una asamblea en presencia de un juez notario público o funcionario que haga sus veces quien certificará;

1. Que fueron exhibidas las listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificados por municipios o delegaciones, las que deben contener:
  - a). En cada hoja un encabezado impreso cuyo texto exprese que las personas listadas han quedado plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción y estatutos, y que suscriben el documento como manifestación formal de afiliación.
  - b). El nombre y apellidos, domicilio, ocupación, número de credencial permanente de elector y firma de cada afiliado o huella digital en caso de no saber escribir.
2. Que concurren al acto cuando menos los dos mil afiliados a que se refiere la fracción I, y que comprobó con base en las listas nominales, la identidad y residencia de un cinco por ciento, cuando menos del mínimo de afiliados requeridos mediante un muestreo que practicará ya sea auxiliándose de dos testigos de calidad ajenos a la agrupación o por medio de documento fehaciente. Se exigirá, en todo caso, la presentación de la credencial permanente de elector;
3. Que entre los presentes se encontraban avecindados en cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de veinticinco personas por municipios o delegación". (78) Además se le concedió a los partidos exención de impuestos, franquicias postales y telegráficas, se les concedió acceso a la televisión y a la

---

(78) Legislación Electoral. ob. cit. pp. 454-456.

radio con cobertura nacional y con cargo a la Comisión Federal Electoral, en época de campañas electorales federales.

Si la ley de 1946 tuvo como finalidad dificultar el surgimiento de los partidos políticos, las leyes posteriores exigían iguales o mayores requisitos; de tal forma que también obstaculizaban la constitución y el desarrollo de los partidos políticos.

#### 4. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Esta ley reglamentaria del artículo 41 constitucional, se origina a la luz de la llamada Reforma Política, iniciada por el entonces Secretario de Gobernación Lic. Jesús Reyes Heróles.

Para tal efecto la Comisión Federal Electoral convocó a audiencias públicas en el mes de mayo de 1977, con objeto de proponer una nueva ley que contuviera normas que ayudaran a una mayor participación ciudadana y así abrirse al pluripartidismo.

En dichas audiencias participaron los partidos políticos registrados, estudiosos, académicos y en general personas que estuvieren interesadas en los problemas de la participación política.

Ha sido y sigue siendo preocupación de los gobiernos legislar en materia de partidos políticos, con el firme propósito de atraer la participación ciudadana.

Consideramos que varias fueran las causas para proponer una reforma

política, entre esas causas encontramos las siguientes:

- a). El creciente abstencionismo dentro de las elecciones, en los últimos años
- b). El descrédito del sistema político mexicano que perdía credibilidad.
- c). Falta de opciones políticas a una población creciente e inconforme con la situación actual del desarrollo.
- d). Los constantes rumores de fraude.
- e). Y por último el dar un cauce legal a las organizaciones que pugnaban por constituirse en partido político.

Estas situaciones hacen necesarias nuevas reformas jurídicas, que dieran una respuesta adecuada a las mismas. Así como para legitimar la acción de las organizaciones políticas que no contaban con un registro, y eliminar obstáculos que impedían la organización de esos grupos para manifestarse y actuar dentro de la legalidad.

Esto se traduce en reformas, ya que el contenido esencial de las anteriores leyes subsiste. "Reformar para conservar es la clave de este gobierno para el cual se han agotado los recursos de innovación. Todo es neorreforma porque redita viejas reformas: Neorreforma política, porque ni siquiera la de Luis Echeverría fue la primera y menos la única. Neorreforma administrativa, neorreforma política". (79)

---

(79) Rodríguez Araujo, Octavio, "LA REFORMA POLITICA Y LOS PARTIDOS EN MEXICO", 8ava. ed. Siglo Veintiuno. México, 1986, p. 52.

Reformas que dentro de un marco jurídico pretenden dar solución a los problemas, sin siquiera mirar la realidad social. Y nos preguntamos si ¿bajo el dominio del derecho se oculta el dominio de una clase? "de una nueva clase", donde se fijan las reglas del juego político permitidas por los límites del orden, que no son otros que los impuestos acaso por un conjunto de leyes que son necesarias para garantizar el mantenimiento del orden de manera legítima. El actuar dentro de un régimen de derecho es una situación que por su naturaleza no debe ni puede prestarse a los caprichos de los gobernantes en turno. Un gobierno constitucional, "debe tener ciertas cualidades que favorezcan los derechos humanos (en general), esto es, debe ser un medio de garantizar la protección de la vida, la propiedad y la libertad". (80) Libertad que se ve obstaculizada para expresarse y sostener en forma legítima la decisión de elegir a sus gobernantes y darles su apoyo a través del sufragio efectivo.

Con la Reforma Política se pretendió ensanchar las posibilidades de participación política con el fin de fortalecer a los partidos de oposición y así consolidar su existencia.

Es muy importante la apertura política y esto se traduce en el reconocimiento de la diversidad de pensamientos, siendo comprensible que quisiera darse mayor cabida a otros partidos políticos, ya que sólo existían cuatro

---

(80) Dietze, Gottfried, "EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL" Revista de la Fac. de Derecho No. 12. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, C.A. 1984, p. 5

partidos registrados hasta 1977.

Dice el maestro Tena Ramírez "Estoy conforme con la apertura hacia el pluripartidismo, lo más amplia que se quiera; pero considero que por sí solo el aumento en el número de partidos políticos no traerá consigo el advenimiento de la democracia en México". Situación que, "necesita ir acompañada de condiciones en cierto modo deportivas, la de que en el momento de arranque en la pista electoral ningún partido debe llevar a otro ventajas indebidas, como sería, por ejemplo recibir ayuda ajena, mucho menos del gobierno. Utilizar el poder público de mando para asegurar el triunfo electoral del partido en el poder, no sólo es anti-deportivo, sino que destruye hasta en sus gérmenes la democracia y es, a la larga, una invitación a la violencia. El vigor cívico de cada partido sea, en la meta, el justificante único de la victoria". (81):

Se quiso con la reforma política encauzar dentro de la legalidad las exigencias de las "minorías" por medio de la voz y el voto de los representantes de esas minorías, garantizando así el derecho de éstas y de la oposición y con ello dar pasos firmes en la consolidación de la democracia mexicana.

---

(81): Tena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO", 10a. ed. Revisada y Aumentada, Porrúa. México 1981, pp. 577-579.

El resultado de la reforma política se concretizó en la promulgación de una nueva ley: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Esta ley se divide en cinco títulos que son:

- TITULO PRIMERO: De la Elección de Poderes Legislativo, Ejecutivo y de las Organizaciones Políticas.
- TITULO SEGUNDO: De la Organización Electoral y de Preparación de la Elección.
- TITULO TERCERO: De la Jornada Electoral.
- TITULO CUARTO: De los Resultados Electorales.
- TITULO QUINTO: De lo Contencioso Electoral.

Dentro de las innovaciones encontramos, que aparte del registro definitivo de un partido, se estableció la figura del registro condicionado y el registro como asociación política.

Para que un partido político se constituya como tal y obtenga su registro definitivo, deberá cubrir los siguientes requisitos:

- I. Contar con una declaración de principios, programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- II. Contar con 3,000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las entidades federativas o bien tener 300 afiliados cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos uninominales.

- III. El número total de afiliados deberá de ser, de 65,000.
- IV. Haber celebrado una asamblea en cada una de las entidades federativas o de los distritos uninominales, en presencia de un juez municipal o notario público o funcionario acreditado para tal efecto por la Comisión Federal Electoral. Además deberá concurrir a dicha asamblea el número de afiliados a que se refiere la fracción II.
- V. Presentar listas de afiliados, con el nombre los apellidos, el número de la credencial permanente de elector y la residencia. (82)

En cuanto a los partidos políticos que obtuvieren su registro condicionado, quedó suprimida la obligación de acreditar afiliados en municipios o delegaciones, ésto quedó condicionado al resultado de las elecciones.

"En todo caso el registro de un partido deberá ser validado por el electorado a quien corresponde la decisión definitiva e inapelable; a este tipo de organizaciones se les exige un mínimo del 1.5% de la votación, en cualquier elección, para que pueda legitimar su acción legal como representante de una corriente ideológica prevalenciente entre la ciudadanía". (83)

---

(82) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 5a. ed. Edic. de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México, 1985, pp. 18-19.

(83) En, Pluralismo Político, registro de Partidos y asociaciones, No. 1 Edic. de la Comisión Federal Electoral. México, 1985. p. 9

Para obtener el registro condicionado el solicitante deberá acreditar:

- I. Que cuenta con declaración de principios, programa de acción y estatutos.
- II. Que ha realizado una actividad política durante los cuatro años anteriores a la solicitud del registro.

Y por último se les da cabida a las organizaciones políticas que pretenden llegar a ser partidos políticos, pero que no reúnen los requisitos y que necesitan actuar dentro de la legalidad. A estas organizaciones se les exige contar con un mínimo de 5,000 asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional.

### CAPITULO III

Las elecciones como forma de participación política, Referendum y Plebiscito

#### 3.1 Origen y antecedentes en la historia

Era en el 60 a.C. Julio César aspiraba a dos cosas, a celebrar un triunfo y a al salir electo cónsul, para lo primero, tenía que permanecer fuera de Roma hasta ser llamado; para lo segundo tenía que presentarse en Roma de inmediato. En este dilema, César optó por el consulado, prefiriendo, lo que más lo acercaba al poder por encima de lo que solamente halagaría su vanidad. El consulado era una magistratura que el Senado no quería consentirle, los optimates sacaron candidatos contra César a dos de los más acaudalados de Roma, varones de gran prestigio, pero César se apoyó en Craso y en Pompeyo para ganar.

Pompeyo y Craso eran enemigos, cómo consubiyugar, esto es, poner bajo un mismo yugo, a dos hombres fuertes fuertemente enemistados entre sí, es un logro que lo pueden sólo los más hábiles, quién carezca de esta capacidad sencillamente es inepto para ejercer la política con buen éxito, Craso, evidentemente envidioso de Pompeyo desde lo de Espartaco, le había hecho a éste un gran agravio; porque cuando, después de su imponente triunfo de dos días Pompeyo visitó al Senado, creyendo recibir allí una ovación, hete aquí que se levanta Craso, impone silencio y comienza una larga oración en elogio de Cicerón, que era cónsul, y cuando hubo terminado, hete aquí con sorpresa de todos que Cicerón, vanidoso como una primadona, toma la palabra, como se dice, y en agradecimiento del

elogio de Craso empieza un largo discurso explicando su actuación consular y encomiando su política propia, Pompeyo salió del Senado apretando de ira las quijadas, César pese a todo esto, pudo cimentar una amistad, desde luego, entre Craso y Pompeyo.

Craso admiraba a César y parecía comprenderlo; aun si así no hubiera sido, Craso entendía que para la seguridad de su fuerte fortuna, César era la mejor garantía; y por añadidura, apoyando a César, Craso sabía que debilitaba a Pompeyo. Este, por su parte, no tenía, después de su desilusión en Roma, más empeño que no perder el prestigio que había ganado como general y como administrador en Asia. Como general, se desvivía por cumplir la promesa dada a sus soldados, de obtenerles tierras en Italia. La gratificación que les había dado antes de licenciarlos, apenas bastaría por generosa que fuera, para llegar cada uno a su casa con algo en el bolsillo; a lo sumo, para contar con qué empezar a trabajar la parcela que le tocara en suerte. Como administrador Pompeyo se había obligado a conseguir ciertas facilidades y ventajas a las poblaciones que había conquistado y a las ciudades que había fundado, en todas las cuales había dejado gobernadores que mucho esperaban de él. Pero el Senado se había mostrado de manera acérrima en contra de que pudiese cumplir con sus compromisos. César en cambio, prometió, se salía electo cónsul, promover con tenacidad arrolladora los propósitos de Pompeyo; pero Pompeyo debía entender que para ese logro, había que contar con Craso.

A Craso lo representó César como indispensable, así Pompeyo accedió a

darle la mano a quien le había birlado la ovación en el Senado; y con César a la cabeza los tres hombres formaron, en secreto el primer triunvirato.

La campaña electoral fue reñida, y costosísima, corrió el oro por las calles de Roma, de las arcas de quienes apoyaban a los candidatos a las bolsas de los encargados de comprar votos, y de las manos de los que habían vendido sus sufragios a los mostradores de los prostíbulos donde como nunca antes se anunciaba vino gratis y Assellae jamás vistas de jóvenes, de bonitas y de ardorosas. Assellae les decían, asnuellas, esto es de conformidad con la creencia vulgar de ser la hembra del asno de una fogosidad insaciable. Siempre es interesante saber adonde va a dar el mucho dinero que, no sólo en aquella Roma pervertida, sino en nuestra honesta democracia se gasta en tiempo de elecciones. El dinero de Craso y el prestigio de Pompeyo lograron, unidos, sacar triunfante la candidatura de César; pero los optimates ganaron el otro cónsul, con Marco Bivulo, aristócrata recalcitrante.

En las calendas de enero del 59 César asumió el cargo de inmediato promovió la imposición de un freno al Senado proponiendo, y logrando que el populus aprobara una ley por la cual las transacciones del Senado se tomaran verbatim por escrito y se publicaran diariamente, origen los diarios de los debates, diarios oficiales similares, publicaciones de nuestros días, en las que se lleva cuenta a los miembros de los congresos nacionales. Con esa ley por delante, César se propuso cumplir lo que a Pompeyo había prometido, era entrar en un terreno fragoso, en el

que ya habían fracasado, antaño, los célebres y nobilísimos gracos, y en el 63 y 60 Rulo primero y Flavio después. La ley propuesta ahora determinaba que se tomasen ciudadanos más pobres, preferentemente aquellos que tuviesen tres o más hijos, y que si estas tierras no fueran suficientes, se comprase a sus dueños los latifundios necesarios. Así, de un solo golpe, César halagó a la plebe, que se ganó a los soldados de Pompeyo y, que al mismo tiempo tentó la codicia de los équitos que eran latifundistas.

Esto es un ejemplo de lo que imperó en materia de elecciones en los años sesentas antes de nuestra era y ahora vemos con gusto los avances en las elecciones. Al respecto citaré algunos preceptos de nuestro Código actual que rige el proceso electoral y nos da garantías de la materia en cuestión. Hoy por hoy, el proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

En la actualidad el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la elección;
- b) Jornada electoral;
- c) Resultados de las elecciones; y
- d) Calificación de las elecciones.

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

Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente.

Para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de la campaña política.

La solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postulen y datos de los candidatos:

- a) Apellido paterno, apellido materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;
- d) Ocupación;
- e) Clave de la Credencial para Votar; y
- f) Cargo para el que se les postule.

Con lo anterior se cumplen requisitos y formalidades que en leyes anteriores ponían en duda los procesos electorales.

Con relación a las campañas electorales en la actualidad se llevan a cabo un conjunto de actividades efectuadas por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto, y también son muy costosas.

### 3.2 Sufragio

Se afirma en un sentido positivo, que el hombre es la medida de todas las cosas y al analizar su desarrollo la tierra, nos percatamos de cuán cierta es esa frase.

Las vidas de todos los seres, excepto la de él están estrechamente condicionadas y profundamente limitada por el medio en el que se desarrollan, no es posible entre estos seres el florecimiento de un propósito consciente o de una idea definida de progreso; sin embargo para el hombre la vida es un reto, de organización, de productividad, y en suma de desarrollo. De tal manera que podemos decir que su relación con el medio es diferente, aunque en los tiempos primitivos vivió como los seres más rudimentarios, a merced de la naturaleza y de las leyes de la evolución, a pesar de que aún hoy en día se ve limitado, en muchos sentidos condicionantes frente a los cuales debe considerarse limitado, ha llegado a alcanzar sin embargo, una categoría privilegiada en su desarrollo.<sup>(84)</sup>

Este desarrollo tiene como fundamento su trabajo guiado por la razón y su innata calidad de animal político. Así pues por una parte, comenzó a investigar a la naturaleza, a descubrir sus leyes, a poner sus fuerzas

---

(84) CFR. GETTELL, Raymond G.: Historia de las Ideas Políticas, Tomo I (Traducción del Inglés y Prólogo de Teodoro González García), México, Editorial Nacional, S.A., (2a. Ed.), 1951, p. 31.

bajo control, a utilizar sus recursos y por la otra ha formado ideas e Instituciones, las cuales fueron posteriormente examinadas y discutidas. (85) Por último ha ideado propósitos de cambio y de progreso, en suma pues, tenemos que la historia del hombre o del desarrollo de la humanidad, no es, en esencia, más que una historia de ideas, de todas estas ideas e Instituciones humanas el Estado constituye la más universal y poderosa, lo que posibilita que en el camino de su desarrollo el hombre se cuestione acerca del motivo y el origen del mismo, que critique o fundamente su autoridad o el valor de sus funciones, (86) y que marque las metas que deben guiar a esta Institución.

Como una forma de vida, como una filosofía política, como desideratum de Estado, se hace presente la idea de la democracia entre todos los países y los hombres de nuestro tiempo.

## S U F R A G I O

### Definición

Al tratar de definir el vocablo Sufragio nos encontramos con que le ha pasado lo mismo que a muchos otros que en un principio tuvieron una

---

(85) CFR. GETTELL, Raymond G.: Historia de las Ideas Políticas, Tomo I (Traducción del Inglés y Prólogo de Teodoro González García), México, Editorial Nacional, S. A. (2a. Ed.), 1951, p. 32

(86) CFR. GETTELL, Raymond G.: Historia de las Ideas Políticas, Tomo I (Traducción del Inglés y Prólogo de Teodoro González García), México, Editorial Nacional, S. A. (2a. Ed.), 1951, p. 32

acepción claramente definida, pero que al correr del tiempo recibieron otras muy diversas, hasta que llega el día, o tal vez el caso, que no se sabe cuál es el sentido originario, así pues ante esta imposibilidad empezaremos por distinguirlo del vocablo voto; aunque, generalmente voto y sufragio se utilizan como sinónimos, creemos que son distintos, el primero se refiere al acto de elegir y el segundo es la esencia del sufragio, así encontramos que en otras épocas se daba a los electores el derecho al sufragio y a través de éste, tenían varios votos, tal es el caso de Inglaterra <sup>(87)</sup> antes de 1951, en donde el elector ejercitando su derecho de sufragio podía votar en varias circunscripciones y se traducía en una manera de introducir un elemento censitario en un sistema de sufragio universal.

Para los efectos de este trabajo, y con base en lo antes mencionado, podemos proponer una definición que nos sirva como punto de partida y piedra de toque en la exégesis y disección de lo que podrá conceptualizarse como sufragio. Así tenemos que el derecho político de sufragio es aquél que tiene un ciudadano de participar en la integración de los órganos del Estado de elección popular. Este derecho implica el que su voto sea recibido y tomado en cuenta, de acuerdo con las leyes respectivas por los correspondientes funcionarios.

---

(87) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, p. 147.

### 3.3 Características del sufragio

El sufragio tiene como características esenciales las de ser universal en oposición a restringido, de igual en oposición a desigual, de directo en oposición a indirecto y de secreto en oposición a público.

Al analizar cada una de las características ya mencionadas encontramos en primer lugar la noción de sufragio universal y así vemos como el pro contenido de la idea democracia nos conduce hacia él natural y necesariamente, sin embargo, en la mayoría de los países esta característica del sufragio no se ha establecido inmediatamente y se ha visto precedido por una fase transitoria, generalmente larga de sufragio restringido. (88)

Debemos entender por sufragio restringido en oposición a la idea de sufragio universal, el sistema en el que el poder electoral se concede sólo a personas que reúnen ciertas condiciones, ya sea de fortuna o de capacidad.

El sufragio censitario fue la primera forma de sufragio restringido y la más extensa; es la restricción del sufragio por condiciones de fortuna y consiste en conceder ese derecho nada más a los individuos que pagan una determinada cifra como contribución, por esto también se llama al sufragio censitario el sufragio de los contribuyentes. (89)

---

(88) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, p. 142

(89) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, p. 142

Otra forma de sufragio restringido por condiciones de riqueza es el sufragio de los propietarios en el que solamente son electores las personas dueñas de tierras. El sufragio restringido fue utilizado en los Estados Unidos como una forma atenuada y fundamentalmente dirigida a privar de sus derechos a los negros y en el Siglo XIX fue utilizada por la aristocracia contra la burguesía en su afán de conservar el poder político.

El sufragio capacitario constituye otra forma de sufragio restringido y en la teoría se trata de reservarlo a quienes poseen un cierto grado de instrucción. (90)

Decíamos pues que el sufragio universal es el que no está limitado por ninguna condición de fortuna o capacidad y que está en oposición al sufragio restringido; sin embargo debe quedar bien claro que la idea de sufragio universal no implica un sistema en el cual todos los miembros de una nación o todos los habitantes de un país tengan derecho de voto, incluso el régimen de sufragio universal aparta de las urnas a determinadas categorías de personas y llega de hecho a constituirse en un sufragio restringido.

En el régimen de sufragio universal encontramos diversos tipos de limitaciones.

---

(90) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona, Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, pp. 142 y 143.

En primer lugar mencionaremos las limitaciones por causa de sexo. El sufragio femenino apareció mucho más tarde que el sufragio masculino y el primer país en adoptarlo fue Estados Unidos, en el Estado de Wyoming, después lo adoptaron los Dominios Ingleses del Pacífico y varios Estados nórdicos, se generalizó en Estados Unidos en 1920, en Gran Bretaña en 1928 y en Francia hasta 1944.

Existen también limitaciones al sufragio universal por causa de edad, es normal y entendible que los niños no intervengan en las votaciones, sin embargo, la mayoría de edad electoral se manipula con fines políticos y como regla general tenemos que los regímenes conservadores tienden a retrasar ésta y regímenes liberales tienden a adelantarla.

Las limitaciones por indignidad son también limitaciones al sufragio universal y consisten en que se excluya a las personas condenadas por los tribunales por delitos de derecho común.

Las limitaciones por causa de la raza son otra forma de limitaciones al sufragio universal y se han dado por ejemplo contra los judíos en la Alemania de Hitler y en Sudáfrica contra los negros y los mestizos. ( 91 )

Finalmente y como última forma de limitaciones al sufragio universal, tenemos las limitaciones respecto a militares o respecto a ministros de cultos religiosos y tiene un doble objetivo, por un lado trata de impedir

---

( 91 ) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona. Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, pp.144-146.

la presión de los oficiales sobre los soldados o de los ministros religiosos sobre sus feligreses y por otra parte trata de evitar la intrusión en la vida política del ejército o de los diferentes cultos.

A la igualdad en el sufragio se contraponen el sufragio desigual y como formas de éste tenemos el voto múltiple o voto plural en el cual ciertos electores disponen de varios votos. (92)

Una característica más del sufragio es su modalidad de directo o indirecto. En el primero los electores eligen inmediatamente a los gobernantes y en el segundo por el contrario los electores designan entre ellos unos delegados o "electores de segundo grado" que elegirán a los gobernantes por medio de una elección, así tenemos sufragio indirecto de tres grados, de cuatro, de cinco, etc. (93)

Como última característica del sufragio tenemos el de su emisión que puede ser pública en contraposición a secreta. En la actualidad se considera que el carácter público de éste es un atentado a la libertad del elector, haciendo a éste más vulnerable a las presiones del poder, de las autoridades sociales o a la represalia de adversarios políticos, y por todo esto el sufragio secreto está hoy asegurado en todos los Estados modernos. (94)

---

( 92 ) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona. Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, p. 147.

( 93 ) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona. Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, p. p. 149.

( 94 ) CFR. DUVERGER, Maurice: Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona. Ediciones Ariel (5a. ed.), 1970, pp. 154 y 155.

### 3.4 NATURALEZA JURIDICA DEL SUFRAGIO

En este apartado analizaremos las dos concepciones jurídicas más aceptadas en relación con el sufragio. La primera que considera a éste como un derecho subjetivo público de ejercicio potestativo, históricamente arrancado a los gobernantes por el pueblo como resultado de una larga lucha; y la segunda que considera que el sufragio es un derecho del obligado, fundada exclusivamente en el análisis lógico jurídico de la norma de derecho.

A la primera teoría la hemos denominado "TEORIA DEL ELECTORADO DERECHO DONDE EL SUFRAGIO ES POTESTATIVO" y a la segunda "TEORIA DEL ELECTORADO-FUNCION DONDE EL SUFRAGIO ES OBLIGATORIO".

#### TEORIA DEL ELECTORADO DERECHO-SUFRAGIO POTESTATIVO

En un Estado de Derecho, la calidad de miembros de la comunidad jurídica mente organizada supone necesariamente en quienes la poseen, el carácter de persona y por ende, la existencia en favor de los mismos en una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado, constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal.

Las facultades que lo integran son de tres clases a saber. (95)

---

(95) CFR. JELLINEK, Jorge: "L'Etat Moderne et Son Droit, citado por Eduardo García Máynez: Introducción al Estudio del Derecho, México, Editorial Porrúa, S.A. (3a. Ed.), 1980, p. 201.

1. Derechos de libertad.
2. Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de los intereses individuales, y
3. Derechos políticos.

El conjunto de estos derechos subjetivos públicos, constituye la suma de facultades que los particulares tienen frente al poder público y representa una serie de limitaciones que el Estado se impone a sí mismo.

En relación con el tercer grupo, en los derechos políticos podemos establecer, que no siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos.

La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones. De allí que, entre las facultades que integran el status figuran en tercer término, las que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas (votar, ser votado, tomar las armas en defensa de la Patria, etc.).

En una posición distinta a la Jellinek y fiel al lema de la pureza metódica Kelsen define al derecho político como "facultad de intervenir en la creación de normas jurídicas generales. La creación de las normas generales -Leyes- puede realizarse directamente por aquellos para los cuales dichas normas poseen fuerza de obligar (democracia directa); entonces el orden jurídico estatal es producido directa e inmediatamente por el pueblo (esto es, por los súbditos), reunidos en asamblea; cada ciudadano es titular de un derecho subjetivo de participación con voz y voto

en dicha asamblea. O bien la legislación es obra de la representación popular, el pueblo legisla indirectamente a través de los representantes por él elegidos (democracia indirecta, representativa, parlamentaria); entonces el proceso legislativo -es decir, la formación de la voluntad Estatal en la etapa de las normas generales- comprende dos fases: Elección del parlamento y resoluciones adoptadas por los miembros del parlamento elegidos por el pueblo, en este caso hay un derecho subjetivo de los electores -un sector más o menos amplio de hombres- el derecho electoral y un derecho de los elegidos -un número relativamente menor a participar en el parlamento con voz y voto-. Estos hechos -las condiciones de la creación de normas generales- son los que reciben esencialmente el nombre de derechos políticos. En esencia se les puede definir diciendo que son aquellos que conceden al titular una participación en la formación de la voluntad estatal". (96)

Dice el Jurista Kelsen (97) "Por derechos subjetivos políticos entendemos las posibilidades abiertas al ciudadano de tomar parte en el gobierno y en la formación de la 'voluntad' del Estado. Dicho sin metáforas, esto significa que el ciudadano puede intervenir en la creación del orden jurídico...La participación, en la función legislativa, de los individuos sujetos al orden jurídico, es característica de la democracia, a diferencia de la autocracia, régimen dentro del cual los súbditos quedan

(96) KELSEN, Hans: Teoría General del Estado, citado por Eduardo García Máynez p. 256

(97) CFR. KELSEN, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado, (traducción de Eduardo García Máynez), México, Facultad de Derecho, U.N.A.M., (2da. reimpresión), 1979, p. 102.

excluidos de la legislación y no tienen derechos políticos”.

Del planteamiento de Jellinek y del Jefe de la Escuela vienesa, podemos distinguir claramente las diferentes posturas; mientras el primero considera el derecho político como pretensión de ser admitido para el desempeño de las funciones orgánicas, el segundo considera que el derecho político es precisamente el desempeño de esa función orgánica cuando tiene por objeto, directa o indirectamente la creación de normas abstractas.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, Jellinek disgrega indebidamente el derecho político, como facultad normativa del hecho real de su ejercicio. Tal disgregación equivale en el fondo a considerar que el acto de votar es un mero hecho, no el ejercicio de una facultad legal.

En lo que respecta a la tesis kelseniana, consideramos que el autor res tringe injustificadamente los derechos políticos a la creación de las normas generales y por otro lado no nos sirve para explicar por ejemplo la elección del Presidente de la República que es sin lugar a dudas de índole política, ya que las funciones de éste no se limitan de manera exclusiva a la creación de normas abstractas y por el contrario la función esencial de dicho órgano es la ejecutiva.

Con claridad el Maestro nos dice:

“La facultad de que hablamos no requiere una consagración expresa, pues cada vez que la Ley impone un deber a un sujeto, implícitamente lo autoriza a hacer lo que le manda. Poco importa que el legislador tenga o no

conciencia de tal hecho, pues la facultad en cuestión existe siempre como manifestación ineludible del deber jurídico. La regulación imperativo-atributiva no puede prohibir y ordenar, a la vez, un mismo acto, de donde se sigue que el deber por ella impuesto condiciona la existencia del derecho al cumplimiento. La ejecución de lo jurídicamente obligatorio no puede ser ilícita, o lo que es igual, siempre se permite. A esto, y no a otra cosa, se reduce el aserto de que todo el mundo tiene el derecho de cumplir sus propios deberes. (98)

Más adelante el Dr. García Máynez nos dice que la relación entre el deber y el derecho a cumplirlo "no depende de la voluntad de los órganos legislativos, sino de conexiones esenciales de carácter formal entre deber y derecho. Sea cual fuere el contenido de las normas que integran cada sistema, los deberes establecidos por ellas son, en todo caso, por necesidad lógica esenciales fundantes del derecho al cumplimiento. Así es, y no puede ser de otra suerte, porque la conexión entre el deber fundante y el derecho de cumplirlo tiene carácter apriorístico. (99 )

De esta manera al establecerse el sufragio como obligación ciudadana, el fin de la norma es provocar la conducta positiva (el acto de votar), para lo cual se prohíbe su omisión. Así de esta manera, el derecho de sufragio se convierte en facultad de ejercicio obligatorio.

---

(98) CFR. KELSEN, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado, (Traducción de Eduardo García Máynez), México, Facultad de Derecho, U.N.A.M. (2da. reimpresión), 1979, p. 218

(99) CFR. KELSEN, Hans: Teoría General del Derecho y del Estado, (Traducción de Eduardo García Máynez), México, Facultad de Derecho, U.N.A.M. (2da. reimpresión), 1979, p. 218

### 3.5 EL SUFRAGIO EN EL DERECHO MEXICANO

#### a). Antecedentes históricos

Como ya apuntamos, la idea de la democracia conduce inevitablemente a la de sufragio, sin embargo, para llegar a éste con las características actuales han pasado diversas etapas, que corresponden a los logros en 'el camino' para alcanzar la democracia como estilo de vida.

Nuestro país ha estado regido por diversas legislaciones electorales, las cuales daban al sufragio diversas características: \*

CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812. La elección de diputados era indirecta.

#### b). Naturaleza jurídica del sufragio en México.

Como marco conceptual de referencia: Según analizamos en párrafos anteriores, existen dos maneras de catalogar al sufragio, como derecho de ejercicio potestativo o por el contrario considerarlo derecho de ejercicio obligatorio. En este apartado, a través de un análisis puramente formal de los preceptos relativos, trataré de mostrar que nuestra legislación se afilia a la segunda clasificación. Por último, en las conclusiones me apartaré del ámbito de la lógica formal del Derecho, para proponer una interpretación personal del fenómeno que nos ocupa.

---

\* Se tomaron la mayoría de estos datos del valioso Estudio hecho por el Sr. Magistrado Enrique Sánchez Bringas, et al en "La Renovación Política y El Sistema Electoral Mexicano", Edit. Porrúa, Méx. 1987, pp. 67 y sigs.

Kelsen nos enseña que en determinadas circunstancias un X sujeto debe observar tal conducta; si no la observa, otro sujeto, órgano del Estado, debe aplicar al infractor una sanción. De allí, que la estructura lógica de la norma pueda expresarse de la siguiente manera:

"Si A es, debe ser B: Si B no es, debe ser C." \* Los elementos integrantes del precepto jurídico, por lo tanto, serán: El supuesto y el hecho jurídico (condición jurídica); el deber jurídico y el derecho subjetivo (consecuencias normativas); el incumplimiento (supuesto jurídico secundario) y la sanción (consecuencia jurídica secundaria).

Si analizamos, la regulación jurídica de nuestro derecho acerca del sufragio, a la luz de esta lógica formal del Derecho podemos ver lo siguiente:

Supuesto normativo:

La Constitución Política establece varias hipótesis para que el individuo pueda votar:

"Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

1. Votar en las elecciones populares..."

"Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

...III. Votar en las elecciones populares en el Distrito electoral que le corresponda..."

---

\* KELSEN, "Hauptprobleme der Staatsrechtslehre". P. 618. Aut. cit. por GARCIA MAYNEZ, Eduardo, pág. 112.

"Artículo 34.- Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir."

"Artículo 30.- Establece que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A. Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano o de madre mexicana, y
- III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B. Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro de territorio nacional.

Constitucionalmente entonces, para votar es necesario ser ciudadano mexicano.

A su vez el Código Federal Electoral, en su artículo No. 5, agrega el

requisito de ser mexicano y ciudadano, el requisito de encontrarse inscrito en el padrón electoral. Este nuevo requisito se desprende del Artículo 36 Constitucional que hace obligatorio a los ciudadanos "I.- Inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinan las leyes;"

En el momento que se realicen los supuestos normativos anteriores ipso facto se producirán las consecuencias normativas: "Si A es, debe ser B."

#### Consecuencias normativas

Como sabemos las consecuencias de derecho consisten en la creación transmisión, modificación o extinción de obligaciones y correlativamente de facultades.

DEBER JURIDICO: En nuestro Derecho, si un mexicano por nacimiento o por naturalización, tiene un modo honesto de vivir, ha cumplido 18 años y se encuentra inscrito en el padrón electoral, dice nuestra Constitución (Artículo 36, fracción III), tendrá la obligación de votar.

Esto es, nace a cargo de todo sujeto, que se encuentra en el supuesto jurídico complejo mencionado, el deber jurídico de votar.

En el mismo sentido, el COFIPE establece en su Artículo 4 que votar en las elecciones constituye una obligación del ciudadano mexicano, que tiene por objeto "cumplir la función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular" y el Artículo 7 dice que "son obligaciones

de los ciudadanos mexicanos:

II. Votar en las elecciones federales en la casilla electoral que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece este Código."

3.6 EL REFERENDUM. Es una forma de participación directa del pueblo en la adopción de resoluciones políticas, con la que se expresa el asentimiento o disentimiento del cuerpo electoral (mediante un "sí" o un "no") a una propuesta elaborada por un órgano del poder político.

Frecuente en la antigüedad, el referéndum fue utilizado en la época contemporánea para aprobar la Constitución francesa de 1793, y Napoleón lo empleó con frecuencia. Asimismo, la Constitución helvética (1848) fue ratificada de ese modo.

Sin embargo, caído en desuso con la extensión del sufragio universal, fue resucitado en algunas Constituciones tras la I Guerra Mundial (Chile, Uruguay, Filipinas, Rep. de Weimar). y adquirió un nuevo significado en las sociedades capitalistas desarrolladas, en las que constituye una técnica complementaria para la participación en el proceso político y un procedimiento de democracia semidirecta. El referéndum puede ser obligatorio o facultativo, según que constituya un elemento necesario para la validez de una resolución o dependa de la discrecionalidad del poder; aprobatorio o abrogatorio, según sancione o derogue una disposición; consultivo, cuando recae sobre una propuesta no articulada; y de ratificación, si se refiere a una norma definitiva. Por la naturaleza de la resolución puede ser constitucional (aprobación o reforma de la Constitución), legislativo (sobre leyes ordinarias), o administrativo (disposiciones inferiores). También se utiliza para decidir sobre la forma del Estado (monarquía o república). Poco usual, en general, en la Europa Occidental, fue introducido por la Constitución francesa de 1958 y goza de gran predicamento en los regímenes autoritarios. Es práctica constitucional frecuente a nivel

estatal en los EE.UU. y se combina en Suiza con la iniciativa popular. En España se estableció con carácter facultativo por la ley del Referéndum (1945), y fue transformado en obligatorio para las leyes constitucionales por la ley de Sucesión (1947). La democracia referendaria, aunque se pretende justificar por la mejor preparación de los electores para formarse una opinión, suscita reticencias debido a que el cuerpo electoral está más indefenso que en las elecciones normales a las presiones del poder. Además, con frecuencia y principalmente en los regímenes autoritarios, se transforma en un plebiscito, lo que implica una presión psicológica bastante viva sobre los electores.

Bibliogr. Sanz, A: Experiencias y perspectivas del referéndum e instituciones similares, Córdoba, 1956. Uribe, O: El referéndum. Ensayo sobre la democracia semidirecta, Bogotá, 1967.

Ley del Referéndum Nacional. Ley del Estado español, promulgada el 22 de octubre de 1945 y elevada al rango de ley fundamental por el art. 10 de la ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947.

Su propósito es someter a referéndum entre todas las personas mayores de veintiún años los proyectos de leyes elaborados por las Cortes, cuando el jefe del Estado lo crea conveniente en aras del interés público o de la trascendencia de determinadas leyes.

En cambio, es obligado respecto de todas las modificaciones de las Leyes Fundamentales (art. 10 de la ley de Sucesión).

Se ha aplicado para aprobar la ley de Sucesión (1947) y la ley Orgánica del Estado (1966).

PLEBISCITO. Era una Ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las clases superiores de la república, a propuesta de su tribuno. Por algún tiempo obligaba solamente a los plebeyos, y después fue obligatoria para todo el pueblo. Resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos. Polít. Consulta directa al pueblo, por la cual los habitantes de un territorio pueden aprobar o rechazar mediante votación una cuestión propuesta por el poder ejecutivo.

Polít. Para diferenciarlo del referéndum, el plebiscito se distinguió posteriormente como la consulta sobre un dirigente o un régimen apreciado en el conjunto de su actuación. Aunque ambos son formas de procedimiento de la llamada democracia semidirecta, el referéndum y el plebiscito se confunden en la práctica, principalmente en regímenes autoritarios, y sobre todo en los llamados referéndums plebiscitarios. El plebiscito se ha utilizado también para decidir la nacionalidad de los habitantes de un determinado territorio objeto de disputas entre varios Estados a causa de un cambio de fronteras o de soberanía. De este modo se empleó en Niza y Saboya por Napoleón III (1860); en el reino de Italia por Víctor Manuel II (1866-70); en Alemania según los acuerdos del Tratado de Versalles (Schleswig, Marienwerder y Allenstein en 1920; Alta Silesia en 1921, y Sarre en 1935); en Sarre (1955) y en Argelia (1962) por Francia, y en forma mixta, en la constitución de la RAU (1958). Diversos tratadistas rechazan este sistema por efectuarse los plebiscitos en momentos de tensión política y bajo la influencia del poder coactivo de un Estado interesado en la aprobación de una determinada propuesta.

### 3.7 REQUISITOS PARA LA ELECCION

#### Del Poder Legislativo

Artículo 50. El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

#### De las elecciones e instalación del Congreso

Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distrito electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

#### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo 53. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de la representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en particular disponga la ley.

I. Para obtener el registro de sus listas regionales, el partido político nacional que lo solicite, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos.

- a). Haber obtenido el 51% ó más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos.
- b). Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III. Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este Artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. La ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

- a) Si algún partido obtiene el 51% ó más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá 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 represente el mismo porcentaje de votos.
- b) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aun cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.
- c) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias la mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara.

- d) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Artículo 55. Requisitos para ser diputado:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener 21 años cumplidos el día de la elección.
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidatos a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

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

V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado ni Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos. Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso.

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 que dice: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado, y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años y en su totalidad cada seis años.

La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Artículo 57. Por cada Senador propietario se elegirá un suplente.

Artículo 58. Requisitos para ser senador: Para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, excepto el de la edad, que será de treinta años cumplidos el día de la elección.

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el período inmediato.

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

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

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de las legislaturas de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como los Senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La Ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determina la Ley, las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modifi-

cadadas por los Colegios Electorales de cada Cámara que serán la última instancia en la calificación de las elecciones todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Artículo 61. Los diputados y senadores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos por ella.

El Presidente de cada Cámara velará por el respeto al fuero constitucional de los miembros de la misma y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Artículo 62. Los diputados y senadores propietarios durante el período de su encargo, no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva pero entonces cesarán en sus funciones representativas, mientras dure la nueva ocupación. La misma regla se observará con los diputados y senadores suplentes, cuando estuviesen en ejercicio. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de diputado o senador.

Artículo 63. Las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en la de senadores, de las dos terceras partes, y en la de diputados, de mas de la mitad del número total de sus miembros, pero los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley, y compeler a los ausentes a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que, si no lo hiciesen, se entenderá por ese sólo hecho que no aceptan su encargo, llamándose luego a los suplentes

los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

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

Si no hubiese quórum para instalar cualquiera de las Cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entre tanto transcurren los treinta días de que antes se habla. Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que las ley señale, quienes habiendo sido electos diputados senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a de sempeñar el cargo dentro del plazo de diez días señalado en el primer párrafo de este artículo.

También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resul taren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

Artículo 64. Los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del día 10. de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

A partir del 10. de septiembre de 1989 quedando como sigue:

"El Congreso se reunirá a partir del 10. de noviembre de cada año, para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un Segundo Período de Sesiones Ordinarias".

En ambos períodos de sesiones el Congreso se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución.

En cada período de Sesiones Ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica.

Artículo 66. El período de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar de todos los asuntos mencionados en el artículo anterior pero no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año.

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el Presidente de la República.

A partir del 10. de septiembre de 1989, quedando como sigue:

"Cada período de Sesiones Ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior, pero el Primero

no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre del mismo año, y el Segundo hasta el 15 de julio del mismo año".

Si las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.

Artículo 67. El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de asuntos exclusivo de ella, se reunirán en sesiones extraordinarias cada vez que las convoque para ese objeto la Comisión Permanente pero en ambos casos sólo se ocupará del asunto o asuntos que la propia Comisión sometiese a su conocimiento, los cuales se expresarán en la convocatoria respectiva.

Artículo 68. Las dos Cámaras residirán en un mismo lugar y no podrán trasladarse a otro sin que antes convengan en la traslación y en el tiempo y modo de verificarla, designando un mismo punto para la reunión de ambas. Pero si conviniendo las dos en la traslación, difieren en cuanto al tiempo, modo y lugar, el Ejecutivo terminará la diferencia, eligiendo uno de los dos extremos en cuestión. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

Artículo 69. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de las Cámaras, el Presidente de la Comisión

Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

A partir del 1o. de septiembre de 1989, quedando como sigue:

"A la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Período del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país". En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta texto de la ley o de decreto".

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

De la iniciativa y formación de las leyes

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

I. Al Presidente de la República.

II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.

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

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

- a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen pasará para su discusión a la otra. Si ésta la aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, la publicará inmediatamente.
- b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días úti les, a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuere confirmado por las

dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, será nominales.

- d) Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que los desechó la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A) pero si la reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.
- e) Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A). Si la adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se

desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A). Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente período de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes:

- f). En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- g). Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- h). La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuesto, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- i). Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

Son Facultades de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

- a). Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes..

Artículo 78. Comisión Permanente compuesta de 37 miembros 19 serán Diputados y 18 Senadores.

Artículo 103. Los tribunales de la Federación verán toda controversia que se suscite:

- I. Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.
- II. Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.
- III. Por leyes, o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad federal...

## CAPITULO IV

### TRIBUNALES ELECTORALES

#### 4.1 Antecedentes Históricos en México

Nuestra Constitución determina un conjunto de instituciones, congruentes y coordinadas, conforme a las cuales se desenvuelven las fuerzas sociales que forman el fenómeno político que es consecuencia del proceso histórico nacional y que se integra con instituciones como Federalismo, Republicanismo, División de Poderes, Democracia Representativa, Garantías del Gobernado, Garantías Sociales, Municipio Libre, Presidencialismo, entre otras que cotidianamente se someten a una prueba de fuerza: su proyección en la realidad. El examen de cualquiera de las instituciones necesariamente nos conduce, por una parte, a la descripción de todo el sistema político, y por otra parte, el análisis de la específica realidad en que se proyectan porque -afirma Maurice Duverger"- ... están ligadas a las estructuras económico-sociales, a los niveles de desarrollo a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales..

.. (100).

De esta manera, el estudio de nuestro sistema político o más específicamente el de una de sus instituciones, debe dirigirse a su existencia real, tal como lo hacemos operar -gobernantes y gobernados- siempre a partir de su concepción constitucional. Es el caso del tema que ahora nos ocupa: la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electro-

---

(100). Maurice Duverger, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 7

ral.

El desarrollo del tema nos impone hacer uso de las premisas que a cont  
nuación se enuncian:

- a). Que en un Estado de Derecho, toda persona dispone de los medios para hacer cumplir el orden normativo, para defender sus propios derechos o para hacer que las autoridades se mantengan vinculadas a la Consti  
tución.
- b) Que la democracia, como forma de gobierno y sobre todo, como estilo de vida y cualidad existencial de un pueblo, impone como elemento fundamental la línea de igualdad entre gobernantes y gobernados consistente en su indiscutible sometimiento al Derecho.
- c). Que los procesos electorales son la pieza clave del sistema represen  
tativo.
- d). Que el Contencioso Electoral es fundamental para alcanzar la excelen  
cia de los procesos electorales.
- e). Que el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, en México es un órgano -creado por la Constitución- de control de la legalidad que implica la facultad de hacer cumplir estrictamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito de política electoral.

Las dos premisas mencionadas en primer término, se corroboran en el pen  
samiento del constitucionalista estadounidense Wilson, cuando afirma:

"...Desde el principio de la historia constitucional moderna hasta nues

tros días, se ha considerado invariablemente como esencia de un gobierno constitucional, que los individuos no sólo dispongan de los tribunales ante cuya autoridad puedan recurrir contra las personas que hayan desconocido sus derechos o traten de desconocerlos; sino también justicia contra el gobierno mismo y una perfecta protección contra todas las violaciones de la ley..." (101)

Las dos últimas premisas se desprenden de las decisiones políticas fundamentales que han guiado el desarrollo histórico de México, que se contienen en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como es sabido, tales decisiones fundamentales se refieren a la atribución irrestricta de la soberanía nacional al pueblo de México; a la concepción de la democracia no sólo como una forma de gobierno o una estructura jurídica sino como un sistema que implique la constante superación económica, social y cultural de la población; en fin, la democracia como forma de gobierno, sustentada en la representación política, que tiene como instituciones fundamentales la ciudadanía, los derechos políticos, los partidos políticos, y los procesos electorales.

---

(101) Woodrow Wilson, El gobierno constitucional en los Estados Unidos ed. Cultura, México, 1922. p. 21

Estas consideraciones nos permiten aproximarnos al objetivo del tema que abordamos: la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal.

Para cumplir tal finalidad, en primer término se hace una descripción de lo que significa "El sistema representativo", en una segunda etapa hacemos una breve síntesis de la evolución normativa que en materia electoral ha tenido nuestro país; después, definimos lo que es el contencioso electoral; por último, intentamos determinar la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Electoral, y arribar así a las condiciones finales.

#### 4.2 El tribunal contencioso Electoral

Una de las etapas que integran el proceso electoral es la que se refiere a la aplicación de los dispositivos relacionados con la calificación de las elecciones; tiene lugar después de que se llevó a cabo el cómputo respectivo y antes de la ocupación del cargo de elección popular. El contencioso electoral debe ser la respuesta a dos preguntas fundamentales. ¿Quién va a juzgar la regularidad de las elecciones? ¿Cómo se va a controlar el puntual desarrollo del cómputo?

De acuerdo con la evolución histórica de los procesos electorales, la teoría política y también la constitucional, tienden a delimitar dos posiciones: aquella en la que las responsabilidades del contencioso

electoral las asume un órgano jurisdiccional y, en la otra posición, las mismas responsabilidades se confían a la propia asamblea que es consecuencia de la elección. Ambos sistemas contienen atributos y deficiencias que gradualmente se incrementan o se reducen conforme a la realidad histórica y a la capacidad política de cada pueblo y sus defensores proponen, respectivamente, los siguientes argumentos:

1. Contencioso jurisdiccional. Se considera que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza jurisdiccional y, en consecuencia, el despliegue de tales atribuciones corresponde a un órgano jurisdiccional. Además, se garantiza la validez de las elecciones, al evitar que los integrantes del órgano involucrado en el proceso electoral se convierta en juez y parte al realizar la calificación de las elecciones en las que contendieron.
2. Contencioso político. Este sistema se apoya en el principio de la separación de poderes. En efecto, en virtud de que cada órgano del poder público es independiente de los otros, no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás. Así, la Cámara Legislativa es la entidad competente para juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso electoral porque la calificación de las elecciones es un acto político que debe ser realizado por el órgano político que indiscutiblemente tiene la representación de la voluntad política del pueblo.

Independiente del sistema que cada estado adopte para la calificación de sus procesos electorales, está fuera de toda duda que para garantizar la eficacia de la voluntad política del electorado, el contencioso electoral debe reunir los siguientes atributos: la reglamentación debe ser sistematizada y de lenguaje sencillo, los recursos no deben ser complicados para simplificar los procedimientos; debe contener los plazos estrictamente indispensables para la promoción, desahogo y resolución de los recursos; debe delimitar con precisión las competencias y exigir las mínimas formalidades a los interesados.

a) El Contencioso Electoral en México

El origen del principio constitucional mediante el cual se faculta al Congreso de la Unión para calificar la elección de sus miembros, se debe al pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII. No obstante su prolongada permanencia, el fundamento actual lo encontramos en el sus tento que desde entonces se hizo para reforzar el principio de la soberanía popular, la cual se considera es ejercida por el pueblo a través de sus representantes, manteniendo la autonomía de los órganos del poder público en congruencia con el principio de la separación de poderes.

El proceso histórico a través del cual se ha regulado el contencioso electoral en México, parte de la Constitución de Cádiz de 1912 y arriba a las metas que implican las reformas constitucionales y la expedición del Código Federal Electoral que recientemente tuvieron lugar.

Se caracteriza el contencioso electoral en México, por una parte, en tanto que sostiene el principio de la calificación por órgano político por otra, en instancias menores con los órganos electorales que a través de la historia presentaron notas alejadas de la corriente que propone el órgano jurisdiccional.

Desde la Constitución gaditana de 1812 hasta la Ley Federal Electoral de 1973, operó en forma exclusiva el sistema de calificación política o de autocalificación de las elecciones de aquellas personas que integrarían la representación nacional.

Una notable innovación apareció con la reforma política de 1977, lo que nos impone la necesidad de abrir un espacio específico a este respecto.

La reforma aludida, sin lugar a dudas tiene el mérito de haber regulado sistemáticamente el contencioso electoral; agrupó las disposiciones logrando un evidente avance técnico-jurídico; sin embargo, no alcanza a consolidar un contencioso electoral expedito y sencillo.

La Ley precisa los siguientes recursos: Aclaración, se interpone durante el proceso electoral, en contra del Registro Nacional de Electores. Su finalidad es corregir las listas de electores, excluyendo a personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas. Inconformidad, igual que el que antecede es procedente durante el proceso electoral, en contra de las resoluciones del recurso de aclaración. Protesta, es interpuesto contra

las violaciones a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que afecten los resultados de los escrutinios de una casilla, resolviendo sobre el particular el comité distrital. Revocación, es procedente en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y estatales electorales, así como los comités distritales. Revisión, procede cuando la inconformidad, protesta o revocación no son tramitadas, o no son resueltas dentro de los términos previstos en la ley, o cuando las resoluciones contravienen algún artículo de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Queja, Procede en contra de los resultados del acta del cómputo distrital de elecciones de diputados y en contra de la constancia de mayoría. Es interpuesto ante el Comité distrital y resuelto por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. La finalidad que se persigue es que sea declarada la nulidad de una elección. Los recursos de protesta, revocación, revisión y queja se interponen durante el proceso electoral. Reclamación, se interpone ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

El objetivo es declarar si son o no fundados los conceptos de violación alegados, o si se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral.

La expedición de esta ley y las reformas constitucionales que generó esta etapa de la evolución política del país, dieron lugar a las siguientes innovaciones: a). elevó a rango constitucional al Colegio Electoral,

Órgano encargado de la calificación de las elecciones; b). la conformación pluripartidista del Colegio Electoral. Se integra con 60 presuntos diputados de mayoría relativa, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría, y por 40 de los electos por el sistema de representación proporcional, que fue otra de las innovaciones de la reforma de 1977, estos últimos designados por los partidos minoritarios en forma proporcional al número de diputados que bajo ese sistema hubieren obtenido, y c). un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia, cuyos efectos son eminentemente declarativos, es decir la instancia final de decisión le corresponde al Colegio Electoral (Cámara de Diputados).

La adopción de los nuevos mecanismos produjo una mayor apertura democrática, sin embargo, no se puede dejar de reconocer que el hecho de involucrar al Poder Judicial en la resolución de controversias relativas a procesos electorales, provocó inquietudes y polémicas en diferentes foros que pueden sintetizarse en dos diferentes argumentaciones:

Participación de Poder Judicial Federal. Los sustentadores de esta posición han arguido que en asuntos tan complejos en los que con facilidad -dado su contenido político- evolucionan intereses contrarios y contradictorios y, en ocasiones se desbordan las pasiones humanas, es el Poder Judicial quien ofrece la máxima garantía para dar la pauta que permite resolver los problemas inherentes a la actividad electoral.

Abstención del Poder Judicial Federal. A esta posición se apegan quienes afirman que la participación del órgano judicial federal en la resolución de las controversias derivadas de los procesos electorales, propicia un enfrentamiento entre los poderes del Estado e involucra a los integrantes del judicial en acciones partidistas, con lo que razonablemente se puede poner en duda la objetividad de las resoluciones jurisdiccionales.

Por otra parte, tampoco debe perderse de vista que las resoluciones que de acuerdo con estas reformas podía producir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tenían el carácter inductivo, ya que carecían de la fuerza coercitiva que debe tener todo acto de autoridad; porque la Cámara de Diputados podía atender o no la resolución respectiva, con lo cual, de alguna manera el Poder Judicial Federal habría evidenciado carencia de eficacia en sus resoluciones. Es pertinente aclarar que en tres procesos electorales realizados bajo esta normatividad, la Corte resolvió diversos recursos de reclamación desechándolos por deficiencias formales sin que entrara, en caso alguno, a resolver el fondo del problema.

De esta breve referencia a la historia de las disposiciones jurídicas que en México han reglamentado el contencioso electoral antes de las reformas de 1987, podemos concluir que el mencionado contencioso tuvo como constante histórica las siguientes características: por una parte siempre operó la posibilidad de impugnar ante distintos órganos

administrativos aquellos actos violatorios de los derechos políticos y electorales; debe reconocerse que los órganos que conocían y resolvían los recursos no siempre tuvieron el grado de autonomía que garantizara la imparcialidad en sus decisiones; finalmente los diversos sistemas normativos reglamentarios del contencioso electoral presentaron deficiencias de métodos, plazos desarticulados, requisitos innecesarios que obstaculizaron el desahogo expedito y oportuno de los recursos.

En especial, la circunstancia de que se hubiese involucrado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuestiones político-electorales según ha quedado expuesto con anterioridad, al referirnos a las reformas electorales de 1977, resultó poco afortunada, toda vez que el más alto Tribunal de la Nación fue ubicado en el riesgo de recibir presiones de carácter político que sólo podían dar lugar al demérito del prestigio de ese órgano jurisdiccional federal. Es más, el mecanismo que comentamos por no otorgarle a las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la fuerza coercitiva y definitiva que la materia electoral requiere, puso en duda el equilibrio de los órganos del poder público, ya que el recurso de reclamación del que podía conocer la Suprema Corte de Justicia, al ser resuelto, quedaba al criterio del Colegio Electoral correspondiente, esto es, se sometía una sentencia estrictamente jurídica al criterio de un órgano político, lo que a todas luces resultó inconveniente.

#### 4.3 Naturaleza Jurídica del Tribunal Electoral

1. Las reformas constitucionales y la expedición del Código Federal Electoral de 1987, en lo que atañe a la etapa conocida como Contencioso Electoral, presentan las siguientes características:
  - a). Se eliminan los recursos de aclaración, inconformidad, protesta y reclamación.
  - b). Consecuentemente desaparece el riesgo en que se había ubicado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias electorales en la forma en que se explicó con anterioridad.
  - c). Establece recursos para las distintas etapas del proceso electoral para la etapa preparatoria, la revocación, la revisión y la apelación. Para la etapa posterior a la jornada electoral el de queja.
  - d). Establece como requisito de procedibilidad para el recurso de queja, el que el agraviado presente su escrito de protesta durante la jornada electoral o dentro de los tres días inmediatos posteriores a la misma.
  - e). Precisa con claridad los sujetos legitimados para interponer los recursos, y establece los requisitos de procedencia.
  - f). Dispone que exclusivamente se admitirán pruebas documentales públicas.
  - g). Ordena que la interposición de los recursos no suspende los actos y las resoluciones reclamadas.

- h). Expresamente prescribe que no se aceptarán pruebas que no sean aportadas durante los plazos establecidos.
- i) Detalla los órganos competentes para resolver los recursos.
- j) Consigna los términos de interposición así como los plazos para la resolución de los recursos.
- k). Determina los medios de notificación de las resoluciones y los efectos de las mismas.
- l). Establece las causas de nulidad de la elección, de la votación recibida en las mesas directivas de casilla, en forma precisa y clara.
- ll) También determina los casos de nulidad de la elección de un distrito electoral.
- m). Crea un Tribunal de lo Contencioso Electoral.

## 2) El Tribunal de lo Contencioso Electoral

Para estar en posibilidad de aproximarnos a la determinación de la naturaleza jurídica de este órgano, se requiere dar respuesta a los siguientes cuestionamientos:

- a). ¿Cuáles son las normas que determinan su creación?
- b). ¿Cuáles son las reglas que rigen su integración y funcionamiento?
- c). ¿Cuáles son sus facultades y los efectos normativos de las mismas?
- d). ¿Cuál es la ubicación y la relación que guarda con otros órganos y entidades que intervienen en la etapa contenciosa electoral?

Implica un elevado grado de dificultad dar respuesta a estos cuestionamientos, sin embargo, abordamos tal problemática tratando de apegarnos estrictamente a las disposiciones y ordenamientos constitucionales y del Código Federal Electoral, respetando el orden de las interrogantes.

#### NORMATIVIDAD QUE DETERMINA LA CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL FEDERAL

El Artículo 60 Constitucional dispone que se instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; también establece que sus resoluciones serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones. El mismo precepto concluye ordenando que todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Por su parte, el Artículo 352 del Código Federal Electoral define al tribunal en los siguientes términos: El Tribunal de lo Contencioso Electoral es el organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja, a que se refiere el libro séptimo de este Código.

En consecuencia, es evidente que la creación del tribunal tiene su origen en la Constitución, como acontece con otros tribunales como el

Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo 73, fracción VI, Base quinta), el Contencioso Administrativo Federal (artículo 73, fracción XXIX-H); y los que integran el Poder Judicial de la Federación (artículo 94); los de los estados (artículo 116 fracción III); los contenciosos administrativos estatales (artículo 116, fracción IV); las juntas de conciliación y arbitraje (artículo 123, fracción XX); y el Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, Apartado B, fracción XII).

Sin embargo no debe pasarse por alto que el control de la constitucionalidad de los actos de la autoridad, esto es el juicio de amparo, opera en todos los tribunales, por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los tribunales colegiados de circuito y de los juzgados de distrito.

No sucede así en el caso de los actos del Tribunal de lo Contencioso Electoral que por el Sistema Constitucional de nuestro país resulta ser la última instancia jurisdiccional en las controversias relativas a la materia electoral.

#### INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

El Tribunal se integra con siete magistrados numerarios y dos supernumerarios que son nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los

partidos políticos, debiendo ser la Cámara de Diputados la de origen de este procedimiento de designación. Resulta claro que en los recesos del Congreso de la Unión, corresponde a la Comisión Permanente hacer los nombramientos correspondientes.

El Código establece que los magistrados serán nombrados para ejercer sus funciones en dos procesos electorales ordinarios sucesivos, pudiendo ser ratificados. Sobre este particular, ni la Constitución ni el Código Federal Electoral establecen causas de destitución y tampoco precisan el órgano que pudiera tener tal atribución, razón por la cual debe concluirse que los magistrados tiene el carácter de inamovibles durante el período que el propio Código establece para el ejercicio de sus funciones.

Las mismas disposiciones implican una autonomía que efectivamente resulta ser plena, ya que si bien son nombrados sus magistrados por el Congreso de la Unión, como ya se expresó, no existe ninguna disposición que vincule al tribunal en cuanto a su funcionamiento con ese órgano legislativo que implique una subordinación. Tal vez lo más importante en este aspecto es que el Ejecutivo Federal no tiene intervención alguna en la integración y funcionamiento del tribunal.

## FACULTADES Y EFECTOS NORMATIVOS

A este respecto estimamos conveniente determinar dos etapas en las que el Tribunal de lo Contencioso Electoral despliega sus atribuciones: la primera que podemos calificar de "Contencioso previo a la jornada electoral" y la segunda que es propiamente que se refiere a la resolución de las controversias que se suscitan con motivo de la jornada electoral y que implica la calificación jurisdiccional de los actos que se impugnan.

Como ya quedó expuesto, el Poder Judicial Federal no tiene competencia para calificar la constitucionalidad de los actos del Tribunal de lo Contencioso Electoral, siendo éste la última instancia jurisdiccional, según quedó asentado con anterioridad.

Ahora bien en lo que se refiere al recurso de apelación del que conoce y resuelve el tribunal por controversias que surjan con antelación al día de la jornada electoral, sus resoluciones son definitivas e inatacables, ya que por razones obvias en esta etapa no pueden intervenir los colegios electorales.

En lo que atañe a las sentencias que se pronuncien con motivo de la jornada electoral y por actos posteriores a ésta, jurisdiccionalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral resulta ser también la última

instancia de esta naturaleza para resolverlas. Y sus resoluciones siguen siendo definitivas e inatacables jurisdiccionalmente y si bien es cierto que pueden ser modificados esos fallos recaídos a los recursos de queja, tales modificaciones no son actos jurisdiccionales sino que tienen la naturaleza política no sólo porque emanan de los colegios electorales, sino porque la esencia de esos actos se traduce en la de dictámenes de naturaleza política; no implica en modo alguno la resolución de controversias.

En cuanto a los efectos de las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral, son vinculatorios en lo que hemos denominado. "Contencioso previo a la jornada electoral" y también lo son en las controversias que se susciten con motivo de la jornada electoral, en lo que se refiere al hecho de ordenar la no expedición de constancias de mayoría y de asignación, cuando así proceda.

No desconocemos que el tribunal se encuentre impedido de declarar la nulidad de las elecciones, pero sí tiene la atribución de resolver jurisdiccionalmente que en determinados casos se han producido las causas de nulidad correspondientes, circunstancia que si bien es cierto que jurídicamente tiene la naturaleza de declarativa, también restringe la calificación política que los colegios electorales pudieran hacer al margen de la Constitución y del Código Federal Electoral.

#### UBICACION Y RELACION CON OTROS ORGANOS Y ENTIDADES

Como ya quedó establecido el Tribunal de lo Contencioso Electoral es un órgano diferente y desvinculado en cuanto a rangos jerárquicos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación.

A pesar de que el Código Federal Electoral lo califica de órgano administrativo, en nuestro concepto es un órgano electoral con funciones jurisdiccionales, dotado de plena autonomía. Es un órgano creado por la Constitución para aplicar las normas del Código Federal Electoral; esto es, un tribunal de legalidad pero que necesariamente tiene que velar porque se respeten los principios y las normas político-electorales de la Constitución General de la República, ya que en éste ámbito, como ya se reiteró, carece de competencia el Poder Judicial Federal.

Es conveniente insistir en este punto, en virtud de que la única facultad que tiene el Poder Judicial Federal en relación con los Derechos Políticos, no es de Naturaleza Jurisdiccional, ni Electoral. Su esencia corresponde a un acto meramente administrativo, según se desprende del contenido del párrafo III del artículo 97 Constitucional.

#### 4.4 Recursos en Materia Electoral

Intentaré un concepto de recursos, que atienda aspectos doctrinales y la legislación electoral mexicana.

Se ha dicho que un recurso es una pretensión de reforma de una resolución judicial dentro del mismo proceso en que dicha resolución ha sido dictada. (102)

El numeral 312 del Código Federal Electoral define: "Los recursos son aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este Código, tendientes a lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales, en los términos de este capítulo.

Pienso que este precepto puede vincularse con la fracción I, del artículo 335 del propio ordenamiento electoral, que a la letra dice Artículo 335. Las resoluciones del Tribunal tendrán los siguientes efectos:

1. Confirmar, modificar o revocar el acto impugnado (obsérvese que he subrayado antes las voces, reformar, modificar, confirmar y revocar de las que se procurará determinar su sentido semántico y procesal).

Reformar, se dice que es formar de nuevo. Realizar un cambio, generalmente una mejora. Corregir o enmendar. Así jurídicamente, se habla de

---

(102) GUASP. Obra citada. Tomo I. pp. 1039. Con expresiones semejantes KISCH, W. Elementos de Derecho Procesal Civil. Traducción y adiciones al Derecho Español por L. Prieto Castro. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1932, pp. 285.

cambios o mejoras a una disposición normativa que no es total, que no abarca todo el cuerpo legal, la sustitución completa recibe el nombre de abrogar; y el dejar sin efecto una parte, se le denomina derogar. En tratándose de resoluciones judiciales se acepta que reformarlas es modificar parcialmente su antiguo contenido, practicando un nuevo examen de la causa, que tiene un objetivo obvio, el mejorarlas, si no se podría caer en una *refomartio in peius*, en términos generales prohibida por nuestra legislación o en una injusticia mayor, amén de reiterada.

Modificar, es cambiar, es variar, es hacer diferente una cosa como era. Este significado común no tiene alteración o precisión específica en el lenguaje jurídico; aunque pudiese considerarse sinónimo de reformar o hacer algunas mutaciones al texto original.

Confirmar. es repetir algo que es verdad. Dar validez definitiva a algo. En Derecho, se aplica a la sentencia o auto por los que se reafirma otra resolución dada anteriormente.

Revocar, significa dejar sin efecto, particularmente una autoridad, una resolución, una orden o una disposición; aplicado a revocación, supone anulación, casación retractación, o sea, anular o rescindir una resolución judicial - E. Pallares-. (103)

---

(103) Diccionario de Derecho Procesal Civil, citado p. 604.

Anular, se entiende como el dejar sin validez o declarar nulo un compromiso, contrato o documento. En el Derecho Civil tradicional es el efecto que se produce por lo irregular de alguno de los elementos del acto jurídico, que puede dejar sin efectos (nulidad relativa o absoluta) un acontecer o evento jurídico.

Anulabilidad. Posibilidad legal de hacer cesar los efectos propios de un acto jurídico que se considere viciado o defectuoso, mediante el ejercicio de la acción procesal correspondiente por quien esté legitimado para impugnarlo en atención a su irregularidad. (104)

En base a estas cavilaciones se puede proponer que el recurso es un medio impugnativo que la ley electoral otorga a las partes de un conflicto jurídico, contra una resolución procesal de autoridad pública para que se revoque, modifique o confirme.

La crítica enderezada por E. Pallares a una idea similar de recurso, es tribo en que:

- a) No siempre la impugnación se hace valer contra una resolución judicial. Hay casos en que la materia del recurso consiste en actos o abstenciones, en hacer algo más de lo que debió haberse hecho, o en omisiones, en hacer menos de lo que ordena una sentencia ejecutoria..

---

(104) DE PINA, Diccionario de Derecho, citado p. 28

- b). Tampoco es cierto tengan como finalidad, confirmar, revocar o modificar las resoluciones contra las cuales se hacen valer... un litigante puede interponer un recurso para que sea revocada, modificada o nulificada...
- c). Hay que agregar que mediante un recurso se puede obtener la nulidad de la resolución o acto impugnado, la ejecución parcial o total de lo ordenado..., la suspensión del procedimiento e incluso su reposición. (105)

Este ágil comentario del desaparecido procesalista mexicano, es muy de tomarse en cuenta, aunque se haya redactado teniendo en mente el proceso constitucional de amparo. Empero, la crítica puede contestarse (no pretendo hacerlo exhaustivamente, dado el carácter de este ensayo) diciendo que el intento realizado de definición es reducido al ámbito electoral; que la anulación (pérdida de efectos). cabe dentro de lo que se asentó de la revocación, independientemente de que en consonancia con el tenor del artículo 60 constitucional y del precepto 338 del Código Federal Electoral, la nulidad únicamente podrá ser declarada por el Colegiado Electoral que califica la elección respectiva, y esa no es competencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

---

(105) PALLARES, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo. Editorial Porrúa. México, 1967, pp. 201-202.

Para apuntar algunas peculiaridades de los recursos en materia electoral en el terreno federal, me guiaré por la jerarquía y orden establecidos en el Código Federal Electoral.

#### REVOCACION

En términos generales se ha indicado que revocación es la declaración de voluntad por virtud de la cual se deja sin efectos un acto jurídico preexistente, al que dio nacimiento la propia voluntad de quien lo revoca. En Derecho Procesal Mexicano, según E. Pallares, por revocación se entiende el recurso que se interpone ante un juez o ante un tribunal (106) para que deje sin efectos un auto o un decreto pronunciado por ellos. (107)

En el mismo tenor de principios procesales en nuestro país, rige el apogma de que un juez o tribunal no puede revocar sus propias sentencias, por ejemplo en el artículo 683 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Con el acierto acostumbrado Liebman consigna acerca de la renovación que

---

(106) Aquí cabe aclarar que en materia procesal civil y mercantil la "revocación" intentada ante el Tribunal Superior tiene la nomenclatura legal de "reposición".

(107) PALLARES, Eduardo. Apuntes de Derecho Procesal Civil. Ediciones Botas. México, 1964. pp. 334-335.

por razones de equidad se admite este medio impugnativo, pues tales motivos prevalecen sobre toda otra consideración e imponen que quede abierta una vía, aunque sea exigua y estrecha (comparada con la apelación), de nuevo examen de la decisión.

La revocación es una impugnación limitada, porque es admisible solamente para un número reducido de casos enumerados taxativamente por la Ley. Se propone al mismo juez que ha pronunciado la resolución impugnada; y esto se explica porque los motivos que la hacen admisible, aun cuando heterogéneos entre sí, consisten en una situación anormal que ha impedido al juzgador hacerlo rectamente y en la remoción de tal situación, de manera que el propio juez es colocado en la condición de poder juzgar nuevamente en ausencia del obstáculo que ha desviado el primer juicio y por eso con la probabilidad de poder pronunciar un fallo justo. (108)

Como de costumbre tratándose de cuestiones jurídicas esta opinión puede objetarse, pues, al lado de la ventaja y el apoyo anotados a la revocación, surge la argumentación de que las verdaderas partes de este reexamen son la parte que impugna la providencia y el juzgador que la pronunció; amén de una probable mala disposición de éste, surgida por el escozor de que se recurra su pronunciamiento original.

---

(108) LIEBMAN, Enrico Tullio. Manual de Derecho Procesal Civil, citado p. 545-546.

A la luz de la preceptiva electoral federal (artículo 313, fracción I, a) y 319), la revocación es un recurso que puede interponerse ante el órgano administrativo gubernamental electoral, responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral (artículo 164 del ordenamiento multicitado), la Comisión Federal Electoral respecto de sus propias resoluciones (recurso horizontal o remedio) tendiente a lograr su revocación (obvio) -dejar sin efectos- o su modificación (artículo 312 del mismo Código).

Ahora bien, ¿Podría hacerse extensivo a esta revocación, el principio procesal general enunciado, de que los jueces no pueden revocar sus propias sentencias? Porque en ese caso únicamente podría el "juzgador" -sin importar su carácter formal administrativo- revocar o modificar "resoluciones" que no sean sentencias, sino decretos, autos u otros proveimientos que no supongan la expresión de la solución final. O, bien, otro camino (claro doctrinal), sería no llamarle ni por asomo "sentencia", a la resolución de la Comisión Federal Electoral, sino quizá, "decisión o acuerdo administrativo".

Como quiera que sea, la Ley electoral les denomina "resolución" y así debe asumirse que "debe ser".

La revocación debe interponerse en un "término", señala la Ley, aunque

sabemos que en buena técnica y nomenclatura jurídica es un "plazo" (109) de tres días naturales que empezarán a contarse a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida (segundo párrafo del artículo 319 del Código Federal Electoral).

Adviértase que en esta hipótesis el Código Federal Electoral se refiere

(109) Plazo es un lapso, es un período de tiempo, en el que debe realizarse la conducta ordenada por la ley o por el órgano de juzgamiento; mientras que el término es la llegada de una fecha fija, en la que se puede cumplir con lo mandado, es el vencimiento del plazo, cuando éste se previene. FIX ZAMUDIO observa que hay una confusión entre los plazos y los términos de carácter procesal, en virtud de que, en sentido estricto, los primeros son aquellos lapsos o períodos dentro de los cuales es preciso efectuar los actos procesales, en tanto que el término es la fecha en que concluye un determinado plazo, no obstante lo cual, nuestros Códigos Procesales utilizan por regla general el vocablo término en el sentido de plazo de acuerdo con la tradición del Derecho español. FIX ZAMUDIO, Héctor. Voz plazos procesales. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1987. Tomo VII, p. 123. El procesalista español Alcalá-Zamora y Castillo ha hecho notar que en la Partida III ya se hacía la distinción entre estos dos conceptos. Además, que debe utilizarse la palabra señalamiento para indicar la fecha y hora en que debe iniciarse determinada actividad procesal, especialmente en cuanto a la fijación de audiencias judiciales. Término, sustenta Podetti, es el extremo final del plazo. Teoría y Práctica del Proceso Civil, citada, p. 240.

a "días naturales" lo que debe interpretarse, como lo hace De Pina Milán; día hábil es el que no ha sido declarado feriado por disposición legal expresa y que por tanto está destinado al desarrollo de funciones administrativas o judiciales. (110)

Por el contrario, por "días naturales" se comprende a los días continuos, que son los que corren sin interrupción, conforme al calendario, sin distinción de festivos o no.

Estimo que es el momento prudente para traer a colación y destacar la importancia de los presupuestos procesales que se acepta, aunque no de manera unívoca, son cuatro, a saber: el órgano de juzgamiento y los elementos activos y potenciales del proceso, que mencionara Podetti, así, para que pueda instruirse válidamente un proceso, el órgano debe ser competente, los sujetos deben tener capacidad y los actos procesales deben guardar o reunir las formas establecidas. Pero, además, el sujeto que pone en movimiento la acción, debe poder ejercer la facultad de pedir protección jurídica en el caso determinado. (111) Sobre este párrafo final de la cita del procesalista argentino se infiere que se refiere en forma indirecta a la legitimación procesal.

---

(110) Diccionario de Derecho, citado pp. 111-112. El Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal señala como días hábiles todos los del año, excepto, sábados y los domingos y aquéllos que las leyes declaren festivos (artículo 64).

(111) Teoría y Técnica del Proceso Civil, citada, p. 260.

Pues bien, en el caso de la revocación, el primogenio de los presupuestos procesales, es la determinación del órgano competente, que es la Comisión Federal Electoral, de acuerdo con las disposiciones; 170, fracción X, que declara: "Son funciones de la Comisión Federal Electoral:

X. Sustanciar y resolver los recursos cuya resolución le compete en los términos de este código; Artículo 318. "Son competentes para resolver los recursos.

1. La Comisión Federal Electoral, respecto de los recursos de revocación interpuestos en contra de sus propios actos y,

Artículo 319. La revocación se interpondrá ante la Comisión Federal Electoral respecto de sus propias resoluciones".

Después, supondrá dentro del enunciado de los presupuestos procesales, por lo que hace el acto y las formas procedimentales correspondientes a la revocación como recurso electoral, la aplicación de los artículos 314 y 315 del Código Federal Electoral.

314. "La interposición de los recursos corresponderá exclusivamente a:

1. Los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas nacionales, así como a los candidatos registrados para la respectiva elección federal, durante la etapa preparatoria de la elección.

Para los efectos de la interposición de los recursos, la personalidad de los representantes se tendrá por acreditada en los términos de este Código".

Se ha sostenido por el autor colombiano Vives Echeverría que la acción electoral es una acción pública establecida contra los actos administrativos de las corporaciones electorales y que tienen por objeto entre otros impugnar un acto administrativo, por lo que implica litis o controversia entre las autoridades administrativas electorales y las particulares. (112)

Artículo 315. "Para la interposición de los recursos, se observará lo siguiente:

I. Deberán formularse por escrito y estar firmados por los promoventes, además expresarán el acto o resolución impugnado, al organismo que lo hubiere realizado o dictado, los preceptos legales que considere violados y la exposición de los hechos ocurridos;

II. Sólo se admitirán las pruebas documentales públicas, las cuales precisa el Código Federal de Procedimientos Civiles; y

III. Se acreditará la personalidad del promovente en el caso de que no lo hubiere hecho con anterioridad".

Faltaría por examinar (aunque el análisis que pretendo hacer no es exegético), revisar el contenido del artículo 320 del Código Federal Electoral, que a la letra prescribe:

---

(112) Citado por BERLIN VALENZUELA, Francisco. Comentario a la Conferencia de Nerio Rauseo. Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México, 1987, pp. 55-56.

"En contra de las resoluciones que dicte la Comisión Federal Electoral sobre los recursos de revocación interpuestos procederá el recurso de apelación ante el Tribunal de lo Contencioso Electoral".

Consecuentemente, la revocación es un medio impugnativo, dentro de la clase de los recursos horizontales, que se promueve contra las decisiones o acuerdos administrativos ("resoluciones") de la Comisión Federal Electoral, dictados sobre sus propios actos. Así se advierte una forma de integración de la "primera instancia" del contencioso electoral federal de nuestro país.

#### REVISION

Es un sentido común, revisar significa examinar una cosa para ver si está bien o si necesita corrección. En el Derecho adjetivo mexicano, escribe Soberanes Fernández, encontramos tres recursos de revisión diferentes: El que establece la Constitución en su artículo 104, fracción I, para que las autoridades puedan impugnar ante la Suprema Corte de Justicia las resoluciones de los tribunales federales de lo contencioso administrativo, correspondiendo al recurso de amparo directo que los particulares tiene en contra de las mismas resoluciones. En este caso se trata de una casación.

En segundo lugar tenemos el recurso de revisión, que existe en el juicio

de amparo para impugnar las resoluciones que en primera instancia dictan los jueces de distrito o aquellas de los tribunales colegiados en que decidan la constitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, siempre y cuando, en ambos casos, no estén fundados en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Aquí se trata de una apelación.

Por último, tenemos el recursos de revisión, que dentro del proceso fiscal se establece en favor de las autoridades para impugnar ante la Sala Superior las sentencias de las Salas Regionales. Todas ellas del Tribunal Fiscal de la Federación. En este caso, también estamos en presencia de una apelación. (113)

En el Distrito Federal se derogó en 1984 el artículo 716 del Código de Procedimientos Civiles (aunque esta disposición o sus correspondientes se mantenga en vigor en varias legislaciones adjetivas de los Estados), en él se establecía la revisión de oficio de las sentencias recaídas en los procesos sobre rectificación de actas del estado civil de las personas físicas y sobre la nulidad de matrimonio, basadas en las causales contenidas en los artículos 241, 242, 248, 249, 250 y 251 del Código Civil respectivo. La segunda instancia se inicia de oficio, no obstante

---

(113) SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. Voz. Recurso de revisión, Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1984, Tomo VII. p. 367.

que las partes no expresen agravios ni ofrezcan pruebas, dando intervención al Ministerio Público, el tribunal de alzada debe examinar la legalidad de la sentencia de primera instancia, quedando entre tanto sin ejecutarse aquélla.

La capacidad objetiva o competencia se preceptúa en el artículo 181, fracción VIII, a este tenor:

"Las comisiones Locales electorales tendrán las funciones siguientes":

VIII. Sustanciar y resolver aquellos recursos que le compete en los términos de este Código:

Asimismo, se encuentra el artículo 193, fracción XI, los Comités Distritales Electorales tienen las funciones siguientes:...

XI. Sustanciar y resolver aquellos recursos que le competen en los términos de este Código.

Sobre esta fracción se ha discutido si es un olvido del Código Vigente y se reprodujo a la LOPPE.

La competencia para la revisión también está prescrita por el artículo 318, fracciones II y III del Código Federal Electoral: Son competentes para resolver los Recursos:

II. Las comisiones estatales de vigilancia, respecto de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de las delegaciones del Registro Nacional de Electores;

III. Las comisiones locales electorales, respecto de los recursos de revisión interpuestos contra los actos de los comités distritales elec-

torales.

Aquí no se ve clara la fórmula del recurso horizontal, puesto que no es el mismo órgano el que resuelve, sino otro distinto, del que dictó el acto o acuerdo recurrido.

Ahora bien, según el artículo 322, el recurso de revisión se interpondrá ante el organismo electoral u oficina del Registro Nacional de Electores que hubiese dictado la resolución recurrida. Cuando se trata de actos o acuerdos de las delegaciones correspondientes del Registro Nacional de Electores en la entidad, el recurso de revisión se interpondrá ante las Comisiones Estatales de Vigilancia. El término <sup>(114)</sup> para interponer el recurso de revisión será de tres días naturales que empezarán a contar a partir del día siguiente en que se hubiere notificado la resolución recurrida.

Los otros presupuestos procesales de la revisión electoral, tienen una reglamentación común con el recurso de revocación ya visto, y como él, es un medio impugnativo que se debe interponer durante la etapa preparatoria de la elección.

Conviene agregar, en relación a los dos recursos: 1. horizontal ya contemplados, que acorde con el artículo 331 del Código Federal, la revoca-

---

(114) Se repite el error no únicamente semántico sino conceptual del Código, pues se trata en realidad de un plazo.

ción y la revisión deberán ser resueltos por los organismos competentes, en la primera sesión que celebren después de su presentación.

Hay, sin embargo, una cuestión de ardua interpretación, ya que el recurso de revocación se interpone ante la autoridad que dictó la decisión o acuerdo administrativo recurrido y esos organismos son los que resuelven el medio impugnativo, pero en el artículo 318 en su último párrafo se ordena que: "Todos los recursos interpuestos dentro de los cinco días previos a la elección, serán resueltos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, al resolver sobre el recurso de queja, con los cuales guarden relación".

#### LA APELACION

Es el recurso por antonomasia para combatir las decisiones de los juzgadores en el primer grado. Eduardo Pallares narra que la apelación apareció hasta el período imperial del Derecho Romano que es cuando se organizan los tribunales en diversas instancias. (115).

De Pina, conceptúa la apelación como el medio ordinario de impugnación de resoluciones jurisdiccionales que permite someter una cuestión ya decidida en primera instancia a la reconsideración de un órgano distinto superior competente, para darle la solución que estime arreglada a

---

(115). Diccionario de Derecho Procesal Civil, citado p. 64

derecho, tomando en cuenta los agravios formulados al efecto por parte recurrente. (116)

Sobre la apelación se sostiene que técnicamente es un medio de impugnación intraprocesal, en el sentido de que vive y se da dentro del seno mismo de proceso, ya sea como un reexamen parcial de ciertas cuestiones o como una segunda etapa, segunda instancia, del mismo proceso. Por el contrario, pueden existir medios de impugnación extra o metaprocesales. (117)

Así, en el segundo párrafo del numeral 323 citado, se ordena: "El curso de apelación se interpondrá ante el organismo electoral que hubiese resuelto el recurso de revisión o de revocación, en el término (118) de tres días, que empezarán a contarse a partir del día siguiente al que se hubiera notificado la resolución recurrida". El siguiente precepto del catálogo legal federal electoral, previene aspectos procedimentales del trámite de la apelación: artículo 324. "En el caso del recurso de apelación, el titular del organismo respectivo deberá enviar el escrito por el cual se interponga el recurso y las pruebas aportadas al Tribunal de lo Contencioso Electoral, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su recepción".

---

( 116) Diccionario de Derecho, citado, p. 29.

( 117) GOMEZ LARA, Teoría General del Proceso, citado. p. 295

( 118) Otra vez el dislate, se trata en verdad de un "Plazo".

Trataré ahora, con brevedad casi lacónica, los elementos integrantes de los presupuestos procesales de la apelación electoral, empezamos por la competencia: así, el artículo 318 declara: Son competentes para resolver los recursos:

#### IV. El Tribunal de lo Contencioso Electoral:

a) respecto de los recursos de apelación interpuestos durante la etapa preparatoria.

Y naturalmente, el artículo 352, que define el Tribunal de lo Contencioso Electoral y fija su capacidad objetiva de juzgamiento, para resolver los recursos de apelación y queja.

En torno a la personalidad o legitimación de los recurrentes, cabe consignar que da la impresión de que en los artículos 312 y 314, son utilizados por la Ley Federal Electoral, como términos equivalentes y hasta sinónimos: 312. "Los recursos son aquellos medios de impugnación con que cuentan las personas legitimadas por este Código..."

Por lo que hace a la interposición del recurso de apelación, el numeral 314 del Código Federal Electoral previene que corresponderá exclusivamente a:

1. Los ciudadanos, los representantes de los partidos y asociaciones políticas, así como a los candidatos registrados para la respectiva elección federal, durante la etapa preparatoria de la elección.

(Esta etapa está establecida y regulada por los artículos 158, a) y 159 del mismo cuerpo legal electoral.

Durante el procedimiento de la apelación electoral, el Tribunal de lo Contencioso Electoral, una vez recibidas las pruebas en un sistema peculiar, pues sólo se admite la documental pública y se remite al Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable en sus artículos 129, 130, 131 y 202, donde se les da valor de prueba plena; no obstante, el texto del 197 que manda que "el tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, para determinar el valor de las mismas, una enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valoración contradictoria; a no ser que la Ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.

Al dictar la resolución correspondiente, el Tribunal tomará en cuenta exclusivamente las pruebas que se hubieren ofrecido al momento de la interposición del recurso (artículo 333 del Código Federal Electoral), prohibiendo de este modo las evidencias supervenientes.

Por último, el artículo 332, contiene las reglas para el dictado de la resolución de la apelación electoral, en su fracción I: "El pleno del tribunal resolverá los recursos de apelación dentro de los cinco días siguientes a aquél en que se reciban".

## LA QUEJA

Aunque en el repertorio legislativo mexicano hay variedades adjetivas de recursos o figuras no impugnativas que reciben el nombre de queja, por ahora me limitaré al recurso electoral de la misma nominación y que es definido por el artículo 327 del Código Federal Electoral al siguiente tenor:

La queja es el recurso que procede contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, para hacer valer las casuales de los artículos 336 y 337 de este Código.

La queja tiene por objeto obtener la declaración de nulidad de la elección de un Distrito o de la votación emitida en una o varias casillas.

Previamente el artículo 313 del mismo Ordenamiento establece en su fracción II, que el recurso de queja procede para impugnar los cómputos distritales y la validez de cualquier elección.

Para continuar el método adoptado de fijar los presupuestos procesales de cada recurso, ahora específicamente se hará referencia a la competencia en relación a la queja.

El numeral 318, fracción IV, inciso b) atribuye la capacidad objetiva de

juzgamiento del recurso de queja al Tribunal de lo Contencioso Electoral como también lo hace el Artículo 352 del mismo catálogo legal federal electoral.

Por lo que respecta a la determinación de los sujetos exclusivamente legitimados para promover la queja, es el artículo 314, en su fracción II el que previene que serán los partidos políticos, para impugnar los cómputos distritales y la validez de la elección, durante la etapa posterior al día de la elección.

En el artículo 326, se regulan aspectos por demás interesantes sobre este tema, pues ordena que la protesta de los resultados contenidos en el acta final del escrutinio y computación de las casillas, será el medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral deberá tener en cuenta la presentación en tiempo del escrito de protesta, al momento de resolver la queja.

Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Electoral en estas hipótesis del recurso de queja, tendrán carácter definitivo y valor de cosa juzgada; pero los efectos del proveydo podrán ser confirmados o modificados por los Colegios Electorales, los que en su autocalificación, podrán

tomar en consideración, amén de los fundamentos jurídicos de la resolución del Tribunal, también factores de índole política.

Numerosas interrogantes surgen al pretender interpretar esta función procesal del Tribunal de lo Contencioso Electoral al resolver el recurso de queja, y otras figuras de su competencia que confío que con el estudio de su práctica venidera arroje nuevas luces que nos permitan su clarificación.

Al terminar este ensayo, reafirmo mi creencia en la magnitud y significado social que el Tribunal de lo Contencioso Electoral tiene en el futuro próximo. Ser guardián de la legalidad de las elecciones federales que se planteen en las impugnaciones ante él formuladas, en un quehacer de función procesal que garantice la imparcialidad y la rectitud en el juzgamiento de la delicada conflictiva electoral.

## 4.5 TITULO 2o. DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACION

## Capítulo lo.

## Disposiciones Preliminares

## ARTICULO 294

1. En los dos años previos al proceso electoral los ciudadanos y los partidos políticos contarán con los siguientes medios de impugnación:

- a) El recurso de aclaración que los ciudadanos podrán interponer en contra de los actos de las oficinas municipales del Instituto, una vez que hayan agotado la instancia a que se refiere el artículo 151 de este Código, que resolverá la Junta Ejecutiva Distrital que corresponda. Las resoluciones que recaigan al recurso de aclaración serán definitivas e inatacables:
- b) El recurso de revisión, que los partidos políticos podrán interponer en contra de los actos o resoluciones de los Consejos, las Juntas y demás órganos distritales o locales del Instituto, que resolverán las Juntas Ejecutivas del Instituto, según corresponda, por ser el órgano jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida; y
- c) El recurso de apelación, que los partidos políticos podrán interpo-

ner en contra de las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión o en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del Instituto, que resolverá la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

2. Para la sustanciación y resolución del recurso de aclaración se aplicarán, en lo conducente, las reglas señaladas en este Título para el recurso de revisión.

#### ARTICULO 295

1. Durante el proceso electoral, para garantizar la legalidad de los actos resoluciones y resultados electorales, se establecen los siguientes medios de impugnación:

- a) Recurso de revisión, para objetar los actos o resoluciones de los órganos electorales, que resolverá el Consejo del Instituto jerárquicamente inmediato superior al que realizó el acto o dictó la resolución recurrida;
- b) Recurso de apelación, durante la etapa de preparación de la elección para impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión o contra los actos y resoluciones del Consejo General del Instituto que resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral; y
- c) Recurso de inconformidad, para objetar los resultados de los

cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores. O la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal que resolverá la Sala competente del Tribunal Federal Electoral en los términos de este Código.

2. Los recursos a que se refiere el presente artículo podrán ser interpuestos por los partidos políticos, y por los ciudadanos cuando sean incluidos o excluidos indebidamente en el listado nominal de electores, en los términos que señala este Código.
3. Los candidatos podrán participar como coadyuvantes del partido político al cual pertenezcan.

#### ARTICULO 296

1. El escrito de protesta será requisitado de procedencia del recurso de inconformidad, en los casos en que se impugnen los resultados consignados con el acta final de escrutinio y cómputo de las mesas de casilla, por irregularidades durante la jornada electoral.
2. Para el supuesto de la nulidad de la votación recibida en una casilla a que se refiere el inciso b) del artículo 287 de este Código, no se

requerirá el escrito de protesta.

3. El escrito de protesta deberá contener:

- a) El partido político que lo presenta;
- b) La mesa directiva de casilla ante la que se presenta;
- c) La elección que se protesta;
- d) La descripción sucinta de los hechos que se estiman violatorios de preceptos legales que rigen el desarrollo de la jornada electoral;
- e) Cuando se presente ante el Consejo Distrital correspondiente, se deberá identificar, además individualmente cada una de las casillas que se impugnan cumpliendo con lo señalado en los incisos c) y d) anteriores; y
- f) El nombre, la firma y cargo partidario de quien lo presenta.

4. El escrito de protesta deberá presentarse ante la mesa directiva de casilla al término del escrutinio y cómputo o ante el Consejo Distrital correspondiente, dentro de los tres días siguientes al día de la elección.

5. De la presentación del escrito de protesta deberán acusar recibo o razonar de recibida una copia del respectivo escrito los funcionarios de la casilla o del Consejo Distrital ante el que se presentaron.

**ARTICULO 297**

1. Durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles. Los plazos se computarán de momento a momento; si están señalados por días, éstos se considerarán de 24 horas.
2. El cómputo de los plazos se hará a partir del día siguiente de aquél en que se hubiera notificado el acto o la resolución correspondiente, salvo lo dispuesto en el artículo 307.

**ARTICULO 298**

1. En ningún caso la interposición de los recursos suspenderá los efectos de los actos o resoluciones impugnadas.

**Capítulo 2o.****De la competencia, de la capacidad y personalidad****ARTICULO 299**

1. Son competentes para resolver el recurso de aclaración durante los dos años anteriores al proceso electoral ordinario, las Juntas Ejecutivas Distritales.

2. Son competentes para resolver el recurso de revisión durante los dos años anteriores al proceso electoral, según el caso, las Juntas Ejecutivas Distritales, Locales o General del Instituto.
3. Es competente para resolver el recurso de apelación durante los dos años anteriores al proceso electoral la Sala Central del Tribunal.

#### ARTICULO 300

1. Son competentes para resolver el recurso de revisión durante el proceso electoral:
  - a) El Consejo General del Instituto, respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto;
  - b) Los Consejos Locales del Instituto, respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de los órganos distritales del Instituto; y
  - c) Los Consejos Distritales del Instituto, respecto de los interpuestos en contra de los actos o resoluciones de las oficinas municipales del Instituto.
2. Son competentes para resolver el recurso de apelación en la etapa de preparación de la elección, las Salas del Tribunal Federal Electoral

cuando se interpongan:

- a) Contra las resoluciones dictadas por el Consejo General o los Consejos Locales y Distritales del Instituto al decidir sobre los recursos de revisión de su competencia; y
- b) Contra actos o resoluciones del Consejo General del Instituto.

3. Son competentes para resolver los recursos de inconformidad, las Salas del Tribunal Federal Electoral respecto de los interpuestos en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección de diputados de mayoría, senador o Presidente de la República, o se solicite la nulidad en un distrito electoral uninominal para diputado de mayoría relativa, la nulidad de una elección en una entidad para senador o la nulidad del cómputo de circunscripción plurinominal para las listas.

#### ARTICULO 301

1. La interposición de los recursos de revisión, apelación e inconformidad corresponde a los partidos políticos a través de sus representantes legítimos. Los ciudadanos podrán interponer el de revisión o apelación en los casos señalados en este Título.

2. La personalidad de los representantes de los partidos políticos se tendrá por acreditada cuando estén registrados formalmente ante los Consejos del Instituto Federal Electoral, para lo cual se acompañará copia del documento en que conste el registro.
3. De igual manera, se considerarán representantes legítimos de los partidos políticos, para los efectos del presente artículo, los miembros de los Comités nacionales, estatales o municipales correspondientes a la cabecera distrital o sus equivalentes. En estos casos, a su primera promoción deberán acompañar documento en que conste su designación de conformidad con los Estados respectivos.

### Capítulo 3o.

#### De los términos

#### ARTICULO 302

1. Los recursos de revisión y apelación deberán interponerse dentro de tres días contados a partir del día siguiente en que se tenga conocimiento o se hubiese notificado el acto o la resolución que se recurra.

#### ARTICULO 303

1. El recurso de inconformidad deberá interponerse:
  - a) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que

concluya la práctica del cómputo distrital correspondiente, para objetar los resultados contenidos en el acta respectiva por nulidad de la votación en casilla para la elección de diputados de mayoría relativa y de la presidencial o para solicitar la nulidad de la elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal;

b) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluyan los cómputos de entidad federativa, para impugnar los resultados consignados en el acta respectiva por nulidad de la votación en una o varias casillas de uno o varios distritos y para solicitar la nulidad de la elección de senador; y

c) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente de que concluyan los cómputos de circunscripción plurinominal, para solicitar la nulidad de resultados consignados en el acta respectiva, por haber mediado dolo o error en el cómputo y esto sea determinante para el resultado de la elección de diputados por el principio de representación proporcional en la circunscripción.

2. En todos los casos se deberán identificar las impugnaciones que se formulan a los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y de entidad federativa así como, individualmente, las votaciones

de las casillas que se pretenden sean anuladas de las elecciones de diputado de mayoría, senador o Presidente de la República y en su caso, el distrito al que pertenecen.

#### ARTICULO 304

1. En los dos años anteriores al proceso electoral el recurso de aclaración deberá interponerse dentro de los tres días siguientes al que surtió efectos el acto o resolución o del vencimiento del plazo a que se refiere al artículo 151 de este Código, sin que haya dado respuesta el órgano correspondiente del Instituto.
2. En los dos años anteriores al proceso electoral, los recursos de revisión y apelación se regirán por las reglas que tienen establecidas para el proceso electoral.

#### Capítulo 4o.

#### De las notificaciones

#### ARTICULO 305

1. Las notificaciones se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto o resolución a notificar, salvo disposición expre

sa de este Código.

2. Los estrados son los lugares destinados en las oficinas de los órganos del Instituto y de las Salas del Tribunal Federal Electoral, para que sean colocadas para su notificación copias del escrito de interposición del recurso y de los autos y resoluciones que le recaigan.

#### ARTICULO 306

1. Las notificaciones personales se harán al interesado a más tardar el día siguiente de que se dio el acto o se dictó la resolución. Se entenderán personales, sólo aquellas notificaciones que con este carácter establezca el presente Código.
2. Las cédulas de notificación personal deberán contener: la descripción del acto o resolución que se notifica, lugar, hora y fecha en que se hace y el nombre de la persona con quien se atiende la diligencia. En caso de que ésta se niegue a recibir la notificación, se hará constar esta circunstancia en la cédula.

#### ARTICULO 307

1. El partido político cuyo representante haya estado presente en la sesión del órgano del Instituto que actuó o resolvió, se entenderá automáticamente notificado del acto o resolución correspondiente para todos

los efectos legales.

#### ARTICULO 308

1. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión serán notificadas de la siguiente manera:

- a) A los partidos políticos que no tengan representantes acreditados, o en caso de inasistencia de éstos a la sesión en que se dictó la resolución, se les hará personalmente en el domicilio que hubiera señalado o por estrados;
- b) Al órgano del Instituto cuyo acto o resolución fue impugnado, se les hará por correo certificado o personalmente. Con la notificación se anexará copia de la nueva resolución; y
- c) A los terceros interesados, por correo certificado.

#### ARTICULO 309

1. Las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral, recaídas a los recursos de apelación, serán notificadas a los Consejos del Instituto correspondientes, así como a quien haya interpuesto el recurso, y en su caso a los terceros interesados, por correo certificado o por telegrama o personalmente, a más tardar al día siguiente de que se pronuncien.

2. A los órganos del Instituto cuyo acto o resolución fue impugnado, junto con la notificación le será enviada copia de la resolución.

#### ARTICULO 310

1. Las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral recaídas a los recursos de inconformidad, serán notificadas:
  - a) Al partido político que interpuso el recurso y a los terceros interesados, mediante cédula colocada en los estrados de la Sala, a más tardar el día siguiente de que se dictó la resolución; la cédula se acompañará de copia simple de esta última; y
  - b) Al Consejo General del Instituto, y a los Colegios Electorales respectivos por conducto de la autoridad competente, la notificación se hará mediante oficio, acompañado de copia certificada del expediente y de la resolución. Esta documentación se entregará a más tardar dentro de las 48 horas siguientes a la fecha de la resolución, en sus respectivos domicilios.

#### ARTICULO 311

1. No requerirán de notificación personal y surtirán sus efectos al día siguiente de su publicación o fijación, los actos o resoluciones que se hagan públicos a través del Diario Oficial de la Federación o los

diarios o periódicos de circulación nacional o local, o mediante la fijación de cédulas en los estrados de los órganos del Instituto y las Salas del Tribunal o en lugares públicos, en los términos de este Código.

#### Capítulo 5o.

##### De la partes

#### ARTICULO 312

1. Serán partes en el procedimiento para tramitar un recurso:
  - a) El actor, que será quien estando legitimado en los términos del presente Código lo interponga;
  - b) La autoridad, que será el órgano del Instituto que realice el acto o dicte la resolución que se impugna; y
  - c) El tercero interesado, que será el partido político que tenga un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

#### Capítulo 6o.

##### De la improcedencia

#### ARTICULO 313

1. Los órganos del Instituto que sean competentes y las Salas del Tribu-

nal Federal Electoral podrán desechar de plano los recursos notoriamente improcedentes.

#### ARTICULO 314

1. En todo caso se entenderán como notoriamente improcedentes, y por tan to serán desechados de plano, todos aquellos recursos en que:
- a) No conste la firma de quien los promueva;
  - b) Sean promovidos por quien no tenga personalidad o interés legítimo;
  - c) Sean presentados fuera de los plazos que señala este Código;
  - d) No se ofrezcan las pruebas correspondientes, o no se aporten en los plazos señalados por este Código, salvo que por razones justificadas no obren en poder del promovente;
  - e) No se hayan presentado en tiempo los escritos de protesta o no reúnan los requisitos que señala este Código para que proceda el recurso de inconformidad; y
  - f) No se señalen agravios o los que expongan manifiestamente no tengan relación directa con el acto, resolución o resultado de la elección que se pretende combatir.

## CAPITULO V

### OTORGAMIENTO DE GARANTIAS EN MATERIA ELECTORAL

#### 5.1 Antecedentes en el Derecho Mexicano

Antes de entrar al estudio del tema central que nos ocupa, considero conveniente hacer una breve referencia a nuestra tradición constitucional en materia político-electoral, partiendo de la Constitución de Cádiz de 1812, por haber sido la primera Carta Fundamental que formalmente estuvo en vigor en México. Conforme a este ordenamiento jurídico las elecciones de los representantes de la población española, entre la que se incluía obviamente a la Nueva España por formar parte del reino, eran calificadas por los propios representantes, lo que significa que desde la Constitución Gaditana se estableció el sistema de autocalificación en materia electoral, sin posibilidad de impugnación posterior. Este antecedente fue adoptado por casi la totalidad de los ordenamientos jurídicos previos que han estado en vigor en México, incluyendo la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las reformas transitorias que posteriormente se analizan.

#### REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1977

Congruente con la tradición jurídica nacional, en el contexto original

del artículo 60 de nuestra vigente Constitución se dispuso expresamente que "cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas las resoluciones será definitiva e inatacable".

Por su parte, el artículo 54 Constitucional y el 9o transitorio de la misma Constitución, dispusieron que la regulación de los procedimientos electorales quedaba como función propia de las leyes reglamentarias que debía expedir con posterioridad el Poder Legislativo constituido, lo que se hizo en su oportunidad, iniciándose la historia de la Legislación Electoral Mexicana moderna con la Ley Electoral Mexicana moderna con la Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario, que promulgó Don Venustiano Carranza el 6 de febrero de 1917.

Abandonando la tradición del sistema de autocalificación electoral, enmarcado en el programa denominado "Reforma Política", en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de diciembre de 1977, se publicó el Decreto de Reformas Constitucionales, entre las que cabe destacar las relativas al artículo 60 y, fundamentalmente, la adición de un párrafo en el que se estableció lo siguiente: "PROCEDE EL RÉCURSO DE RECLAMACION ANTE LA SUPREMA

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL COLEGIO ELECTORAL DE LA CAMARA DE DIPUTADOS."

En este apartado omito hacer comentario alguno al respecto, por ser materia del párrafo siguiente.

Dada la inquietud que entre políticos, juristas, postulantes del derecho y funcionarios judiciales, despertó este controvertido recurso de reclamación, con el transcurso del tiempo se consideró oportuno analizar la cuestión, a fin de tomar la decisión más prudente conforme al criterio autorizado de quienes dejaran escuchar su voz, ya que defender la subsistencia de ese recurso o para pugnar por su derogación, no sin tener presente la necesidad de sustituirlo por otros medios que garantizara a los ciudadanos la legalidad de los procedimientos electorales realizados para la renovación de los poderes federales.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1986

Partiendo de la inquietud que ha quedado mencionada con antelación, el Ejecutivo Federal tomó la iniciativa de organizar una serie de audiencias públicas sobre la necesaria renovación política, tomando en consideración de manera fundamental la participación ciudadana, con el objeto de renovar las instituciones para adaptarlas a la realidad y proyectarlas hacia nuevas metas.

La citada facultad del Poder Judicial Federal como poder que es, lo convierte en el guardián del orden Constitucional y del imperio de la Constitución Política Mexicana, frente a los actos del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del mismo Judicial al invalidar con carácter de obligatoriedad tales actos de dichos poderes, que de no cumplir, se les sancionará en los términos de lo previsto en la fracción XVI del artículo 107 Constitucional.

Si en materia política a la Suprema Corte se le priva de la obligatoriedad que a sus decisiones corresponden y la somete a los otros poderes, ya no estará actuando como el máximo intérprete de la Constitución y en consecuencia es conveniente modificar la Constitución en los artículos 60 y 97 para el efecto de suprimir la intervención que se le da a la Suprema Corte de Justicia en lo relativo a la política electoral.

Don Ignacio L. Vallarta apuntaba "El Amparo no es una arma política para herir a sus enemigos, jueces que han querido derogar una Ley Electoral."

Sostenía Vallarta "Nuestra Suprema Corte es el final intérprete de la Constitución, el tribunal que pronuncia la última palabra en todas las cuestiones constitucionales que pueden revestir la forma judicial, sea quien fuere la autoridad que esas cuestiones haya decidido; así es que a

aquel alto tribunal vienen por vía de amparo aún las sentencias ejecutorias de los tribunales locales, cuando se les acusa de haber violado una garantía o de haber invadido el régimen federal".

El amparo no es un medio de carácter político. No deben confundirse los derechos políticos con las garantías individuales, puesto que a través del juicio de amparo no deben analizarse los títulos de legitimidad de las autoridades del Estado; se ha establecido que el Juicio de Amparo es improcedente en materia política y es así que la Suprema Corte se conserva dentro del marco constitucional sin convertirse en un órgano político de acuerdo con la competencia que le da el artículo 103 Constitucional al cuestionarse las leyes, o los actos de autoridad que vulneren las garantías individuales.

Es por ello que estimo que la Suprema Corte no debe tener intervención alguna en materia política electoral porque deja de cumplir con su función excelsa que es la de administrar justicia, velando por el respeto y la observancia del imperio de la Constitución contra cualquier Ley o Acto de Autoridad que la vilen a través de las garantías individuales en su capítulo correspondiente, función que no debe confundirse con el indigno papel que desempeña conforme al artículo 60, cuyos párrafos tercero y

cuarto disponen:

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

Como se ve, la Constitución da injerencia a la Suprema Corte a través del recurso de reclamación para analizar si se cometieron violaciones sustanciales en el proceso electoral y la estimación, opinión o conclusión a la que llegue, la sujetará a la Cámara de Diputados para que éste emita una nueva, la que asumirá o tendrá el carácter de definitiva e inatacable y en consecuencia estará por encima de la Suprema Corte, es decir, de la autonomía del Poder Judicial Federal, la que se pierde y por ello deja de ser el Supremo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desempeñando por virtud del artículo 60 un papel indigno para tan alto Tribunal, además, de tener injerencia en la vida política

del País y pretender desvirtuar su original naturaleza de vigilar que no se conculquen las garantías individuales.

Si la jurisprudencia de la misma Suprema Corte ha establecido la improcedencia del juicio de amparo en contra de la violación a los derechos políticos al estimar que éstos no son garantías individuales, no tiene razón de ser el que subsista este artículo 60 en cuestión y consiguientemente debe suprimirse del mismo la intervención que actualmente se le da a la Suprema Corte de Justicia \*

Además, de que resulta incongruente, que la Suprema Corte acepte que a sus decisiones se le prive del carácter de obligatoriedad y las someta a la Cámara de Diputados y que ésta las califique o las deseche.

Los derechos del ciudadano son de índole política y la jurisprudencia no los respeta como algo permanente e inherente al hombre, esto sólo es exclusivo de las garantías individuales.

Don Emilio Rabasa coincide en que la Suprema Corte no debe tener injerencia alguna en la materia política al establecer lo siguiente: "El Poder Judicial

---

\* Semanario Judicial de la Federación ap. al Tomo CXVIII tesis 345, Tesis 89 de la compilación 1917-1965 y tesis 87 de apéndice 1975 Materia General.

663.

no debe ni puede nunca resolver sobre negocios de la política, es decir, sobre los medios, que el Ejecutivo o el Legislativo adopten para la marcha y las actividades del país. La elección de tales medios es propia de aquellos poderes: su elección y su empleo constituyen la política de un Gobierno y la injerencia del judicial en tales asuntos sería una intrusión invasora e intolerable". \*\*

Por otra parte del artículo 97 Constitucional en su párrafo tercero, dice: "La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión.

Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

Faculta a la Suprema Corte para practicar de oficio averiguación de hechos que constituyan violación al voto público cuando se ponga en duda la legalidad del proceso de alguno de los Poderes de la Unión. Después de realizado esto lo hará llegar oportunamente a los órganos competentes".

---

\*\* El Juicio Constitucional, p. 198

Aquí se corrobora lo expuesto anteriormente en que la Suprema Corte se despoja de su carácter de Supremo Tribunal del País al someterse a los "órganos competentes" sea la Cámara de Senadores o de Diputados para que éstos resuelvan en definitiva.

La Suprema Corte conforme al artículo 97 desempeña el papel de Agente del Ministerio Público como investigador haciendo las veces de policía, función que propiamente no es indigna, pero sí para nuestro más alto Tribunal del País, puesto que su naturaleza misma es el de sancionar cualquier Ley o acto de las autoridades que atenten en contra de las garantías individuales que establece la misma Constitución.

Al respecto el distinguido Maestro Dr. Ignacio Burgoa afirma "La simple averiguación de violaciones a las garantías individuales o al voto público, sin que la Suprema Corte pueda emitir ninguna decisión sobre los resultados que obtenga, no implicaría a lo sumo, sino una mera conducta moral que pudiere influir o no en el ánimo de las autoridades competentes para dictar las resoluciones compulsorias que procedan. En otras palabras, en el caso de que dicho Tribunal constatará la comisión del delito de violación a garantías individuales, no podría ejecutar contra sus

autores la acción penal pues ésta es de la exclusiva incumbencia del Ministerio Público. Por otra parte, si la Corte determinara que se violó el voto público y que en su concepto existiese duda sobre la legalidad del proceso de elección de los integrantes del Congreso de la Unión o del Presidente de la República, sólo se concretaría a hacer llegar los resultados de la investigación correspondiente a los órganos competentes para decidir lo que proceda, es decir, la Cámara de Senadores o a la de Diputados.

Concluye inútil e ineficaz la facultad investigatoria con que en ambos casos se inviste al máximo Tribunal del País, el cual no debe tener injerencia por modo absoluto en materia política. \*

Para concluir, estimo que es conveniente crear un Tribunal Federal Electoral con Salas Regionales en los Estados para que a dichos tribunales les sean atribuidas las funciones que actualmente desempeña la Suprema Corte de Justicia conforme a los artículos 60 y 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

---

\* Derecho Constitucional Mexicano, p. 829.

## TEXTO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL 1986

Como consecuencia del movimiento de renovación política, promovido por el Ejecutivo Federal, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de diciembre de 1986 se publicó el Decreto de Reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre las cuales cabe destacar, para el objeto del presente trabajo, las relativas al artículo 60, para quedar conforme al texto siguiente:

"ARTICULO 60.- Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal será obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán

el carácter de definitivas e inatacables".

### CODIGO FEDERAL ELECTORAL

En cumplimiento a lo dispuesto por el transcrito artículo 60 Constitucional, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1987, en cuyo Libro Octavo se instituyó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, señalándose su integración y funcionamiento, quedando establecida su competencia en el propio Código y fundamentalmente en su Libro Séptimo.

### COMPETENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal es competente para conocer en términos Electorales, de dos recursos, que son: el de apelación en la fase preparatoria de las elecciones y el de queja durante la etapa posterior a la jornada electoral.

En el primero de ellos, cuya procedencia se establece en contra de lo que resuelvan los organismos electorales en los recursos de revocación y de revisión, lo que determina el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, conforme al artículo 60 Constitucional, reviste el carácter de definitivo

e inatacable y, en consecuencia, en contra de la resolución de este Tribunal ya no procede ningún recurso o medio de defensa legal ordinario y mucho menos el juicio de amparo. En esta forma se evita el enfrentamiento del Poder Judicial Federal con los otros dos poderes, por lo que considero muy sana y sabia la reforma de que fue objeto la Constitución.

El mismo artículo 60 Constitucional le reserva a los Colegios Electorales de cada Cámara la calificación de las elecciones, en última instancia y definitiva. El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, se concreta a vigilar el cumplimiento de la Ley, mediante el conocimiento y resolución de los recursos de queja que se promuevan ante él en contra de los resultados consignados en las actas de cómputo distrital.

#### LA MATERIA POLITICO ELECTORAL Y EL JUICIO DE AMPARO

Ha sido tradición profundamente arraigada en nuestro medio jurídico que el Juicio de Amparo debe ser improcedente para resolver controversias de contenido político-electoral. Al respecto cabe citar el pensamiento del ilustre Jurista Don Ignacio L. Vallarta, quien afirmaba que:

"No se necesita entrar en muy largas consideraciones para persuadirse de

La coordinación de estas audiencias públicas fue encomendada a la Secretaría de Gobernación, y en especial a su Titular, el Licenciado Manuel Bartlett Díaz.

Al corresponder su turno al Distrito Federal tuve el honor de ser invitado como expositor, oportunidad que hice propicia para sostener ante la opinión pública mi particular punto de vista respecto al pluricitado recurso de reclamación, presentando al efecto la ponencia que transcribo a continuación.

"DEBE SUPRIMIRSE CONSTITUCIONALMENTE LA COMPETENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA MATERIA POLITICO-ELECTORAL"

En dicho trabajo sustenté lo siguiente: (119)

"Los artículos 103, 104, 105 y 106 de la Constitución otorgan facultades a los Tribunales de la Federación para dirimir las controversias jurídicas a que tales preceptos se refieren, fundamentalmente contra Leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales en cuya tarea la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de su competencia desempeña la función estrictamente jurisdiccional, o sea, la que consiste en decir el derecho. Esta importante función jurisdiccional es evidentemente distinta y debe ser absolutamente ajena a toda cuestión política.

---

(119) Obra citada, Elías Musi, Edmundo. Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. p. 134.

que se desnaturaliza el Poder Judicial cuando se ingiere en las cuestiones políticas o administrativas. Los Tribunales no pueden, no deben hacer más que administrar justicia, aplicando a esta cada caso la Ley preexistente: Si en lugar de estar limitada su competencia a llenar esa alta misión, se les faculta, no para que den a cada uno lo que es suyo, sino para que contenten los intereses del partido, para que satisfagan las exigencias transitorias de la conveniencia, el Poder Judicial pierde la majestad de sus funciones y el orden público queda subvertido desde sus cimientos. Rudimentales, casi vulgares, como lo son, estas nociones sobre la naturaleza de ese Poder, ellas han sido elevadas hasta la altura de una máxima fundamental del derecho público, desde que Montesquieu demostró científicamente la necesidad de la División de Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, desde que por unánime consentimiento las constituciones modernas reconocen y consagran la verdad demostrada por ese publicista de que "no hay libertad posible si el Poder Judicial no está separado del Legislativo y del Ejecutivo". Y hay que reconocer como necesaria consecuencia de esa máxima, que desaparece de hecho tal División de Poderes, cuando uno usurpa las funciones de otro, cuando aquél ejerce las atribuciones de éste... por razones tan decisivas se ha demostrado que el Poder Judicial no puede conocer de cuestiones políticas, sino sólo de

controversias susceptibles de asumir las formas jurídicas...". \*

No obstante la inexistencia de una disposición que expresamente hiciera improcedente el Juicio de Amparo en materia político-electoral, la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido en el sentido de negar la procedencia de este medio cuando el quejoso aduce la violación de derechos políticos y no de garantías individuales, naturaleza jurídica ésta de la que no gozan los precitados derechos.

Por ser claramente ilustrativa del criterio antes enunciado, a continuación se transcriben dos tesis jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"DERECHOS POLITICOS: la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

"Quinta Epoca:

"Tomo III, Pág. 1312.- Villa García, vecinos de.

Tomo IV, Pág 862.- Heredia Marcelino

Tomo IV, Pág. 1135.- Guerra Alvarado José y Coags.

Tomo VI, Pág. 463.- Orihuela Manuel y Coags.

Tomo VII, Pág. 941.- Ayuntamiento de Acayucan".

---

\* Cuestiones Constitucionales, Tomo Tercero, Págs. 245-247.

"DIVISION POLITICA, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN CUESTIONES DE.- Es improcedente el amparo que se expida contra el decreto de una legislatura, relativo a una división territorial, pues el acto reclamado en tal caso, es una cuestión netamente política, sustraída al juicio de garantías.

"Quinta Epoca:

"Tomo XX, Pág. 311.- Ayuntamiento de Hueyapan, Veracruz.

"Tomo XXI, Pág. 2325.- Ayuntamiento de Indé.

"Tomo LXI, Pág. 3982.- Cruz Ismael.

"Tomo LXV, Pág. 1337.- Corporación Municipal de la Villa de Alojuca

"Tomo LXXIII, Pág. 1863.- Ayuntamiento de San Nicolás".

Este criterio reiteradamente sostenido de que el Juicio de Amparo sólo procede en contra de leyes o de actos de autoridad violatorios de garantías individuales y no en contra de actos que vulneren derechos políticos está incorporado actualmente al texto expreso de la Ley de Amparo, que en su artículo 73 fracción VII establece literalmente que:

"Art. 73. El juicio de amparo es improcedente.

VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral".

Como antecedente de esta disposición debe señalarse, que antes de las reformas vigentes a partir de 1988, las fracciones VII y VIII del propio artículo, establecían la citada improcedencia en los términos siguientes:

"Fracción VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los Presidentes de Casillas, Juntas Computadoras o Colegios Electorales en materia de elecciones.

"Fracción VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente".

Tampoco procede el juicio de amparo en contra del Código Federal Electoral, toda vez que se trata de una ley heteroaplicativa que, para los efectos del amparo, requiere de un acto de aplicación posterior a su promulgación y como en contra de este acto no procede el juicio de garantías, según ha quedado precisado con antelación, es obvio que tampoco será procedente el amparo contra leyes, para poder cuestionarla constitucionalidad del Código que se comenta, evitándose así el enfrentamiento

del Poder Judicial Federal con los otros poderes.

Por otra parte, la improcedencia del juicio de garantías en materia política deriva del texto del artículo 60 Constitucional actualmente en vigor, conforme al cual, las resoluciones que emita el Tribunal de lo Contencioso Electoral y las emanadas de los Colegios Electorales de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores tienen el carácter de definitivas e inatacables, incluyendo esta inatacabilidad de pluricitado juicio de amparo.

Este criterio ha sido confirmado por las recientes resoluciones emitidas por el Poder Judicial Federal en los amparos interpuestos por el PARTIDO ACCION NACIONAL, al decidir que son notoriamente improcedentes, tanto legal como constitucionalmente.

Para finalizar quiero citar el comentario hecho por el distinguido constitucionalista mexicano, Don Felipe Tena Ramírez, quien textualmente afirma en las páginas 554 y 555 de su obra Derecho Constitucional Mexicano, lo siguiente:

"En cuanto a la posibilidad de que la Corte intervenga en el sufragio para purgarlo de sus vicios ancestrales, la opinión pública bien orientada tendrá que renunciar a pedirlo.

"El fraude electoral, que hincó sus raíces en lo más íntimo de nuestra historia, desencadenó en otro tiempo luchas armadas y suscita todavía pasiones violentas. Lo poco que el Poder neutral, por excelencia, alcanzara a hacer para extirpar esas raíces, no compensaría el previsible quebranto de su neutralidad, que constituye su razón de ser y su única fuerza. Si la Corte interviniera en la política electoral con intención de sanarla, podría contraer la enfermedad, pero no curarla. CON SU INTERVENCIÓN...LA POLÍTICA NO TIENE NADA QUE GANAR, PERO LA JUSTICIA SI TIENE MUCHO QUE PERDER".

## 5.2 Leyes Reglamentarias

Durante décadas el desenlace de la contienda electoral fue absolutamente previsible. La verdadera pugna por el poder se efectuaba dentro del propio partido gobernante, intereses contrapuestos y antagónicos se conciliaban en una negociación que, una vez establecida volvía invulnerable. Los resultados eran contundentes: El PRI avasallaba a sus adversarios y reforzaba su hegemonía luego de cada disputa por la Presidencia de la República, el Congreso Federal, las gubernaturas, las diputaciones locales y alcaldías, empero, llegó el momento en que tal situación hizo crisis y

todo empezó a cambiar, a tal grado, que, en las elecciones de hace dos años, el PRI perdió la mitad de sus votantes. Como nunca, el sufragio se escindió y puso de manifiesto que una honda y acelerada mutación estaba en marcha, la cual obligaba no sólo a una revisión crítica del cuerpo priísta, sino también del estado y de todo su sistema político. Hasta antes de 1977 las leyes electorales arbitraban una contienda prácticamente inexistente; muy pocos eran los intereses en pactar reglas reales para una competencia ficticia. Fue hasta después del movimiento de 1968 y de los efímeros aunque traumáticos conatos de guerrilla acaecidos a principios de los setentas, que las normas electorales empezaron a ser reformuladas. Se legitimó, con la expresión de entonces, "la lucha de los contrarios"; de ese modo el país fue capaz de mitigar contradicciones e intentó resolverlas mediante una reforma legal real. La aparición de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales constituyó un sólido avance, pero muy pronto mostró insuficiencias, las cuales trataron de ser cubiertas más tarde por el Código Federal Electoral. Recientemente se ha hecho otro ordenamiento, luego de introducir reformas a la Constitución en octubre de 1989.

Los aspectos e implicaciones más relevantes de esta nueva ley son los siguientes:

- a) Habrá un nuevo padrón electoral, al que tendrán acceso vía computadora todos los partidos políticos, ello constituye un avance definitivo ya que el listado de electores que se había venido usando contenía fallas terribles. El nuevo instrumento será hecho a los ojos y con las manos de todos, si a esto se suma que en adelante se dispondrá de un registro ciudadano, se podrá entender el salto cualitativo que se ha dado. Dejando atrás lo artesanal y lo ambiguo, podrá accederse al terrero de la objetividad absoluta: las múltiples y reiteradas denuncias sobre un padrón que era tierra de nadie y materia de viva discordia (sería conveniente que las nuevas credenciales de elector incluyeran la foto respectiva; hay dificultades en cuanto 1991 y es compromiso para 1994 que todas las credenciales lleven todo).
- b) Las casillas serán el territorio de definición. Abajo y no arriba se resolverá siempre quién gana y quién pierde. Esto entraña un cambio profundo ya que por vez primera una legislación apela al sentido común: cree que resuelven mejor los millones de funcionarios de las casillas, los cuales toman decisiones a tiempo en los lugares donde ocurren los hechos, y no unos cuantos funcionarios que se reúnen lejos y a destiempo. Ningún funcionario de casilla podrá ser dirigente

de partido en ningún nivel. Todos serán producto de un sorteo y deberán haber llevado un curso de capacitación electoral. El viejo boticario y la avanzada profesora que siempre estaban al frente de las casillas serán jubilados.

Cumplieron ya su ciclo, se abre un tiempo nuevo y se exigen prendas de imparcialidad y de idoneidad.

- c) Resultados sin demora, tardamos demasiado en darnos cuenta de nuestra tardanza, pero al fin rectificamos el rumbo y vamos ya a la información pública de los resultados preliminares de la elección. Nada hace tanto daño como un intervalo amplio carente de información, aunque sea parcial, pero suministrada por las autoridades, las horas y los días que transcurran sin nada se poblaron siempre de rumores dañinos, de verdades a medias, de fantasías sin término. La verdad a tiempo es el único antídoto contra el escepticismo.

Informar al público sin demora por encima del silencio ominoso, es evitarle recaídas drásticas al sistema, y es también evitarnos peligros innecesarios.

- d) La sociedad entra al órgano electoral superior. Resultaba imposible acceder a la solicitud de que el gobierno se hiciera a un lado de las elecciones. Sería ir contra la lógica y hacer a un lado una obligato-

riedad constitucional. Sin embargo ahora a través de seis magistrados de prestigio público reconocido, la sociedad tendrá intervención directa en la conducción de las elecciones. También intervendrán los partidos mediante una representación ponderada. Y así podrá cumplirse esta irrenunciable atribución estatal de organizar los comicios. Desconocemos aún como será recibida esta novedosa participación de los seis agentes encargados de asegurar la objetividad, pero sin duda su influencia será bienhechora.

- e) Nuevo tribunal electoral. Mejor estructurado que el tribunal de la pasada elección, el Tribunal Federal Electoral trabajará descentralizadamente, contará con más tiempo para tomar sus decisiones, ponderará nuevos elementos probatorios y tendrá decisiones eficaces, vinculatorias ya que sólo las dos terceras partes del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados podrá modificarlas. Lo más importante es que sus miembros son peritos en asuntos jurídicos y tienen respetabilidad no impugnada.
- f) Se crea un servicio profesional electoral. Esto significa que habrá un personal de carrera apto para manejar los procesos electorales federales. No será una guardia de alquimistas, ni un simulado refugio de aprendices de brujo. México no consecuentaría ya nuevas formas que

persigan lo que ya casi ha sido erradicado.

El afán de torcer el brazo a los electores, de dar gato por liebre antes, durante o después de una jornada electoral, precisamente por ello la nueva ley establece un catálogo de delitos electorales. Habrá que aplicar penas ejemplares a quienes de un modo u otro pretendan alterar la voluntad popular.

No hay expresión más grosera que la del supuesto "fraude patriótico" nadie, mucho menos el país, necesita del fraude; ni lo quiere ni lo merece. El país va a cambiar o, mejor dicho, seguirá cambiando radicalmente en los próximos años e incluso, aún en los próximos meses. Es un alud incontenible este cambio que asume múltiples expresiones. Sin embargo, qué difícil resulta entenderlo, visualizarlo, armonizarlo. Pero no existe otro cambio no se pierda o se desvirtué".

Algunas cosas no las acabamos de entender por más evidentes que parezcan otras no las queremos comprender porque nos resultan adversas, y otras más resultan ininteligibles porque desbordan nuestros esquemas e inutilizan los aparatos de medición de los cuales nos auxiliábamos para tomar el pulso a la realidad.

El partido en el poder pugnará porque esta nueva ley adquiera vigencia y norme las nuevas prácticas democráticas. Dicho compromiso debiera ser suscrito por todos los protagonistas del juego político. El ocasional

triumfalismo de algunos militantes priistas daña nuestra organización pero la desmesura y el alegato infundado de algunos opositores lesiona a la sociedad.

### 5.3 Suprema Corte en Materia Electoral y Jurisprudencia de la Corte.

Tradicionalmente se ha sostenido que es un error del sistema mexicano, el que sean presuntos Diputados y Senadores quienes califiquen sus propias elecciones y se extiendan sus constancias de triunfo. La crítica tiene su raíz en el principio de que, como son más los Diputados electos del P.R.I. éstos se unen, se alían y se defienden mutuamente, en virtud de que abrazan la misma bandera y son correligionarios de una causa común.

Sin embargo, el ataque no tiene razón de ser, sobre todo por lo que se refiere a la Reforma Política de 1977, ya que dejó claramente asentado un nuevo sistema para darle credibilidad al proceso de calificación de elecciones.

En la reforma mencionada, se dispuso que para calificar las elecciones,

de los 400 presuntos Diputados que integrarían la Cámara, 100 formarían el Colegio Electoral para revisar, estudiar y en su caso entregar las credenciales de mayoría. Para seleccionar a estos 100, se elegirían 60 de mayoría y 40 de los partidos minoritarios que hubiesen obtenido mayor número de votos.

Esta disposición, como se puede apreciar, concedió una sobre representación a las minorías con relación a las mayorías; es decir, que de 300 diputados de mayoría se escogerían 60 y, de 100 electos por representación proporcional, 40; de lo que resulta un 20% y 40% respectivamente, otorgándose así a las minorías, mayor posibilidad de participación en el juego ideológico de la calificación de elecciones.

También, se estableció un recurso, el de reclamación consistente en objetar los dictámenes del Colegio Electoral, cuando éste emitiera resoluciones aduciendo que hubo violación del voto público o anomalías en el proceso electoral. De ahí que quien resultara o se sintiera agraviado por las decisiones de una primera instancia, podía interponer un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, organismo que

debía intervenir y determinar a favor o en contra respecto al fallo inicial del Colegio Electoral.

Pero si analizamos detenidamente la Reforma Política, específicamente lo relativo al Párrafo Cuarto del Artículo 60 Constitucional que a la letra dice: "Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable" se desprende que los fallos del Tribunal no son definitivos.

De ahí que el Colegio Electoral o la Cámara ya constituida podrían apearse o no a la declaración de la Suprema Corte de Justicia, demostrándose así, la ineficacia parcial o total del recursos de reclamación.

COLEGIO ELECTORAL. La instauración del Colegio Electoral, cuyos integrantes llevan a cabo la autocalificación de las elecciones, es un avance de nuestro sistema político, que si bien es cierto no es perfecto, la historia nos ha demostrado que es perfectible.

¿Quién hace las elecciones? El Gobierno, cierto, pero el Gobierno legal-

mente constituido, quien posee los elementos, ingredientes y mecanismos necesarios para hacer frente a las grandes necesidades que un proceso electoral lleva implícito y el Gobierno emana del pueblo y en el pueblo reside la soberanía nacional.

¿Quién califica las elecciones? El pueblo ¿por qué?, porque el pueblo está representado por los Diputados, que aunque se critique que son al mismo tiempo Juez y Parte, son los únicos que pueden y deben sancionar la regularidad o irregularidad de un proceso político electoral.

Mucho se ha dicho y se ha escrito, y así lo hemos anotado en Capítulos precedentes, que bajo el principio de la División de Poderes y de Funciones, unos deben dictar las leyes, otros deben ejecutarlas y otros más juzgarán su vigencia.

En el caso del Colegio Electoral, no se trata de votar leyes, ni de juzgar leyes, mucho menos de ejecutarlas. Se trata simplemente de calificar la validez o invalidez de una jornada política bajo la sustentación de un ordenamiento, que podríamos justificar como normal y, como tal, compete a un determinado Poder interpretar la aplicación del orden jurídico.

Pero algo muy distinto es el orden jurídico al orden político, aunque permanezcan estrechamente vinculados (uno es de fondo y otro es de procedimiento). De ahí que sean los propios Diputados, la Cámara misma, erigida en Gran Colegio Electoral, como corresponde a una sociedad democrática, quien resuelva el enfrentamiento de opiniones, así como la oposición de intereses surgidos de una sociedad plural.

Todos los problemas que atañen a una sociedad democrática, pueden ser resueltos siempre y cuando se respeten los principios de igualdad, equidad y justicia, que son la condición misma de nuestra libertad. En esta particularidad, la que siempre observa el Colegio Electoral, sin necesidad de que sus dictámenes pasen a una instancia superior, o de que el recurrente se vea en la obligación de convertir un problema político en problema jurídico, o viceversa.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. El Artículo 97 de la Constitución Política reformada en diciembre de 1977, en su Párrafo Cuarto establece: "La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la

legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes".

Este precepto, en adición al Artículo 60 que ya vimos por separado es decir, la existencia del recurso de reclamación para impugnar la calificación del Colegio Electoral, constituyeron en cierta forma salvaguarda y garantía al voto público.

El ejercicio de esta facultad limitaba a la Suprema Corte de Justicia sólo al exámen de la legalidad de la elección y, la resolución que de ella emanara, no implicaba un cuestionamiento a la investidura de los integrantes de los otros dos poderes, ni fue base para analizar la competencia de origen de los mismos.

No se trataba de que la Suprema Corte apareciera convertida en un simple o trascendental órgano de anulación, (en caso de constatar la existencia de irregularidades en el proceso electoral), sino que su intervención se concretaba al esclarecimiento de posibles violaciones, lo cual se haría del conocimiento de los órganos electorales competentes para que en

consecuencia procedieran.

Esta nueva atribución, a nuestro juicio, significaba la injerencia de un Poder en los asuntos de otro; no obstante que guardaba el equilibrio de los Poderes Federales como un medio de control horizontal con el objeto de preservar el orden institucional.

Sin embargo, la funcionalidad no tenía gran trascendencia, ya que la Suprema Corte únicamente analizaba, estudiaba y examinaba, pero no decidía con carácter definitivo, lo que venía a minimizar en cierta forma su trascendencia de funciones.

Algunos partidos políticos hicieron uso del derecho de reclamación y presentaron sus casos a la Suprema Corte, pero gran número de expedientes fueron rechazados en virtud de que carecían de los elementos necesarios contemplados en la L.F.O.P.P.E. y tampoco se ajustaban a los plazos y términos que exigía el ordenamiento.

De esta forma, podemos concluir que la Suprema Corte cumplió su papel en forma intrascendente, y que las facultades que le concedía la Constitu-

ción en materia político-jurídica, distaban mucho de ser funciones verdaderamente jurisdiccionales.

**Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación**

Al interpretar las disposiciones constitucionales correspondientes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente Tesis de Jurisprudencia, en torno a la cual ha girado su criterio permanente hasta la actualidad.

**DERECHOS POLITICOS:** La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales.

**QUINTA EPOCA:**

Tomo III, Pág. 1312.- Villa García, vecinos de.

Tomo IV, Pág. 862.- Heredia Marcelino

Tomo IV, Pág. 1135.- Guerra Alvarado José y Coags.

Tomo VI, Pág. 463.- Orihuela Manuel y Coags.

Tomo VII, Pág. 941.- Ayuntamiento de Acayucan

Al hacer los comentarios relativos, el maestro Ignacio Burgoa sostiene que es una "Pseudo-Tesis Jurisdiccional", porque "las ejecutorias que la informan... No concuerdan en sus pronunciamientos resolutivos ni en las cuestiones que respectivamente abordan. Así, las Ejecutorias "Villa García", vecinos de, y "Heredia Marcelino"... Se refiere a la calificación de determinadas elecciones, las ejecutorias "Orihuela Manuel y Coags". Y "Ayuntamiento de Acayuca"... Aluden a casos relacionados con la negativa a registrar credenciales de miembros edilicios y; la ejecutoria "Guerra Alvarado José y Coags"... Se refiere a la procedencia de la suspensión en materia política". (120)

Por lo anterior y en virtud de que la pretendida Tesis de Jurisprudencia se emitió bajo la vigencia del artículo 148 de la Ley de Amparo de 1919, que exigía que todas las ejecutorias se dictaran en el mismo sentido y las antes aludidas son en sentido diverso, concluye el jurista citado, "no hay jurisprudencia ni obligatoriedad".

Si bien la tesis generalmente invocada pudiera no constituir jurispruden

---

(120) Burgoa, Ignacio. El juicio de Amparo, pp. 460-461.

cia, por no haber cumplido con los requisitos previstos en la Ley de Amparo vigente durante los años en que se emitieron las ejecutorias que la informan, también es cierto que este criterio ha sido reiteradamente sostenido dando origen a la diversa Tesis de Jurisprudencia número 378, cuyo texto dice:

DIVISION POLITICA, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO EN CUESTIONES DE: Es improcedente el amparo que se pida contra el decreto de una legislatura, relativo a una división territorial, pues el acto reclamado en tal caso es una cuestión netamente política, sustraída al juicio de garantías.

QUINTA EPOCA:

Tomo XX, Pág. 311.- Ayuntamiento de Hueyapan, Veracruz.

Tomo XXI, Pág. 2325.- Ayuntamiento de Indé.

Tomo LXI, Pág. 3982.- Cruz Ismael.

Tomo LXV, Pág. 1337.- Corporación Municipal de la Villa de Alojuca.

Tomo LXXIII, Pág. 1863.- Ayuntamiento de San Nicolás.

La jurisprudencia que se invoca, señala con toda claridad que el amparo es improcedente cuando se trata de cuestiones netamente políticas, es

decir, cuando el acto reclamado no entraña violación alguna a las garantías constitucionales establecidas en favor del gobernado pues en este último caso, aún cuando se trate de materia política, sí es procedente el juicio constitucional, como también de manera clara e incuestionable ha establecido la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa Tesis de Jurisprudencia que a continuación se cita:

DERECHOS POLITICOS. Aún cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes.

QUINTA EPOCA:

Tomo XIV, Pág. 1109.- Aragón Raymundo y Coags.

Tomo XIV, Pág. 1802.- Alcocer Antonio y Coags.

Tomo XVI, Pág. 92.- Aguirre Esquivel José y Coags.

Tomo XVII, Pág. 748.- Peniche Morales Diego y Coags.

Tomo XVII, Pag. 1509.- Guerra Alvarado José.

Lo anterior significa de manera indiscutible que en contra de todo acto de autoridad que entrañe violación o posible violación a garantías individuales es procedente el juicio de amparo, no obstante que este acto esté directamente relacionado con derechos políticos o en general con la materia política.

Por otra parte, si bien es cierto que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece expresamente la improcedencia del juicio de amparo en materia política, también es verdad que no se debe olvidar la tajante disposición contenida en el artículo 60 de dicha Carta Suprema, en el sentido de que las resoluciones de cada Cámara y al calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que hubiese sobre ellas son de carácter definitivo e inatacables, lo que obviamente incluye al juicio de amparo, que resulta improcedente dada la inatacabilidad de las precitadas resoluciones, lo que significa que la improcedencia está tácitamente contenida en dicha disposición constitucional, que constituye una excepción a lo previsto en la Fracción I del artículo 103 de la misma Constitución.

#### **LEY DE AMPARO:**

La vigente Ley de Amparo reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de fecha 8 de enero de 1936, dispone de manera indubitable en su artículo 73, recogiendo la tesis sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Jurisprudencia, que "Contra las resoluciones o declaraciones de los Presidentes de Casillas, Juntas Computadoras o Colegios Electorales, en materia de elecciones", NO PROCEDE el juicio de amparo (fracción VII).

También es improcedente el juicio de garantías "Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente" (fracción VIII).

Las precedentes causales de improcedencia se justifican porque no existe en estos supuestos violación a las garantías individuales, que "son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados", sino que se trata de derechos políticos que por naturaleza misma son "de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su

ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos.

El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non , a saber: El surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante, en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: Basta que se viva dentro del territorio del República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ella." (121)

Las razones anteriores son las que doctrinalmente justifican el criterio jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya mencionada.

Para finalizar, analizaremos una facultad sui géneresis de la Suprema Corte en atención a lo estipulado en la Carta Magna. Desde la expedición,

---

(121) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. (El Juicio...) pp. 457-458.

la Constitución previó en su artículo 97, la facultad de la Suprema Corte de investigar hechos violatorios del voto público.

Al comentar esta disposición, el maestro Felipe Tena Ramírez <sup>(122)</sup> considera que es una "Defensa subsidiaria de la Constitución", que se podía realizar por decisión espontánea de la Corte o a petición del titular del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del Gobernador de alguna de las Entidades Federativas, que eran los únicos "legitimados para solicitar la intervención de la Suprema Corte.. <sup>(123)</sup> como lo sostuvo el propio Tribunal Supremo en Jurisprudencia publicada en el apéndice 1917-1965 del Semanario Judicial de la Federación.

Ahora bien, como en la práctica la Corte no ha efectuado "motu proprio" este tipo de investigaciones y los sujetos legitimados se han abstenido por regla, de solicitar esta intervención, la atribución que se comenta

---

(122) Burgoa, Ignacio. Ob. Cit. (El Juicio...), pp. 551-555

(123) Fix-Zamudio, Héctor, El Juicio de Amparo, pp. 203-204

ha resultado ineficaz, por lo que "El precepto ha quedado de hecho esterilizado". (124)

Pero lo más grave no es la escasa aplicación práctica de esta disposición, sino el triste papel de "órgano policíaco de investigación" (125) al servicio de autoridades administrativas o legislativas que se confiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, guardián de la Constitución y órgano de control de la constitucionalidad de los otros poderes. Es incuestionable que el mismo Presidente de la República y el propio Congreso de la Unión, pueden ser juzgados por la Corte, cuando algún gobernado aduce que han violado en su perjuicio alguna garantía constitucional y al dictar sus fallos emite verdaderos actos de autoridad, pues son imperativos y coactivos; en cambio, en materia política pierde toda majestad, toda su alta investidura, para convertirse en un simple investigador que emite un dictamen de carácter moral o ético-político carente de toda fuerza obligatoria.

---

(124) Fix-Zamudio, Héctor, Ob. Cit. (El Juicio...), pág. 203 y Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. (Derecho...) pp. 828-832.

(125) Burgoa, Ignacio, Ob. Cit. (Derecho...), pp. 828-832.

La atribución que se comenta le ha sido conferida únicamente por el prestigio y la reputación de sus miembros, lo que lleva a pensar que el resultado de la averiguación realizada ostentaría los sellos de calidad, veracidad, imparcialidad y objetividad que darían base a la ulterior actuación de los organismos electorales o de los Colegios Electorales para calificar el procedimiento de elección, así como la elección misma.

Esta atribución, no es otra cosa que un señuelo para que el más alto Tribunal de la República caiga en la trampa del desprestigio y del ridículo, ubicándolo en la poca edificante situación de gente de averiguaciones políticas, que no puede emitir decisión alguna, sino simplemente rendir un informe jurídicamente ineficaz y políticamente incorrecto, porque la Corte no debe tener injerencia alguna en esta materia.

#### 5.4 El Ilícito Electoral

Sabido es que a los delitos que atentan contra la libertad del sufragio o libre ejercicio de los derechos electorales, se les ha dado diferentes denominaciones, que van desde la muy simplista de "Delitos Electorales", hasta las que pretenden con más rigor científico hacer alusión de modo

preferente a la objetividad jurídica de ellos, esto es, al bien jurídico que resulta vulnerado.

Esta última es la tónica de algunas legislaciones penales y proyectos de carácter avanzado, y en cuanto han preferido optar por el sistema de incorporar estas infracciones a sus códigos, en lugar de diseñarlas en las leyes especiales. Así, es por ejemplo, los Códigos Penales Suizo y Peruano las llaman "Delitos contra la voluntad popular". El Código Penal de Colombia opta por el de "Delitos contra el sufragio". En fin, algún otro ordenamiento penalístico les ha denominado "delitos contra el Derecho Electoral".

Variada ha sido también la ubicación de estos delitos en el clasificado catálogo de los diversos códigos, pues bien se les coloca entre los delitos contra la personalidad del Estado, cual lo hizo el Código Penal Italiano Fascista de 1930; ó entre los que atentan contra la libertad o bien contra las garantías constitucionales. En fin, ya sea que se les coloque entre los que atacan los bienes jurídicos del Estado o entre los que menoscaban la libertad o los derechos políticos de las personas; lo cierto es que las coerciones o fraudes que empañan la pureza y genuinidad de las funciones electorales, implican como ciertamente lo ha señalado Sebastián Soler, que "En un Estado democráticamente constituido,

esa lesión está inferida al principio mismo de soberanía sobre la cual se asienta la organización del Estado".

### SINOPSIS HISTORICA

A modo de trasumo histórico, digamos que, desde el momento mismo en que las formas democráticas permiten a los ciudadanos intervenir y participar en la organización política de los pueblos a través del ejercicio del voto, aparecen también las conductas punibles en materia electoral, que restan sinceridad al sufragio y corrompen el régimen representativo ya en Grecia merecía pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces, castigándose con la misma pena al que vendía el voto o lo compraba.

En la vida jurídica romana, surgen con autonomía destacada, el delito de ambitus o ámbito (Ley de Julia de Ambitu) para significar la venalidad en la obtención del voto y cuya penalidad, si bien al principio fue solamente pecuniaria, alcanzó después la privación de honores e incluso el destierro y la deportación. Aparece después en el derecho histórico, la figura del broglio, alusiva al fraude electoral y a la compra de votos (broglio impropio y broglio propio), hasta llegar al clásico Código Penal Francés de 1810, que ya instituye en sus preceptos las tres formas

específicas de suplantar la voluntad popular; la violencia o coerción, la corrupción y el fraude electoral que lesionan respectivamente, la libertad, la honestidad y la sinceridad del sufragio.

Repasando, bajo el mismo ángulo, nuestro derecho patrio, advertimos que el Código Penal Clásico de 1871 incorporó a su repertorio delictivo los actos punibles objeto de nuestro estudio a los que incluyó entre los atentados contra las garantías constitucionales. En efecto, el título dé cimo, Cap. I de su libro Tercero y en no más de diez preceptos, se contemplan una serie de coerciones y fraudes electorales tipificados con claridad y ordenadamente; resultando de interés destacar que la pena más severa (un año de prisión) se asigna a los atentados contra la libertad de elector, ejercidos con violencia física o moral y en forma tumultuaria.

Del fugaz Código Penal de 1929 quedaron suprimidas las infracciones electorales, quizás tendiendo a que desde el 10 de julio de 1918 y bajo el amparo de nuestra actual Constitución de 1917, se había promulgado la norma electoral que habría de regir nuestra vida política comiciarla durante largo tiempo; así como a la necesidad de acabar con la dispersión y duplicidad legislativa sobre la materia, ya que conjuntamente con los delitos previstos en esa Ley Federal Electoral de 1918, se seguían sub-

sistiendo por disposición expresa de su Artículo 109, las infracciones consignadas en el Código Penal de 1871.

Inspirada en los mismos anhelos democráticos que la anterior Ley Electoral de Madero, tuvo vigencia la referida Ley Electoral de 1918 hasta el año de 1946, en que fue promulgada, con fecha 7 de enero, una nueva reglamentación para el proceso electoral, misma en cuyo capítulo XII intitulado "De las Sanciones", se configuran en forma más ordenada los delitos en materia electoral.

La Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, que substituyó a la anterior consagra también su capítulo décimosegundo al aspecto propiamente punitivo, objeto de trascendentes reformas, en 1952 (Sufragio Femenino) y en 1963 (Diputados de Partido) desde la base constitucional, nuestro proceso electoral llega a tener una nueva reglamentación pues con fecha dos de enero del 1973 se promulgó la Ley Federal Electoral, la cual fue publicada en el Diario Oficial tres días después.

Es indudable que, tanto desde el punto de vista de su técnica legislativa, como en cuanto a su contenido esta Ley Electoral constituye un ordenamiento más avanzado, serio y completo que sus predecesoras y su aspecto punitivo se contempló en el Capítulo II de su Título Séptimo.

En el sostenido procesado de avanzar en el desarrollo y perfección de

nuestras instituciones democráticas, el esfuerzo de los mexicanos por mejorar nuestra organización política cristalizó en modificaciones y adiciones en el año de 1977 a la Constitución General de la República en materia electoral, que se complementaron con la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, las cuales abrieron nuevos cauces a la participación ciudadana y a una integración más completa de la representación nacional, con base en el pluralismo. Se creó el sistema electoral mixto para integrar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los ayuntamientos con miembros elegidos por la mayoría relativa y otros por el principio de representación proporcional. Partiendo de la constitucional, se reglamentó la naturaleza, objetivos y funciones de los partidos permanentemente en los medios de comunicación. Se estableció la modalidad de registro condicionado de los partidos como paso previo a su registro definitivo y se reguló la coalición y fusión de los mismos.

Se instalaron además procedimientos técnicos y censables para mejorar el padrón electoral, si bien la Ley creó los recursos de inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión; la reforma trascendente más importante en este aspecto impugnativo fue el haber instituido en el artículo 60

nuestra Ley Suprema, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, para el caso de violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la clasificación misma.

El que esto escribe tuvo oportunidad de ser ponente en uno de los pocos recursos de reclamación que llegaron al conocimiento del H. Tribunal Pleno.

Por lo que hace el capítulo de sanciones, se concibió más con deseo de confiar en la responsabilidad de todos los destinatarios del proceso electoral, que en intenciones punitivas, esta ley que entró en vigor en diciembre de 1977 tuvo adiciones y reformas importantes en 1981 y en 1982.

Una nueva etapa en el avance de nuestra perfectible democracia, tuvo lugar durante el período de gobierno del señor Presidente Don Miguel de la Madrid Hurtado, con la promulgación del Código Federal Electoral al cual precedieron las correspondientes reformas constitucionales que le dieron base. Este Código promulgado, en nueve de enero de 1987 y publicado el 12 de febrero del mismo año, tuvo reformas y adiciones importantes publicadas el 6 de enero del 1988 y fue el fruto de una amplísima consulta de audiencias públicas a las que se convocó a organizaciones sociales, instituciones académicas y ciudadanos en general. Si bien los partidos

políticos son reconocidos en la Ley de 1946 que los incorporó a la organización y vigilancia del ejercicio comicial, este Código les prodiga un especial interés en su integración y funcionamiento. Se mantuvo el sistema electoral mixto preservándose el principio de mayoría relativa dominante con trescientos diputados elegidos de acuerdo con él y se incrementó de cien a doscientos el número de diputados por el principio de representación proporcional. Se logró enriquecer la Cámara de Diputados con todas las corrientes ideológicas, ampliándose significativamente los espacios de participación a los partidos minoritarios y evitándose la sobrerrepresentación del partido mayoritario. Se instituyó la renovación por mitad de los integrantes del Senado cada tres años y se mejoraron los mecanismos de autocalificación del proceso electoral.

Dentro de este nuevo marco legislativo desapareció el recurso de reclamación establecido en el Artículo 60 constitucional con el propósito se dijo, de alejar al más alto tribunal de polémicas y controversias y del debate político que pudiera vulnerar el respeto a la dignidad de este Supremo Órgano Judicial.

Destacan entre las novedades de este Código la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya instauración prevista en el nuevo diseño del artículo 60 Constitucional, párrafo cuarto, permitió contar con una

instancia jurisdiccional que controlara el desarrollo del proceso electoral por la vía de la legalidad y se estableció desde el precepto constitucional que sus resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas como última instancia por los Colegios Electorales de cada Cámara.

Las disposiciones penales de este Código fueron objeto de su título ter ce ro, libro séptimo. Con propósitos de modernidad y reforma política en el país. El Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari promovió desde su campaña como candidato, una reforma electoral que atendiera a la necesidad de dar mayor transparencia y confiabilidad a los proce so s electorales. Ya dentro de su ejercicio presidencial invitó a la Comi sión Federal Electoral a convocar un proceso de consulta con toda la sociedad y el que duró aproximadamente seis meses. Como resultado final de esta auscultación, negociación y acuerdo interpartidista se convocó a un período extraordinario de sesiones para enmendar y adicionar siete artículos de la Constitución relativos a las bases que regulan la integración de la Cámara de Diputados, el régimen de los partidos políticos y el sistema electoral. Con posterioridad surgió el nuevo marco jurídico electoral que recibe el nombre de Código Federal de Instituciones y Pro-

cedimientos electorales (COFIPE), el que fue publicado en el Diario Oficial del 15 de agosto de 1990. La nueva legislación busca fomentar la competencia entre los partidos, facilitando su registro y mejorando su acceso a prerrogativas como el financiamiento público y el uso de medios masivos de comunicación. Sería imposible en este espacio resumir las muy importantes y trascendentes innovaciones que contiene este Código. Señalemos entre ellas la creación del Instituto Federal Electoral, con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio y destinado a concentrar las distintas funciones de organización de los procedimientos electorales y como parte de él un Consejo General como órgano superior de dirección y en sustitución de la Comisión Federal Electoral e integrado en forma tal que ningún partido político pueda tener control sobre el mismo. El instituto contará además con personal profesional a fin de establecer un servicio público electoral de carrera.

Otro avance notable fue la creación de un Tribunal Federal Electoral Autónomo e independiente con capacidad para determinar la legalidad del proceso electoral y dictar resoluciones definitivas sólo modificables por el voto de dos terceras partes de los miembros del Colegio Electoral. Este Tribunal operará en forma desconcentrada en las diferentes regiones del país. En la elaboración del nuevo padrón electoral se introduce la

identificación de cada elector con una credencial en la que consten, firma, huella digital y fotografía. Otra innovación importante es la instalación de un sistema de informática que permitirá a los partidos políticos acceso ininterrumpido a las cifras y resultados de los comicios sin tardanza que se advierte en la actualidad.

En el aspecto punitivo, que es el tema central de este estudio, advertimos un rigo trascendente en la previsión de los delitos electorales que conforme a la tónica de algunas legislaciones penales y proyectos de carácter avanzado, son incorporados al Código Penal Federal, quedando tipificados ahora en el título vigésimocuarto de este Código Penal que tiene vigencia en el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y en Materia del Fuero Federal en toda la República. Esta adición fue publicada en el Diario Oficial del miércoles 15 de agosto de 1990 y fue ordenada en el articulado transitorio del COFIPE.

Este cambio de sistema en el tratamiento legislativo de los delitos electorales obedece sin duda alguna a la corriente muy en boga de poner coto a la proliferación excesiva de las llamadas leyes penales especiales o extra código que se caracteriza por rodear de un cinturón penal a cuanta ley se expide, lo que en otros aspectos ha derivado en una excesiva penalización de comportamiento o "inflación penal". Antes de examinar los

nuevos delitos electorales incorporados al Código Penal, preciso es que hagamos breves reflexiones sobre la naturaleza substancial de los llamados delitos electorales.

Teorías sobre la naturaleza de los delitos electorales. Criminalidad evolutiva y criminalidad retrógrada.

En la construcción teórica de los delitos políticos, surgió una fase, hoy definitivamente superada en el propio ámbito doctrinal, que pretendió caracterizar o delimitar la naturaleza de este tipo de infracciones, bajo la contemplación meramente objetiva de los intereses o bienes jurídicos lesionados por aquellas.

Dentro de esta tesis objetivista, no faltó quien ubicara a los delitos contra la libertad del sufragio, entre los atentados de carácter político y en razón de que se conceptuaban como delitos políticos, no sólo los que atacaban la existencia y organización del Estado, así como su funcionamiento, sino, además los que lesionan los derechos políticos de los ciudadanos derivados de los códigos fundamentales, y entre los cuales adquiere relevante trazo el atentado al libre ejercicio del sufragio, que al decir de Manzini, es el máximo de los derechos individuales polí-

ticos, en cuanto por medio de él, es llamado el particular a cooperar en la organización y gestiones de la cosa pública.

Expresamente, distinguidos profesores y expositores del moderno derecho Penal afiliados a la concepción extrínseca del delito político, incluyeron dentro de éste a los delitos electorales.

Pensamos que resulta en verdad insostenible tratándose de los atentados contra la pureza del sufragio, que lejos de enmarcarse dentro de una criminalidad evolutiva que persigue el cambio social, aunque por el equívoco camino de la violencia, resultan crímenes retrógrados que vulneran la democracia misma, la que no sería posible mantener sin la pureza del sufragio, base de todo sistema representativo de gobierno.

Los verdaderos delitos políticos se caracterizan, en efecto, en cuanto a sus autores se proponen con sus actos alcanzar fines de progreso o mejoramiento social e incluso pueden ser movidos por sentimientos altruistas o generosos, sin dejar de ser delincuentes, pues como felizmente lo expuso Mariano Ruíz Funes, "Tratan de modificar situaciones amparadas por la norma de derecho, y cuya evolución sólo debe lograrse por los mismos medios que le sirvieron de fuente de origen". En efecto, dentro de los regímenes democráticos, el cauce para el cambio se haya en el orden jurí

dico que los sustenta.

Pero es muy diferente y contrapuesta la situación del delito electoral en cuanto por medio de él se subvierte la democracia misma ya que, como lo hemos acotado con anterioridad, la libertad política de carácter electoral es esencial al funcionamiento del régimen representativo.

### 5.5 Improcedencia del Juicio de Amparo

La improcedencia del amparo es una institución por virtud de la cual el juzgador federal está impedido a establecer si el acto reclamado por el quejoso es constitucional o inconstitucional. Es decir, la improcedencia va a motivar que el juzgador federal no dirima la controversia constitucional ante él planteada, por exigirlo así alguna de las causas que conforman a la misma institución.

Existen tres clases de improcedencia del amparo, a saber: la constitución (prevista por la Constitución), la legal ( a la que se refiere este artículo), y la jurisprudencia (que se basa en los diversos criterios sustentados por la Corte en sus resoluciones). Sobre la Improcedencia legal, quedarán abocadas las siguientes páginas. La Ley dice que hay improcedencia del amparo:

### **I. Contra actos de la Suprema Corte de Justicia.**

Esta causa de improcedencia es lógica y absoluta. No existe tribunal alguno que pueda calificar los actos de la Suprema Corte de Justicia, ya que ésta es el Tribunal óptimo del país y, en tal virtud, sus determinaciones no pueden ser motivo de estudios por diferentes jueces, siendo por ende, la última consideración en cualquier negocio y teniendo el carácter de inatacables, en todos los casos en que la Corte intervenga.

### **VII. Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral.**

Esta causa de improcedencia del juicio de amparo no es solo de tipo legal, ya que la propia Constitución, así como la jurisprudencia de la Corte, la sostienen y contemplan. Sin embargo, es una hipótesis de improcedencia deleznable, ya que no hay una razón lógica para que se decrete que el amparo es improcedente contra las decisiones de dichos cuerpos electorales; argumentar que el juicio de amparo no fue creado para defender derechos políticos, es desconocer la historia misma del juicio de garantías, ya que don Manuel Crescencio Rejón (padre del amparo), aludió en el Proyecto de Constitución Yucateca, de 23 de diciembre de 1840, a un medio de protección de los derechos políticos y civiles

de los habitantes de Yucatán razón más que justificada para que se derogue esta fracción y se modifique el texto constitucional, dándose cabida a la demanda de amparo en contra de las resoluciones que sean emitidas por los precitados organismos estatales que estén indebidamente fundadas y motivadas.

VIII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente.

Este criterio tiene su origen en una pseudojurisprudencia, que como se dijo anteriormente, es contraria al espíritu del creador del amparo, don Manuel Crescencio Rejón. Para este jurista, el juicio de amparo debía proceder contra cualquier violación de garantías y de la Constitución, en sí misma. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y con la conformación paulatina del amparo, derivada de su evolución y perfeccionamiento, fueron surgiendo las causas de improcedencia, como la que contiene

este fracción VIII, la que se implantó con la finalidad de evitar enfrentamientos entre los poderes de la Nación, derivados de la calificación de los actos que la Constitución les otorga a cada uno como facultades especiales y específicas, máxime si éstas son soberanas.

Asimismo, se ha mantenido esta causal de improcedencia del amparo por la teoría de que la Suprema Corte de Justicia tiene, como principal función, la solución de cuestiones netamente jurídico-constitucionales, que, de acuerdo a esta tendencia, no se contienen en los problemas provenientes de la materia política.

Tales consideraciones las califico de erróneas, ya que todas las autoridades electorales y aquellas descritas por el artículo 73, fracción VIII de la Ley de Amparo, emiten actos de autoridad, que en cualquier momento violan la Constitución, como ha sucedido frecuentemente; en dichos casos, se ha tratado de problemas jurídicos importantes y trascendentes para la vida político-jurídica de México, en relación a la conformación de los poderes públicos y las personas que han de desempeñar los cargos correspondientes, pero debido a esta causa de improcedencia del juicio de garantías, se ha prohibido a la Suprema Corte su intervención para que, en su carácter de último y fiel intérprete de la Constitución, resuelva las contiendas surgidas a raíz de las violaciones constitucio-

nales a cargo de los precitados organismos.

Sobre el particular, cabe formular la siguiente pregunta: ¿Qué sucede cuando algún órgano del Estado viola la Constitución en detrimento de todo el país? ¿es conveniente dejar incólume la violación constitucional? o ¿es preferible que la Corte, como máximo tribunal, resuelva el criterio que debe imperar? Considero que la respuesta afirmativa a la última interrogante, es la que debería prevalecer, dándose así al pueblo la facultad de atacar las resoluciones que sean contrarias a la Constitución y que deriven de la materia política.

Así mismo, es de señalarse que todas las autoridades estatales, sean de la categoría que se quiera imaginar, por tener su voluntad depositada en la de un ser humano, son sujetos capaces de fallar y de cometer actos arbitrarios y contrarios a la Constitución, violando las principales garantías de seguridad jurídica, contenidas en el artículo 16 de la Carta Magna, y que se refieren a la legalidad de los actos de autoridad, conformada principalmente por las subgarantías de fundamentación y motivación. Pues en estos casos, con mayor razón debería proceder al amparo, para que de esa forma quedara restablecido el régimen constitucional mexicano.

## CONCLUSIONES

En todas las épocas y en todo el mundo ha preocupado demasiado a la sociedad la forma en que las decisiones políticas se resuelven.

La preocupación radica en cuanto a la eficacia de los procedimientos, en cuanto a la viabilidad o atingencia de las instituciones políticas, para que haya calidad, transparencia, credibilidad, limpieza en la legitimación de la lucha por el poder político, que anhela y conforta a una sociedad.

De ahí que juristas y políticos hayan desde los tiempos más remotos buscando o procurado encontrar fórmulas no sólo de transparencia del poder político, sino también de limitación y sanción creando una nueva cultura política que de credibilidad y confianza a un gobierno, y de esa manera el Estado tendrá una sólida rectoría.

Bajo esos criterios sentimos que iremos construyendo una vida política que merece cualquier país del mundo, que garantice el cumplimiento de la Ley.

En los Derechos Políticos abarcamos temas de gran trascendencia y vital importancia como son:

- La Constitución
- La Democracia
- La Soberanía

Y analizamos el contenido con relación a las garantías, derechos y obligaciones que tiene el gobernado.

Resumiendo de la siguiente manera:

En el Capítulo uno, los Derechos Políticos, elaboramos una concepción de éstos; y decimos que son aquellos inherentes y exclusivos de los mexicanos que tienen la calidad de ciudadano en los términos de la Constitución.

Estos Derechos Políticos consisten, en las prerrogativas y deberes que al individuo que cumple con lo preceptuado por los artículos 34, 35, 36, 37, 38 Constitucionales.

Si partimos de la base que a todo derecho corresponde una obligación estamos ante un binomio jurídico que impone el Estado a quien esta sujeto a la Ley.

En los Derechos Políticos se contienen las normas que regulan y determinan las condiciones en la participación de: gobierno, partidos políticos, ciudadanos y el procedimiento se regula a través de los organismos electorales.

La Constitución General de la República, es la norma fundamental en donde se establecen las Garantías y el cumplimiento y adecuado desarrollo de la Ley.

El Derecho Electoral contiene las normas que regulan el procedimiento para, a través de l voto designar a los gobernantes, que por disposición de la ley deban ser electos por el pueblo y las que determinan las condiciones de la participación del gobierno, los partidos políticos y ciudadanos en los procesos y organismos electorales.

La creación de la normatividad electoral parte de la fuente primaria de este derecho que es la Constitución de un país en la que se establecen las bases generales que norman el procedimiento que es desarrollado en detalle por la legislación secundaria en sus diversas etapas, y comprende los actos y hechos materiales que conducen a la emisión del sufragio; los que señalan las bases que se requieren para realizar el escrutinio; y finalmente las normas que atañen a los participantes en los procesos electorales.

"Todo poder estatal por necesidad existencial tiene que aspirar a ser poder político", y en este sentido el derecho es y seguirá siendo el único camino para que la democracia se afiance mediante su instrumento normativo que es el derecho electoral.

Detrás de la normatividad electoral se encuentra aspiración democrática del pueblo mexicano. No es casual el gradual acercamiento del pueblo al mejoramiento de las formas y procedimientos para la elección de sus gobernantes que se inicia en Cádiz, en 1812, mediante el mecanismo de elección indirecta, que se mantiene hasta 1912 en que se logró el dispositivo de elección directa, mediante el Decreto que reforma la Ley Electoral de 1911.

El concepto de soberanía, al ser sumamente polémico, ha desempeñado un papel fundamental, sobre todo en la conformación del Estado moderno de tipo liberal y democrático.

Con la soberanía se hace referencia al poder de mando en última instancia de una sociedad, sobre y junto al cual no hay ningún otro poder similar. El concepto tiene un significado asociado con la idea de primacía y superioridad, ya que califica al poder supremo que está por encima de todos y tiene la primacía entre otros poderes.

Surgen así las dos características esenciales inherentes a la soberanía: 1) la supremacía y 2) la independencia. La primera tiene que ver con el aspecto interior de todo poder soberano, según el cual no existe ningún otro poder igual o por encima de él; la independencia se halla vinculada con el aspecto exterior del propio poder soberano, por el cual en el ámbito de las relaciones internacionales se reconoce igual a otros poderes soberanos, sin que pueda establecerse entre ellos relación alguna de dependencia.

De acuerdo con su poder soberano el pueblo mexicano tiene en todo momento el derecho de cambiar la forma de su gobierno. Para ello dispone de los cauces institucionales adecuados previstos como procedimiento especial en la propia Constitución para que pueda ser reformada o adicionada.

En virtud de que el Estado mexicano tiene una organización federal, que entraña la existencia de una federación constituida por entidades

federativas autónomas en todo lo concerniente a su régimen interior, y dado que la soberanía del pueblo es indivisible, la Carta Magna establece que ésta se ejerce a través de los poderes de la Unión y los poderes de los estados, con fundamento en las atribuciones de unos y otros.

Puede concluirse que el principio de soberanía es consustancial al régimen democrático, ya que por él todo poder público se sustenta en la voluntad del pueblo sin que exista ninguna otra fuente que lo legitime.

Soberanía como la importancia de un orden atribuido al poder, las decisiones de las mayorías evidentemente que poseen la soberanía y por consecuencia se entiende que tiene implícita la facultad de trazar su orden de conducta y de gobierno, un poder que no reconoce a otro por encima de él, en México tenemos las garantías para decidir; y que no intervengan gobiernos extranjeros en las decisiones que se tomen para la elección de un Gobierno.

Hoy en día los partidos políticos constituyen piezas fundamentales para la existencia y el funcionamiento del régimen político de la democracia representativa.

Cauces de comunicación entre la sociedad y el Estado, hasta llegar a concebirllos como instrumentos imprescindibles para el funcionamiento de los órganos representativos. De manera concomitante con esa evolución en la realidad política de muchos países fue modificándose la actitud de los juristas hacia los partidos, la cual pasó sucesivamente de prohibitiva a tolerante y a su progresiva regulación.

Tomando en consideración la importancia que han adquirido los partidos, ha llegado a prevalecer la tesis de que el orden jurídico no puede ser ajeno o indiferente al modo como se crean y funcionan.

Los documentos básicos de un partido político están constituidos por la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos. La declaración de principios concreta los postulados de carácter doctrinario o ideológico, así como los objetivos que identifican al partido.

La legislación mexicana establece un régimen diferenciado de derechos y prerrogativas para las organizaciones partidistas según el tipo de registro legal que hayan obtenido, condicionado o definitivo. Para tal efecto denomina convencionalmente "partido político nacional" al que

tenga registro definitivo; y sólo "partido político" al que tenga registro condicionado.

Destacamos la existencia de un pluripartidismo, la opción la tiene el gobernado al elegir al partido que mejor plataforma electoral ofrezca y destaca de manera fugaz el pensamiento de los partidos que conforman la vida política de nuestro país.

Cabe señalar que debido a la nueva creación del PRD, PEM, no tengo una concepción debidamente formada para poder citar someramente su plataforma, pero tal vez sea una copia de la gran plataforma que tiene el partido en el poder, toda vez que muchos fundadores integrantes son personas salidas del Partido Revolucionario Institucional y por ello merecen mi respeto pero no mi consideración en esta obra.

- Trato de dar con la premisa fundamental para encontrar las bases del nacimiento de los partidos políticos, y como bien lo dice el ideólogo, historiador y político guerrerense Miguel Osorio Marbán en muchas de sus obras, interpretando -dice- un partido político debe ser una organización comprometida con los miembros de su comunidad, cuya meta es alcanzar el poder -entendiendo a este como el control del aparato estatal por medio del cual y para sostenerse en él ha de satisfacer las demandas populares de las clases más desprotegidas y a través de sus representantes, velar por los intereses de la

sociedad, defendiendo combativamente y profundamente los derechos de los ciudadanos.

- La configuración de un sistema pluripartidista es una garantía para que no exista un partido absoluto; por ello que bueno que exista en nuestro país un pluripartidismo porque con ello se acaba con las dictaduras y además porque representa opciones que traen como consecuencia un adelanto cívico en beneficio de la sociedad; y ello le da la oportunidad al ciudadano de elegir al mejor.

- Las elecciones, una serie de antecedentes que en la vieja Roma se dieron, ya en esa época 50 años antes de nuestra era, los electores tenían una serie de garantías que les permitían obtener el poder, una serie de facilidades que el Estado otorgaba a quienes participaban en las elecciones y que tristeza me causa las falacias de algunos ciudadanos que afirman que las elecciones no se respetan y que además por su ambición para obtener el poder, tratan de desprestigiar al país en que vivimos poniendo ejemplos que no concuerdan con la realidad, también es cierto que una campaña electoral es demasiado costosa y muchas veces son muy reñidas y por ello los electores tratan de cualquier manera de lograr el triunfo, de ahí que cuando se dan cuenta de la pérdida objetan y argumentan el fraude, afortunadamente para beneficio de nuestros ciudadanos contamos con un gran tribunal, con un Instituto Federal Electoral que son coadyuvantes de las garantías en materia electoral.

Por un lado, se afirma que el Sufragio es la manifestación de la voluntad de una persona para elegir de manera libre y espontánea a sus gobernantes.

- El sufragio no debe ser limitado por ninguna condición de fortuna o capacidad, desde luego debemos entender que sólo las personas que cumplan con los requisitos marcados por la Ley pueden votar, pero de ninguna manera se coacciona, toda vez que es libre, directo y secreto y ello es una garantía en materia electoral.

Las elecciones federales de 1988 fueron el parteaguas de un reclamo generalizado de partidos políticos y ciudadanos en general, para la revisión de la legislación electoral federal. Una primera respuesta gubernamental a esta demanda, lo fue la Consulta Pública para revisar el Código Electoral, organizada por la Comisión Federal Electoral.

- Puede definirse el sufragio como un medio del que disponen los ciudadanos para participar en las decisiones colectivas.
- En relación con el sufragio mucho se ha discutido sobre la naturaleza jurídica. Esencialmente se lo ha concebido de dos maneras fundamentales: 1) como un derecho y 2) como una función. Cada concepción está relacionada con la idea que se tiene de la soberanía y el grado de intervención que se reconoce en su ejercicio, bien sea a cada elector considerado aisladamente o bien al conjunto de los electores.
- La concepción del sufragio como derecho atribuye a cada individuo el carácter de depositario de una fracción de la soberanía. Como función, el sufragio es encomendado al cuerpo de electores en su conjunto, y no se lo puede dejar libremente al ejercicio de cada uno de ellos. Esta connotación sirvió en distintos países y épocas para justificar el carácter no universal del sufragio.

- En nuestro país el voto es concebido como prerrogativa y como obligación del ciudadano. Como prerrogativa representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos, a través del cual se decide la conformación del gobierno y las políticas que debe seguir; como obligación, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.

La falta de cumplimiento sin causa justificada de la obligación de votar, al igual que de otras obligaciones, se sanciona en la Constitución General de la República con la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos durante un año, independientemente de las otras penas que por el mismo hecho se establezcan en la ley la cual debe determinar, asimismo, la manera de llevar a cabo la rehabilitación correspondiente.

- A la luz de nuestra Constitución se forma el Tribunal Electoral cuya función en un Estado de Derecho es el de hacer que se cumplan las leyes, alcanzando con ello la excelencia del proceso electoral, controlando de esa manera la legalidad de los procesos en materia de elecciones.
  
- Si consideramos que materialmente la acción de juzgar y calificar las elecciones tiene naturaleza constitucional, sin embargo a pesar de que las Cámaras Legislativas son competentes para juzgar en última instancia sobre la regularidad o irregularidad del proceso, se acepta la garantía en la elección toda vez que las elecciones son un acto político, que debe ser juzgado por un órgano político.
  
- Tal vez por razones de orden político, de seguridad se decidió no otorgar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para decidir en el caso de algunos recursos y aún más en el Juicio de Amparo, por ello se crea el Tribunal de carácter constitucional, para quitarle a la Suprema Corte de Justicia las decisiones políticas, que en ningún momento debe juzgar.
  
- El denominado procedimiento contencioso electoral representa el cauce legal mediante el cual se resuelven los litigios electorales, esto es, las controversias a propósito de cierto derecho entabladas ante los órganos del Instituto Federal Electoral y ante el Tribunal Federal Electoral.

- En este apartado analizaremos cuáles son las partes en los recursos y las reglas generales del procedimiento contencioso electoral.

Los recursos deben ser interpuestos por escrito, haciéndose contar con el nombre del actor y su domicilio para recibir notificaciones, que en caso de ser admitidos se harán por estrados. Si el promovente no tiene acreditada la personalidad en el órgano del Instituto Federal Electoral ante el que actúe, adjuntará los documentos con los que la acredita.

En el mismo escrito de interposición del recurso se hará expresa del acto o la resolución que se impugna, el órgano del instituto responsable, los agravios que el mismo causa, los preceptos legales supuestamente violados y la relación resumida de los hechos en que se basa la impugnación. Todo escrito deberá estar firmado.

Junto con la interposición del recurso se tiene que presentar la relación de las pruebas que se aportan, así como hacer mención de las demás pruebas que se habrán de presentar dentro de los plazos legales y la sala del tribunal deberá requerir cuando justifique que, habiéndolas solicitado por escrito y oportunamente, no le fueron entregadas. Cuando se trate de un recurso de inconformidad, en cómputo distrital, de entidad federativa o de circunscripción plurinominal que se impugna; la elección a que se refiere; la mención individualizada de las casillas cuya votación se solicita que se anule en cada caso y la

relación que guarde el recurso mismo con otras impugnaciones si es el caso.

Si el promovente de un recurso omite alguno de los requisitos previstos por la ley el órgano del instituto competente para resolverlo o el juez instructor de la sala del tribunal a la que corresponda, requerirán por estrados para que se cumpla. Para tal efecto el promovente dispone de un plazo de 24 horas constadas a partir del momento en que se fije en los estrados el requerimiento correspondiente, bajo apercibimiento de que, de no hacerlo, se tendrá por no interpuesto el recurso.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal que fue una de las innovaciones más interesantes y polémicas de la reforma electoral en 1986, jugó un papel estelar en la etapa posterior a los comicios del 6 de julio de 1988 había expectativas grandes en cuanto a que esa instancia daría legitimidad al proceso que sustentó las elecciones y que, como lo manifestó el presidente de ese órgano el Lic. Miguel Acosta Romero el Tribunal actuaría "conforme a derecho y no políticamente".

El Tribunal cumplió eficazmente, en 1988 con el papel que constitucional y legalmente le correspondió. Sin embargo, la realidad que se enfrentó evidenció una demanda generalizada a ampliar su espectro jurídico y a perfeccionarlo, entre otras, con las siguientes propuestas generales: otorgar al Tribunal Electoral competencia constitucional en materia política; revisar el alcance de las resoluciones del Tribunal

frente a los Colegios Electorales; mejorar el procedimiento de trámite de los recursos; así como, revisar y diseñar un sistema probatorio específico en materia electoral.

La aparición de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobado al final del segundo período ordinario de sesiones de la H. Cámara de Diputados, que se discutió básicamente en torno a la iniciativa que presentó el PRI y contiene, entre otros, los siguientes elementos relevantes.

- La adaptación nuevamente como en la LOPPE del registro condicionado de partidos políticos.
- Que las elecciones federales ordinarias se celebren el tercer domingo de agosto.
- Desaparecen las asociaciones políticas.
- Se establece la posibilidad de impugnar ante el tribunal la negativa de registro de un partido político.
- Sobre el acceso de los partidos a los medios de comunicación se pretende garantizar tarifas que no excedan a las comerciales; que se dé tiempo en época electoral en forma proporcional a la fuerza política de cada partido; y que dediquen al menos el 50% de tiempo a difundir su plataforma electoral.

- En cuanto al financiamiento público se tendrá como otro factor base para su asignación, la elección de senadores.
- Desaparece la candidatura común. Esta sólo se dará a través de la coalición.
- Se establece profesionalización de quienes desempeñen funciones electorales.
- Se sustituye la Comisión Federal Electoral por el Instituto Federal Electoral. El Cofipe establece que los órganos centrales del instituto sean el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y el Director General. Se define al Consejo General como el órgano superior de dirección con carácter permanente, integrado por un consejero del poder ejecutivo, que será el Secretario de Gobernación; por dos consejeros de cada una de las Camaras del Congreso de la Unión; por seis consejeros magistrados designados por la Cámara de Diputados a propuesta del titular del Poder Ejecutivo; y por representantes de los partidos políticos nacionales, sin que ninguno pueda tener más de cuatro.
- Por lo que hace a las delegaciones estatales del instituto, uno de sus órganos, la junta local ejecutiva, necesariamente se formará con funcionarios del servicio profesional electoral.

- Integración de las Mesas Directivas de Casilla a partir del padrón de cada sección electoral en un 20% por insaculación y capacitación de los insaculados y demás integrantes.
- Que el Registro Nacional Ciudadano, dependiente del Instituto Federal Electoral, elabore un Catálogo General de Electores y un nuevo padrón con base en la "Cartilla del Ciudadano".
- Se define y reglamenta el servicio profesional electoral.
- Se norman y reducen en duración las campañas electorales.
- Se establecen las bases de organización y funcionamiento del Tribunal Federal Electoral que trabajarán en una sala central y cuatro salas regionales que funcionarán durante el proceso electoral.
- Se pretende garantizar el principio de legalidad incluyendo un esquema procesal electoral completo.
- Se definen y clasifican delitos y sanciones en materia electoral.
- No ha quedado definido como se garantiza a partidos y a la ciudadanía en general el manejo transparente del Padrón Electoral, no obstante que los partidos seguirán participando en los Comités de Vigilancia.

- El Tribunal Federal Electoral, no será la última instancia para la calificación de elecciones como se demandó en la Consulta Pública esto pudiera justificarse en aras de conservar la autocalificación. Habría que esperar, en todo caso, que este órgano consolide su papel jurisdiccional.
- Los medios de impugnación que están al alcance de los ciudadanos y partidos políticos para la defensa de sus derechos, y analizado el Tribunal Federal Electoral como el órgano jurisdiccional que tiene a su cargo la resolución de los recursos de apelación e inconformidad, procede revisar en este capítulo el conjunto de formalidades exigidas por la ley para la tramitación de los propios recursos con vistas a dirimir las controversias electorales.
- En el capítulo último citamos un breve estudio a los antecedentes en el Derecho Mexicano, elaborando con base en las leyes reglamentarias.

De acuerdo a la jurisprudencia de la Suprema Corte, donde establece la improcedencia del Juicio de Amparo en el caso de una violación a los derechos políticos toda vez que estima -la jurisprudencia- que éstos no son garantías individuales y además en caso de su intervención se le sometiera a las decisiones legislativas. Esto obviamente resulta

incongruente puesto que el más alto tribunal creado en nuestro país, desde luego no debe tener ese desprestigio de agente de investigación política.

- Por otra parte en el artículo 97 de la Constitución se faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan una violación del voto público.
- A mi juicio no se establece en ningún artículo de la Constitución la del Juicio de Amparo, sin embargo el artículo 60, lo coarta al dictar "las cámaras calificarán las elecciones y su resolución será; definitiva e inatacable, como base de ello podemos afirmar que una garantía es permanente porque esta siempre en ejercicio y en caso de una violación sería nada más transitoria el hecho, puesto que en una elección no permanece para siempre la violación en otras palabras las garantías son un derecho individual, las garantías las deben tener todos los ciudadanos que comprenda una nación y por consecuencia no coincide con los autores que emiten su opinión en el sentido que la Suprema Corte de Justicia no debe emitir fallos en materia político-electoral pero también lo respaldo ahora puesto que ya existe un lugar para determinar y juzgar dicha materia, sin la

creación del tribunal quien juzgaba y daba los fallos quien determinaba antes de la creación de los tribunales, sería la Corte o el Ejecutivo? interrogante difícil de contestar y que me gustaría mi jurado me diera la opinión última.

No obstante el conjunto de disposiciones contenidas en la legislación sobre la materia, orientadas a garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, para que todas las etapas del proceso electoral tipificadas como delitos.

Con la tipificación de esas conductas delictivas y la determinación de las sanciones correspondientes se busca garantizar el libre ejercicio del sufragio, el secreto del voto, el buen uso de la documentación oficial relativa, la autenticidad y legalidad de los procedimientos electorales, así como la fidedignidad de los resultados de las elecciones.

"Negar el voto, por cualquier causa, conculca un derecho ciudadano"

Artículo 140, inciso 2, del Cofipe dice "La credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto". En todo caso, se requeriría que el Congreso de la Unión modificara la ley en un período extraordinario de sesiones.

Además, el problema se complica, porque media docena de elecciones estatales se empalma con los comicios federales, por lo que a la vez tendrían que llevarse a cabo cambios a las leyes locales.

"Garantía violada"

Impedir el voto a los ciudadanos empadronados que carezcan de credencial de elector es violatorio de la Constitución.

No entregar todas las credenciales de elector, conculca derechos y obligaciones ciudadanos establecidos en los artículos 35 y 36 constitucionales.

El ejercicio del voto es una garantía individual, aunque no este en el capítulo correspondiente de la Constitución (14 al 20).

"Aquí la cuestión central es el incumplimiento del IFE. Ese hecho es un acto administrativo lesivo de las garantías individuales. Se viola un derecho, llámese como quiera".

"Si a los ciudadanos se les niega el voto por deficiencias administrativas no imputables a ellos, se conculcan sus derechos".

y "las credenciales no son necesarias para votar. El ciudadano debería poder votar simplemente tras de identificarse en la casilla. La credencial no es un elemento imprescindible. Sería anticonstitucional y un atentado contra la democracia impedir el voto por falta de ella. El derecho a votar no lo da la credencial, sino la calidad de ciudadano". "El daño político que pudiera ocurrir no está contemplado por la ley. El ciudadano no tiene manera de reclamar. Se perpetraría entonces un daño moral".

"¿Cómo resarcir el daño causado?"

La Ley de Amparo, en su artículo 73 fracción VII, considera improcedente la protección judicial contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral. Es bien sabido que no procede el amparo en asuntos políticos.

En general, el efecto del amparo es volver las cosas al estado que tenían antes de que el imperio legal fuese lesionado. Ahora, si a una persona le impiden votar por no tener credencial, el hecho se habría consumado, porque el período para votar está determinado, pero la violación seguiría ahí. Cuando la autoridad omite hacer algo, el efecto del amparo es obligarla a cumplir. Es decir, el ciudadano podría lograr que se le entregara su credencial.

Pero no la anulación de la elección...

El hecho es que el amparo tiene carácter individual. Beneficia sólo a quien lo promueve, no da soluciones colectivas. Es obvio que el

problema rebasa lo legal y se interna en lo político.

No procede el juicio de amparo, porque, hay jurisprudencia en contra.

La ausencia de jurisprudencia en derecho electoral no es, culpa del Poder Judicial, puesto que no se le han presentado casos. Es culpa del gobernado, que no se preocupa por denunciar este tipo de situaciones o no sabe llevar su denuncia ante los tribunales.

## BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa. 1986

Análisis Político. Edic. del Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C. México. 15 de junio 1982.

Aristóteles. La Política. Segunda Edición, Colección "Sepan Cuantos" No. 70 Editorial Porrúa, 1969.

Avila Ceniceros, Víctor Manuel. Apuntes de Ciencia Política.

Bartlett, Manuel. Comparecencia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México. noviembre 1986.

Basave Fernández del Valle, Agustín. Teoría de la Democracia. pág. 219. Universidad Texto Fundamentos de Filosofía Democrática.

Benoit, Jeanneau. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Dalloz, París. 1978.

Berlín Valenzuela, Francisco. Comentario a la Conferencia de Nerio Rauseo, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados. México. 1987.

Bobbio, Norberto. El futuro de la democracia, México. Fondo de Cultura Económica. 1986.

Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Edit. Porrúa. 1989.

Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa. 1986.

Burdeau, Georges. La Democracia. México. 1959.

Castillo Ruiz, Rafael B. Código y apuntes. Edit. por Castillo Ruiz Editores.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Edit. UNAM. 1979.

Rodríguez Betancourt, Gonzalo. Notas de Clase.

Rodríguez Araujo, Octavio. La Reforma Política y los Partidos en México. 8a. ed. Siglo XXI. México. 1986.

Rossell Avitia, Mauricio. La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral. Edit. Porrúa. 1988.

Saine, Tomás. Los Derechos del Hombre. Fondo de Cultura Económica. 1989.

Sánchez Bringas, Enrique. La renovación política y el sistema electoral mexicano. Edit. Porrúa. México. 1987.

Semanario Judicial de la Federación ap. al tomo CXVIII. Tesis 345.

Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Tomo I. Edit. Porrúa. México. 1985.

Silva Herzog, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Fondo de Cultura Económica. 1990.

Soberanes Fernández, José Luis. Voz. Recurso de revisión, diccionario jurídico mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1984. Tomo VII.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 10a. ed. Revisada y aumentada. Porrúa. México. 1981.

Tulio Cicerón, Marco. En defensa de Murena. Universidad Nacional Autónoma de México. 1984.

Vallarta, Ignacio L. Cuestiones Constitucionales. Librería de Manuel Porrúa. 1975. Tomo I.

V.C.M. Bowra. La Atenas de Pericles. Alianza Editorial. Madrid. 1974.

Wernes Jaeger, Paideia. Los ideales de la cultura griega. Fondo de Cultura Económica. México. 1953.

Woodrow, Wilson. El gobierno constitucional en los Estados Unidos. Ed. Cultural. México. 1922.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada edición. Edit. UNAM. México. 1985.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada Edit. por el PRI.

Consulta Pública sobre Reforma Electoral. Memoria 1989. Secretaría de Gobernación.

Cortés Lázaro, Régulo. "Reseña Histórica del PHR y del PRM" en "El Día" México, 20 de agosto 1984.

Cuenca Dardón, Carlos. Apuntes.

Cueva de la, Mario. Teoría de la Constitución. Edit. Porrúa. 1982.

Curter, E. Derecho Político, Buenos Aires. Imprenta J. Belimonte 2a. edic. 1940.

Chevallier, J. J. Los Grandes Textos Políticos desde Maquiavelo a nuestros días, España Aguilar, S. A. Edic. Madrid, 5a. Edic. traducción francés por Antonio Rodríguez. 1965.

Delhumeau Arrecillas, Antonio. México Realidad Política de sus partidos. 2a. edic. Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A. C. México. 1977.

Dietze, Gottfried. El Gobierno Constitucional. Revista de la Facultad de Derecho No. 12. Universidad Francisco Marroquín. Guatemala, C.A. 1984.

Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Barcelona. Edic. Ariel. (5a. ed.) 1970.

Elias Calles, Plutarco. Informe al Congreso de la Unión. 1o. de septiembre. 1928.

Elias Masi, Edmundo. Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso. Electoral Federal.

Enciclopedia Jurídica Omega. Buenos Aires, Argentina. 1984.

Fix-Zamudio, Héctor. El Juicio de Amparo y Justicia Constitucional y Requiem Democrático en Iberoamérica. UNAM. 1982.

Folleto de las elecciones de 1985. DHAC, Asociación Cívico Político Nacional de Participación Ciudadana. México. 1985.

García Máynez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. México, Edit. Porrúa, 1980.

Georga, Burdesu. Tratado de Ciencia Política.

Gettell, Raymond G. Historia de las Ideas Políticas, Tomo I. Edit. Nacional, S. A. 2a. Edic. México 1951. (Traducción del inglés al prólogo de Teodoro González García).

Guglielmo Ferrero. Grandeza y decadencia de Roma I. La Conquista. Edic. Siglo XX, Buenos Aires. 1946.

Heller, Hermann. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. 1987.

Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. 1957.

Jellinek, Jorge. L'Etat Moderne et son Droit. México, Edit. Porrúa, S.A. (3a. ed.) 1980.

Jiménez de Parga, Manuel. Los Regímenes Políticos Contemporáneos.

Karl W., Dentsch. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. 1980.

Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Facultad de Derecho. UNAM. México. 1979.

Kisch, W. Elementos de derecho procesal civil traducción y adiciones al derecho español por L. Prieto Castro. Edit. Revista de Derecho Privado. Madrid. 1932.

La Lucha de México por su libertad. Memoria del ciclo de conferencias organizado por el Comité Directivo en el D. F. del PRI. México. 1987.

Legislación Electoral Mexicana. 1812-1977. Edic. Comisión Federal Electoral. México. 1978.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Edic. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. México. 1985.

Liebman, Enrico Tullio. Manual de Derecho Procesal Civil.

López Moreno, Javier. Las Elecciones de Ayer y de Mañana. Edit. Costa Amic. México. 1987.

Maritain, Jacques. Cristianismo y Democracia. Buenos Aires, Argentina. Edit. Dédalo.

Montesquieu. Del espíritu de las leyes, Edit. Porrúa, S. A. 6a. ed. México. 1985.

Moreno Daniel. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo. 1982.

Osorio Marbán, Miguel. El Poder. 1989.

Osorio Marbán, Miguel. Partidos y Organizaciones Políticas por LIII Legislatura. Cámara de Diputados.

Pallares, Eduardo. Apuntes de Derecho Procesal Civil. Edic. Botas. México. 1964.

Pallares, Eduardo. Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, Edit. Porrúa, México. 1967.

Pluralismo Político registro de partidos y asociaciones No. 1. Edic. de la Comisión Federal Electoral. México. 1985.

Rabasa, Emilio y Caballero García, Gloria. Constitución General de la República. Comentada. Editada por la SEP.

Rabasa, Emilio. El Juicio Constitucional. Semanario Judicial Federal. 1917-1965.

Revista Acta. 1991 No. 2 y 3.

Riding, Alan. Vecinos Distantes.

Rodríguez Betancourt, Gonzalo. Apuntes de Derecho Procesal.