



267
2ejr

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

**"EL DERECHO ELECTORAL ORDENAMIENTO
JURIDICO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
DINORAH RAMIREZ GONZALEZ

ASESOR DE TESIS: LIC. DAVID MELGOZA MORA

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SAN JUAN TOTOLTEPEC, EDO. DE MEXICO

1992



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.

"EL DERECHO ELECTORAL ORDENAMIENTO JURIDICO DE
LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA"

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO
LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL EN MEXICO

	pág.
1.1.- Concepto de Democracia.	5
1.2.- Evolución histórica de la Democracia.	11
1.3.- Concepto de Derecho Electoral.	20
1.4.- Autonomía Académica y Científica de la materia.	23

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTORICOS

2.1.- Independencia y Post-Independencia.	26
2.2.- La Legislación de la Reforma.	32
2.3.- La Legislación de la Revolución.	34
2.4.- La Ley Electoral de 1946.	36
2.5.- La Ley Electoral de 1951.	41
2.6.- El Voto de la Mujer.	45
2.7.- La Representación Proporcional.	47
2.8.- Reforma a la participación de la juventud.	53

CAPITULO TERCERO
LA REFORMA ELECTORAL

3.1.- Reforma Política de 1977.	58
3.2.- Ley Federal de Organizaciones Políticas. y Procesos Electorales.	65
3.3.- Código Federal Electoral.	76
3.4.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	82

CAPITULO CUARTO
LA IMPORTANCIA DEL NUEVO CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, COMO UN AVANCE DE LA DEMO-
CRACIA EN MEXICO.

4.1.- Comparación de algunos artículos del Código Federal Electoral y el nuevo Código Federal de Institucio- nes y Procedimientos Electorales.	91
4.2.- Análisis de los principales artículos que marcan la pauta al avance en materia electoral.	98
4.3.- Perfeccionamiento de la Democracia.	104

CAPITULO QUINTO

5.1.- Fórmula de procurar la participación electoral.	108
5.2.- Obligación del ciudadano de defender su derecho a gobernarse.	113
5.3.- Análisis de obligaciones de los Partidos Políticos.	119
5.4.- Propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y formas de obtener una Organización Elec- toral en el conocimiento nacional de los - puntos básicos para contrarrestar el absten- cionismo que obstaculiza el desarrollo de una real Democracia permanente.	127
CONCLUSIONES.	130
BIBLIOGRAFIA.	134

INTRODUCCION

Es indudable que el estudio del Derecho Constitucional apasiona a quienes pretenden llegar a conocer las disciplinas jurídicas. Indudable resulta también que ese apasionamiento no es gratuito, sino que, por el contrario, se funda en razones de peso.

En efecto, el Derecho Constitucional, al ser la rama del Derecho Público que con su conjunto normativo da base a todo el orden jurídico y guarda una relación de preeminencia respecto de las demás ramas del Derecho. He ahí la razón del apasionamiento a que hemos aludido: el deseo de conocer la base, el fundamento de la realidad jurídica de una Nación es motivo más que suficiente para avasallar a todo aquél que sea o quiera ser un estudioso del Derecho.

De ahí que los temas que estén relacionados directamente con el Derecho Constitucional, como lo está el que pretendemos desarrollar en este estudio, apasionante también, sobre todo cuando nos referimos a la Legislación Electoral que ha existido en México, pues es entonces cuando lo jurídico y lo político entran en una estrechísima relación de interdependencia. Una vez señalado lo anterior, cabe decir que, la estructura de nuestra investigación es la siguiente:

Iniciamos nuestro estudio, analizando el concepto de "democracia". Enseguida, tratamos lo relativo a su evolución histórica, para tal efecto, analizamos en forma breve las ideas de los pensadores que hablaron sobre la "democracia"; así, pasamos por la cultura griega; romana; llegamos a la Edad Media; nos damos cuenta de la situación que prevaleció durante la Revolución Francesa; y las ideas prevalecientes en la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, en una estrecha pero muy útil síntesis, estudiamos lo relativo al concepto de "derecho electoral". Concluimos el presente Capítulo, determinando lo que en nuestro concepto es la Autonomía Académica y Científica de la materia electoral.

En el Capítulo Segundo, nuestro propósito fundamental es referirnos al origen y desarrollo de la legislación en materia electoral. De esta manera, vemos la aparición de los primeros ordenamientos legales en materia electoral, si bien con rasgos específicos que son las bases de lo que ahora caracterizamos como Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Capítulo Tercero, está dedicado al análisis de la Reforma Política de 1977, Reforma en la cual tuvo una destacada participación el licenciado Jesús Reyes Heróles, considerado como uno de los más brillantes ideólogos del Partido Revolucionario Institucional. Posteriormente, pasamos al estudio de los siguientes Ordenamientos: Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales; el Código Federal Electoral; y, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En la Cuarta Parte, se desarrolla un estudio comparativo de algunos artículos del Código Federal Electoral en relación con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Además, estudiamos la forma de lograr el perfeccionamiento de la "democracia".

Finalmente, en el Capítulo Quinto, principiamos desarrollando lo referente a la forma de procurar la participación electoral; a continuación, estudiamos la obligación del ciudadano de defender su derecho a gobernarse; enseguida, hacemos un análisis acerca de las obligaciones que adquieren los Partidos Políticos. Terminamos este último Capítulo, con nuestras propuestas de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Solamente me resta decir que, este México nuestro, ansioso de encontrar la ruta de su auténtico destino, me llevó a interesarme con especial atención en buscar la solución a uno de sus problemas fundamentales como lo es: "lograr una efectiva democracia representativa". Buscamos cooperar en esta tarea, siquiera en una mínima porción y en la medida de mis conocimientos, para lo cual me dí a la tarea de elaborar este trabajo que someto a la consideración de todos ustedes, de quienes agradezco su entusiasta participación. GRACIAS.

CAPITULO PRIMERO
LA DEMOCRACIA Y EL DERECHO ELECTORAL EN MEXICO

- 1.1.- Concepto de Democracia.
- 1.2.- Evolución histórica de la Democracia.
- 1.3.- Concepto de Derecho Electoral.
- 1.4.- Autonomía Académica y Científica de la materia.

1.1.- Concepto de Democracia

En el presente inciso, comenzaremos por determinar lo que en nuestro concepto es la "democracia", lo cual haremos una vez analizando las concepciones que de ella tienen diversos autores.

Este punto de partida nos permitirá hacer referencia más tarde a la tesis que ha hecho posible que, dentro de la complejidad de la vida moderna, la democracia haya subsistido.

En esta breve pero sustanciosa síntesis, pues nos permite evitar disgregaciones innecesarias hacia la consideración detallada de las diversas formas de gobierno y de las distintas clases de democracia que se conocen, el licenciado Mario Moya Palencia expone en una conferencia pronunciada en el segundo curso de actualización de Derecho Electoral que lleva por título "Fundamentos ideológicos del Derecho Electoral"; que la palabra "democracia" se identifica con el gobierno popular. Y que, proviene de las raíces demos: pueblo, y cratos, reino, gobierno o poder. Narra el licenciado Moya Palencia que, Herodoto, padre de la Historia y también de la politología, hablaba ya de esta noción como la mejor forma de gobierno, inspirándose en uno de los tres príncipes que liberaron a Persia de la tiranía; Darío, representante clásico de la Monarquía; Megabises, quien se pronunció por la

aristocracia y Otanés, quien estaba en favor del gobierno del pueblo.⁽¹⁾

Por su parte, el Doctor Francisco Berlín Valenzuela en su valioso trabajo intitulado "Derecho Electoral" escribe lo siguiente:

"La mayor parte de los tratadistas políticos que han querido dar una noción definitiva de democracia, han tenido como punto de partida el significado etimológico que tiene su origen en demokratia, integrada por dos vocablos griegos, demos-pueblo y kratos-autoridad, que equivale al gobierno del pueblo".⁽²⁾

En otra obra del Doctor Francisco Berlín Valenzuela, que lleva el sugestivo título de "Teoría y praxis política electoral", podemos leer:

"Vista la democracia como una técnica gubernamental, su concepto hace referencia al gobierno del pueblo, logrado a través de mecanismos institucionales que tienen la pretensión de asegurar en primer lugar su participación, y en segundo término, de establecer las bases contractuales que permitan al propio pueblo autogobernarse".⁽³⁾

-
- (1) Cfr. MOYA Palencia, Mario. "Fundamentos ideológicos del derecho electoral". En: Revista Perfiles Jurídicos. Editada por la UNAM. Vol. 111. No.17. México D.F., 1982. páginas 7 y 8
- (2) BERLIN Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1980. página 49.
- (3) BERLIN Valenzuela, Francisco. "Teoría y praxis política-electoral". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1983. página 44.

En el Documento que lleva por título "Cien tesis sobre México", escrito por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, encontramos su idea acerca de la democracia:

"La democracia no es simplemente un régimen político y una - estructura jurídica sino un modo de ser de la sociedad. Entre no sotros, ha evolucionado hasta llegar a ser definida, según el artículo 30., constitucional, como un sistema de vida fundado en - el constante mejoramiento económico, social y cultural del pue-- blo".(4)

En el libro "La Reforma Electoral", cuyo autor es el licen-- ciado Mario Moya Palencia, podemos leer que, inicialmente el ré- gimen democrático fue practicado en forma directa, y por la sen- cilla razón de que es creación de la cultura occidental, sus ejem plos clásicos los encontramos en Atenas y en Roma. En Atenas los ciudadanos se reunían en el Agora, y discuten y aprueban directa mente los asuntos concernientes al Estado. Por lo que se refiere a Roma, los comicia curiata romana, se reunían en el Campo Marte ambos son clara muestra de la democracia directa, que se caracte riza porque entre la expresión de la soberanía popular y la resol ución de los negocios públicos no existe ningún intermediario - ni representante. (5)

-
- (4) DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "Cien tesis sobre México". Editorial Grijalbo, S.A., 1a. Edición. México D.F., página 36
- (5) Cfr. MOYA Palencia, Mario. "La Reforma Electoral". Editorial Plataforma, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1964. páginas 17 y 18.

Ante las formas de democracia directa nos encontramos con la forma de gobierno representativo o indirecto que se han identificado sustancialmente con la democracia moderna y han permitido - elaborar el sistema republicano, fundado en la elección, nombramiento y renovación de representantes populares y en el equilibrio y colaboración de los poderes públicos para legislar, administrar y juzgar.

Escribe el licenciado Mario Moya Palencia que, la teoría de la representación democrática, es producto de las ideas de la Revolución Francesa. Y que se condiciona por la imposibilidad práctica de la democracia directa y la evolución del concepto de pueblo al de nación. Para la democracia, el pueblo es soberano, es decir, titular original del poder. Pero no el pueblo como un concepto físico de multitud reunida, a la manera de las asambleas - atenienses o romanas, sino el pueblo como unidad invisible, dotado de una cohesión social, ligado por vínculos étnicos, históricos, económicos y culturales. Esto último constituye el concepto de nación. Y como la nación no puede expresar su voluntad directamente, debe designar a personas físicas que decidan por ella, que la representen o interpreten. (6)

(6) Cfr. MOYA Palencia, Mario. "La Reforma Electoral"., obra citada. página 19.

Por su parte, el eminente constitucionalista Germán Bidart Campos al referirse a la "democracia", nos dice:

"En la doctrina política moderna, la definición constante de la democracia se logra desde tres supuestos íntimamente vinculados, y que se condicionan recíprocamente: el gobierno del pueblo por sí mismo, o gobierno de todos, o self-government, o semocracia".(7)

Más adelante, agrega:

"Para nosotros, la formulación constitucional de la democracia como forma de gobierno es pura normatividad escrita, que no encarna en el orden de la realidad; y no encarna porque es fácticamente imposible. Existencialmente el gobierno del pueblo es irrealizable, y no sobrepasa a una utopía constitucionalizada en una norma escrita".(8)

El investigador José López Padilla en un artículo que lleva por título "La Reforma Política de 1977", escribe:

"La democracia, radica en un modelo de gobierno en el que el pueblo tiene libertades y garantías, pero queda al margen de la responsabilidad directa de gobernar".(9)

(7) BIDART Campos, Germán. "Derecho Constitucional". Tomo 1. Editorial Ediar, S.A., 1a. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1964. página 334

(8) Ibid. página 335

(9) LOPEZ Padilla, José. "La Reforma Política de 1977". En: La República. Órgano de Difusión Ideológica del Partido Revolucionario Institucional. s/f. México D.F., página 119.

Una vez analizado a los diferentes tratadistas que han escrito sobre el tema de la "democracia", podemos concluir diciendo - lo siguiente: las formas del régimen político se diferencian por las distintas relaciones posibles entre el aparato estatal y la mayoría del pueblo, sobre todo como polarización entre autocracia y democracia.

Autocracia es el régimen en el cual la autoridad pertenece a una minoría de miembros, que gobierna sólo en su propio nombre y decide todo por sí y ante sí.

En la "democracia" el pueblo detenta la soberanía y el poder. Es en nombre del pueblo o de la mayoría de éste, que una minoría puede gobernar con legitimidad y consenso, a condición de no impedir y si promover la formación de la voluntad del pueblo, de respetarla y de aplicarla, sobre todo por respeto a los derechos, libertades y garantías de tipo democrático.

En nuestro país, la Constitución Federal vigente establece - un régimen de "democracia representativa", lo anterior es conforme a lo establecido por los artículos 40, primer párrafo y 41, y los cuales a la letra dicen:

"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". (10)

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto Federal Electoral. 1a. Edición. México D.F., 1990. páginas 57 y 58

Por su parte, el eminente constitucionalista Germán Bidart Campos al referirse a la "democracia", nos dice:

"En la doctrina política moderna, la definición constante de la democracia se logra desde tres supuestos íntimamente vinculados, y que se condicionan recíprocamente: el gobierno del pueblo por sí mismo, o gobierno de todos, o self-government, o semocracia".(7)

Más adelante, agrega:

"Para nosotros, la formulación constitucional de la democracia como forma de gobierno es pura normatividad escrita, que no encarna en el orden de la realidad; y no encarna porque es fácilmente imposible. Existencialmente el gobierno del pueblo es irrealizable, y no sobrepasa a una utopía constitucionalizada en una norma escrita".(8)

El investigador José López Padilla en un artículo que lleva por título "La Reforma Política de 1977", escribe:

"La democracia, radica en un modelo de gobierno en el que el pueblo tiene libertades y garantías, pero queda al margen de la responsabilidad directa de gobernar".(9)

(7) BIDART Campos, Germán. "Derecho Constitucional". Tomo 1. Editorial Ediar, S.A., la. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1964. página 334

(8) Ibid. página 335

(9) LOPEZ Padilla, José. "La Reforma Política de 1977". En: La República. Órgano de Difusión Ideológica del Partido Revolucionario Institucional. s/f. México D.F., página 119.

Una vez analizado a los diferentes tratadistas que han escrito sobre el tema de la "democracia", podemos concluir diciendo - lo siguiente: las formas del régimen político se diferencian por las distintas relaciones posibles entre el aparato estatal y la mayoría del pueblo, sobre todo como polarización entre autocracia y democracia.

Autocracia es el régimen en el cual la autoridad pertenece a una minoría de miembros, que gobierna sólo en su propio nombre y decide todo por sí y ante sí.

En la "democracia" el pueblo detenta la soberanía y el poder. Es en nombre del pueblo o de la mayoría de éste, que una minoría puede gobernar con legitimidad y consenso, a condición de no impedir y si promover la formación de la voluntad del pueblo, de respetarla y de aplicarla, sobre todo por respeto a los derechos, libertades y garantías de tipo democrático.

En nuestro país, la Constitución Federal vigente establece - un régimen de "democracia representativa", lo anterior es conforme a lo establecido por los artículos 40, primer párrafo y 41, y los cuales a la letra dicen:

"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".(10)

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto Federal Electoral. 1a. Edición. México D.F., 1990. páginas 57 y 58

"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."(11)

Analizando los artículos transcritos observamos que, las personas que componen los órganos estatales representan al pueblo, son llevadas al gobierno y al poder político y administrativo por la voluntad del pueblo, mediante elecciones populares donde obtengan una mayoría de votos. El pueblo no ejerce el poder, sino que elige a quienes lo ejercen. Quienes detentan la autoridad en el Estado quedan obligados a actuar en nombre del pueblo, a cumplir su voluntad y a hacer lo que aquél haría si pudiera ejercer directamente el poder.

1.2.- Evolución histórica de la democracia

Siguiendo al Doctor Francisco Berlín Valenzuela, encontramos que desde la antigüedad clásica de la cultura griega ya se hablaba de la "democracia", al efecto, pone como ejemplo la polémica

(11) Constitución Política, obra citada. página 58.

que narra Herodoto sobre cuál debía ser la mejor forma de gobierno para el reino de Persia. Polemizaron Otanes, Megavyses y Darío, y defienden el primero la democracia, Megavyses a la aristocracia y Darío a la Monarquía.⁽¹²⁾

Por su parte, Pericles afirmaba que:

"Nuestro régimen político es la democracia, y se llama así - por los derechos que reconoce a todos los ciudadanos. Todos somos iguales ante la ley..... nuestro gobierno se llama democracia, porque la administración de la República no pertenece ni está en pocos sino en muchos."⁽¹³⁾

En la cultura romana, Cicerón conceptualizaba a la democracia como un régimen de gobierno en el que todas las cosas se encontraban en manos del pueblo.

Escribe el Doctor Francisco Berlín Valenzuela, que después de haber evolucionado el concepto de "democracia" que se tuvo en Roma, con el apoyo doctrinario de ilustres enciclopedistas franceses e ingleses se llega a la concepción de la "democracia representativa, la cual tiene como característica, que el pueblo actúa y toma decisiones a través de los miembros de los parlamentos a quienes ha dado su voto por medio de un proceso electoral para ser representado."⁽¹⁴⁾

(12) Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral" obra citada. página 47

(13) Ibid. página 51

(14) Cfr. BERLÍN Valenzuela, Francisco. "Teoría y praxis política-electoral". obra citada. página 45

La noción de "democracia" ha adquirido a través de la historia diversos significados y su ejercicio ha registrado muy diversos modos de practicarla. Esa diversidad ha obedecido básicamente a la importancia que cada sistema otorga a los principios de libertad y de igualdad. Dichos principios constituyen el hilo conductor de dos tradiciones del pensamiento político: la liberal, que encuentra en John Locke a su gran exponente, y la que se deriva del pensamiento de Juan Jacobo Rousseau y que postula en la noción de la voluntad general la presencia del interés colectivo. En su desarrollo ulterior hasta nuestros días, la primera corriente ha llegado a identificarse con el liberalismo económico y la segunda con la justicia social.

Se dice que la democracia es por esencia representativa, en virtud de que el pueblo delega en sus representantes, ungidos por la vía de la elección, la facultad de ejercer en su nombre el poder para elaborar y decidir sobre las reglas y normas que rigen a la sociedad. La representación se refiere a los miembros del Congreso o Parlamento y se extiende al Ejecutivo, que es también representante o mandatario del pueblo. Este último no pierde nunca su poder soberano y lo hace valer para preservar el orden establecido y para transformarlo.

La institución de la representación ha sufrido importantes y valiosos cambios en los dos últimos siglos, en primer término en

función de la evolución del derecho al sufragio. El primer Parlamento moderno, que fue el inglés, sólo representó los intereses de la clase terrateniente; su importancia radicó en haber despojado al rey de la facultad de decidir a su arbitrio.

En Francia, después de la revolución, el sufragio correspondió por mucho tiempo a la distinción entre ciudadano activo y pasivo. El primero pagaba impuestos y votaba; el segundo permanecía marginado de ese derecho aun cuando se encontrara protegido por las garantías otorgadas por el orden jurídico. El sufragio censitario, que impedía votar a quienes carecían de propiedad y riqueza cuantificable, predominó durante buena parte del siglo XIX en los países democráticos avanzados.⁽¹⁵⁾

En los Estados Unidos de Norteamérica, las entidades miembros de la Federación retuvieron el derecho a determinar las condiciones de la plena ciudadanía.

Por lo que hace a la evolución histórica de la democracia en nuestro país, encontramos la siguiente situación:

Nuestra Constitución Federal de 1824, adoptó diversos criterios para determinar el derecho al voto. Al efecto establecía:

(15) Cfr. MOYA Palencia, Mario. "La Reforma Electoral", obra citada. página 26

de la República y estableció el primer sistema de representación proporcional empírica que recuerda nuestro derecho, al asignar - el cargo de Presidente al candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos expresado por las Legislaturas Estatales y - el de Vicepresidente, al que lo hubiera seguido en votación. Este último puesto, forzosamente recaía en un miembro de otro partido, logia o corriente política distinto, por lo que en realidad instituyó la inestabilidad dentro del naciente Ejecutivo y por consiguiente el Presidente podía en ocasiones tener un vicepresidente adversario o enemigo, quien era el primero que encabezaba o servía de pretexto para promover las revueltas intestinas y la serie de asonadas, planes y cuartelazos. Enseguida nos permitimos transcribir algunos de los artículos de la Constitución en consulta:

"Artículo 74.- Se deposita el supremo poder ejecutivo de la federación en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 75.- Habrá también un Vicepresidente, en quien recaerán, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste.

Artículo 84.- El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas será el Presidente.

Artículo 85.- Si dos tuvieran dicha mayoría, será Presidente el que tenga más votos, quedando el otro de Vicepresidente. En caso de empate, elegirá la cámara de diputados uno de los dos para presidente, quedando el otro de vicepresidente".(16)

(16) TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F., 1964. página 179.

La Constitución de 1857, surgida del movimiento de Ayutla en contra de la dictadura santanista, se plantea como tema esencial la erección de una sociedad civil, la que sólo será posible hasta después de la guerra de Reforma y su defensa frente a la intervención francesa; pero junto con este planteamiento estaba un capítulo político-electoral de máximo interés: impedir que un Vicepresidente permanentemente no haga otra cosa que conspirar contra el Jefe del Ejecutivo y frustrara su capacidad de decisión política y administrativa, y al mismo tiempo evitar, con el peso de los antecedentes santanistas que el Ejecutivo sea tan fuerte que pueda caer en excesos de poder.

El resultado es que se suprime el cargo de Vicepresidente, y que el Presidente de la Corte, electo como aquél por medios indirectos, quede como suplente para las faltas temporales y absolutas del Jefe del Ejecutivo. En cuanto al Legislativo, se suprime el Senado, y se concentra la facultad normativa en la Cámara de Diputados, que así se convierte en una especie de Asamblea Nacional.
(17)

A continuación veremos lo que establecían los artículos relativos de la Constitución Federal de 1857:

"Artículo 51.- Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.

(17) Cfr. TENA Ramírez, Felipe. obra citada. página 620

Artículo 75.- Se deposita el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión, en un sólo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".(18)

Pero es por supuesto en la Constitución revolucionaria de 1917, la cual es considerada pionera de los derechos sociales y de las cartas programáticas, y rompedora de los moldes del constitucionalismo clásico liberal o moderno, que el proceso de constitucionalización de nuestra vida democrática toma su ímpetu definitivo.

Aparte de abolirse cualquier vestigio del sistema comicial indirecto, se reafirmó la no reelección del Presidente de la República, y se establecieron las bases para una legislación electoral que aunque a nivel inferior, reconoció en el plano legal a los partidos políticos, ya concebidos con un espíritu contemporáneo. Veamos lo que establecía el articulado de la Constitución en estudio:

"Artículo 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

Artículo 83.- El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1.º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo no pularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto." (19)

(18) TENA Ramírez, Felipe, obra citada. página 620

(19) Ibid. páginas 852 y 853

"Artículo 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

1.- Erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la Ley le señala respecto a la elección del Presidente de la República".(20)

Cabe finalizar el presente inciso mencionando que, el proceso de constitucionalización del Derecho Electoral y por ende el avance de la "democracia", ha sido dinámico. Lo cual se confirma con lo siguiente: En 1947, se modificó el artículo 105 para facilitar la participación de las mujeres en las elecciones municipales, y en 1953, una reforma al artículo 34 otorgó de plano la capacidad política activa a las mexicanas adultas. Diez años después, con las reformas a los artículos 54 y 63, principalmente, entraron por primera vez en nuestra Constitución las palabras "partido político", al modificarse el sistema de elección de representantes populares en la Cámara Baja, y se creó el original sistema mixto de los "diputados de partido", que permitió por primera vez el acceso de las minorías al Poder Legislativo.

En 1969, se reconoció la ciudadanía a los jóvenes a partir de los 18 años, y en 1972 se redujeron las edades mínimas para figurar como candidatos a diputados y senadores de 25 a 21 años, y de 35 a 30 respectivamente, y a 1.5% el porcentaje de la votación total nacional requerida para que la oposición acreditase -

(20) TENA Ramírez, Felipe. obra citada. página 850

diputados, integrándose a todos los partidos políticos en los organismos electorales y dándoles acceso gratuito e igualitario a la radio y la televisión durante los periodos de campaña.

La reforma política continuó en 1977, gracias al Presidente, con la iniciativa de reforma constitucional que incorporó al artículo 41 la definición, las funciones y el rango de interés público de los partidos políticos; creó un nuevo sistema mixto, mayoritario y de representación proporcional para la elección de los 400 diputados federales; facilitó el registro de los partidos; redujo los miembros del Colegio Electoral de la Cámara Popular, y otorgó a éste último órgano mayores facultades de control sobre el ejecutivo.

Todas estas reformas a la Ley Suprema, demuestran el proceso de constitucionalización del Derecho Electoral en México, acelerado por nuestra Revolución de 1910, para construir una "democracia" política, entendida como componente de una democracia integral; sistema de vida para el constante mejoramiento cultural, económico y social del pueblo, como lo concibe el artículo 3o., de nuestra Carta Magna.

Cabe mencionar que este proceso ha seguido continuando y así tenemos las reformas a la Ley Electoral llevadas a efecto por los ejecutivos federales: Luis Echeverría, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari; reformas que serán objeto de nuestro análisis en los últimos Capítulos.

1.3.- Concepto de Derecho Electoral

El tema a desarrollar dentro del Proyecto elaborado para la realización de la presente Tesis de Licenciatura corresponde: al concepto de derecho electoral, y para lograr lo citado, enseguida analizaremos lo que opinan algunos ameritados tratadistas.

En sus dos valiosas obras, el Doctor Francisco Berlín Valenzuela nos dice:

Primeramente en su "Derecho Electoral", nos ilustra ampliamente con las siguientes palabras:

"El derecho electoral en la actualidad tiene un doble contenido: a).- electivo, en cuanto recoge las reglas concernientes al régimen de elección de los gobernantes; y b).- de participación y control, en cuanto hace intervenir al pueblo en las decisiones de los gobernantes y eventualmente en la supervisión de sus actos."(21)

Por lo que se refiere a su Libro "Teoría y praxis política-electoral", escribe:

(21) BERLÍN Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral". obra citada. página 126.

"El derecho electoral es por consiguiente: el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos, abarcando esta idea todas las normas propias del proceso electoral, desde las que se refieren a la convocatoria para las elecciones, hasta las que regulan la declaratoria de candidatos vencedores".(22)

En un interesante estudio sobre la materia electoral, elaborado por el destacado jurista y maestro Manuel M. Moreno, define al derecho electoral de la siguiente manera:

"Es el conjunto de principios y reglas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes que conforme a la ley deben ser promovidos a sus cargos por elección popular".(23)

El autor en consulta amplía su definición, agregando las siguientes palabras:

"Al hablar de principios y reglas se quiere denotar tanto el conjunto de normas positivas y obligatorias impuestas por el Estado cuanto los conceptos filosóficos o científicos que explican y justifican el origen y finalidad de las instituciones electorales. El derecho Electoral establece el procedimiento a que debe sujetarse el funcionamiento del mecanismo electoral y la actuación de los electores para la designación de los funcionarios de elección popular".(24)

(22) BERLIN Valenzuela, Francisco. "Teoría y praxis política-electoral". obra citada. página 62

(23) MORENO M. Manuel. "El derecho electoral y la evolución política de México". En: Conferencias en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cursos de Invierno. México. D.F., 1961. página 230.

(24) Ibid. página 231.

El ameritado tratadista de derecho constitucional Germán Bidart Campos, define el derecho electoral en la forma siguiente:

"Es el conjunto de principios, sistemas, formas y reglas que dan por resultado la expresión de la voluntad del pueblo en el nombramiento de sus autoridades, y dándole fundamento en la esencia misma de nuestro gobierno republicano representativo".(25)

Más adelante, nos dice que:

"El sufragio es el derecho del ciudadano de expresar pública o secretamente su voluntad en un asunto o negocio público, para decidir en una elección o en una resolución de interés general. Sufragio no es exclusivamente designación o elección de candidatos; es también toda expresión de voluntad a través de formas diferentes, como las de referendum, iniciativa, revocación, etc. De ahí que el Derecho Electoral abarque también a éstas últimas"(26)

Por su parte, el licenciado Mario Moya Palencia en una Conferencia dictada en la Facultad de Derecho, la cual lleva por título "Fundamentos ideológicos del Derecho Electoral", nos ilustra con las siguientes palabras:

"El Derecho Electoral de nuestros días es consecuencia de una dilatada evolución, que tiene su origen en el reconocimiento ciudadano y el derecho al voto que griegos y romanos ejercieron de manera incipiente. A partir de entonces, este derecho ha debido imponerse a través de las luchas sociales y políticas".(27)

(25) BIDART Campos, Germán. obra citada. página 361

(26) Ibid. página 364.

(27) MOYA Palencia, Mario. "Fundamentos ideológicos del derecho electoral" obra citada. página 18

Es importante mencionar que, el Derecho Electoral tiende a regular la participación de grupos políticos ideológicamente contrarios que desean la conquista del poder político para encumbrar a una persona o realizar un determinado programa. A todas luces podemos observar que su campo de aplicación es por su naturaleza conflictivo, ya que en el juego electoral las pasiones que se desatan entre los contendientes, hace sumamente difícil la operatividad de este derecho.

1.4.- Autonomía Académica y Científica de la materia

Debido a la enorme importancia que ha venido adquiriendo el Derecho Electoral en los últimos años, se le considera como una disciplina autónoma e independiente.

Cabe mencionar que, el Derecho Electoral forma parte del Derecho Público y dentro de éste, particularmente del Derecho Constitucional. Recordemos que la Constitución Federal como Norma Suprema de la Nación establece todo lo relativo a las diferentes materias del derecho, de esta manera encontramos regulado al derecho agrario en el artículo 27, al derecho a la educación en el artículo 30., el derecho laboral en el artículo 123, etc. Derechos que adquieran su autonomía en base a la Norma Secundaria; de tal manera que el Derecho Electoral también es autónoma e inde--

pendiente. Cabe decir que, el Derecho Electoral para su mejor comprensión didáctica requiere de autonomía científica. Sin embargo, recordemos que el derecho tiene como característica que todas sus ramas están íntimamente ligadas; por lo consiguiente, en algunas ocasiones el Derecho Electoral tiene que auxiliarse de otras ramas, como por ejemplo: del Derecho Administrativo para algunos aspectos técnicos, del Procesal para el contenido electoral, del Penal para las sanciones y del Derecho Privado para las nociones de domicilio, nacionalidad, edad, etc. ⁽²⁸⁾

En base a lo mencionado, tenemos la firme idea de que independientemente de situaciones concretas de las distintas legislaciones, el Derecho Electoral por sí mismo tiene los méritos suficientes para ser considerado como una rama autónoma del Derecho Constitucional y como una disciplina unitaria que puede tratar con la amplitud y metodología adecuada los temas propios de su campo, auxiliándose para tal efecto de los conocimientos que le puedan aportar otras ramas del derecho.

Concluyendo, podemos decir que, el Derecho Electoral es una rama del Derecho Constitucional, pues, el ordenamiento electoral pone en marcha un cierto número de normas de Derecho Constitucional y consideramos nosotros de las más importantes, ya que se trata nada menos que de las que establecen lo relativo a la "democracia".

(28) Cfr. BERLIN Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral" obra citada. páginas 129 y 130.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTORICOS

- 2.1.- Independencia y Post-Independencia.
- 2.2.- La Legislación de la Reforma.
- 2.3.- La Legislación de la Revolución.
- 2.4.- La Ley Electoral de 1946.
- 2.5.- La Ley Electoral de 1951.
- 2.6.- El Voto de la Mujer.
- 2.7.- La Representación Proporcional.
- 2.8.- Reforma a la Participación de la Juventud.

2.1.- Independencia y Post-Independencia

La situación de la Nueva España a principios del siglo XIX, era en apariencia próspera, tranquila y feliz; pero tras de esta apariencia, reinaba un profundo malestar en el fondo de la sociedad colonial. Los altos puestos, tanto civiles como eclesiásticos, eran ocupados únicamente por españoles peninsulares y no sólo eso, sino que constituían una carga para los tesoros de la Corona de España.

Reafirman lo mencionado en renglones precedentes, las palabras de la investigadora Alejandra Moreno Toscano quien en su libro "Historia mínima de México", nos dice:

"El crecimiento territorial, la prosperidad económica, el reajuste político administrativo y las nuevas costumbres, sólo afectaron positivamente a una mínima parte de la población neoespañola. En el Siglo de las Luces, México creció y mejoró para una minoría de gente pálida, para los nacidos en España y alguno de sus descendientes. Fuera de ellos, los demás empeoraron o se quedaron o se quedaron como estaban, adscritos de por vida a las haciendas y comunas, maltratados en los obrajes, esclavizados en minas e ingenios, sin pizca de libertad, sin fortuna y sin educación". (29)

(29) MORENO Toscano, Alejandra. "Historia Mínima de México". Editorial El Colegio de México, A.C., 7a. Reimpresión. México D.F., 1983. página 77.

Como es obvio, los primeros en sentir la necesidad de organizarse para actuar en la vida política de la Nueva España, fueron los criollos, pues, se dieron cuenta de la discriminación en que vivían, de la pésima administración, de la explotación del pueblo, de las ambiciones sin límite de los españoles peninsulares, y de la actuación del cuerpo policiaco que reprimía los intentos de organización.

En el libro "Historia General de México" la tratadista Alejandra Moreno Toscano, nos ilustra con las siguientes aseveraciones:

"A los criollos les tocaría hacer la apología del suelo y la naturaleza americanos, así como destacar en tono desmesurado la riqueza del país y su autonomía económica con respecto a España. Ellos serán también los primeros receptores de las ideas ilustradas, de los principios de la independencia americana y de la Revolución Francesa, y luego sus propagadores entusiastas. De este grupo saldrán más tarde los ideólogos y caudillos de la revolución de independencia".(30)

En este contexto social fue promulgada la Constitución de Cádiz de 1812, en ella se establecía el derecho permanente de las Colonias de acreditar diputados a las Cortes Generales de la Metrópoli. El procedimiento para la elección era el siguiente: por cada 2000 vecinos se nombraba un elector parroquial, si eran más

(30) MORENO Toscano, Alejandra. "Historia General de México" Tomo 1. Editorial El Colegio de México, A.C., 2a. Reimpresión México D.F., 1987. página 535

de 300 pero sin llegar a 400, se nombraban dos, si fueren más de 500, pero sin llegar a 600 se nombrarían tres y así progresivamente. Estos electores constituían las Juntas de Partido. Los electores de Partido nombraban a los electores de Provincia, quienes a su vez elegían a los diputados a Cortes, siendo por lo tanto - la elección indirecta en tercer grado. (31)

La promulgación de la Constitución Española de 1812, trajo como consecuencia que en 1813 se formara el Partido Escocés; formado por miembros que en su mayor parte eran españoles, desarrollándose sus actividades con el concurso en particular de las fuerzas armadas que constituyeron de hecho su principal sostén. En 1819, los escoceses eran ya mayoritarios entre las élites gobernantes y las autoridades virreinales comenzaron a inclinarse ante su poderío.

Los años de lucha por la Independencia afectaron a las estructuras del país y una de sus consecuencias fue que se acentuaron las diferencias existentes entre las clases poseedoras y el resto de la población, dándose una escisión: entre el Estado y la Iglesia, y entre el centro y las provincias. Lo anterior constituye el origen de las dos grandes tendencias políticas o partidos que iban a cortar en dos al México del siglo XIX. Así vemos que desde el Imperio de Iturbide, las élites dirigentes se enfrentaban con ardor. Y, oficiales del ejército, profesionistas, clér-

(31) Cfr. GARCIA Orozco, Antonio. "Legislación electoral mexicana 1812-1977" Editorial de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 2a. Edición. México D.F., 1978. páginas 2 y 3.

rigos, comerciantes, así como terratenientes, se dividieron en - dos tendencias políticas: "monarquistas" y "republicanos". Estas dos tendencias se agruparon en las primeras organizaciones políticas de México: las logias masónicas. En el seno de las mismas, las divisiones se hicieron visibles. El Partido Monárquico estaba formado por los miembros del alto clero, algunos oficiales del ejército, los terratenientes y los miembros de la burguesía que controlaban el comercio y la minería. El Partido Republicano contaba con el clero bajo y medio, los profesionistas y una fracción del ejército.

(32)

En 1826, se organiza la tendencia progresista en el seno de las logias del rito yorkino. El nacimiento del Partido Yorkino - tuvo como consecuencia la reorganización del Partido Escocés, resultando que los masones del rito escocés, eran de tendencia monarquista y defendían a las instituciones de la Colonia española, y los adeptos del rito yorkino, fueron partidarios de la República Federal, de la separación entre la Iglesia y el Estado y de la eliminación de la influencia española; esas organizaciones tuvieron desde ese momento posturas irreconciliables. Características de ambos partidos es que no tenían un programa definido, ni una organización sólida. A fines de 1830, las logias perdieron su importancia como centros de la vida política. En los años siguientes los "escoceses" y "yorkinos" siguieron existiendo pero bajo otras denominaciones, continuando dividiendo al país y marcando la historia del México Independiente.

(32)

Cfr. MORENO Toscano, Alejandra. "Historia General de México" obra citada. páginas 638 y 639

Ahora bien, por lo que hace a la Legislación en materia electoral de esta época, observamos que la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, establecía lo siguiente:

"Artículo 7.- Se deposita el poder legislativo de la federación en un congreso general. Este se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

8.- La cámara de diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados.

9.- Las cualidades de los Electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los Estados, a las que también corresponde reglamentar las elecciones conforme a los principios que se establecen en esta Constitución.

10.- La base general para el nombramiento de diputados será la población.

11.- Por cada ochenta mil almas se nombrará un diputado, o por una fracción que pase de cuarenta mil. El Estado que no tuviere esta población, nombrará sin embargo un diputado." (33)

Analizando estos artículos, observamos que la Legislación en materia electoral quedaba bajo la responsabilidad de los Estados de la Federación.

(33) GARCÍA Orozco, Antonio. obra citada. página 42

Volviendo a las dos tendencias políticas que se configuraron en el curso de los primeros años del México Independiente, observamos que continuaron enfrentándose cada vez con mayor fuerza y, en los meses que siguieron a la proclamación de la Primera República Federal, comenzaron a significarse como "centralistas" y "federalistas". Durante las primeras décadas del siglo XIX, el federalismo simboliza los cambios sociales, la separación entre la Iglesia y el Estado y el respeto a los gobiernos estatales, en tanto que el centralismo se identifica con el absolutismo del gobierno monárquico, con la intolerancia religiosa e ideológica, es decir querían el mantenimiento de las estructuras existentes y la constitución de un poder central fuerte. En realidad, ni centralistas ni federalistas llegaron a constituir tendencias políticas organizadas, como las que empezaban a manifestarse en esta época en los países europeos y en los Estados Unidos de Norteamérica; y tras la etiqueta de "centralistas" y "federalistas", más que una organización de partidos, se ocultaba un enfrentamiento entre dos facciones en las que el personalismo y las relaciones culturales, económicas y a menudo sociales que tenían un papel de terminante.

De esta manera en el curso del periodo de treinta años que va del inicio de la Primera República Federal al fin de la dictadura santanista (1824-1835), las élites dirigentes de los dos partidos fueron incapaces de crear un aparato de Estado sólido, y de desarrollar un programa coherente o de realizar un política de reformas que instauraran un nuevo orden social y económico.

2.2.- La Legislación de la Reforma

A mediados del siglo XIX las dos tendencias mencionadas, cambiaron de denominación identificándose como Partido Conservador y Partido Liberal. El primero reclamaba la ideología tradicional, y buscaba para legitimarse el apoyo de la iglesia católica, contaba con los miembros más prominentes de la oligarquía virreinal, encomiaba el principio de la autoridad, la tradición y la sumisión al orden establecido y representaba la tendencia a un aparato estatal centralizado.

El Partido Liberal rechazaba la tutela y el apoyo eclesiástico, estaba compuesto por miembros de las antiguas clases poseedoras y de las nuevas capas sociales que se oponían a las estructuras económicas existentes, tenía por modelo el sistema político norteamericano y sostenía firmemente al federalismo.

El Congreso Constituyente de 1856-1857, representó la confrontación ideológica más importante de los partidos en el curso del siglo XIX. Luego de varios debates, se impusieron en el seno del Congreso las tesis de los liberales y la Constitución de 1857 organizó a México como república representativa, democrática, federal y fundada en la separación de poderes, eliminó a la religión católica como religión oficial y proclamó la libertad de enseñanza. El Partido Conservador, apoyado por la Iglesia Católica, rechazó la nueva Constitución y hundió al país en una guerra civil.

Siendo la intervención francesa de 1860-1867, el último episodio de la guerra civil, y constituyó además el último enfrentamiento armado entre los dos partidos.

Al restaurarse la República en 1867, el Estado no existía más que formalmente, por lo que el presidente Juárez trató de fortalecerlo, aprovechándose de que no existían luchas partidarias. Con reformas constitucionales se fortaleció el poder presidencial y en el curso de los meses que gobernaron los liberales, se manifestó una tendencia centralista, pues, con el fin de poder imponer las reformas, el gobierno se enfrentó a los múltiples caciques que habían sido aliados del Partido Conservador, asimismo, también se tuvo que enfrentar a los terratenientes, miembros de la jerarquía eclesiástica y a una facción de los oficiales del ejército.

La Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, con la que se inicia la segunda etapa de nuestra vida política, contiene en materia electoral, los siguientes principios:

a).- El del sufragio universal, como derecho y deber de todos los ciudadanos, en los artículos 35 fracción 1 y 36 fracción III; y

b).- El sistema de elección indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto, para los casos de diputados (artículo 55) y

el de Presidente de la República (artículo 76). La Constitución eligió el unicamarismo, suprimiendo al Senado.

En 1874, siendo Presidente don Sebastián Lerdo de Tejada, se hicieron varias reformas a la Constitución de 1857. En el artículo 52 reformado se instauró el sistema de elección directa para los diputados, y el artículo 58 reformado reestableció el Senado, que no existió en el texto original, la elección indirecta en primer grado se reservó para los Senadores y el Presidente de la República. (34)

2.3.- La Legislación de la Revolución

El general Porfirio Díaz llega a la presidencia a la fuerza, y así gobierna, integrando un sistema político cuyos apoyos serán los hombres fuertes regionales y locales. Por ello, durante su larga permanencia al frente del gobierno no habrá evolución electoral de importancia, pues el sistema elaborado en 1857 le sirvió a las mil maravillas para la manipulación y refuerzo del sistema político.

De la Revolución Mexicana, es sintomático e ilustrativo que la expresión reivindicatoria inicial del movimiento armado de

(34) Cfr. MOYA Palencia, Mario. "La Reforma Electoral". obra citada. página 93.

1910 fuera de índole política. La revolución maderista se inicia y cobra fuerza con una bandera electoral. El famoso lema "sufragio efectivo, no reelección".

Y es por ello que la verdadera evolución electoral se inicia entonces; la Ley Electoral de 1911 y la reforma constitucional de 1912 van a sentar los primeros conceptos legales para la nueva al día del sistema electoral mexicano. Ante todo se otorgó personalidad jurídica a los partidos, y se propició la formación de verdaderos organismos políticos, que a partir de entonces se convirtieron en actores importantes del juego electoral.

Estas primeras disposiciones legales de la Revolución, por inercia, por imitación o por pensar que centralización es contraria a "democracia", preserva una serie de competencias en el manejo del proceso electoral en manos de las autoridades locales. Si bien es cierto que desaparecen los Jefes Políticos, los Presidentes Municipales toman su lugar como el factor determinante, al otorgárseles las competencias que más se prestaban para la manobra electorera. (35)

El gobierno de don Venustiano Carranza promulga dos leyes que resultarán de suma importancia en la evolución del sistema electoral. La Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917 y, la Ley para Elecciones de Poderes Federales del 2 de julio de 1918. Es la Ley Orgánica de las dis-

(35) Cfr. GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. página 217

posiciones conducentes de la Constitución recién promulgada, y - la de más larga vigencia, eliminó el requisito de la mayoría absoluta para la elección de Presidente de la República y otorgó carácter permanente al padrón electoral. Sin embargo, esta Ley conservó las facultades de los gobiernos estatales y municipales para determinar, respectivamente, las divisiones distritales y seccionales, y para realizar los primeros pasos en la elaboración - del padrón electoral. Pero no sólo eso, pues refrendó, además, - las facultades de los presidentes municipales en materia de instalación de casillas y registro de candidatos. (36)

Finalizaremos el presente inciso, mencionando que: después de promulgada la Constitución Federal que nos rige, la Ley Electoral del 2 de julio de 1918, fue mucho más avanzada que las de 1901 y la de 1911 que la habían antecedido.

2.4.- La Ley Electoral de 1946

Aprovechando la coyuntura de la participación de México junto a las democracias occidentales durante la Segunda Guerra Mundial, que justificaba y obligaba a perfeccionar los procesos democráticos, se promulgó en 1946 una nueva Ley Electoral.

(36) Cfr. GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. páginas 274 y 275.

Cabe señalar que, los cambios que introdujo la Ley Electoral Federal de 1946 son tanto o más trascendentes que los de las leyes electorales maderistas. De todos, el más importante fue la creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que colocó por primera vez en la historia, la vigilancia del proceso electoral en un organismo especial a nivel federal. También es importante la federalización del empadronamiento, el cual quedó a cargo de un Consejo del Padrón Electoral, transfiriéndose las facultades que en esta materia tenían las autoridades locales y municipales. Así, de entrada, esta Ley creó dos salvaguardas institucionales para garantizar el buen desempeño del proceso electoral, eliminando las injerencias locales que hasta entonces habían probado estar protegidas por intereses personales o de grupo.

(37)

En la Ley de 1946 se establecían los requisitos para el registro de los partidos nacionales. Se adjetivaba a los partidos, exigiendo que fueran nacionales, porque se quería evitar al movimiento electorero de amplios alcances que une la irresponsabilidad a la fragilidad estructural. Para lograr tal propósito, se incluyeron una serie de requisitos indispensables para que una organización política pudiera ser reconocida y registrada como partido nacional. Entre ellos, los más importantes eran: contar con 30,000 asociados en el país, siempre que en dos terceras partes de las entidades federales se organizaran con no menos de -

(37) Cfr. GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. página 321

mil asociados; obligarse a actuar de acuerdo a los preceptos de la Constitución, y consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional o afiliarse a partidos políticos extranjeros. Los dos últimos requisitos eran la expresión político-electoral del nacionalismo, en tanto la primera se orientaba a permitir la participación solamente a las corrientes políticas nacionales arraigadas y no a los movimientos electoreros de coyuntura.

La Ley de 1946 introdujo una novedad de gran trascendencia. En el artículo 25, que contenía el mínimo de requisitos obligatorios a ser incluidos en los estatutos de los partidos nacionales, se establecía en la fracción primera: "un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido sostenga en las elecciones".⁽³⁸⁾

Por cuanto a la regulación de los delitos en materia electoral, la Ley contempló un variado catálogo y al efecto citaremos algunos artículos relativos:

"Artículo 125.- Se impondrá multa de diez a trescientos pesos o prisión de tres días a seis meses, o ambas sanciones, a juicio del juez, y suspensión de derechos políticos por un año:

1.- Al que, sin causa justificada, se abstenga de inscribirse en el padrón electoral que le corresponda, de votar en las elec--

(38) Cfr. GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. página 336

ciones a que se refiere esta Ley o se niegue a desempeñar las fun
ciones electorales que se le encomienden;

II.- Al que manifieste datos falsos para el registro de vota
tes o intente registrarse más de una vez;

III.- Al que, el día de la elección, haga propaganda política
en favor de algún candidato o partido que lo sostenga, en las ca
sillas electorales o en cualquier otro lugar que diste menos de
doscientos metros de la misma;

IV.- A toda persona, sea o no elector, que se presente a una
casilla electoral portando armas; y

V.- Al que ejercite una acción de nulidad de la votación par
cial o de una elección con manifiesta temeridad o mala fe.

Artículo 126.- Se impondrá también de un mes a un año y sus-
pensión de derechos políticos de dos a seis años, o ambas a juici-
o del juez:

I.- Al que por cualquier medio impida que otro se inscriba en
el padrón electoral, vote en las elecciones que le corresponda o
desempeñe las funciones electorales que se le encomiende. Si se
empleare la violencia física, tumulto o motín, se duplicará la -
pena;

II.- Al que ilícitamente obtenga la inscripción o la cancela-
ción de un nombre en el padrón electoral;

III.- Al que vote dos veces en la misma o en distinta casilla
o suplente a otro en tal operación electoral;

IV.- Al que teniendo bajo su autoridad o dependencia económi-
ca electores, pretenda obligarlos o los obligue a votar por de--
terminado candidato;

V.- Al que falsifique, altere, sustraiga o destruya en cual-
quier forma las credenciales para votantes;

VI.- Al que en una elección compre o venda un voto o presente
una boleta falsa;

VII.- A los funcionarios encargados del Registro Civil que omitan informar al Consejo del Padrón Electoral o a las autoridades electorales sobre las defunciones de que se tenga conocimiento, así como de aquellos casos en que por mayoría de edad o matrimonio de las personas alcancen los requisitos de edad necesarios - para ser considerados como electores; y

VIII.- Al que sin llenar los requisitos establecidos por la presente Ley use para una organización política el nombre del partido o continúe usándolo para una organización cuyo registro haya sido cancelado temporal o definitivamente.

Artículo 128.- Se impondrá prisión de uno a tres años, destitución del cargo o empleo que desempeñe e inhabilitación para obtener algún cargo público por el mismo término de la suspensión de derechos:

1.- Al funcionario que a sabiendas presente o haga valer un documento electoral alterado, así como al que altere o inutilice alguno, o al que teniendo fe pública certifique hechos falsos relativos a la función electoral;

11.- Al funcionario electoral que por actos u omisiones haga imposible el cumplimiento de las operaciones de preparación y desarrollo de las elecciones a cause la nulidad de una elección o cambie el resultado de ella;

111.- A los funcionarios públicos, cualquiera que sea su categoría, empleados, agentes o encargados de la administración pública y los militares en servicio activo que, abusando de sus funciones, sea directamente, sea por instrucciones dadas a personas colocadas bajo su dependencia jurídica, intenten obtener los sufragios de los electores en favor de una candidatura determinada o impulsar a los electores a la abstención; y

IV.- A todo funcionario que por favorecer intereses políticos redujera a prisión a los propagandistas, candidatos o representantes de un partido o candidato independiente, o sus representantes pretextando delitos o faltas que no se han cometido.

Artículo 131.- El extranjero que se entrometa en asuntos políticos electorales será expulsado del territorio nacional, sin perjuicio de las sanciones a que pueda hacerse acreedor de acuerdo con la presente Ley.

Artículo 134.- Los Tribunales Federales serán los competentes para conocer de las infracciones electorales a que se refiere la presente ley."(39)

Tal es a grandes rasgos, el contenido de la Ley Electoral de 1946.

2.5.- La Ley Electoral de 1951

Por Decreto de Reformas de 21 de febrero de 1949, promovido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel Alemán, se modificó la Ley Electoral de 1946. En general se modernizaron los organismos electorales y los procedimientos y se hizo más flexible el registro y constitución de los partidos políticos.

Estas reformas, en realidad precedieron a la nueva Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951, que regiría la contienda por la presidencia de la República, de otros dos hombres surgidos de la ideología revolucionaria, Ruiz Cortines y Henríquez Guzmán.

(39) GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. páginas 357-360

Este ordenamiento definió a los partidos políticos, en su artículo 27, de la siguiente manera:

"Los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos para fines electorales y de orientación política.

Los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral".(40)

El artículo 45 establece lo relativo al Registro Nacional de Electores:

"El Registro Nacional de Electores dependiente de la Comisión Federal es una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de electores y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales, el Padrón Electoral".(41)

La Ley Federal Electoral en consulta, presentó novedades en lo que se refiere a las autoridades electorales. Cabe señalar que de acuerdo a la Ley de 1946, el cuerpo de vigilancia de las elecciones se formaba con dos comisionados del Ejecutivo -el Secreta

(40) GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. páginas 398 y 399

(41) Ibid. página 402

rio de Gobernación y otro miembro del gabinete que designaba el Presidente de la República--; dos comisionados de los partidos - más relevantes, y dos del Poder Legislativo. Como no faltó quien señalara la excesiva representación del gobierno, la Ley de 1951 redujo a un sólo comisionado del Poder Ejecutivo, el Secretario de Gobernación, y aumentó a tres el número de representantes de partidos, para balancear mejor su composición.

Se centralizó, por otro lado, aún más la autoridad, al desaparecer los comisionados de partidos ante las comisiones locales electorales y los comités distritales, y quedar éstos integrados por tres miembros designados por la Comisión de Vigilancia Electoral y con representantes de los partidos con voz pero sin voto.

Por cuanto al Derecho Penal Electoral, su capítulo XII, denominado de las "Sanciones", establecía entre otros los siguientes ilícitos:

"Artículo 140.- Se impondrá multa de diez a trescientos pesos o prisión de tres días a seis meses, o ambas sanciones, a juicio del juez, y suspensión de derechos políticos por un año:

1.- Al que, sin causa justificada, se abstenga de inscribirse en el padrón electoral que le corresponda, de votar en las elecciones a que se refiere esta ley o se niegue a desempeñar las funciones electorales que se le encomiendan;

11.- Al que manifieste datos falsos para el registro de votantes o intente registrarse más de una vez.

III.- Al que el día de la elección, haga propaganda política - en favor de algún candidato o partido que lo sostenga en las casillas electorales o en cualquier otro lugar que diste menos de doscientos metros de la misma;

IV.- A toda persona, sea o no elector, que se presente a una casilla electoral portando armas;

V.- Al que ejercite una acción de nulidad de la votación parcial o de una elección con manifiesta temeridad o mala fe;

VI.- A los notarios públicos o a quienes desempeñen sus funciones por ministerio de ley que, sin causa justificada se nieguen a dar fe de los actos en que sea necesaria o posible su intervención de acuerdo con las disposiciones de esta ley.

Artículo 146.- El extranjero que se inmiscuya en asuntos político electorales será expulsado del territorio nacional, sin perjuicio de las sanciones a que pueda hacerse acreedor de acuerdo con la presente Ley.

Artículo 147.- Será castigado con un año de prisión y multa de cien a quinientos pesos, además de la destitución del cargo y suspensión del voto activo y pasivo durante cinco años, todo funcionario civil o militar que de cualquier manera impida indebidamente la reunión de una asamblea, de una manifestación pública o de cualquier otro acto legal de propaganda electoral".(42)

Tal es de acuerdo a nuestro particular punto de vista, el contenido de los puntos más importantes de la Ley Electoral del año de 1951.

(42) GARCIA Orozco, Antonio. obra citada. páginas 423-426

2.6.- El voto de la mujer

Después de la promulgación de la Ley Electoral de 1951, nuestro país da otro gran paso dentro de su estructura democrática, al reformarse el artículo 34 de la Constitución Federal por Decreto del Congreso de la Unión publicado el 17 de octubre de 1953 en él se otorga la ciudadanía a las mujeres mayores de edad, y - por consecuencia el ejercicio del sufragio activo y pasivo en la misma igualdad de condiciones que el varón.

Hasta ese momento la mujer tenía una participación sumamente restringida en la vida pública, pues sólo podía votar y ser votada en las elecciones para cargos municipales.

El gobierno revolucionario que presidió don Adolfo Ruiz Cortines promovió y obtuvo esta trascendente reforma constitucional, que renovó nuestro sistema de sufragio y duplicó el número de los electores potenciales. El presidente Adolfo Ruiz Cortines dijo en su Informe del 10., de septiembre de 1953:

"Toca a la inteligencia, al patriotismo y a la cordura de la mujer, preservar, dignificar y engrandecer a la ciudadanía de que forma parte".(43)

(43) MOYA Palencia, Mario. "La Reforma Electoral". obra citada. página 108.

Con el advenimiento del voto femenino, las proporciones del problema electoral aumentaron. A pesar de esto, en las elecciones para renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en el año de 1958, la mujer mexicana puso de manifiesto su fervor revolucionario y con su voto progresista alargó el número de electores mexicanos.

Para ilustrar nuestro estudio acerca del voto de la mujer, en seguida nos permitimos citar el artículo 34 del texto original de la Constitución de 1917, y asimismo, transcribimos el artículo citado en el texto constitucional vigente.

"Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- 1.- Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintinueve si no lo son, y
- 11.- Tener un modo honesto de vivir." (44)

La primera reforma que sufrió el artículo en cita, consistió en señalar que son ciudadanos de la República tanto los varones, como las mujeres.

Repetimos una vez más que, la importancia de esta reforma fue que se concedió a la mujer la calidad de ciudadana y por ende, el derecho al voto

(44) TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F., 1964. página 836.

La segunda reforma consistió en otorgar la ciudadanía a los mexicanos que cumplieran 18 años de edad, la que se publicó en - el Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1969.

El texto vigente del artículo 34, establece lo siguiente:

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

- 1.- Haber cumplido dieciocho años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir." (45)

Terminaremos el desarrollo del presente inciso, mencionando - que: el proceso de constitucionalización del derecho electoral ha sido dinámico. Y por lo que se refiere a la mujer, encontramos la siguiente situación: en 1947, se modificó el artículo 105 para fa- cilitar la participación de las mujeres en las elecciones munici- pales, y tal como lo hemos analizado en 1953 una reforma al pre- cepto 34 otorgó de plano la capacidad política activa y pasiva a la mujer mexicana.

2.7.- La representación proporcional

El ciudadano licenciado Adolfo López Mateos, Presidente de la

(45) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto Federal Electoral. 1a. Edición. México - D.F., 1990. página 52.

República, presentó a la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión en su calidad de Poder Constituyente Ordinario, el 21 de diciembre de 1962, para establecer un nuevo sistema en materia electoral mediante la reforma y adición de los artículos 54 y 63 Constitucionales.

En la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reformas y - Adiciones que comentamos, en lo relativo a la representación proporcional encontramos lo que consideramos es el basamento político y sociológico del nuevo sistema; y es el siguiente:

1.- El reconocimiento del hecho evidente de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos - partidos o corrientes de opinión minoritarios que actúan en la - República, dada la fuerza del partido mayoritario, lo que ha ocasionado algunas críticas a nuestro sistema en el sentido de carecer de flexibilidad para dar oportunidades a esas minorías políticas.

2.- La reflexión de que las susodichas minorías deben agruparse y canalizarse en partidos políticos nacionales, de manera que puedan actuar orgánicamente y por cauces legales, contribuyendo así a consolidar aún más la estabilidad política de que México disfruta.

3.- El convencimiento de que para lograr lo anterior es necesaria una reforma electoral, o dicho de otro modo, la adopción -

de un nuevo sistema que, logrando el propósito apuntado, esté de acuerdo con nuestra tradición constitucional.

4.- El imperativo de que el nuevo sistema electoral otorgue facilidades de representación a las minorías, sin que esto impida que las grandes mayorías de ciudadanos mantengan en el Congreso el predominio que les corresponde por su condición mayoritaria, de acuerdo con la filosofía democrática y la realidad política que admiten el derecho a opinar, a discutir y a votar de mayorías y minorías pero que sólo otorgan a las primeras la facultad de decidir.

5.- La aceptación de las viejas prácticas mexicanas de elección de diputados por distritos o circunscripciones territoriales, que consideran a los electos no tan sólo representantes de la Nación para el trabajo legislativo, sino expositores de las necesidades y problemas del distrito del que proceden y restores de la ciudadanía que los eligió, razón por la cual la Constitución exige a los candidatos a diputados la vinculación y arraigo respecto a la circunscripción electoral en que han de ser postulados.

6.- La urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los partidos políticos minoritarios sin desfigurar las instituciones firmemente arraigadas en la conciencia nacional, mediante la estructuración de un sistema que, asentado en nuestra realidad, sea netamente mexicano.

7.- La conveniencia de que el nuevo sistema electoral sólo sea aplicable para la integración de la Cámara de Diputados, constituida por representantes del pueblo en atención a la división del país en circunscripciones geodemográficas, y no para la de la Cámara de Senadores, la cual independientemente de la población que tienen el Distrito Federal y los Estados, se integra con dos Senadores por cada una de las entidades federativas, a fin de mantener el equilibrio paritario de las pequeñas y las grandes, como corresponde al sistema bicameral dentro de las repúblicas federales.

8.- La necesidad de recalcar el ejercicio obligatorio de los cargos de elección popular, mediante el establecimiento de sanciones a los candidatos y partidos políticos que no acaten esta norma, pues todo sistema electoral debe fincar en el respeto absoluto a la soberanía del pueblo expresada mediante el sufragio.

Apoyada en tan sólidas y fundamentales razones, la Iniciativa Presidencial configuró un sistema que el propio Ejecutivo calificó de mixto, consistente en mantener el principio de mayorías en la elección de diputados por circunscripciones electorales, - pero complementado con otro, yuxtapuesto, de representación proporcional de las minorías que no obtengan determinado número de triunfos en las propias circunscripciones electorales, pero que mediante el cumplimiento de ciertos requisitos, fundamentalmente

el reclutamiento de una proporción dada de votos, tengan derecho a acreditar los llamados "diputados de partido" que serán también representantes de la Nación y tendrán iguales derechos y obligaciones que los electos por mayoría.

El Honorable Congreso de la Unión y la mayoría de las Legislaturas de los Estados aprobaron el nuevo sistema electoral sancionando la reforma al artículo 54 de la Constitución y la adición al artículo 63 del propio Código Fundamental.

El texto de estas reformas y adiciones, tal como fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de junio de 1963, es el siguiente:

"Artículo 54.- La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

1.- Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

11.- Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

111.- Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país.

IV.- Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieren obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y

V.- Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la Nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones." (46)

"Artículo 63.- Incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado 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 resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones". (47)

Nuestra opinión personal es en el sentido de que, el Ejecutivo Federal dió un paso de enorme trascendencia para mejorar nuestro proceso electoral y para hacer más amplias y eficaces las deliberaciones en el Congreso, al permitir que las diversas corrientes de opinión, representadas por un mínimo de ciudadanos, estén presentes en la Cámara de Diputados.

(46) TENA Ramírez, Felipe. obra citada. páginas 946-947

(47) Ibid. página 947

2.8.- Reforma a la participación de la juventud

De acuerdo al texto del artículo 34 de la Constitución Federal vigente, los varones y las mujeres tienen la calidad de ciudadanos mexicanos; para lo cual deben tener además: la edad de dieciocho años y un modo honesto de vivir.

Es preciso subrayar dos conceptos importantes en este artículo:

1.- Que la ciudadanía presupone la nacionalidad, o sea, que todos los ciudadanos, como condición previa e indispensable, deben ser mexicanos.

Ahora bien, no todos los mexicanos son ciudadanos, porque para ello se requiere además, haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir.

Podemos afirmar que la nacionalidad es, sobre todo, una categoría sociológica, en tanto que la ciudadanía es una condición política.

Nuestra Constitución presupone que los dieciocho años, sea cual fuere el estado civil, constituye la edad límite inferior a

partir de la cual el mexicano ya está preparado, física y psicológicamente, emocional y culturalmente para ejercer la seria responsabilidad que entraña la ciudadanía.

2.- Recordemos que la ciudadanía femenina se otorgó merced a la reforma de la Ley Suprema, que apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1953. Anteriormente el precepto decía que eran ciudadanos "los mexicanos", término que no excluía a las mujeres mexicanas; sin embargo, como a éstas se les había negado tradicionalmente el voto, fue necesaria la modificación al texto constitucional para que México entrara a formar parte de la mayoría de las naciones de la tierra, que han colocado en una situación de igualdad, en todos los terrenos, a mujeres y varones, a partir de un movimiento iniciado al concluir la Primera Guerra Mundial. Este acto muestra la madurez política de la Nación y significa el más justo aprecio a la labor femenina, ya que las mujeres comparten día a día las tareas constructivas de la patria en diversas actividades, todas ellas de gran importancia.

Actualmente se hace posible el acceso de la juventud a la Cámara de Diputados a la edad de veintiún años. Pero anteriormente no era así, veamos lo que al respecto establecía el texto original de la Constitución Federal de 1917.

"Artículo 55.- Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II.- Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;

III.- Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

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

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

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

VI.- No ser ministro de algún culto religioso."(48)

El citado artículo fue reformado en su fracción II, publicándose dicha reforma en el Diario Oficial de la Federación el 14 - de febrero de 1972; se redujo la edad mínima requerida para ser diputado, de veinticinco a veintiún años. Lo anterior obedeció a

(48) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obra citada. página 840.

la modificación que sufriera el artículo 34 constitucional, al concederse la ciudadanía a los dieciocho años de edad, la cual ya fue comentada en el inciso correspondiente.

Podemos concluir, diciendo que: para alcanzar el cargo de diputado se requieren, además de la ciudadanía, determinados requisitos que esta disposición precisa, y que se pueden agrupar en la siguiente forma:

1.- La nacionalidad mexicana se debe haber adquirido por nacimiento y es necesario tener no dieciocho años, como en general se exige para ejercer los derechos políticos, sino 21 de acuerdo a la fracción 11, del artículo 34 constitucional.

2.- Llegar a ocupar ese cargo por voluntad de sus electores.

3.- No estar en servicio activo en el Ejército Federal; no debe ser Secretario o Subsecretario de Estado.

4.- No podrá ser reelecto.

Pensamos que la reforma es justa, pues los jóvenes que han obtenido ya el derecho a ser ciudadanos a los dieciocho años, han demostrado en las urnas electorales que tienen la capacidad suficiente para elegir a sus gobernantes y que la edad temprana no debe ser vista como una expresión de inmadurez. De tal manera que, el acceso de la juventud a la Cámara de Diputados a la edad de 21 años, significa incorporar al grupo social más numeroso de México, a las importantes tareas Legislativas.

CAPITULO TERCERO
LA REFORMA ELECTORAL

- 3.1.- Reforma Política de 1977.
- 3.2.- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.
- 3.3.- Código Federal Electoral.
- 3.4.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3.1.- Reforma Política de 1977

El andamiaje legal de la Reforma Política no se agota en las adiciones y reformas constitucionales que entraron en vigor el 7 de diciembre de 1977, ni en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales vigente desde el 31 de diciembre de 1977.

La Ley de Amnistía, la posterior reglamentación de las figuras del referéndum y la iniciativa popular, así como la Ley Reglamentaria de la fracción V del artículo 76 constitucional, por citar sólo tres casos, son piezas importantes de la Reforma Política del Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el aspecto estrictamente electoral de dicho proyecto sí se contiene en las disposiciones ya invocadas. Conviene entonces hacer una referencia global al vasto proceso en el que surgen las leyes que rigieron la vida de los mexicanos.

Dicho proceso se inicia con lo que se ha llamado el Discurso de Chilpancingo y se cierra con la puesta en vigor de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que abroga a la Ley Federal Electoral del 5 de enero de 1973.

En efecto, el 10., de abril de 1977 el Secretario de Gobernación (Jesús Reyes Heróles), anuncia en la capital del Estado de Guerrero que: "el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran". Con toda claridad explica que habrá de realizarse una reforma política, no para perjudicar o favorecer a uno u otro grupo, sino para acelerar sólidamente la evolución política nacional, para posibilitar una tolerancia fecunda entre mayorías y minorías, para que mediante la autoridad con derecho y el derecho con autoridad se excluya el abuso del poder. Sostiene que la tarea de todos los mexicanos es salvaguardar el Estado de Derecho, ya que únicamente así se afianza nuestro destino común en la "democracia, la libertad y la justicia". (49)

Trece días más tarde, el Ejecutivo instruye al Secretario de Gobernación para que en su calidad de Presidente de la Comisión Federal Electoral convoque a este organismo a sesiones extraordinarias con el propósito de que se invite a las asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general que quieran ofrecer sus puntos de vista en torno al empeño de llevar adelante la Reforma Política. En dicha comunicación, el Presidente de la República reitera su convencimiento de que es preciso "promover y alentar la incorporación de todas las potencialidades políticas del país, para que las diversas fuerzas, por minoritarias que sean, participen en la realización de nuestra unidad democrática". (50)

(49) Cfr. LOPEZ Padilla, José. obra citada. página 179.

(50) Cfr. Ibid. página 180.

La Comisión Federal Electoral se reúne el 21 de abril y acuerda convocar a sesiones. Su presidente anticipa una advertencia - que habrá de cumplirse plenamente en el curso de las reuniones; ante el propósito de que ideas y opiniones se manifiesten y debga ta, "es preferible que pequemos de demasiado mucho y no de demasiado poco".

La convocatoria, firmada además por los comisionados de las Cámaras de Senadores y Diputados, del Partido Acción Nacional, - Partido Revolucionario Institucional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, y por el Secretario de la Comisión Federal Electoral, consigna que la participación podrá llevarse a cabo por comparecencia directa o mediante estudios que se le remitan; que las organizaciones podrán hacerse representar por cinco personas; que las reuniones serán públicas y se celebrarán en el salón Juárez de la Secretaría de Gobernación; que las comparecencias no estarán sujetas a debate, pero los integrantes de la Comisión podrán hacer las preguntas que eg timen pertinentes, con el fin de ahondar o esclarecer los puntos de vista de los comparecientes.

Entre el 28 de abril y el 21 de julio de 1977 se celebran en total 12 audiencias públicas. A ellas concurren:

a).- Representantes de los partidos políticos registrados;

b).- Representantes de las organizaciones políticas: Partido Comunista Mexicano, Partido Demócrata Mexicano, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Socialista Revolucionario, Partido Mexicano de los Trabajadores, Unidad Izquierda-Comunista, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Movimiento de Acción y Unidad Socialista, Partido Laboral Mexicano, Partido Obrero Agrario Mexicano, Partido Obrero Revolucionario;

c).- Representantes de las instituciones académicas: Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., Instituto Nacional de - Administración Pública, A.C., y Colegio Nacional de Economistas, A.C.;

d).- Participantes a título individual: Lic. Antonio Martínez Báez, Lic. Octavio Rodríguez Araujo, Lic. Francisco Javier Gaxio la Ochoa, Dr. Andrés Serra Rojas, Lic. Antonio Delhumeau, Lic. - Antonio Carrillo Flores, Lic. José Rivera Campos, Lic. Mariano - Azuela Gutiérrez, Lic. Manuel R. Palacios, Sr. Rafael Segovia, Lic. Manuel Camacho, Lic. Miguel Limón Rojas, Dr. Raúl Olmedo, Dr. - Luis Villoro, Lic. Samuel I. del Villar, Lic. David Pantoja Morán, Dr. Patricio E. Marcos, Dr. Alfonso Noriega Centú, Lic. Carlos Pereyra Boldrini, Lic. Humberto Lira Mora, Lic. Rubén Salazar Mallén, Dr. Carlos Sirvent, Lic. Iván Zavala Echavarría, Lic. Felipe Tena Ramírez y Dr. Leopoldo Zea.

Hacen llegar sus estudios a la Comisión, las organizaciones: Partido Demócrata Reformador y Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, A.C., y los señores Lic. Enrique Abrego Ortega, Lic. Fernando García, Dr. Juan Lagarda Muñoz, Sr. Enrique López Aguilar, Sr. Eduardo Ocampo Sánchez y Dr. Jorge Sayeg Held.

Desahogadas las comparecencias, la Subcomisión Relatora, integrada por los Comisionados de la Cámara de Diputados, del Partido Acción Nacional y del Partido Popular Socialista, hace el 2 de agosto una síntesis de todas las tesis y puntos de vista expresados. En los dos días siguientes los miembros de la Comisión Federal Electoral dan a conocer sus opiniones. Todo el material es entregado al Presidente de la República.

En su primer Informe de Gobierno, el Ejecutivo Federal anuncia que próximamente enviará al Congreso una Iniciativa de Reformas Constitucionales y, en caso de ser aprobadas por el Constituyente Permanente, remitirá una Iniciativa de nueva Ley sobre Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

La Iniciativa de Reformas y Adiciones a la Constitución es enviada a la Cámara de Diputados el 4 de octubre de 1977. Comprende los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115. La Iniciativa se turna para su estudio y dictamentan las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Pri

mera de Puntos Constitucionales. Para efectos similares, a éstas Comisiones también se les remite la Iniciativa de Reformas y Adiciones a los artículos 65, fracción I; 74, fracción IV; 79, fracción VIII, y 89, fracción IX de la Constitución, presentada por la diputación del Estado de Guanajuato a la Quincuagésima Legislatura del Congreso de la Unión. Por tratarse de Iniciativas íntimamente relacionadas, las comisiones las analizan y dictaminan juntas. El dictamen, favorable aunque con algunas modificaciones, lo presentan el 17 de octubre de ese año. ⁽⁵¹⁾

Dos días después se abre a discusión en lo general el dictamen y seguidamente los diputados entran a la discusión en lo particular. El 25 de octubre se aprobó el proyecto de Decreto en lo general y en lo particular, y se envía al Senado.

El 3 de noviembre rinden su Dictamen las Comisiones Unidas, Segunda de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos. - Primera Sección, del Senado. Los Debates se abren un día después. Aprobadas las reformas el 11 de noviembre, se turnan a las Legislaturas Estatales, las que en diversas fechas de ese mismo mes, acuerdan su aprobación. El 6 de diciembre, el Diario Oficial de la Federación publica el Decreto respectivo, el cual entra en vigor desde el día siguiente.

(51) Cfr. LOPEZ Padilla, José. obra citada. página 191.

En esa misma fecha el Ejecutivo Federal hace llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. La Comisión de Estudios Legislativos, Sección Constitucional, rinde su Dictamen favorable el 15 de ese mismo mes. Luego de largas discusiones en la Cámara de Diputados e incluso con modificaciones sustantivas al proyecto, éste es aprobado y enviado al Senado. El Dictamen aprobatorio es rendido por las Comisiones Unidas, Primera de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera Sección, el 26 del referido mes. En la sesión del siguiente día, los Senadores aprueban el proyecto.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales es publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1977; al siguiente día comienza su vigencia.

A muy grandes rasgos, ese fue el proceso en el que se gestó y desarrolló el aspecto electoral de la Reforma Política puesta en marcha por el Ejecutivo Federal en 1977.

Este marco de referencia es indispensable para una mejor comprensión del tema que en el siguiente inciso se abordará.

3.2.- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales

El 6 de diciembre de 1977, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado José López Portillo envía a la Cámara de Diputados su Iniciativa de Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Desarrollada en 5 títulos, la Ley mencionada se refiere en el Título Primero a la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y a las Organizaciones Políticas; en el Segundo, a la Organización Electoral y a la preparación de la elección; en el Tercero, a la jornada electoral; en el Cuarto, a los requisitos electorales; y en el Quinto, a lo contencioso electoral.

Fiel a las innovaciones de nuestra Ley Fundamental, reconoce la gran importancia de los partidos políticos; flexibiliza su integración y registro; determina que éste lo haga la Comisión Federal Electoral y ya no la Secretaría de Gobernación; los rodea de garantías y prerrogativas para su cabal desenvolvimiento y puntualiza sus obligaciones, una de las cuales es de carácter estrictamente electoral. Da cabida a la existencia de las asociaciones políticas nacionales, y las somete a una minuciosa regulación. A través de una mayor democratización en la composición y funciones

de los organismos electorales asegura la autenticidad del proceso eleccionario. Introduce nuevos elementos para obtener un padrón electoral fidedigno y establece las fórmulas electorales que servirán de base para instrumentar el principio de la representación proporcional. Con el régimen de nulidades y recursos que previene, integra -como bien se dice en la Exposición de Motivos- por vez primera "un verdadero sistema contencioso electoral".

En función de nuestro objetivo, nosotros solamente examinaremos los puntos que creemos son de mayor relevancia.

En los términos del artículo 41 de la Constitución Federal, los partidos políticos son entidades de interés público y 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". (52)

En consonancia con el artículo 19 de la Ley de Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, "los ciudadanos -podrán organizarse libremente en partidos políticos nacionales", ya que éstos -según lo dispone el artículo 20- "son formas típicas de organización política" que en el cumplimiento de sus fun

(52) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. obra citada. página 58.

ciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a - constituir la representación nacional". (53)

De acuerdo con el mencionado artículo 20, los objetivos de - los partidos políticos nacionales son:

1.- Propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos;

11.- Promover la formación ideológica de sus militantes;

111.- Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y

IV.- Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos. (54)

Ha quedado superada la concepción prevaleciente hasta la Ley del 5 de enero de 1973, según la cual los partidos sólo tenían - fines electorales, de educación cívica y orientación política. - Ahora se reconoce además de la esencial función de alcanzar y de tentar el poder público, los partidos tienen otras finalidades -

(53) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Editorial de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 4a. Edición. México D.F., 1982. página 42.

(54) Cfr. Ibid. página 43

igualmente importantes y de carácter permanente; no se busca ceñir su actividad a la contienda electoral, sino hacerlos promotores de una actividad ideológica que haga posible la más plena participación de las mayorías en los asuntos de interés colectivo.

Borrar el estigma de los "partidos electoreros" para dar paso a los partidos auténticos, que viven todos los días y llevan adelante sus postulados con el mayor número de seguidores, es la finalidad del nuevo texto legal.

En lo medular la Ley reitera y acoge los principios que regían desde 1973 para la constitución y registro de nuevos partidos, por lo que va sobre todo a los documentos básicos y a sus contenidos, aunque con evidente acierto señala que los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, "podrán ser públicos".

De la más alta importancia es que ahora sea la Comisión Federal Electoral y no la Secretaría de Gobernación la que otorgue el registro respectivo. Es decir, ya no será una dependencia del Poder Ejecutivo Federal la que resuelva sobre un asunto tan delicado, sino un organismo autónomo y con personalidad jurídica propia integrado además por un Comisionado de cada partido político nacional, según lo dispuesto por los artículos 77 y 78 de la Ley en estudio. Es la constancia expresa de que en lo que atañe fundamentalmente a los partidos, los partidos resuelvan. (55)

(55) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas, obra citada, páginas 68 y 69.

Pero además, recogiendo una exigencia generalizada que tanto en las audiencias de la Comisión Federal Electoral como en otros ámbitos se manifestó, la Ley estableció dos procedimientos para que los partidos opten por su registro: el registro definitivo y el registro condicionado al resultado de las elecciones.

Otra innovación de gran significado consiste en que las certificaciones requeridas para la constitución y registro de un partido serán con cargo al presupuesto de la Comisión Federal Electoral.

De acuerdo con el texto en estudio, son derechos de los partidos políticos:

1.- Postular candidatos en las elecciones federales (artículo 36, fracción 1). Para ejercer este derecho es preciso que hayan obtenido su registro de por lo menos un año de anticipación al día de la elección (artículo 46).(56)

Un derecho derivado, concomitante al de postular candidatos, es el de registrarlos. El artículo 168, dictaminado favorablemente en todos sus términos y aprobados por los diputados, dispone: "Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos, los partidos políticos pueden sustituirlos libremente. Vencido éste, los partidos políticos podrán solicitar ante la Comisión Federal

(56) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas. obra citada página 54.

Pero además, recogiendo una exigencia generalizada que tanto en las audiencias de la Comisión Federal Electoral como en otros ámbitos se manifestó, la Ley estableció dos procedimientos para que los partidos opten por su registro: el registro definitivo y el registro condicionado al resultado de las elecciones.

Otra innovación de gran significado consiste en que las certificaciones requeridas para la constitución y registro de un partido serán con cargo al presupuesto de la Comisión Federal Electoral.

De acuerdo con el texto en estudio, son derechos de los partidos políticos:

1.- Postular candidatos en las elecciones federales (artículo 36, fracción 1). Para ejercer este derecho es preciso que hayan obtenido su registro de por lo menos un año de anticipación al día de la elección (artículo 46).⁽⁵⁶⁾

Un derecho derivado, concomitante al de postular candidatos, es el de registrarlos. El artículo 168, dictaminado favorablemente en todos sus términos y aprobados por los diputados, dispone: "Dentro del plazo establecido para el registro de candidatos, los partidos políticos pueden sustituirlos libremente. Vencido éste, los partidos políticos podrán solicitar ante la Comisión Federal

(56) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas, obra citada página 54.

Electoral la cancelación del registro de uno o varios candidatos, pero sólo lo harán por causa de fallecimiento, inhabilitación o incapacidad. Asimismo, procede, en todo tiempo, la cancelación - del registro cuando así lo solicite el propio candidato". (57)

Los partidos tienen derecho a formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales (artículo 56, párrafo segundo). La coalición está regulada por los siguientes elementos:

1.- Se pueden celebrar convenios de coalición entre dos o más partidos políticos para elecciones de Presidente y de Senadores, así como de diputados según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. En todos los casos los candidatos de las coaliciones se presentarán bajo un sólo registro y emblema (artículo 60);

2.- La coalición postulará sus propios candidatos en las elecciones Federales. En la elección para Senadores la coalición no será total o parcial. En la elección de diputados por representación proporcional, la coalición será para todas las circunscripciones plurinominales, pero deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa cuando menos en la tercera parte de los 300 distritos uninominales. En los distritos electorales uninominales las coaliciones podrán ser parciales, lo anterior, en base al artículo 62 de la Ley en consulta.

(57) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas. obra citada página 112

3.- El convenio de coalición debe puntualizar: elección que la motiva; generales de los candidatos, cargo para el cual se postula; emblema y colores de la coalición; etc.; (artículo 63)

4.- El convenio de coalición debe ser presentado para su registro a la Comisión Federal Electoral, a más tardar la primera semana de marzo del año de la elección.(artículo 64)

5.- Los partidos políticos no pueden postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de coalición.(artículo 65)

6.- La coalición termina automáticamente con la conclusión - del proceso electoral. (artículo 66)

7.- Por supuesto que sin mediar coalición, dos o más partidos políticos pueden postular al mismo candidato, pero para ello será indispensable el consentimiento de éste. Los votos se computan a favor de cada uno de los partidos políticos que los hayan obtenido y se suman en favor del candidato.(artículo 67)(58)

Por otro lado, los partidos también pueden fusionarse entre sí y con ellos las asociaciones políticas nacionales.

(58) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas. obra citada página 64.

Sin entrar a considerarlos exhaustivamente, los recursos establecidos en la Ley en consulta, son:

a).- Inconformidad, contra actos del Registro Nacional de Electores;

b).- Protesta, contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas (si existen causas fundadas y probadas);

c).- Queja, contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por mayoría relativa y la constancia de mayoría expedida por el propio Comité;

d).- Revocación, contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales y los Comités Distritales Electorales;

e).- Revisión, que procede cuando la inconformidad, la protesta o la revocación no sean tramitadas; cuando no se resuelva, dentro de los términos, el recurso interpuesto. (59)

Para la interposición de cualquier recurso, es preciso que -

(59) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas. obra citada página 150.

los representantes de un partido político y de sus candidatos ac
túan conjuntamente; no es admisible la intervención por separado
respecto a un mismo candidato. (artículos 225 al 241)

Según lo dispuesto por los numerales 48 y 49 de la Ley que -
estudiamos, son prerrogativas de los partidos políticos:

a).- Tener acceso en forma permanente a la radio y a la tele
visión.

El objetivo es claro: brindar a los ciudadanos la más amplia
información de un criterio político más sólido. Ya consagrada la
garantía constitucional del derecho a la información, la presen-
cia constante de los partidos en los medios radiofónicos y tele-
visivos permitirá concretarla, hacerla efectiva y eficaz. La Ley
establece que la Comisión Federal Electoral será la encargada de
determinar, mediante disposiciones generales, las modalidades for
mas y requisitos que deben satisfacerse para el ejercicio de la
prerrogativa mencionada;

b).- Gozar de exención de impuestos y derechos. Son los que
a continuación enunciamos: del timbre; los relacionados con las
rifas y sorteos que celebren previa autorización legal; sobre las
rentas, en las utilidades gravables provenientes de la enajena--
ción de los inmuebles adquiridos por compra-venta o donación;

c).- Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas ne
cesarias para el cumplimiento de sus funciones;

d).- Disponer de los medios adecuados para sus tareas edito-
riales. (60)

Según el artículo 42, son obligaciones de los partidos polí-
ticos, aunque enlistadas como mejor conviene para nuestro objeti-
vo, las siguientes:

I.- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federa-
tivas o distritos electorales;

II.- Ostentar con la denominación, emblema y color o colores
que tengan registrados;

III.- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedi-
mientos que señalen sus estatutos para la postulación de candida-
tos y mantener en su funcionamiento efectivo a sus órganos de di-
rección;

IV.- Contar con domicilio social para sus órganos directivos;

V.- Comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modi-
ficación a sus estatutos, declaración de principios y programa -
de acción, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que lo
hagan.

(60) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas. obra citada.
página 55.

VI.- Editar una publicación de divulgación mensual y otra de carácter teórico, trimestral, así como sostener un centro de formación política. (Los partidos con registro condicionado están exentos de estas obligaciones).

VII.- Registrar listas regionales completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional, en todas las circunscripciones plurinominales que funciones en la elección de que se trate.⁽⁶¹⁾

De la interpretación de los artículos 68, 69, 70, 71, y 72 - con relación al 247, párrafos tercero y cuarto, 248, nos permite establecer que un partido político pierde su registro por: disolución o fusión, incumplimiento, sanción o incapacidad electoral.

Señaló, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la integración de la Comisión Federal Electoral como máximo órgano electoral, además, con los comisionados de los partidos con registro condicionado. Dispuso que su secretario lo fuera un Notario Público, para que diera fe pública, de modo imparcial, de sus acciones y decisiones.

La Ley en consulta rigió tres procesos electorales federales, el de 1979, el de 1982, que incluyó la elección presidencial donde resultó triunfador el candidato del Partido Revolucionario Institucional. (Miguel de la Madrid Hurtado)

(61) Cfr. Ley Federal de Organizaciones Políticas. obra citada páginas 53 y 54.

3.3.- Código Federal Electoral

La dinámica política y electoral de México impulsó a sustituir la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por una legislación electoral nueva que mejor se ajustara a nuestro pluripartidismo y sus necesidades de representación. Surgió, así, el nuevo Código Federal Electoral de 1987, que reguló las más complejas elecciones de los últimos años, las de 1988. Bajo el principio de que nuestro sistema, prácticas y procedimientos democráticos son perfectibles, se confeccionó y nació este - Código Federal Electoral.

En el primer Título del Código se establece la naturaleza jurídica de los partidos políticos, al establecer que son entidades de interés público, lo que implica que el Estado adquiere las obligaciones de garantizarles las condiciones necesarias para su desarrollo.

Ahora bien, la importancia del primer Título rebasa los objetivos meramente introductorios, puesto que de hecho establece el reconocimiento de que los partidos políticos en los sistemas políticos democráticos contemporáneos son necesarios -entre otras razones- porque las sociedades han alcanzado un grado de complejidad económica y política tal, que para tomar decisiones políti

cas correctas es necesario manejar un cúmulo de información que sólo los partidos políticos con una maquinaria administrativa e ideológica bien organizada pueden evaluar y utilizar.

El Título Segundo del Libro Segundo del Código Federal Electoral establece en su artículo 27 las funciones principales que desempeñan los partidos políticos en el sistema político mexicano.

Para que un grupo político pueda pasar a ser un partido político; la teoría y la práctica electorales han establecido que dichos grupos deben contar con ciertos documentos básicos como son: una Declaración de Principios, un Programa de Acción y los Estatutos que habrán de regir sus actividades.

En relación al registro de los partidos, el Código Federal - Electoral suprimió la modalidad del registro condicionado creado por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, cuya razón de ser era brindar una oportunidad de incorporación al sistema de partidos nacionales a aquellos grupos que - no obstante que se encontraban fuera de la estructura formal electoral representaban una fuerza social digna de ser considerada. De esta manera, el registro condicionado fue una figura coyuntural ideada en el contexto político-social que imperaba en México en 1977, por lo que no se justificaba su institucionalización en el Código Federal Electoral.

El Código Federal Electoral establece una serie de derechos, garantizados por el régimen jurídico, para permitir el desarrollo de las actividades y el logro de las funciones establecidas en el propio texto jurídico y en la Constitución misma. De esta manera, al igual que los individuos gozan de las garantías fundamentales establecidas por la Ley Fundamental para que éstos puedan realizar su potencial humano dentro de un marco de libertades, también los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales disfrutan de ciertos derechos en la esfera de su contexto. Por otro lado, si bien las organizaciones políticas gozan de una serie de derechos, al igual que los individuos, también tienen a su cargo una serie de obligaciones que deberán observar plenamente para poder disfrutar de sus derechos.

El primer derecho es el contenido en la fracción 1 del artículo 39, que consiste en ejercer la corresponsabilidad que la Ley Suprema y el Código les confiere a los partidos en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

En la fracción 11 del mismo numeral, se establece que los partidos gozarán de las garantías que el Código les otorga para realizar libremente sus actividades.

En la fracción VI del artículo que estamos comentando se establece el derecho de los partidos a formar parte de la Comisión

Federal Electoral, de las Comisiones Locales y de los Comités Distritales Electorales. (62)

En el artículo 45 del Código en estudio, se establecen las obligaciones generales a cargo de los partidos políticos nacionales. Bajo este rubro, se contemplan varias innovaciones importantes.

En primer término, en la fracción IV se especifica que los partidos deberán mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección nacional, estatales, distritales, y cuando así lo establezcan sus estatutos, los municipales y regionales. La novedad consiste en que la anterior legislación no señalaba los niveles de dirección que se deberían de conservar en actividad efectiva. Dicha omisión provocaba que un partido dado pudiera descuidar el nivel estatal o distrital de dirección por apatía o por móviles elitistas lo cual iría en perjuicio de la promoción de un sistema de partidos competitivo.

En la fracción VIII del artículo 45 se establece como obligación nueva a cargo de los partidos, la de publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, la plataforma electoral mínima que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. (63)

(62) Cfr. Código Federal Electoral. Editorial Porrúa, S.A., la. Edición. México D.F., 1987. páginas 22 y 23

(63) Cfr. Ibid. páginas 24 y 25

En la fracción X del artículo en cita, se establece como una más de las obligaciones de los partidos la de registrar fórmulas de candidatos a diputados federales por mayoría relativa, por lo menos en cien distritos electorales uninominales. (64)

Finalmente, en la fracción XII del artículo 45 se establece una obligación que corresponde a la corriente general de descentralización observable en México. En el terreno electoral, la descentralización se refleja en la creación de los Comités Distritales de Vigilancia que tienen a su cargo funciones antes desarrolladas por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores y las Comisiones Estatales de Vigilancia. De esta manera, los partidos ven ampliada nuevamente su esfera de acción, puesto que tienen representación en cada uno de estos organismos. (65)

Bajo el rubro de prerrogativas de los partidos, se encuentran contenidas una serie de disposiciones que constituyen estímulos para fomentar el crecimiento de los partidos registrados. Entre las prerrogativas podemos citar a las siguientes: la participación de los partidos políticos en la radio y la televisión (artículo 48, fracción 1). Del tiempo total que le corresponde al Estado en las frecuencias de radio y televisión, cada partido político disfrutará de un tiempo mensual de quince minutos en cada uno de dichos medios de comunicación social; el financiamiento -

(64) Cfr. Código Federal Electoral. obra citada. página 25

(65) Cfr. Ibid. página 25

público de los partidos políticos, es probablemente el adelanto más importante en materia de partidos bajo el nuevo Código. De tal manera que, el tratamiento incipiente y tibio establecido en la III fracción del artículo 48 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, que otorgaba a los partidos en forma equitativa, durante los procesos electorales, un mínimo de elementos para sus actividades, encaminadas a la obtención del voto, ha sido sustituido por una reglamentación más completa. (66)

Finalmente, como una medida de control muy natural, en la fracción VIII se contempla la rendición de cuentas ante la Comisión Federal Electoral sobre el empleo del financiamiento público. La anterior disposición constituye quizá la única garantía de que los nobles objetivos que se buscan con el establecimiento del sistema serán logrados plenamente.

Como novedad, bajo el rubro de la pérdida de registro de un partido político, encontramos dos causales nuevas:

a).- La primera es la contenida en la fracción VI del artículo 94, que establece como causal la falta de publicación o difusión de la plataforma electoral mínima en cada elección federal en que se participe. Esta causal persigue establecer una congruencia con la fracción VIII del artículo 45, que establece la plata

(66) Cfr. Código Federal Electoral. obra citada. página 26

forma como una obligación vital de los partidos. El no cumplir - con dicha obligación significa que el partido no ha desarrollado un esfuerzo de promoción de sus posiciones como corresponde a una organización seria y dinámica, y por lo tanto se justifica la - pérdida de su registro. (67)

Por otro lado, en la fracción VII del artículo 94 se establece como causal la aceptación tácita o expresa de propaganda proveniente de partidos o entidades del exterior y de ministros del culto de cualquier religión o secta. Dicha causal persigue salvaguardar la soberanía e independencia nacionales, que tanto han - costado al pueblo de México. (68)

3.4.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 del mes de agosto de 1990, entró en vigor al día siguiente, abrogando al Código Federal Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 12 de febrero de 1987.

(67) Cfr. Código Federal Electoral. obra citada. página 24

(68) Cfr. Ibid. página 41

Está estructurado por ocho libros, a saber: "De la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión"; "De los Partidos Políticos"; "Del Instituto Federal Electoral"; "De los Procedimientos Especiales en las Direcciones Ejecutivas"; "Del Proceso Electoral"; "Del Tribunal Federal Electoral"; "De las Nulidades"; "Del Sistema de Medios de Impugnación"; "De las Sanciones Administrativas"; y "De la Elección e Integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal".

Estos Libros del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se integran a su vez, cada uno, por títulos y capítulos, sumando un total de 372 artículos, más 16 de orden transitorio.

Tiene el Código, en su papel de legislación secundaria a la luz del artículo 133 constitucional, el carácter de Ley Reglamentaria de diversos artículos de la propia Ley Fundamental, significadamente los siguientes: 35, 36, 38, 39, 40 y 41. Tiene también el carácter de Ley Orgánica, al estructurar y regular la vida de diversos organismos electorales y, por supuesto, es un Código Adjetivo, que aporta un procedimiento administrativo y sus medios de impugnación.

El artículo 10., en su segundo inciso, alude a las materias constitucionales que específicamente reglamenta, superando así, por su técnica legislativa, al Código Federal Electoral y a la ⁽⁶⁹⁾ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

(69) Cfr. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Elec-
torales. Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F.,
1990. página 8.

Se establecen en los artículos 35, 36 y 38 de la Constitución los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos. (70)

En el artículo 41, se establece lo relativo a la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos.

La función Estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a que alude el propio artículo 41 constitucional, en relación con los artículos 39, 40, 49, 50, 51 a 60, 73 fracción VI, base 3a., 80 a 82, todos de la propia Ley Fundamental.

Por último, reglamenta el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales, a que se refiere, específicamente, el artículo 41 constitucional.

La propia naturaleza Federal del Código, lleva implícita la participación, en el cumplimiento de sus prevenciones, de las autoridades de la Federación y por extensión constitucional válida, de las del Distrito Federal. Por cuanto a las autoridades estatales y municipales, el Código dispone, en su artículo 2o., el apoyo y colaboración -que no vulnera el sistema Federal- de aquellas a las autoridades electorales, al tenor de que este ordena-

(70) Cfr. Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 23-26.

miento es de orden público y observancia general.

El artículo 30., del Código en cita, señala a las autoridades encargadas de su aplicación, a saber: el Instituto Federal Electoral y cuyas atribuciones se establecen en el Libro Tercero del propio Código, el que lo señala como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de -organizar las elecciones.

En segundo término, se señala al Tribunal Federal Electoral, a cuyo cargo se encuentra la justicia comicial, como órgano jurisdiccional autónomo, en los términos del Libro Sexto del Código en análisis.

Por último, son autoridades para los efectos del Código multicitado, los Colegios Electorales, encargados de la calificación de las elecciones de Diputados y Senadores, en sus respectivos -ámbitos de competencia o sea, el que se constituye en la Cámara de Diputados para los propios representantes populares y el Presidente de la República y en la de Senadores a partir de las contancias de las Legislaturas Locales y de la Comisión Permanente para el caso del Distrito Federal. (71)

Las prerrogativas y obligaciones del ciudadano, en materia de derechos políticos, reguladas, básicamente, por los artículos 34,

(71) Cfr. Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 8 y 9.

35, 36 y 38 de la Constitución, son reglamentados en el Título Segundo del Libro Primero del Código en consulta.

Reconoce el Código, asimismo, con base en los textos del reformado artículo 41 constitucional, el derecho de los ciudadanos --no expreso en la Ley, anteriormente-- de constituir partidos políticos nacionales y pertenecer a ellos, en concordancia a la prerrogativa ciudadana de asociarse pacíficamente para tratar los asuntos políticos del país, consagrada en la propia Ley Fundamental, en su artículo 35.

El ámbito espacial de validez para el ejercicio del derecho de voto, lo resuelve también el Código, al establecer:

"En cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano".(72)

Por cuanto hace al voto pasivo, el Código define los requisitos de elegibilidad de Diputados Federales y Senadores, reglamentando los derechos políticos que instituye la Constitución específicamente en sus artículos 55 y 58.

Dice el artículo 55 del Código Fundamental:

(72) Código Federal de Instituciones. obra citada. página 9.

"Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

1.- Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II.- Tener veintidós 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 candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de 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".(73)

A estos requisitos constitucionales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales agrega los de orden reglamentario, fundamentalmente de naturaleza formal, que tienden a - preservar el buen desarrollo del proceso y a precisar la identidad y capacidad jurídica en el ejercicio de esta prerrogativa política, por parte de los ciudadanos que se acojan a ella, regulada en la fracción II del artículo 35 de la Carta Magna; misma que plantea la posibilidad reglamentaria de la Ley, al decir: "Son - prerrogativas del ciudadano: II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la Ley".⁽⁷⁴⁾

(73) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. obra citada. páginas 68 y 69.

(74) Cfr. Ibid. página 52

También, hay una limitante numérica, en el caso de los diputados Federales, para los partidos políticos: el artículo 80., - inciso 2 del Código, dice:

"Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de 30 candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación distribuidos en sus cinco listas regionales".(75)

Esto es, de los 300 Distritos de Mayoría relativa sólo el 10% como máximo, o sea 30 candidatos, podrán simultáneamente registrarse en las cinco listas regionales, en el acomodo que resulte, para una doble opción. Se logra, así, una mayor apertura a los - partidos más pequeños en su participación política, pero no se - permite la compatibilidad total a la doble opción, para garantizar mejor la tendencia política del electorado.

El artículo 90., del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, reglamenta, por cuanto al modo y forma - electoral, al artículo 80 constitucional: "El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo que se denomina - Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República".(76)

(75) Código Federal de Instituciones. obra citada. página 10

(76) Cfr. Ibid. página 11

El artículo 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, diseña la integración de la Cámara de Diputados en su inciso 1), a partir del sistema mixto, en concordancia con los artículos 53 y 54 constitucionales, dice este artículo 11:

"La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y 200 diputados - que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años".(77)

Así constituye el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el ejercicio de los derechos políticos en materia electoral, a partir de las disposiciones constitucionales, dándole vida y orden a los mismos, en respuesta a las demandas - reiteradas para modernizar y transparentar nuestra "democracia".

(77) Código Federal de Instituciones. obra citada. página 11.

CAPITULO CUARTO

LA IMPORTANCIA DEL NUEVO CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, COMO UN AVANCE DE LA DEMO-
CRACIA EN MEXICO.

- 4.1.- Comparación de algunos artículos del Código Federal Electoral y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- 4.2.- Análisis de los principales artículos que marcan la pauta al avance en materia electoral.
- 4.3.- Perfeccionamiento de la Democracia.

4.1.- Comparación de algunos artículos del Código Federal Electoral y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Principiaremos mencionando que, una de las creaciones fundamentales del Código Federal de Instituciones y Procedimientos - Electorales es el Instituto Federal Electoral y es concebido como el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones; las que deberán regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

La composición de este órgano de control del proceso electoral fue -y lo seguirá siendo- el centro de discusión y desacuerdo de las diversas fracciones parlamentarias. El Instituto Federal Electoral está compuesto por tres órganos centrales:

- a).- El Consejo General;
- b).- La Junta General Ejecutiva, y
- c).- La Dirección General.

Centraremos nuestra atención en la conformación del Consejo General, pues es la instancia colegiada que sustituirá a la Comisión Federal Electoral.

Si hacemos la comparación entre el Consejo y La Comisión podemos observar claramente que la composición del Consejo guarda en relación a la Comisión un sistema de pesos y contrapesos un poco más equilibrado, que de acuerdo a nuestro particular punto de vista, lo convierte en un órgano imparcial.

En la Comisión Federal Electoral tenían voto el representante del Poder Ejecutivo por medio del Secretario de Gobernación, un representante de cada Cámara y los comisionados de los partidos, los que se incorporaban mediante el principio de representación proporcional. Así, el Partido Revolucionario Institucional en las elecciones de 1988, contó con 16 comisionados, en tanto que el resto de los Partidos sumó únicamente 12; dando lugar a una carga partidista significativa en la conformación de este órgano.

El Consejo General, se integra ahora, con el Secretario de Gobernación, con cuatro consejeros del Poder Legislativo, dos de cada Cámara, representantes de los partidos y seis consejeros magistrados.

En estas condiciones, la representación del Ejecutivo permanece igual, la del Legislativo se amplía, con la modalidad de que los consejeros de los diputados y senadores deberán ser un representante de la mayoría en cada Cámara. A esta composición partidista se suman los seis consejeros magistrados no partidistas, y

los cuales constituirán el fiel de la balanza. Estos consejeros magistrados serán propuestos a la Cámara, se recurrirá al procedimiento de insaculación para elegir a los consejeros magistrados.

Estamos seguros que la integración del Consejo General, garantiza una autoridad electoral que tendrá como característica, su imparcialidad.

Otro aspecto importante es el siguiente: el Código Federal - Electoral no establece que deba haber control sobre las boletas que se reciben en la casilla. Aunque parezca mentira, no decía - que las urnas debían estar a la vista de todos los miembros de la casilla; esto daba facilidades para que se pudieran esconder y de esta manera se introducían en ocasiones, gran cantidad de boletas falsificadas.

Ahora, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos - Electorales determina que deben ser contadas las boletas inmediatamente antes de que se abra la casilla, en presencia de los representantes de los partidos, y serán firmadas o selladas de conformidad con un sorteo, por uno de ellos, conforme se vayan necesitando durante el día de la elección.

Es obvio que, con lo anterior se está garantizando de alguna manera que no se introduzcan boletas falsas, o boletas fuera de la votación en las casillas.

Además, el nuevo Código Electoral introduce el procedimiento de la insaculación para integrar las mesas directivas de casilla; todo parece indicar que, las casillas desde siempre en México se habían integrado con incondicionales del partido oficial, es decir, normalmente había un esquema vertical.

Ahora se van a tomar en cuenta a todos los ciudadanos; de las listas electorales de cada sección se van a insacular (sortear) los nombres de cada uno de cinco ciudadanos. Vamos a suponer que se trata de una casilla de mil electores uno de cada cinco significa seleccionar 200, de los 200 se tendrán que descartar los mayores de 70 años, los que no sepan leer y escribir, los que sean dirigentes de cualquier jerarquía, incluso jefes de manzana, entre otras posiciones.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se cambia la fecha de las elecciones ordinarias; para - diputados federales cada tres años; la mitad de los senadores también cada tres años y para Presidente de la República cada seis. En el Código Federal Electoral se establecía que serían el primer miércoles de septiembre. Y de acuerdo al nuevo Código, serán el tercer domingo de agosto.

En el nuevo Código Electoral se consignan tres fuentes de financiamiento a los partidos políticos. Cabe señalar que, en el - Código Federal Electoral sólo existía una.

a).- Por actividad electoral. Que es la que establecía el anterior Código.

b).- Por actividades generales como entidades de interés público. Para apoyar sus actividades generales se dará a los partidos un monto equivalente al 10 por ciento de la cantidad total - que obtenga por la vía anterior. Que es la fundamental.

c).- Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos.

Por lo que se refiere a la materia penal, encontramos que, algunos delitos que se tipifican ahora y que no existían en el Código Federal Electoral son: obligar a una persona a que favorezca a un determinado partido político como condición para la prestación de un derecho público a quien vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de Ley, vote más de una vez en una misma elección, haga proselitismo en el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentran formados los votantes, se le impondrán de diez a cien días de salario mínimo de multa o prisión de seis meses a dos años, o ambas sanciones a juicio del juez.

Asimismo, se impondrán 500 días de multa a los ministros de los cultos religiosos, que por cualquier medio induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o un partido político, o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar. En el Código Federal Electoral se establecía que serían entre 500 y 1000 días de salario mínimo como multa. Es decir, en el Código Electoral vigente, la multa es más baja.

Desaparece el Tribunal de lo Contencioso Electoral y se crea el Tribunal Federal Electoral. La diferencia entre uno y otro es que el primero tenía un carácter meramente administrativo, y el segundo será un Tribunal de Jurisdicción. De acuerdo al Código - Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales las decisiones que tome el Tribunal Federal Electoral serán inapelables. Sólo podrá el Colegio Electoral modificar las resoluciones del Tribunal cuando haya motivos y razones fundadas, y con el voto a favor de las dos terceras de los miembros del Colegio.

El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral, que tendrá a su cargo la sustanciación y resolución de los recursos de apelación y de inconformidad comprendidos en el Libro Séptimo del Código en consulta, así como la imposición de las sanciones establecidas en el misma Libro.

Este órgano se integrará con una Sala Central con sede en el Distrito Federal, y cuatro Salas regionales, cuyas sedes serán, respectivamente, las de las cabeceras de las demás circunscripciones plurinominales.

La Sala Central se integrará con cinco magistrados y las cuatro salas regionales restantes con tres magistrados cada una, que serán designados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, de una lista de candidatos de cuando menos el doble del total del número a elegir. La Cámara tendrá que decidir por el voto de las dos terceras partes de los presentes.

Los magistrados serán electos para periodos de ocho años, y podrán ser reelectos.

Solamente nos resta decir que, la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se cumplió el martes 14 de agosto de 1990 en el Senado de la República, y el motivo para este periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión. Horas después de la aprobación del Código en el Senado de la República su texto final se conoció públicamente por medio del Diario Oficial de la Federación, en su edición del miércoles 15 de agosto de 1990. Esta nueva Legislación Electoral sustituye a la aprobada en diciembre de 1986 llamada Código Federal Electoral.

4.2.- Análisis de los principales artículos que marcan la pauta al avance en materia electoral

Destacan por su importancia, en primer término, cuatro instituciones que se describen a continuación:

I.- El Instituto Federal Electoral se establece como el organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se deposita la autoridad electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones. El Instituto contará con órganos centrales - con residencia en la capital de la República: el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General y actuará descentraladamente a través de delegaciones en cada una de las entidades federativas y en los 300 distritos electorales uninominales. (78)

Se equilibra la presencia de los partidos políticos en los órganos colegiados del Instituto para que ninguna fuerza política ni la suma de las diversas fuerzas políticas puedan inclinar las decisiones en materia electoral. Los consejeros magistrados, nombrados con apego a las calidades y requisitos fijados por la Constitución y el propio Código, serán garantes significados de la legalidad y la imparcialidad en las elecciones.

(78) Cfr. Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 44-45.

2.- El nuevo Registro Federal de Electores aparece regulado en el Código a través de una serie de mecanismos y disposiciones tendientes a lograr su mayor fidelidad y para asegurar que cada dato en el padrón esté respaldado por un ciudadano claramente - identificado y residente en una sección electoral determinada. Se compondrá de dos secciones: el Catálogo General de Electores y - el Padrón Electoral, los cuales se formarán a través de las siguientes acciones: a).- la aplicación de la técnica censal total o parcial; b).- la inscripción directa y personal; c).- la incorporación de los datos relativos a fallecimientos o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones. La técnica censal se - realizará mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años. La actualización del Catálogo y el Padrón se llevará a cabo anualmente, durante los meses de enero y febrero, mediante una campaña intensa para que los ciudadanos acudan a registrarse o a dar aviso de su cambio de calidad o de domicilio.

La credencial para votar contendrá, entre otros datos, la firma, huella y fotografía del elector. Además, a cada ciudadano inscrito le será entregada personalmente la credencial. Toda alta, baja o cambio de domicilio requerirá firma, huella y fotografía. (artículos 141-144)⁽⁷⁹⁾

(79) Cfr. Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 82-83.

3.- El Servicio Profesional Electoral es la institución mediante la cual el personal que preste sus servicios en los niveles directivos y ejecutivos, así como en las áreas técnica y administrativa del Instituto debe ingresar, ser promovido y adquirir la estabilidad con base en una serie de procedimientos tendientes a garantizar que las funciones electorales se ejerzan por quienes acrediten requisitos personales, académicos y de buena reputación, de acuerdo con un estatuto que habrá de expedir el Consejo General. Es una forma de incorporar las ventajas del servicio civil de carrera y contar así con una administración especializada liberada de los avatares y presiones que pueden afectar su desempeño conforme a la legalidad, objetividad e imparcialidad.(artículos 167-170)(80)

4.- El Tribunal Federal Electoral es el órgano jurisdiccional autónomo que tiene por objeto garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten al principio de legalidad. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, salvo aquellas que pueden ser revisadas por los Colegios Electorales. El nuevo Tribunal responde a una solicitud constante y reiterada a fin de que nuestro sistema electoral cuente con una instancia que permita restañar el derecho violado y devolver los equilibrios a la contienda política. El Tribunal contará con una Sala Central y con cuatro Salas regionales. Los requisitos que se exigen para los Magistrados así como la forma de su designación ti

(80) Cfr. Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 95-97.

nen por objeto lograr la capacidad, probidad y desempeño autónomo indispensables.⁽⁸¹⁾

Independientemente de las trascendentes instituciones referidas, el nuevo Código introduce una serie de regulaciones tendientes a generar un nuevo modelo de competencia política. A continuación nos permitimos enumerar las fundamentales:

a).- Se mantiene la fórmula de primera proporcionalidad con cociente rectificado que favorece el pluripartidismo.

b).- El día de la elección vuelve a ser en domingo; el tercer domingo del mes de agosto.

c).- Se introduce el sistema de registro condicionado de los partidos políticos al resultado de la elección, para abrir vías más amplias a la participación de nuevas organizaciones.

d).- Se amplía, en términos equitativos y justos el financiamiento público a los partidos políticos, a fin de alentar el desarrollo de sus funciones de interés público y establecer condiciones para su actuación independiente.

e).- Se regulan las coaliciones electorales de modo que sin volver nugatorio el derecho de los partidos para celebrarlas, se garantiza la naturaleza de la oferta política y la identidad de los candidatos, suprimiéndose la figura de la candidatura común.

(81) Cfr. Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 142-143.

f).- Se mantiene la exclusividad de los partidos políticos pa
ra postular candidatos.

g).- Se introducen por vez primera disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electoral, tendiente a establecer igualdad entre los partidos y candidatos.

h).- Se introduce la insaculación como método para la designación de los integrantes de las mesas de casilla, procediéndose luego a hacer la selección de los que resulten aptos y a capacitar a los seleccionados.

i).- Se establece un máximo de 1,500 electores por sección electoral y de 750 por casilla, desapareciendo las casillas bis.

j).- Queda eliminada la lista del diez por ciento adicional destinada a captar el voto de los electores que se encuentren fu
era de su sección. Para los electores en tránsito se establecen ca
sillas especiales en un número limitado.

k).- Se acortan los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales: 12 horas para casillas ubicadas en la cabecera del distrito; 24 para casillas urbanas fuera de la cabecera de distrito y hasta 24 para las casillas ru
rales.

l).- Se establece un nuevo sistema de medios de impugnación que permitirá reparar las violaciones por vía administrativa ante la propia organización electoral y por vía jurisdiccional ante el Tribunal Electoral.

m).- Se otorga al Tribunal plena capacidad para analizar los motivos de violación y las pruebas aportadas y para allegarse por su cuenta otras pruebas y elementos de información; se amplía el tipo de pruebas que pueden ser aportadas.

n).- El Tribunal tendrá facultad para declarar la nulidad de las votaciones y de la elección de diputados, senadores y miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal cuando sean plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección.

o).- Los delitos electorales pasan a ser materia del Código Penal; se pretende evitar la impunidad de los funcionarios públicos, de las autoridades electorales, de los dirigentes y representantes partidistas y de los ciudadanos que incurren en violaciones punibles.

Terminaremos el desarrollo del presente inciso, mencionando que; el Código Federal de Instituciones y de Procedimientos Electorales incluye numerosas innovaciones respecto a la Legislación anterior con el propósito de lograr elecciones en absoluto transparentes y procesos electorales totalmente democráticos.

4.3.- Perfeccionamiento de la democracia

La lucha por la democracia en México ha sido ardua y difícil. Considerados como ingenuos, o románticos en el mejor de los casos, sus promotores han tenido que enfrentarse a los mayores obstáculos.

Por intentar construir una democracia pura, sin restricciones, don Francisco I. Madero emprendió en 1910 una Revolución, para luego caer, víctima de la traición de los retardatarios. Posteriormente vendría la sangrienta competencia por el poder entre los diversos caudillos. Venustiano Carranza pretendiendo inclinar la balanza en favor de Ignacio Bonillas; Alvaro Obregón imponiendo a Plutarco Elías Calles.

Las sospechas de imposición han sido en nuestro país una constante histórica fatal, al grado de que se ha acabado por asumir, casi como un hecho inevitable, el alejamiento del pueblo en los procesos electorales.

La verdad es que, al margen de las apreciaciones faccionales, la auténtica lucha dentro de la Revolución se dió entre dos grandes corrientes. Porque el hecho es que la llamada familia revolucionaria quedó escindida ya, a partir de 1924, en dos importan--

tes vertientes políticas al parecer irreconciliables. La de aquellos como Alvaro Obregón, Emilio Portes Gil, Lázaro Cárdenas y - Miguel Alemán principalmente, que pensaban que lo fundamental para la estabilidad del sistema era el control político, y otra, la de quienes sostenían el ideal democrático, el pluralismo real, como la mejor justificación posible del movimiento armado.

Esta lucha, pues, fue la que de una manera u otra dió origen a la rebeldía delahuertista, primero; al movimiento vasconcelista, después; y también, por supuesto, a las campañas almazanista y enriqueñista, y no es otra razón, en síntesis, la que incluso - ahora mismo define la pugna entre la vieja y la nueva política; es decir, entre quienes empeñados en la promoción de sus pequeños intereses mistifican la idea del partido único, cooptador, monolítico, y aquellos de ideas avanzadas que tienen la firme convicción de que: ha llegado la hora de las rectificaciones del sistema.

Podemos observar que, la voluntad política ha conducido al - llamado primer priista del país (licenciado Carlos Salinas de - Gortari), a realizar una serie de reformas y adiciones a la Constitución Federal para finalmente, poner en vigor un nuevo Código en materia Electoral. Con lo anterior, se entra al juego de la - democracia sin tapujos, sin prejuicios y sobre todo sin restricciones.

El gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari, ha tomado conciencia de que la democracia es una demanda real, tangible y, más, de que responde a un agotamiento de los viejos procesos disfrazados de "auscultaciones". Por ello fue que, se promulgó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Durante el presente gobierno, existe disposición para oír y así se hace. Podemos considerar que es el inicio de una nueva etapa y un cambio en el quehacer político. Es desde luego un compromiso pero, más que eso, una gran oportunidad, y el reto mayor es vencer la incredulidad de los mexicanos. No basta con escoger buenos candidatos; es necesario que sea el pueblo el que decida, es decir, quien los escoja.

Pensamos que con la entrada en vigencia del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se definirá con claridad el rumbo por el que habremos de transitar hacia la renovación viable del sistema político.

Lograr el perfeccionamiento de la democracia, no pocos riesgos entrañará, sin duda, pero el ideal es algo en lo que nos tenemos que comprometer todos y, por lo mismo, no debemos olvidar que, si aspiramos a consolidar el status de democracia, lo primero que tenemos que hacer es allanarle el paso, ganarla, ejercerla, depurarla con su práctica diaria.

CAPITULO QUINTO

- 5.1.- Fórmula de procurar la participación electoral.
- 5.2.- Obligación del ciudadano de defender su derecho a gobernarse.
- 5.3.- Análisis de obligaciones de los Partidos Políticos.
- 5.4.- Propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y formas de obtener una Organización Electoral en el conocimiento nacional de los puntos básicos para contrarrestar el abstencionismo que obstaculiza el desarrollo de una real Democracia permanente.

5.1.- Fórmula de procurar la participación electoral

Principiaremos mencionando que, cuando se afirma que la primera característica del sufragio es la de ser universal, con ello no se quiere decir que todos los habitantes de un país pueden votar. Esto es imposible por diversas razones, que generalmente se establecen como requisitos del sufragio en la Legislación relativa a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.

De esta manera observamos que los requisitos del sufragio varían según se trate de un elector o de un candidato en la elección, casos en los cuales se habla, respectivamente, del derecho al sufragio activo y del derecho al sufragio pasivo, esto es, de la posibilidad de votar o de ser votado.

Cabe decir que, para ser elector, la calidad ciudadana es el requisito de carácter más general e inmediato, en tanto que la nacionalidad y la edad, que son a su vez condiciones de la ciudadanía constituyen requisitos específicos o mediatos.

La ciudadanía representa un atributo o capacidad de naturaleza política y jurídica que la Ley confiere en cada país a una parte de sus habitantes, a fin de que puedan, entre otras cosas, par

ticipar en los procesos de formación de los órganos del poder público.

La capacidad ciudadana sólo se otorga, en el caso de México, a los varones y las mujeres que tienen la nacionalidad mexicana, bien sea que la hayan adquirido por nacimiento o por naturalización, en los términos establecidos por la Constitución Federal. Es así como la nacionalidad -que representa un vínculo jurídico entre un Estado y los individuos que lo forman- se convierte en la primera cualidad para ser ciudadano mexicano y, por lo mismo, para tener derecho al sufragio, porque se parte de la firme convicción de que únicamente los nacionales tienen el natural interés en los asuntos soberanos del Estado mexicano.

La Edad representa otro de los requisitos de la ciudadanía, ya que se estima que las personas tienen capacidad de discernimiento para participar en las elecciones sólo a partir de cierta edad, que ha variado según las distintas épocas. Después de haber fijado distintas edades, a partir de 1970 la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos estableció como requisito de la ciudadanía haber cumplido 18 años.

Por otra parte, encontramos que en la mayor parte de las naciones democráticas el sexo ha dejado de ser condición para la -

ciudadanía, ya que indebidamente durante mucho tiempo se discriminó a las mujeres impidiéndoles la participación electoral. Como ya lo hemos visto en el inciso relativo, la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953 estableció plenamente la ciudadanía para las mujeres mexicanas.

En razón de que es necesario que el ciudadano sea personalmente responsable, nuestra Constitución Federal exige también como requisito el tener un modo honesto de vivir. Debemos señalar, que en la práctica este requisito no debe acreditarse, y más bien influye como incapacidad para ejercer los derechos ciudadanos en caso de que a alguien se le demuestre, en un proceso penal, que se encuentra en una situación que pone de manifiesto que no tiene un modo honesto de vivir.

Las incapacidades se refieren a determinadas situaciones que hacen perder o dejan en suspenso los derecho o prerrogativas de los ciudadanos, lo que les impide formar parte del electorado. Entre otros, se consideran incapacitados para estos efectos a los menores de edad, a quienes no gozan cabalmente de sus facultades mentales, a aquellos que están condenados a determinadas penas, a los mendigos y a otras personas que en cada país, conforme a su propia historia, señala la Legislación correspondiente.

Según nuestra Constitución Federal las incapacidades por las cuales se da la suspensión, inhabilitación o pérdida de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos tienen que ver básicamente con el incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que establece la propia Carta Magna; con el hecho de estar prófugo de la justicia, o sujeto a proceso o cumpliendo una sentencia por delito que merezca pena corporal; y con la vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las Leyes. En cada caso la Ley debe fijar cuándo se suspenden los derechos ciudadanos.

Aunque se cumplan todos los requisitos y no se incurra en ninguna de las incapacidades, para poder votar hace falta todavía una última condición: estar inscrito en el padrón o registro de los electores, de tal modo que el día en que se celebren los comicios en la casilla que corresponda a su domicilio el ciudadano esté incluido en la lista de quienes estén autorizados para emitir su voto. En la Legislación mexicana, además de cumplir este requisito, el ciudadano debe contar con la denominada credencial para votar que lo identifique en forma fidedigna.

Así como para tener derecho al sufragio activo se establecen incapacidades que impiden formar parte del electorado, para tener derecho al sufragio pasivo se han instituido diversas causas de inelegibilidad o impedimentos para poder ser candidato.

Las inelegibilidades pueden ser absolutas o relativas. Por lo que respecta a las primeras, se refieren a aquellos impedimentos establecidos por la Ley que entrañan que bajo ciertos supuestos nunca se puede ser candidato, un ejemplo lo tenemos en el hecho de que los ministros de los cultos religiosos, por mandato del artículo 130 constitucional: no tendrán voto activo ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

En el caso de la elección presidencial, la Carta Magna prevé una inelegibilidad absoluta para el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, que en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Las inelegibilidades relativas implican que se puede ser candidato sólo si la persona interesada deja de estar dentro de cierto plazo en las hipótesis señaladas expresamente por la Ley. Este tipo de inelegibilidades se adoptan casi siempre en relación con personas que desempeñan determinadas funciones públicas que, en caso de no separarse de ellas durante el periodo de la lucha electoral, eventualmente podrían utilizarlas para presionar a los ciudadanos electores o ponerlas al servicio del partido que las poseen como candidatos. Tal es el caso, entre otros, de quienes tienen a su cargo el mando de la fuerza pública, los que sólo pueden ser candidatos si renuncian a su puesto con cierta anticipa-

ción a la fecha de la celebración de los comicios. Cabe decir que en nuestra Constitución Federal varían los tipos de funcionarios públicos que para poder ser candidatos deben separarse de su cargo, de acuerdo con el puesto de elección popular al que aspiren en la contienda política.

Tal es a grandes rasgos, lo relativo a la participación electoral.

5.2.- Obligación del ciudadano de defender su derecho a gobernarse

Una vez precisado en el inciso que precede las características del sufragio así como los requisitos para ser elector o candidato, es necesario contar con la organización que ha de establecerse para que el ciudadano encuentre condiciones adecuadas para ejercer su derecho y cumplir su obligación.

En tanto institución política cuyo ejercicio debe ser organizado, el sufragio exige garantías a fin de que pueda votar todo aquel que tenga derecho, de que el voto se traduzca en resultados

tales que expresen lo más nítidamente la voluntad popular y de - que existan instancias y procedimientos que impidan la alteración de dichos resultados y que, en caso de que así ocurra, se esté en condiciones de reparar el daño ocasionado.

De esta manera, estamos ante una secuencia que vincula al sufragio con la organización que se establece para la adecuada recepción y cómputo de los votos, la representación que en los órganos del Estado se logra con su emisión, y la calificación que se hace de todos los actos que se concretan al desarrollarse los procesos electorales.

Recordemos que, el concepto de sistema electoral hace referencia precisamente a la existencia del conjunto ordenado y coherente de elementos que, relacionados e interdependientes entre sí, contribuyen al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio. Dicha interdependencia pesa de tal manera que la modificación de un elemento puede influir en otros o en las funciones que cumple todo el sistema.

En las democracias las elecciones constituyen el medio por excelencia para designar a los gobernantes. A través de ellas se - realiza la agregación de las preferencias expresadas por los ciudadanos mediante el ejercicio del derecho al sufragio.

Las elecciones concretan la relación entre quienes concurren a las urnas a seleccionar a los representantes y los que aspiran a serlo, esto es, entre los electores -sujetos del derecho activo al sufragio- y los candidatos -sujetos del derecho pasivo al sufragio-.

Por su finalidad, y por la forma en que se desarrollan, las elecciones cumplen diversas funciones, que en cada país se hallan condicionadas por la estructura de su sistema social, político y de partidos.

Señala la mayoría de los tratadistas en la materia que las más importantes funciones de una elección son:

a).- Producir representación. Efectivamente, las elecciones sirven para designar a quienes formarán parte de los órganos de la representación nacional, ejerciendo las atribuciones que les confiere el ordenamiento constitucional correspondiente.

b).- Producir gobierno. Mediante las elecciones se produce gobierno en el sentido de que se designa a los ciudadanos que van a convertirse en las autoridades encargadas de aplicar los programas políticos que propusieron durante las campañas electorales. La designación de los gobernantes por los gobernados gene--

ralmente es directa en el caso de los regímenes políticos presidencialistas, donde el titular del Poder Ejecutivo es elegido por sufragio universal de todos los ciudadanos; y es indirecta en los regímenes parlamentarios, en los cuales el jefe del gobierno surge de una decisión adoptada por el Parlamento, constituido a su vez por representantes elegidos directamente por la ciudadanía.

c).- Ofrecer legitimación. Las elecciones ofrecen legitimación puesto que a través de ellas se expresa la voluntad soberana del pueblo. Sobre la base de la idea de que el mayor número de votos emitidos representa esa voluntad en términos de asentimiento, los gobernados acatan libremente a los gobernantes, que pueden así ejercer las atribuciones que tienen conferidas, conforme a las exigencias de la democracia y los requisitos de la seguridad jurídica, esto es, el gobierno de las leyes por encima del gobierno de los hombres.

Por su finalidad éstas son las funciones fundamentales de las elecciones.

Podemos decir que, a través del sufragio se expresa la voluntad soberana del pueblo, considerada la única fuente legítima para designar a los titulares del poder público que tienen su origen en las elecciones.

De ahí que el principio de soberanía tenga una gran importancia en el marco del régimen político de la democracia representativa. 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.

Con el propósito de asegurar plenamente el significado fundamental de la soberanía del pueblo y sus implicaciones políticas, la doctrina la califica como indivisible, inalienable e imprescriptible, en el sentido de que es un poder originario que no depende de otros, no se puede dividir ni renunciar o delegar, y tampoco deja de tener valor o efectividad con el transcurso del tiempo. Así, el pueblo se convierte en el principio y fin de toda la organización política, al ser su propio legislador y juez.

En nuestro país la Constitución Federal cuenta con un capítulo dedicado especialmente a la soberanía nacional y la forma de gobierno, temas que se abordan en tres artículos. Conforme a éstos, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, razón por la cual todo poder público proviene de él y ha de establecerse en su beneficio; esto es, tanto la conquista como el ejercicio del poder deben tener siempre como razón de ser al pueblo.

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.

Dichas atribuciones se confieren por la Constitución Federal y las particulares de los propios Estados, las cuales en ningún caso pueden contravenir las bases del pacto Federal de los mexicanos. Se consagra así la supremacía de la Constitución sobre los órdenes jurídicos Federal y Locales.

Podemos concluir 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. Y por tal motivo, es obligación del ciudadano la de defender su derecho a gobernarse.

5.3.- Análisis de las obligaciones de los Partidos Políticos

Para estudiar lo relativo a las obligaciones de los Partidos Políticos, pensamos que es necesario primeramente analizar la forma en que se encuentran regulados en nuestro derecho positivo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, párrafo segundo, define a los partidos políticos como "entidades de interés público", con lo que adquieren una naturaleza jurídica especial, al no ser entidades del sector público, como lo son los organismos descentralizados o las empresas o fideicomisos del Estado; no son, pues, entidades paraestatales, aunque si se rigen por el derecho público y reconocen origen constitucional.

No son tampoco integrantes del sector social, que asume la representación de grupos, intereses y clases sociales determinados, ni menos del sector privado.

Son los Partidos Políticos, en definitiva, personas jurídicas del derecho político, sujetas a su propio régimen legal, mismo que define y estructura el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no define a los Partidos Políticos, y se queda con la connotación constitucional que citamos en renglones precedentes.

En el Código que estamos consultando, su articulado estructura el régimen jurídico de los Partidos Políticos, reglamentando el artículo 41, en sus párrafos conducentes.

Empieza por establecer una primera clasificación; los "Partidos Políticos Nacionales", son sólo aquellas organizaciones políticas que cuentan con registro definitivo. Pero no sólo los "Partidos Políticos Nacionales" pueden participar en las elecciones federales; en efecto, pueden hacerlo también, aquellas organizaciones o agrupaciones políticas que cuenten, tan sólo, con un registro condicionado, en su aspiración a convertirse en partidos, si la voluntad nacional, con su voto, así lo determina.

Ambas organizaciones, las de registro condicionado y los partidos políticos, tienen reconocida personalidad jurídica, con lo que son sujetos de derechos y obligaciones, en todo el sistema jurídico mexicano, con las limitaciones propias a su naturaleza.

El Estado tiene facultades de vigilancia, en cuanto a su apego a la Ley, sobre los partidos y agrupaciones de registro condicionado, a través del Instituto Federal Electoral.

El artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala los requisitos, de fondo y formales, para la constitución de Partidos Políticos:

"Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

a).- Formular una Declaración de Principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que formen sus actividades; y

b).- Contar con 3 000 afiliados en cada una, cuando menos, de la mitad de las Entidades Federativas, o bien tener 30 afiliados, cuando menos, en cada uno de la mitad de los distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior a 65 000."(82)

A continuación, el Código establece los contenidos mínimos de los documentos básicos de un partido, como lo son su declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.

Acto seguido, se señala el procedimiento de registro condicionado ante el Instituto Federal Electoral.

Por cuanto hace a los derechos de los partidos políticos, dejamos que el artículo 36 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nos los señale:

(82) Código Federal de Instituciones. obra citada. página 17.

"Son derechos de los partidos políticos nacionales:

- a).- Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b).- Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- c).- Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos de este Código;
- d).- Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;
- e).- Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código;
- f).- Participar en las elecciones estatales y municipales, - conforme a lo dispuesto en el sexto párrafo del artículo 41 de la Constitución;
- g).- Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código;
- h).- Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i).- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado mexicano y de sus órganos de gobierno; y
- j).- Los demás que les otorgue este Código." (83)

(83) Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 23 y 24.

Por cuanto hace a las obligaciones de los partidos y cuyo in cumplimiento pudiera derivar en ilicitud, enseguida nos permitimos transcribir el texto del artículo 38:

"Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a).- Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

b).- Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;

c).- Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federa~~tivas~~ o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;

d).- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;

e).- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

f).- Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

g).- Contar con domicilio social para sus órganos directivos;

h).- Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;

i).- Sostener por lo menos un centro de formación política;

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

k).- Designar a los presuntos diputados que integrarán el Colegio Electoral y remitir la lista de los que les correspondan a la Comisión Instaladora de la Cámara de Diputados, dentro del plazo establecido en la Ley;

l).- Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;

m).- Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;

n).- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

o).- Abstenerse de cualquier expresión que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas u a otros partidos políticos y sus candidatos; y

p).- Las demás que establezca este Código.

Las modificaciones a que se refiere el inciso l del párrafo anterior, en ningún caso, se podrán hacer una vez iniciado el pro caso electoral."(84)

Por cuanto hace a la sanción del incumplimiento de estas obl gaciones, el artículo 39 del Código Federal de Instituciones y - Procedimientos Electorales, señala:

"El incumplimiento de las obligaciones señaladas por el artí culo anterior se sancionará en los términos de los artículos 342 y 343 de este Código.

Las sanciones administrativas se aplicarán por el Tribunal Federal Electoral con independencia de la responsabilidad civil o penal que en su caso pudiera exigirse en los términos de la Ley a los partidos políticos, dirigentes y candidatos."(85)

Por el procedimiento sancionador reseñado, el Código abre una novedosa forma de excitativa procesal en su artículo 40, que pre viene un sano mecanismo, digamos de "autovigilancia" o "autocontrol", de los propios partidos políticos, al establecer:

"Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pe dir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática."(86)

(84) Código Federal de Instituciones. obra citada. páginas 25-26

(85) Ibid. página 26

(86) Ibid. página 26

Concluiremos el presente inciso, señalando que: la legislacion mexicana establece un régimen diferenciado de derechos y prerrogativas para las organizaciones partidistas según el tipo 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.

A fin de que alcance los fines establecidos constitucionalmente, los Partidos Políticos Nacionales tienen atribuidas diversas obligaciones. Unas se relacionan con los contenidos exigidos en sus documentos básicos, de tal manera que se cumpla con ellos no sólo a nivel documental sino también a través de las actividades concretas que realicen.

Entre tales obligaciones están las de conducir sus acciones dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios democráticos; abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno; ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados; contar con domicilio social para sus órganos directivos, etc., Tales son entre otras, las obligaciones que tienen los Partidos Políticos Nacionales.

5.4.- Propuesta de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y formas de obtener una organización electoral en el conocimiento nacional de los puntos básicos para contrarrestar el abstencionismo que obstaculiza el desarrollo de una real democracia permanente.

Debemos aceptar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no ha logrado la perfección en lo relativo a la materia electoral, y también debemos reconocer que es de característica perfectible.

Ocurre que, por primera vez, el sistema político no se reformó a sí mismo. Otras fuerzas políticas tuvieron participación y el sistema las aceptó, lo anterior no había ocurrido antes, pues todos los cambios en la legislación electoral -aun los que implicaron aperturas sustanciales para la oposición- fueron efectuados por el partido dominante, con sus solas fuerzas y mediante iniciativa propia. Ahora no, las circunstancias han cambiado y se prefirió el camino de la pluralidad, más democrático y menos costoso.

En este contexto el Ejecutivo Federal licenciado Carlos Salinas de Gortari, logra que se apruebe su iniciativa de nueva Ley electoral denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual constituye un adelanto con respecto al Código Federal Electoral.

Con la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se abrió una amplia posibilidad para la consolidación de la vida democrática y plural de la sociedad mexicana. Pensamos que más que un instrumento para la competencia entre partidos políticos, el Código en cita advierte un perfil de sociedad en la cual las discrepancias y los desacuerdos puedan resolverse de manera civilizada mediante el diálogo, la concertación y el compromiso.

Ahora bien, a pesar de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales constituye el mayor avance que en materia electoral se ha logrado en nuestro país, es necesario adicionarle con los siguientes puntos, a efecto de lograr el desarrollo de una real democracia permanente.

- a).- Permitir el voto de los mexicanos residentes en el ex--tranjero;
- b).- Realizar una segunda insaculación para determinar funcionarios de casilla;
- c).- Hacer que el Ejecutivo consulte a los partidos al propner integrantes de los órganos electorales;
- d).- Dar los resultados de las elecciones en forma inmediata;

e).- Despenalizar la libertad de información electoral.

Debemos reconocer que el nuevo Código Electoral es un avance democrático en nuestro país y obliga a todos los Partidos Políticos Nacionales a corresponder en los hechos a la emergente realidad de la disputa electoral que se da en el país. Además, abre las puertas al aseo y a la limpieza electoral, y evita el regateo en la conducción de los comicios.

Con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales la sociedad mexicana participará en la organización y la conducción del proceso electoral; en lo sucesivo, con la presencia de los Magistrados del Instituto Federal Electoral, la ciudadanía tendrá una participación definitiva.

Estamos seguros que con lo anterior, se logrará contrarrestar el abstencionismo que obstaculiza el desarrollo de una real democracia permanente, y, se quitará el estigma de culpabilidad del gobierno por el abstencionismo. Es decir, la ciudadanía volverá a tener la confianza en un sistema que respeta el voto. Y todo esto, gracias al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Evitando disgregaciones innecesarias hacia la consideración detallada de las diversas formas de "democracia" que se conocen, podemos decir que: la palabra "democracia" procede del griego demos, pueblo, y cratos, poder, autoridad. Significa el predominio popular en el Estado, el gobierno del pueblo por el pueblo; o, al menos, a través de sus representantes legítimamente elegidos, que ejercen indirectamente la soberanía popular, en ellos delegada.

SEGUNDA.- La "democracia" se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la organización del poder público, sino también en su ejercicio. Se denomina directa cuando todos los ciudadanos concurren a las asambleas, lo cual únicamente resulta posible ya en pequeñas colectividades.

TERCERA.- Estaremos en presencia de una "democracia indirecta o representativa" cuando los ciudadanos, imposibilitados por su número y ocupaciones, para ejercer de modo efectivo e inmediato el poder, designan representantes. Recordemos que, es en el ámbito de la "democracia representativa" en el que encontramos situado el problema específico que es materia de este trabajo.

CUARTA.- Por lo que hace al Derecho Electoral, podemos decir que, es el conjunto de normas jurídicas que rigen la designación, mediante el voto, de los gobernantes; asimismo, regula la elección de órganos, desde los que se avocan a la convocatoria para las elecciones, hasta los que regulan la declaratoria de candidatos vencedores.

QUINTA.- Puede afirmarse que en el México Independiente, los avances en materia electoral son bien escasos. Los vaivenes de las luchas civiles, que en el fondo no expresan más que la ane-mia de la sociedad civil, llevaron a los liberales a instaurar un sistema de eleccion indirecto altamente descentralizado.

SEXTA.- Si bien es cierto que en la Constitución del 57. así como en la Ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857, se introdujeron algunos conceptos avanzados como lo son el distrito electoral y el voto universal, la idea liberal quedó en éstos no tables avances; y faltaron algunos más; pues, en las discusiones en el Congreso Constituyente, en donde se enfrentaron puros y mo derados, predominó el criterio de estos últimos.

SEPTIMA.- Es sintomático e ilustrativo que la expresión rei-vindicatoria inicial del movimiento armado de 1910 fue de índole política. Recordemos que la revolución maderista se inicia y co-bra fuerza con una bandera electoral. El famoso lema "Sufragio - efectivo, no reelección", lejos de manifestación de una coyuntura motivada por la represión porfiriana en contra del maderismo que acude a las urnas, es la afirmación terminante de que el su-fragio no conduce al desorden, como lo afirmaban los ideólogos de Porfirio Díaz, sino es el medio para encauzar las aspiraciones de la sociedad civil.

OCTAVA.- El gobierno de don Venustiano Carranza promulga dos leyes que resultarían de suma importancia en la evolución del si tema electoral. La Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario del 6 de febrero de 1917 la cual extendió la elección directa únicamente para diputados, senadores y para Presidente de la República, aunque se sujeta al requisito de mayoría absolu ta. La Ley para las Elecciones de Poderes Federales del 2 de ju-lío de 1918, orgánica de las disposiciones conducentes de la Car-ta Magna recién promulgada, y la de más larga vigencia.

NOVENA.- Las reformas constitucionales y la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgadas ambas en diciembre de 1977 contienen novedades que cambian estructuralmente el sistema electoral mexicano, y que vale la pena señalar: la constitucionalización de los partidos políticos y de sus funciones, su acceso en forma permanente a los medios de comunicación; la obligatoriedad de la Corte a conocer de las inconformidades basadas en posibles violaciones al proceso electoral o en la calificación de las elecciones.

DECIMA.- La dinámica política y electoral de México impulsó a sustituir a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales por una legislación electoral nueva que mejor se ajustara a nuestro pluripartidismo y sus necesidades de representación. Surgió, así el nuevo Código Federal Electoral de 1987.

DECIMA-PRIMERA.- El Código Federal Electoral, confiere a los partidos políticos cargos de representación nacional, de acuerdo con un mínimo que asegure su participación en la integración de la voluntad nacional; preserva el sistema electoral mixto con dominante mayoritario y estimula la actividad y crecimiento de todos los partidos; logra un novedoso sistema contencioso electoral y la creación de un Tribunal Electoral.

DECIMA-SEGUNDA.- Un acuerdo entre los mayores grupos parlamentarios, que superaron con creces la necesaria mayoría calificada, hizo posible las reformas y adiciones a siete artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales entraron en vigor el 6 de abril de 1990, una vez que fueron aprobadas por la Cámara de Senadores y la mayoría de los Congresos de los Estados.

DECIMA-TERCERA.- El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que después de ser sancionado por el Senado de la República fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990, incluye numerosas innovaciones respecto a la legislación anterior con el propósito de lograr elecciones en absoluto transparentes y procesos electorales totalmente democráticos.

DECIMA-CUARTA.- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene entre otras innovaciones: fomentar un verdadero sistema de partidos facilitando el registro de los partidos y mejorando su acceso a las prerrogativas; partiendo del supuesto de que ninguno de los partidos tenga ventajas en las instancias iniciales de organización de las elecciones, se procedió a instalar una dependencia con personalidad jurídica autónoma y patrimonio propio que concentre las distintas funciones del desarrollo de los procesos electorales: el Instituto Federal Electoral; asimismo, se establece un Tribunal Federal Electoral. Se incluye un Capítulo especial en el que se tipifican los delitos del orden electoral; y, se elabora un nuevo Padrón Electoral.

DECIMA-QUINTA.- Debemos aceptar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no ha logrado la perfección en lo relativo a su materia; razón que nos llevó a la elaboración de la presente Tesis, la cual finalizamos con nuestras siguientes propuestas de reformas:

- a).- Permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero;
- b).- Realizar una segunda insaculación para determinar funcionarios de casilla;
- c).- Hacer que el Ejecutivo consulte a los partidos al proponer integrantes de los órganos electorales;
- d).- Dar el resultado de las elecciones en forma inmediata; y
- e).- Despenalizar la libertad de información electoral.

BIBLIOGRAFIALIBROS

- 1.- BERLIN Valenzuela, Francisco. "Derecho Electoral". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1980.
- 2.- BERLIN Valenzuela, Francisco. "Teoría y praxis política-electoral". Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1983.
- 3.- BIDART Campos, Germán. "Derecho Constitucional" Tomo 1. Editorial Ediar, S.A., 1a. Edición. Buenos Aires, Argentina. 1964.
- 4.- DE LA MADRID Hurtado, Miguel. "Cien tesis sobre México". Editorial Grijalbo, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1982.
- 5.- GARCIA Orozco, Antonio. "Legislación electoral mexicana 1812-1977". Editorial de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 2a. Edición. México D.F., 1978.
- 6.- LOPEZ Padilla, José. "La Reforma Política de 1977". En: La República. Organó de Difusión Ideológica del Partido Revolucionario Institucional. s/f. México D.F.
- 7.- MORENO M., Manuel. "El derecho electoral y la evolución política de México". En: Conferencias en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Cursos de Invierno. México D.F., 1961.
- 8.- MORENO Toscano, Alejandra. "Historia General de México" Tomo 1. Editorial El Colegio de México, A.C., 2a. Reimpresión. México D.F., 1987.
- 9.- MORENO Toscano, Alejandra. "Historia Mínima de México". Editorial El Colegio de México, A.C., 7a. Reimpresión. México D.F., 1983.

- 10.- MOYA Palencia, Mario. "Fundamentos ideológicos del derecho electoral". En: Revista Perfiles Jurídicos. Editada por la UNAM. Vol. 111. No. 17. México D.F., 1982.
- 11.- MOYA Palencia, Mario. "La Reforma Electoral". Editorial Plataforma, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1964.
- 12.- Renovación Política Electoral. Tomo 1. Editorial Secretaría de Gobernación. 1a. Edición. México D.F., 1986.
- 13.- TENA Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México 1808-1964". Editorial Porrúa, S.A., 2a. Edición. México D.F., 1964.

LEGISLACION

- 14.- Código Federal Electoral. Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1987.
- 15.- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Editorial Porrúa, S.A., 1a. Edición. México D.F., 1990.
- 16.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Instituto Federal Electoral. 1a. Edición. México - D.F., 1990.
- 17.- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Editorial de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral. 4a. Edición. México D.F., 1982.