



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
POSGRADO DOCTORADO EN DERECHO

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN
DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO
ELECTORAL

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:
MÁXIMO ALBERTO EVIA RAMÍREZ

DIRECTOR DE TESIS:
DR. LEONCIO LARA SÁENZ. IJJ-UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, OCTUBRE 2016.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mis padres,
MÁXIMO EVIA RAMÓN y
CARMEN RAMÍREZ RÍOS

A mi esposa,
GABRIELA MUNGUÍA SANTA ANNA
y a mis hijos
MÁXIMO ALEJANDRO, GABRIELA y
ANDREA

A mi hermana,
MARÍA BEATRIZ EVIA RAMÍREZ

Ciudad de México, 2016.

*A VÍCTOR HUMBERTO BENÍTEZ TREVIÑO,
Distinguido jurista y amigo de siempre.*

Ciudad de México, 2016.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO PRIMERO. GENERALIDADES DEL DERECHO ELECTORAL	14
1.1. Conceptos fundamentales	17
1.1.1. Derecho electoral	20
1.1.2. Soberanía	22
1.1.3. Representación popular o representación política	25
1.2. Elementos	31
1.2.1. Sujetos del derecho electoral	31
1.2.2. Concepto de autoridades electorales	32
1.2.3. Concepto de proceso electoral	33
1.3. Principios	34
1.3.1. Constitucionales	36
1.3.2. Electorales	43
1.4. Sujetos	45
1.4.1. Ciudadanía	46
1.4.2. Partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales	49
1.4.3. Autoridades electorales	56
1.4.4. Observadores electorales	57
1.4.5. Autoridades y servidores públicos	58
1.4.6. Concesionarios y permisionarios de radio y televisión	67
1.4.7. Visitantes extranjeros	70
1.4.8. Persona física o moral	72
CAPÍTULO SEGUNDO. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO	78
2.1. Evolución Histórica 1812 a 2015	79
2.1.1. Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.	79
2.1.2. Elementos Constitucionales, de Ignacio López Rayón publicados el 4 de septiembre de 1812, en Zinacantepec.	83
2.1.3. Los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos, puestos el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo	84

2.1.4.	Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814.	85
2.1.5.	El Plan de Iguala. 24 de febrero de 1821.	87
2.1.6.	Tratados celebrados en la Villa de Córdoba. 24 de agosto de 1821.	88
2.1.7.	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 18 de diciembre de 1822.	89
2.1.8.	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. 3 de febrero de 1824.	90
2.1.9.	Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824.	91
2.1.10.	Leyes Constitucionales de la República Mexicana. 30 de diciembre de 1836.	92
2.1.11.	Bases de Organización Política de la República Mexicana. 12 de junio de 1843.	97
2.1.12.	Constitución Política de la República Mexicana. México, 5 febrero de 1857.	101
2.1.13.	Ley Orgánica Electoral de 1857.	102
2.1.14.	Ley Electoral de 1901.	105
2.1.15.	Ley Electoral de 1911.	107
2.1.16.	Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916.	115
2.1.17.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, 5 de febrero de 1917	119
2.1.18.	Ley Federal Electoral de 1917.	122
2.1.19.	Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.	124
2.1.20.	Ley Federal Electoral de 1946	134
2.1.21.	Ley Electoral Federal de 1951.	142
2.1.22.	Ley Federal Electoral de 1973.	148
2.1.23.	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE).	154
2.1.24.	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.	162
2.1.25.	Reforma Constitucional de 1996. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 1996.	188
2.2.	Instituciones	230
2.2.1.	Instituto Nacional Electoral (INE)	230
2.2.2.	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	235
2.2.3.	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)	238
2.3.	Marco jurídico	240

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

2.3.1.	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	242
2.3.1.1.	Generalidades	242
2.3.1.2.	Conceptos principales	243
2.3.1.3.	Áreas de oportunidad	246
2.3.2.	Ley General de Partidos Políticos	250
2.3.2.1.	Generalidades	250
2.3.2.2.	Conceptos principales	250
2.3.2.3.	Áreas de oportunidad	253
2.3.3.	Ley General en Materia de Delitos Electorales	255
2.3.3.1.	Generalidades	255
2.3.3.2.	Conceptos principales	257
2.3.3.3.	Áreas de oportunidad	259
2.3.4.	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación	262
2.3.4.1.	Generalidades	262
2.3.4.2.	Conceptos principales	264
2.3.4.3.	Áreas de oportunidad	265
CAPÍTULO TERCERO. EL PROCESO ELECTORAL		267
3.1.	Etapas del proceso electoral mexicano	267
3.1.1.	Preparación de la elección	268
3.1.2.	Jornada electoral	275
3.1.3.	Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	280
3.1.4.	Dictamen y declaración de la validez de la elección de Presidente Electo.	286
CAPÍTULO CUARTO. EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA		288
4.1.	El sistema de partidos políticos	290
4.1.1.	Liderazgo	297
4.1.2.	Las fuerzas políticas determinantes	300
4.1.3.	El sistema de comunicación política	309
4.2.	Participación ciudadana	318
4.2.1.	Candidatos independientes ¿una opción?	325
4.2.2.	Opinión pública	334
4.2.3.	Formas de organización social	344
4.3.	Democracia o partidocracia	353
4.3.1.	Democracia constitucional	359
4.3.2.	Factores reales de poder	367

4.3.3.	Praxis democrática	373
4.4.	Controles	383
4.4.1.	Constitucionales	384
4.4.2.	División de poderes	387
4.4.3.	Partidarios	392
	CONCLUSIONES	402
	BIBLIOGRAFÍA	408

INTRODUCCIÓN

El propósito de analizar la vinculación entre la democracia y la actividad electoral surgió en mí durante mi formación profesional como licenciado en derecho, en la Escuela de Derecho de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, hace más de cuatro décadas. Entonces, la disciplina electoral no estaba tan desarrollada como ahora, no tenía la consistencia de una materia autónoma que se impartiera en los programas de formación profesional. Era parte de la enseñanza del derecho constitucional.

En 1977 tuve la oportunidad de venir a trabajar en el entonces Departamento del Distrito Federal, y procuré profundizar mis estudios jurídicos, por lo que me inscribí en el doctorado en derecho en nuestra Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México. A través de mi experiencia laboral en el servicio público mantuve el interés por estudiar el concepto de democracia y examinar la posibilidad de que México pudiera llegar a ser un país democrático.

En mi trayectoria laboral he desempeñado diversos cargos en los ámbitos federal, estatal y municipal, al tiempo que he seguido estudiando tanto el sistema político mexicano, como la democracia que en nuestro país tiene un perfil particular. He tenido la fortuna de conocer y mantener una buena relación con catedráticos, investigadores, juristas y analistas políticos. A cada paso, las dudas se acentuaron y las reflexiones y el estudio se hicieron indispensables.

En octubre de 1990, fui testigo de la fundación del Instituto Federal Electoral y, durante los primeros cuatro años, desempeñé en esa institución los cargos de Director de la Comisión de Radiodifusión, Director de Educación Cívica y Cultura Política y Coordinador de Asesores del Director General. Fue en esos años, cuando cursé el doctorado en derecho y tuve el privilegio de tener como maestro al Dr. Leoncio Lara Sáenz, a la sazón Director Jurídico del naciente IFE, quien desde entonces me ofreció su generosa ayuda como tutor de la investigación que aquí presento.

Este trabajo de investigación jurídica, es el resultado de una reflexión, más formal, que involucra al sistema político mexicano, la manera como se ha ido

conformando a lo largo del tiempo, y su necesaria vinculación y compromiso con la democracia y el derecho electoral, en un proceso inacabado de consolidación democrática.

Uno de los objetivos de esta tesis fue determinar la relación entre el derecho electoral y la consolidación democrática, para lo cual estudié sus conceptos fundamentales y consulté algunos de los autores más relevantes en estas materias.

Mis preocupaciones iniciales fueron:

Que la democracia mexicana, hasta el momento, es un proceso inacabado, como todo proceso social; es permanente y no se puede concluir de una vez y para siempre.

Me preocupa que en ocasiones no podamos defender la idea de que vivimos en una democracia plena, o en una democracia electoral, ya que las acciones de algunos partidos políticos, en ocasiones, o son abiertamente ilegales o se desarrollan en los márgenes de la legalidad, de tal manera que las quejas de los otros partidos contienen argumentos para considerar como verídicas sus sospechas y quejas.

Desde luego, no podemos afirmar que vivimos en una autocracia, como la que sufrieron hace algunas décadas países centro y suramericanos. Hay una gran diferencia entre nuestro régimen político y el de Pinochet en Chile o el de Videla en Argentina o el de Stroessner en Paraguay o el de Chávez en Venezuela, a pesar de que en ocasiones la respuesta del gobierno mexicano a las expresiones populares de disidencia, ha sido severa.

Me llamó la atención que el concepto de democracia se ha ido haciendo cada vez más complejo, diferente a la noción que comenzó a ser empleada en el siglo V a.C. “El gobierno del pueblo”, ya no es un concepto que pueda ser operativo en la realidad y que es necesario ajustar, de tal manera que con cada avance conceptual y fáctico, es necesario hacer modificaciones en la realidad nacional. La legislación electoral se ha vuelto cada vez más compleja, lo cual es un reflejo de la realidad cambiante y cada vez más enmarañada de los partidos políticos.

Esta dinámica ha propiciado la consolidación de la disciplina, denominada derecho electoral. En mi opinión, no basta con el estudio de las instituciones político-electorales que se imparten en los cursos tradicionales de derecho constitucional, sino

que las modificaciones se han vuelto tan numerosas que es necesaria esa nueva disciplina, la cual incluso, por la relevancia del hecho social que trata de regular, debería ser obligatoria en las escuelas de derecho.

Para esta investigación formulé como hipótesis central el hecho de que la *democracia en México es un proceso inacabado*. El concepto de democracia en nuestro país está ligado a la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano. La reforma del Artículo 3 Constitucional, en 1946, introdujo una descripción de democracia que aún es vigente, pero cuyo contenido no se ha podido implementar. El desarrollo de las instituciones electorales ha tratado de actualizar esta definición, pero la misma no ha sido alcanzada.

En relación con la metodología, puse especial cuidado en aprovechar las enseñanzas de mi maestro el Dr. Lara Sáenz, contenidas en su obra *Procesos de Investigación Jurídica*. Opté por utilizar los siguientes métodos generales de conocimiento: deductivo, inductivo, analítico y en menor proporción el analógico.

El deductivo, en razón de que se parte de principios generales para aplicarlos a situaciones particulares y argumentar sobre el hecho. No pretendí probar empíricamente algunas de las sospechas con las que inicié el planteamiento de este documento. En algunos casos, se encontraron evidencias que hacían suponer la veracidad de mis afirmaciones, de tal manera que el método deductivo fue fundamental para partir de ciertos supuestos teóricos, por ejemplo, respecto del concepto de democracia.

El método analítico se utilizó en razón de que revisé la legislación electoral a lo largo de la historia de nuestro país, y realicé un análisis de cada texto, extrayendo las partes correspondientes a procesos electorales. También, revisé los elementos propios de esas normas.

Algunos de los hallazgos que obtuve como una constante observada en los acontecimientos históricos, serán útiles para inferir conclusiones generalizables, de tal suerte que en ese caso, se podrá utilizar el método inductivo. En algunas ocasiones se compararon situaciones similares ocurridas en diferentes épocas o, incluso, se hizo lo propio con cuerpos normativos de entidades federativas.

Para conocer de manera más amplia la normatividad estatal de nuestro país y comprender mejor la materia electoral recurrí al método de derecho comparado que explican Eugenio Ursúa-Cocke y Juan René Segura Ricaño en su obra *Metodología Social e Investigación Jurídica* cuya utilidad es que: *permite hacer observaciones, adquirir percepciones que nos estarían vedadas si limitáramos el estudio del derecho de un solo país. Se trata de alcanzar un enfoque explicativo, es decir, una generalización explicativa basada en la observación empírica. El contenido del método comparativo pueden ser las instituciones jurídicas, como la familia y la propiedad; los sujetos y procesos jurídicos; la cultura jurídica, es decir, las actividades básicas sobre el derecho prevaleciente en determinada comunidad y las normas jurídicas, sean éstas primarias o secundarias.*

Esta investigación la dividí en cuatro capítulos, el primero de los cuales se refiere a las *Generalidades del Derecho Electoral*. En él se incorporan los conceptos fundamentales en materia constitucional y electoral, a saber: derecho electoral, soberanía y representación popular, proceso electoral y los sujetos del mismo, entre los más importantes. Para ello me apoyé en reconocidos autores de la doctrina nacional y extranjera.

En el segundo capítulo, intitulado *Sistema Electoral Mexicano* desarrollé una visión panorámica de nuestro sistema electoral, considerando dos grandes apartados: uno, se refiere a la historia y otro, a la descripción del sistema electoral mexicano en la actualidad. Respecto del primero, revisé su evolución desde los albores de nuestra vida independiente hasta 2015, año en el cual establecí un corte temporal.

Analicé la legislación electoral que se gestó en nuestra vida independiente. Se consideraron los documentos proto-constitucionales del movimiento libertador que se dio en el contexto de la lucha por la independencia. Uno de los más significativos es el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán en 1814. Además, se hizo referencia de los documentos constitucionales más relevantes de los siglos XIX y XX, incluyendo las diferentes leyes electorales, especialmente las gestadas a raíz de la Revolución Mexicana.

Un último apartado del capítulo segundo hace referencia a las instituciones electorales de nuestro país. No hago una descripción en detalle desde el origen de las

mismas, ni di seguimiento a su desarrollo a través del tiempo. Más bien, hice un corte al momento actual y lo enfoqué hacia las que se consideran las más trascendentes: el Instituto Nacional Electoral (INE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

En relación con el marco jurídico nacional en materia electoral, formulé un somero análisis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Todas ellas, creadas con el propósito de dar certidumbre y credibilidad a los procesos electorales en nuestro país y de frente al contexto internacional.

El proceso electoral, como un concepto complejo y cambiante fue abordado en el capítulo tercero. Puse énfasis especial en la democracia formal que trata de conducir el derecho electoral; hago la descripción de las diferentes etapas del mismo.

Finalmente, en el capítulo cuarto, denominado *El camino de la democracia mexicana*, se hace una revisión de la actualidad jurídico-política de nuestro país, especialmente de los temas referentes a los partidos políticos, la participación ciudadana y el dilema que se plantea entre una auténtica democracia participativa y lo que algunos analistas llaman “partidocracia”.

En este ámbito, debemos aceptar que ha sido permanente la obsesión por modificar las normas electorales después de cada elección. Especialmente, por la exigencia de los candidatos y de los partidos que han resultado perdedores en la contienda. Los argumentos han sobrado y las presiones también y cada gobierno en turno, ha procurado introducir sus puntos de vista, o dejar pasar los de la oposición. Por esta razón, la legislación en la materia se ha transformado en un auténtico laberinto para la población en general, que no entiende a ciencia cierta, la amplia gama de disposiciones electorales. Todo este bagaje incidió para retrasar la culminación de esta investigación que, como establecí al comienzo de la misma, me ha ocupado través de varios años y de reiteradas legislaciones.

Antes de finalizar, permítaseme el atrevimiento de citar textualmente una expresión del Barón de Montesquieu que he tenido presente durante muchos años y quedó plasmada en el prefacio de su obra *El Espíritu de las Leyes*:

“He comenzado varias veces y he abandonado otras tantas esta obra: mil veces he abandonado a los vientos las hojas que había escrito; perseguía mi objeto sin un plan; no conocía ni las reglas ni las excepciones; encontraba la verdad para perderla; pero cuando al cabo he descubierto mis principios, todo lo que yo buscaba me ha salido al encuentro, y en el curso de veinte años he visto empezar, crecer y terminar mi obra.”

CAPÍTULO PRIMERO.- GENERALIDADES DEL DERECHO ELECTORAL

Hablar de las generalidades del derecho electoral tiene muchas implicaciones, pues debemos partir de la premisa de que es una temática que tiene relación directa con otras materias igual de complejas, como son el derecho constitucional, derecho parlamentario, ciencia política, y derechos humanos, sólo por mencionar algunas.

Es indiscutible que, aun cuando su fuente principal es el Derecho Constitucional, el derecho electoral es una materia definitivamente autónoma. En ella concurren numerosas instancias que requieren, a su vez, de su propia e indispensable autonomía. Un ejemplo de ello lo representa la autonomía legislativa para la instauración, delineación y aprobación de la construcción jurídica del derecho electoral, de la que se crea una institución organizadora de todo lo relativo a la realización de los comicios, una entidad jurisdiccional que resuelva los conflictos que se susciten durante las diversas etapas del proceso electoral, y que sea responsable de dar definitividad al proceso.

Desde luego, nada de lo anterior sería posible sin la reflexión de las fuentes del derecho, entre las que destacan la doctrina y la jurisprudencia, que fortalecen y perfeccionan al derecho electoral, producto de la experiencia práctica, así como los derechos políticos.

Así, podemos observar al derecho electoral desde dos perspectivas, como a todos los fenómenos jurídicos, desde una perspectiva amplia y una restringida. Ésta última atañe al derecho subjetivo constreñido en el derecho al sufragio en sus dos vertientes, el sufragio activo (acudir a las urnas y votar) y el sufragio pasivo (ser candidato a un cargo de elección popular y ser votado).

Desde una visión más amplia, el derecho electoral es el resultado de una serie de instrumentos jurídicos, comenzando por los de más alto rango, como son las normas constitucionales y así sucesivamente hasta llegar a las reglas y lineamientos que regularmente emite el ahora Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de organizar, administrar y llevar a cabo los procesos comiciales, hasta la declaración de validez de los mismos, lo que implica la resolución de las posibles

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

controversias dentro del marco jurídico establecido por el Estado Mexicano, a través del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.

En virtud de lo anterior, el derecho electoral comprende una serie de etapas que van desde la organización de los comicios, pasando por su administración, la elaboración de las listas nominales, que son el preámbulo del padrón electoral, la difusión de las campañas electorales de los partidos y de los candidatos, los sistemas de votación, la jornada electoral, el escrutinio de la votación, hasta la publicación de resultados, sin olvidar las encuestas antes, durante y posteriores a la jornada electoral, inclusive la resolución de los diferentes medios de impugnación hasta la declaración definitiva de validez de los procesos electorales, dependiendo del tipo de elección en turno.

Así, podemos entender el proceso electoral como una serie de actos vinculados principalmente con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las diversas normas electorales que lo rigen, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, cuyo objetivo fundamental es la renovación periódica de los integrantes de los órganos legislativo y ejecutivo, locales o federales, sin dejar de lado que la autoridad electoral encargada de la organización de los comicios es también responsable de las consultas populares.

Estudiar el derecho electoral implica otra de sus nociones elementales: la democracia. Identificable fundamentalmente, en sus formas reconocidas hasta ahora, por ser directa, representativa, semidirecta o indirecta como una característica indispensable de los Estados modernos.

Al respecto Maurizio Fioravanti expone que:

En la fórmula contemporánea de la democracia constitucional parece estar contenida la aspiración a un justo equilibrio entre el principio democrático, dotado de valor constitucional a través de las instituciones de la democracia política y el mismo papel del legislador y el gobierno, y la idea –ínsita en toda la tradición constitucionalista- de los límites de la política a fijar mediante la fuerza normativa de la constitución y, en particular, a través del control de la

constitucionalidad siempre más determinante en el ámbito de las democracias modernas”.¹

Así, el derecho electoral, se observa como una parte del derecho público, que se manifiesta como un régimen integrado de diversos componentes, además de los que ya hemos mencionado, tales como valores, principios, legislación y resoluciones jurisdiccionales que sistematizan y ajustan asuntos ciudadanos y políticos como resultado de un proceso electoral o de consulta popular.

Referente al proceso o consulta mencionados, también rige el nombramiento y remoción de aquellos responsables de organizar y calificar los comicios, los representantes y los integrantes de las diversas organizaciones y asociaciones políticas, en todos sus grados y medidas, con el objeto de lograr la obtención del poder o el esclarecimiento de algún tema de interés nacional, dando certeza y seguridad jurídica a ciudadanos, candidatos y demás actores involucrados, como medios para mantener sana y viva a la democracia.

Consecuentemente, el análisis del derecho electoral involucra el conocimiento profundo de la ciencia jurídica en general, así como su clasificación, para poder compaginarla con otra ciencia igual de compleja: la ciencia política. Destaca el hecho de que involucra una serie de derechos adicionales a los tradicionalmente identificados, como el derecho a la información, a la libertad de expresión, el de petición, el de asociación, el de libertad religiosa, sólo por mencionar algunos.

Razonablemente, el derecho electoral se descubre mediante un sistema de valores y principios trascendentes en el tiempo y en el espacio, cuyo objetivo es garantizar y asegurar la certeza y la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y en los mecanismos para certificar la alternancia en el poder y la soberanía de la población en sus decisiones.

Por tanto, la materia en estudio, independientemente de las múltiples y necesarias normas jurídicas que le atañen, se compone además de valores y principios esenciales para la construcción del Estado de Derecho.

¹ FIORAVANTI, Mauricio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Edit. Trotta, Madrid, España, 2001. p. 164

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Indudablemente, los principios del derecho que se han construido a través del extenso devenir histórico mexicano y de valores como la igualdad, la democracia, la justicia, la seguridad jurídica, la honestidad, la eficacia y la eficiencia, entre otros presentes en el inconsciente colectivo del mexicano, tienen un efecto de fondo, presente y permanente en el procedimiento jurídico de alternancia en el poder, y desde 2014, también en la toma de decisiones, gracias a la Ley Federal de Consulta Popular, por lo que los servidores públicos electos a cargos de elección popular y en general, de todo actor en la vida política de nuestra sociedad, debe tener como único interés, el servicio y beneficio del mayor número de habitantes de nuestro país.

1.1 Conceptos fundamentales

Uno de los derechos de más trascendencia del ciudadano en un país democrático es el derecho al sufragio. Por ello, los tratados internacionales y la Constitución Política Mexicana, le conceden una gran importancia, tan es así, que se desarrolla todo un sistema para garantizar su ejercicio activo y/o pasivo.

Sin duda, el derecho electoral es uno de los instrumentos definidos para ejercer el principio democrático en el Estado Mexicano, toda vez que las elecciones instituyen el mecanismo jurídico tradicional para elegir de entre los ciudadanos, a los titulares de cargos de elección popular, legisladores y el órgano ejecutivo, para que éstos determinen la ejecución de las decisiones políticas a lo largo de todo el proceso electoral y de manera posterior, una vez que acceden al poder, a las decisiones de carácter gubernamental.

En efecto, el derecho electoral ha perfeccionado una sucesión de elementos que son propios e inherentes a su naturaleza y que orientan el sistema comicial. Desde esta perspectiva, los procesos electorales, como ya lo hemos comentado, se rigen por una cadena de principios que son indispensables para un desarrollo uniforme y para que se viva, reproduzca, ejerza y perpetúe el principio democrático.

La democracia se edifica con la voluntad de todos los que integran un Estado. Precisamente los elementos fundamentales de la democracia son los

derechos políticos que afirmamos. Los constituye esencialmente el sufragio, concebido como una acción genuina de quien ostenta la ciudadanía y que se encuentra reconocido como un derecho por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tradicionalmente, el sufragio ha sido ejercido más como un derecho que como una obligación, aunque el texto constitucional lo considere en ambas vertientes: como un derecho y como una obligación; tal como lo establecen el Artículo 35 fracciones I y II y el Artículo 36, fracción III de nuestra Ley Fundamental, aunque en estricto sentido, no se aplica la vertiente de obligación. Una muestra de ello queda en evidencia, pues no se sanciona al ciudadano por no ejercer su derecho al sufragio el día de la jornada electoral, como se hace con el incumplimiento de cualquier otra obligación. Sin embargo, quienes no aprovechan su derecho al sufragio activo, corren el riesgo de ser considerados como parte de la mayoría que gana los comicios, sin que necesariamente se compartan sus conceptos y mucho menos, sus preferencias.

Cabe mencionar que el derecho electoral tiene implícita la idea de la democracia y consecuentemente, contiene la percepción de pluralidad, es decir, la voluntad ciudadana se manifiesta en diversas opciones, siempre presentes en los procesos comiciales. Por esta razón, la ciudadanía demanda garantías que le permitan tener confianza en dichos procesos, comenzando por las diversas instituciones responsables de organizar, administrar, vigilar y resolver los conflictos que se presenten por causa de los procesos en comento, para que tengan un desarrollo supeditado al sistema jurídico preestablecido. Precisamente una democracia consiste en que la ciudadanía manifieste sus preferencias políticas a través del ejercicio del sufragio, que debe contar al menos con las siguientes características:

Universal.- Los ciudadanos, es decir, todos aquellos que cumplen las calidades establecidas en el Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, varones y mujeres mayores de 18 años, que cuenten con un modo honesto de vivir, tienen derecho a votar en las elecciones populares.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Libre.- Pues al emitir el sufragio de acuerdo con la preferencia que cada ciudadano tenga, respecto de una organización o asociación política o de un candidato, no puede ejercerse presión moral o física en contra de persona alguna para que manifieste en el sufragio una inclinación con la que no se sienta identificado.

Secreto.- Ya que cada ciudadano tiene el derecho de ejercer su sufragio activo sin ser observado o cuestionado en el momento en que ejecuta la acción de votar, al marcar la boleta electoral en el recuadro de su elección, ni al doblar esa misma boleta para ser depositada en la urna correspondiente, pues tiene garantizada la secrecía de su voto de acuerdo al contenido del Artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Directo.- En virtud de que todo ciudadano debe acudir por sí mismo, es decir, sin representación o intermediación alguna a las urnas, se perfecciona el hecho de que todo voto tiene el mismo valor. Anteriormente se permitía que las personas con discapacidad visual pudieran auxiliarse en el ejercicio de su sufragio activo de una persona de su confianza, en el momento de la votación, pero en el proceso electoral de 2015, este supuesto desapareció, pues dispondrán de boletas en sistema braille (para invidentes).

Personal.- Toda vez que es indispensable que sea el propio ciudadano responsable e interesado quien lo realice, emitiendo su voto de acuerdo con sus propias consideraciones y criterios.

Intransferible.- Puesto que el ciudadano no puede arrendar, subrogar o transmitir su voluntad a otro, si ésta no queda debidamente plasmada en la boleta electoral.

Inalienable.-El voto, bajo ninguna circunstancia se puede enajenar, ni transmitir, ni ceder, ni vender de manera legal, es un derecho adquirido y no un bien mueble.

Evidentemente, hasta ahora el sufragio es la única vía reconocida para manifestar las predilecciones políticas o las opiniones y convicciones en la toma de decisiones trascendentales del país por parte de los ciudadanos.

Razonablemente, debe existir en forma permanente una condición de respeto irrestricto a la legalidad a fin de evitar la distorsión del derecho a votar con la no reconocida compra o coacción de votantes, juzgadas como aquellas operaciones encaminadas a perturbar a los ciudadanos, con el objeto de influir e inducirlos de manera ilegal a sufragar por candidatos, partidos políticos, coaliciones o decisiones que no necesariamente responden a sus necesidades ni convicciones.

Dicha situación se acrecienta cuando para concretar dicha ilegalidad, se dispone de los recursos públicos, a través del condicionamiento en la prestación de los servicios, programas y acciones de gobierno, perjudicando gravemente la confianza, la credibilidad y especialmente, la legalidad y la transparencia tanto de las instituciones públicas como de las autoridades gubernamentales. Resultaría la afectación de los derechos de las personas, la legitimidad y la buena marcha de los asuntos públicos, sin olvidar la imagen hacia el exterior, entendida como el entorno internacional, que veremos con detenimiento más adelante, cuando analicemos el tema de los servidores públicos.

1.1.1 Derecho electoral

Definitivamente, el estudio del derecho electoral es sumamente complejo, debido a la diversidad de disciplinas que convergen y apoyan la construcción de esta materia fundamental en el mundo moderno. Por ello, desde una perspectiva amplia, podemos describirlo como un régimen emanado del sistema constitucional. De sus controles derivan normas jurídicas, reglamentos, lineamientos y acuerdos, que sistematizan la organización, administración, vigilancia y realización de las elecciones con un sistema de medios de impugnación que dirime las controversias que se susciten antes, durante y después de la jornada electoral, hasta llegar a la declaración de validez de los

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

resultados electorales, dentro de un control constitucional ordenado de dichos procesos.

Desde una perspectiva más estricta, podemos considerar al derecho electoral como un derecho subjetivo del ciudadano, mediante el cual ejerce su soberanía al elegir y/o ser elegido a un cargo de elección popular. Además de los derechos mencionados, se integra por los derechos políticos que se componen por el derecho de votar, denominado sufragio activo, y el derecho a ser votado, llamado sufragio pasivo.

En este sentido concordamos con Dieter Grimm, quien fortalece nuestra opinión al considerar que: “El legislador cumple con el deber de protección, en función de la situación de amenaza, mediante el derecho material, es decir, derecho regulativo o derecho prestacional, o mediante el derecho procedimental, esto es, derecho organizativo o procesal”.²

Derivado de lo anterior, podemos afirmar que el derecho electoral es un instrumento que avala y defiende a la democracia. Sin él, no existiría forma alguna de garantizar la seguridad en el consentimiento de la representación popular, independientemente de su labor legitimadora del ejercicio del poder, pues la democracia solo puede consolidarse merced al eficaz y eficiente funcionamiento constitucional de los diversos actores y las instituciones involucradas en los procesos electorales.

Cabe mencionar que el derecho electoral como materia independiente y autónoma tiene como fuentes, al igual que prácticamente toda la ciencia jurídica, la doctrina, la historia y los principios generales de derecho. Estos últimos entendidos como normas fundamentales, que inculcan y sitúan al conjunto del ordenamiento jurídico, ubicadas explícita o implícitamente dentro de éste, y cuya función principal consiste en integrar el propio ordenamiento jurídico, a fin de sustituir las omisiones o lagunas propias de la ley.

La autonomía del derecho electoral parte del derecho subjetivo de la persona de elegir y ser elegido, es decir, el derecho de votar (sufragio activo) y ser votado

² GRIMM, Dieter, *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*, Edit. Trotta, Madrid, España, 2006, p. 167.

(sufragio pasivo), cuyo objetivo es garantizar elementos que garanticen la democracia asegurando el ejercicio permanente, continuo y alternado de la representación popular, por lo que da lugar a un ejercicio de legitimación de los mecanismos establecidos que afirma el adecuado y eficaz funcionamiento de los procesos electorales y democráticos.

Si consideramos desde una visión amplia al derecho electoral, podemos considerarlo como un sistema de normas constitucionales, leyes, reglamentos y otro tipo de ordenamientos como acuerdos y circulares que sistematizan la organización, la administración y la realización de los procesos electorales; de igual modo que se verifica la validez de los resultados de dicho proceso y en su caso existe un diseño perfectamente claro respecto del control legal y constitucional de los mismos, mediante un sistema de medios de impugnación.

En este sentido, el marco constitucional y legal del derecho electoral, inicia por nuestra Carta Magna, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 133, que establece:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Así, entre otras cosas, la Carta de Querétaro instituye los derechos político electorales, Artículos 34, 35 y 36; el proceso electoral, Artículo 41, fracción IV; las infracciones electorales y el sistema de medios de impugnación, Artículo 41, fracción VI; las autoridades electorales, Artículos 41, fracción V, Apartado A y Artículo 99; los delitos electorales, Artículo 102, Apartado A, fracción VI, párrafo segundo.

1.1.2 Soberanía

Para iniciar el tratamiento de este tema, debemos tener presente que las primeras concepciones del término soberanía provienen de épocas muy anteriores

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

al derecho romano e inclusive también es considerada dentro del derecho canónico, aunque no es sino hasta la edad media que se establecen sus bases.

Por su parte, Jean Bodin, quien vivió mucho antes de la Revolución Francesa, durante el siglo XVI, en su obra *Los seis libros de la República*³ respecto del tema de la soberanía, explicaba que es el poder absoluto y perpetuo de una República como forma de gobierno, otorgándose por un lado la facultad de tomar decisiones, además del poder de impartir leyes sin depender de normas creadas y promulgadas por organismos ajenos a la nación, provenía de la Ley natural o ley divina considerada como el fundamento de la razón y la naturaleza humana.

Dicho lo anterior, debemos partir de una premisa fundamental, de que la soberanía se transforma de acuerdo al momento histórico y a la ubicación geográfica de que se trate. Por otro lado, es indispensable considerarla como un elemento esencial de la estructura política moderna, toda vez que distingue el ejercicio del poder que determina las relaciones con el Estado y sus diversos elementos como los mencionados por Jellineck: pueblo, territorio y gobierno⁴.

La soberanía es una cualidad del poder en el estado moderno, directamente relacionada con el imperio de la ley y consecuentemente, unida al Estado de Derecho.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanada de la Revolución Francesa, determinó hace más de 200 años por virtud de su Asamblea Nacional, que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, tal como lo estipuló en su Artículo 3, al determinar que:

El origen de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún órgano, ni ningún individuo, pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

³ Cfr. BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*, Madrid, España, Tecnos, 2006.

⁴ DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *JELLINEK, Georg, Consideraciones sobre la Teoría General del Estado*, en Cuestiones fundamentales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/14/rb/rb16.htm>.

En el caso de México se puede considerar que el primer documento que trata el tema de la soberanía son los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos y Pavón⁵ en cuyo Artículo 5º dispone:

La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial, eligiendo las provincias sus vocales, y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad.⁶

Así, nuestra Norma Máxima, retoma las ideas de Morelos, y las de la Revolución Francesa para plasmarlas, casi de manera idéntica, al establecer que el poder público procede del pueblo y se instituye en su beneficio, tal como lo dispuso nuestro Artículo 39, que a la letra dice:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo que se perfecciona con el contenido del Artículo 41, que dispone lo siguiente:

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.

En este sentido, la soberanía es la instancia última de decisión, como libre determinación del orden jurídico.

Como resultado de lo anterior, es evidente que la soberanía es uno de los elementos más representativos del poder del Estado, cuyo requisito fundamental es la voluntad de su pueblo, único detentatario, que lo ejerce mediante los diferentes mecanismos que integran al propio Estado. Por ello, la soberanía involucra el discernimiento de las características inherentes a ella, como el hecho

⁵ MORELOS Y PAVÓN, José María, "Sentimientos de la Nación", www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf

⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 1979*, Edit. Porrúa, México, 9ª edición, 1998, p. 56

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

de que al igual que el voto es intransferible, ya que no puede ser ejercida por otra persona que no sea la señalada expresamente por el Texto Constitucional, además de que su ejercicio o titularidad es intrínseco al pueblo.

En este sentido, tanto la Constitución como las leyes que emanan de la misma, determinan de manera clara las formas en que se ejerce la soberanía, pues es la única que puede atribuir legitimidad al poder del Estado, a través del reconocimiento y aprobación que se manifiesta, precisamente por medio del ejercicio de esa soberanía y, hasta ahora, la forma más incuestionable en que el pueblo la ejerce, es necesariamente, mediante el sufragio.

Por tanto, la soberanía al igual que el sufragio, considerado como su elemento ineludible, tiene como característica que es inalienable, imprescriptible, e indivisible, pues pertenece a la nación y no a un individuo en lo particular. Aun cuando cada individuo del Estado forme parte de la nación, y razonablemente comparte la soberanía con los demás integrantes de esa nación, en lo particular, bajo ninguna circunstancia puede arrogarse la soberanía como de su exclusividad.

De esta manera, encontramos que el Estado se encuentra obligado a proteger dicha soberanía a través de las diferentes instituciones, sistemas y mecanismos que lo integran, por lo que se encuentra precisado a diseñar y conducir las formas y recursos necesarios para la salvaguardia y protección de la soberanía en todas sus formas. Esto significa que la soberanía, una vez que el pueblo la ejerció, reside exclusivamente en la Constitución, y no en los órganos ni en los individuos que acceden a los cargos de elección popular.

1.1.3 Representación popular o representación política

Sin duda el proceso electoral es el símbolo de la representación por excelencia y base de la democracia moderna, pues es el mecanismo a través del cual se elige a los gobernantes.

El acto de representar es un fenómeno jurídico que supone la actuación de una persona a nombre de otra.

Coincidiendo con el maestro Tena Ramírez, La democracia es, pues, el gobierno de todos para beneficio de todos. Pero si todos deben recibir por igual los

efectos beneficios del gobierno, no es posible que en las grandes colectividades modernas participen todos en las funciones del gobierno.⁷

En virtud de la masificación de las ciudades y el incremento de la población es imposible llevar a cabo la democracia como sucedía en la antigua Grecia, en donde se celebraban reuniones en el ágora para discutir los asuntos públicos por todos aquellos pertenecientes al Estado. De ahí la necesidad de que la población elija como representantes suyos a quienes más tarde les gobernarán.

El rasgo característico de la democracia mexicana es la participación igualitaria de los ciudadanos para la designación de los representantes, y no un gobierno directo del pueblo.

Por tal motivo, de acuerdo por lo estipulado por la Carta de Querétaro en su Artículo 40:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, 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.

La soberanía y la representación, son los medios a través de los cuales el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados de acuerdo a su competencia. Por lo que en el proceso electoral elije a quienes integrarán el órgano legislativo y el órgano ejecutivo.

En afirmación de lo descrito en el párrafo anterior, nuestra Constitución Política determina en su Artículo 41, párrafo primero, lo siguiente:

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.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

De este modo, la representación popular o política, es el medio a través del cual la nación mediante el proceso electoral, designa a cierto número de

⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 24 ed., México, 1994, p. 98

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de lo que podemos denominar la voluntad del Estado.

Cabe tener presente, respecto de este tipo de representación, que en México, el representante no está limitado por ninguna clase de mandato, es independiente de sus representados, no representa ningún distrito o circunscripción electoral en particular, sino que es representante de toda la nación, además de que los representantes devengan su salario del erario.

En suma, no existe ningún tipo de responsabilidad entre los representantes electos y los representados electores, salvo la responsabilidad de carácter político, lo que en resumidas cuentas determina que el representante se transforma en creador y no mandatario, dado que no se restringe a reproducir la voluntad de la nación.

Al respecto, Duverger afirma que: En la práctica, el desarrollo de la elección se ha desarrollado de manera continua, por la lógica misma del sistema. Este desarrollo de la elección ha creado instituciones que desempeñan un papel de mediadores entre los elegidos y los electores: los partidos políticos.⁸

Este esquema aleja una responsabilidad y compromiso directo de los representantes con sus electores, pues los partidos políticos actúan como intermediarios y vía para acceder al poder y por ende, la lealtad de los representantes es absoluta hacia el partido político que avaló su postulación, y no hacia los electores que le dieron su voto para lograr el triunfo comicial.

Además del alejamiento de los electores, los representantes, una vez electos, han evidenciado una capacidad y habilidad técnica para cumplir sus funciones y responsabilidades absolutamente limitada, muchos de ellos con nulo compromiso ético, de lo cual, todos los días conocemos casos y situaciones por la información periodística. Esto nos permite afirmar que la representación popular o política ha terminado por involucrar en una onerosa carga burocrática.

Respecto de los órganos en que se tiene representación democrática, tenemos al órgano ejecutivo que de acuerdo al Artículo 80 constitucional:

⁸ DUVERGER, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel, 2006 p. 72

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La representación es determinada por el Artículo 81 de nuestra Norma Máxima, que establece lo siguiente:

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

Con relación al órgano legislativo, también tenemos un esquema de representación supeditado a los procesos electivos, en los que dado que es un órgano compuesto por dos grandes cámaras, la Norma de normas mexicana estipula en su Artículo 50, que:

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

De este modo, por un lado contamos con la Cámara de Diputados, que representa a la Nación, y regularmente se le denomina representación nacional, titular de la soberanía nacional u órgano legislativo como preferimos llamarlo.

Así, el Artículo 51 de la Ley Suprema, especifica el periodo de renovación de la Cámara de Diputados, a saber:

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

Con base en lo anterior, el Artículo siguiente del mismo ordenamiento, determina la forma de integración de dicha Cámara, al señalar:

La Cámara de Diputados estará integrada 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.

De este modo, para esta representación, el proceso electoral correspondiente para elegir a los 500 integrantes de la Cámara de Diputados por elección directa, para efectos del proceso comicial, distingue entre los que son electos por mayoría relativa por distrito uninominal que además están obligados a

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

realizar una campaña y los que son electos por representación plurinominal, con base en listas por circunscripción plurinominal, determinadas en el índice poblacional, de acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y que, por el tipo de sistema electoral, no requieren realizar ningún tipo de campaña electoral.

En este orden de ideas, en lo referente a la representación que integra al Senado de la República se trata de 128 representantes. Si recordamos el origen del Senado en la antigua Grecia, pensaríamos que los hombres mayores y más sabios debieran integrarlo, pero de acuerdo a los debates del Constituyente de 1856, en que retornó el Senado al sistema jurídico mexicano, la Cámara de Senadores fue concebida para representar la voz de las entidades federativas, representación absolutamente diluida y más bien perdida, en virtud del sistema de elección establecido desde la reforma de 1996 para esta Cámara en particular. Tal como lo dispone el Artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, que también determina la periodicidad de su renovación al señalar, que:

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Como lo hemos comentado con anterioridad, la Carta Magna obliga a que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo Federales se lleve a cabo mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, por lo que ni las leyes

secundarias, ni los órganos constituidos pueden diferir su cumplimiento, ni anticipar su vencimiento, de manera que su duración no puede alterarse por los órganos constituidos.

Sin embargo, aun cuando en el sistema de representación se hable de que la renovación del órgano legislativo será periódica, está por romperse este esquema con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, al establecer en el Artículo 59 de nuestra Ley Fundamental, que:

Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Lo que impedirá, aún más, el compromiso directo del representante legislador electo con el ciudadano elector representado, pues si en este momento la población se queja de la inamovilidad y la distancia entre los órganos del poder público y la realidad cotidiana de los ciudadanos comunes y corrientes, es claro que con el actual sistema de representación y su consiguiente proceso electoral, los legisladores electos estarán cada vez más comprometidos con sus partidos políticos y no con sus electores, pues la fórmula establecida en el Artículo de mérito fortalece la lealtad irrestricta al partido político que los haya postulado.

Por otra parte los Artículos 116 y 122 de nuestra Ley Suprema, confirman los principios establecidos en nuestro sistema de representación y en la consecuente organización y calificación de las elecciones establecidas en el ámbito federal, que deben prevalecer en las elecciones locales de cada una de las entidades federativas.

Por tanto, los partidos políticos, actores privilegiados de los procesos comiciales, gozan de una serie de prerrogativas para cumplir los fines que les asigna nuestra Carta de Querétaro, en su Artículo 41, fracción I, párrafo 2, que de manera textual expresa:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

Podemos afirmar que hasta este momento, México todavía sigue enfrentando al reto, inherente a todo proceso de consolidación democrática, de erigir un auténtico sistema de partidos, de manera que logren construir y consolidar verdaderas conexiones y enlaces de representación, en los que los ciudadanos puedan ver expresadas sus auténticas necesidades y anhelos como país.

1.2 Elementos

En este rubro, vamos a analizar el compendio de personas e instituciones públicas y privadas que participan, organizan, vigilan y sancionan los procesos electorales durante todas sus fases, desde la preparación de la elección, la jornada electoral, los resultados y declaraciones de validez de los comicios, hasta el dictamen y declaración de validez de la elección, cuando se trata de Presidente de la República electo.

Por supuesto, que los elementos del derecho electoral no pueden concebirse sin describir el marco constitucional y jurídico electoral.

1.2.1 Sujetos del derecho electoral

Es innegable que no podríamos hablar del derecho electoral si no estuviera implícito un Estado democrático, en el que como producto de su desarrollo y evolución progresiva, tanto de los contenidos como de las instituciones responsables de hacer funcionar la maquinaria electoral, son muchos los actores que participan comenzando por la ciudadanía, los partidos políticos, las autoridades electorales, los observadores electorales, las autoridades públicas, los servidores públicos, los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, los visitantes extranjeros y las personas físicas y morales.

Es necesario establecer los parámetros de las dos acepciones fundamentales del derecho electoral: las autoridades electorales y el propio proceso electoral.

1.2.2 Concepto de autoridades electorales

Hasta ahora, hemos comentado que el derecho electoral genera un sistema garante que determina las reglas del juego, es decir, del proceso electoral. En dicho sistema se organiza el proceso, se contabiliza y se validan los resultados de manera pronta, seria y clara, lo que da una evidente legitimidad a la democracia mexicana.

En esta tesitura, podemos considerar como autoridad en general a una influencia reconocida en el marco jurídico de una institución o de una persona, o grupo de personas que, basada en las leyes, pueda afectar o alterar la esfera político-electoral de los ciudadanos.

Necesitamos acotar que en el caso del derecho electoral y por la complejidad de las disciplinas que lo integran dentro de los procesos electorales, intervienen autoridades de carácter administrativo, jurisdiccional y penal.

Logramos identificar dentro de las autoridades electorales a las siguientes: el órgano ejecutivo, a través de la todavía Procuraduría General de la República, mediante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales; al Órgano Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que únicamente interviene en aspectos muy específicos, de manera indirecta, tales como las acciones de inconstitucionalidad y las contradicciones de tesis; y de manera permanente a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a un Órgano Constitucional Autónomo denominado Instituto Nacional Electoral. Cada uno interviene en el proceso comicial dentro de su respectivo ámbito de competencia.

Por su parte, el Artículo 116, Fracción IV, inciso b), e inciso c) de la Norma Máxima dispone que:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes.

En consecuencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 41 Constitucional respecto a que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las particulares de los Estados, entonces las constituciones estatales están obligadas a garantizar que la función electoral se rija por los principios que marca el Pacto Federal y a garantizar que sus autoridades administrativas y jurisdiccionales gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

1.2.3 Concepto de proceso electoral

Desde el punto de vista estrictamente gramatical, “proceso”, proviene de la raíz latina *processus* y consiste en la acción de ir hacia adelante, o un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial.⁹

El aprendizaje histórico, nos ha expuesto al proceso como un modo de intervención del Estado en la solución de controversias que se suscitan en el entorno social.

Bajo esta óptica, retomamos lo señalado por el maestro Cipriano Gómez Lara, que en la Teoría General del Proceso, expresa que se entiende por “...proceso un conjunto complejo de actos del estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos

⁹ Cfr. *Diccionario de la Lengua Española* Real Academia Española. Tomo II Voz. Proceso

que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo”.¹⁰

Desde el punto de vista electoral, esta actividad es una secuencia de actos regulada por la Constitución y las normas electorales, cuyo objetivo es la preparación, ejecución, vigilancia y validación de la función electoral. Esta serie de actividades es a lo que podemos considerar como proceso electoral, considerado como un mecanismo completo y perfectamente adecuado a su finalidad democrática.

Aplicando esta idea al derecho electoral podemos considerar al proceso electoral como una serie de actividades planificadas que implican la participación de instituciones públicas y ciudadanos coordinados para lograr el propósito conjunto de lograr la representación periódica y, con ello, perfeccionar la democracia.

En efecto, el proceso electoral significa el ejercicio constante de la democracia desde las deliberaciones y participaciones de los partidos políticos, al elegir a sus candidatos a los cargos de elección popular, la ejecución del sufragio por parte de los ciudadanos y hasta llegar a la declaración de validez de los resultados electorales, por las instancias administrativas y jurisdiccionales que participan en él.

1.3 Principios

Para esta investigación, tomaremos como base el vocablo en su acepción de norma o idea fundamental, que rige el pensamiento o la conducta¹¹.

Una vez establecido este punto, con la finalidad de hablar de los diferentes principios que atañen al derecho electoral, el marco jurídico electoral se encuentra constituido por una diversidad de disposiciones escritas y también, por supuesto, por los principios que deben regirlo.

¹⁰ GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford University Press, México, 2006, p. 107

¹¹ Cfr. *Diccionario de términos Jurídico-Universitarios*, UAEM, 2010.p. 93, www.uaemex.mx/abogado/docs/Diccionario%20pdf.pdf

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Para iniciar el estudio de este tema, precisamos partir de la identificación de una doble finalidad en los principios electorales. También, son un punto de referencia para hacer accesible la interpretación de las normas y, seguidamente, adquirir influencia de carácter legal. Partiendo de esto, los principios electorales se despliegan desde dos ámbitos: el del órgano legislativo y se interpretan y aplican desde el ámbito del juzgador.

Bajo esta premisa, los principios electorales son guiados por razonamientos objetivos que son suministrados por la ciencia jurídica.

No obstante, ostentan un valor de preocupación relacionado con las normas, toda vez que pueden cambiar o evolucionar. En cierto punto, las pautas emanadas de un principio electoral, son establecidas por el propio principio. Sin embargo, su contenido puede identificarse y concretarse, ya que estamos frente a una variedad de razón jurídica sucinta, como adicionalmente a su representación legal exterior contiene; al mismo tiempo, entraña una ordenación igualmente legal.

Desde este punto de vista, podemos comentar que no existe una libertad para desplegar los tipos de normas que entrañan los principios en general, pues ya se hallan previamente expresadas intrínsecamente en su ordenación. Por ello, en la proyección normativa de los principios se aplica la discrecionalidad jurídica, además de la política y ambas son utilizadas regularmente por el legislador.

De esa forma, el juzgador advierte una limitación de su libertad, sobreentendida por su propia discrecionalidad política, que a su vez se restringe por su discrecionalidad normativa.

En el caso del legislador, los principios le valen al legislador como base esencial de sus acciones y como razonamiento exegético del ordenamiento.

Los principios electorales proceden de un principio básico del Estado democrático, que no puede ser otro, que la soberanía popular, que es considerada como el soporte jurídico-político-social, manifestado y desplegado libremente por la voluntad manifiesta de los ciudadanos en las elecciones.

Si bien en cada sistema normativo se suelen representar distintos principios electorales, se pueden reconocer al menos cuatro: el principio de calendarización,

la transparencia para respetar la voluntad ciudadana, la preservación de las acciones electorales y la conformidad del resultado electoral.

Cabe tener presente que los principios mencionados no pueden considerarse causas obstructoras y desconectadas, sino por el contrario es necesario considerar que los principios electorales están concatenados, o sea, unos derivan de otros, por lo que esa interconexión que da sentido de unidad se realiza gracias al sistema electoral.

1.3.1 Constitucionales

Legítimamente, toda Constitución por el simple hecho de serlo, goza del atributo de la supremacía, pues para que se constituya el Estado, necesariamente debe crear una norma que requiere estar por encima de toda institución jurídica, por lo que es necesario que toda institución o norma se encuentre supeditada a dicha norma primigenia.

En este sentido, el Maestro Mario de la Cueva afirma que:

Si la Constitución es la suma de los principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen y que son vividos por la comunidad, entonces como dice Burdeau, es por su naturaleza un ordenamiento supremo, de tal manera que cualquier principio nuevo que entre en contradicción con aquellos, o contradice el estilo de vida política de los hombres o produce su modificación, pero si esto es lo que ocurre, el nuevo principio se eleva automáticamente a rango de lo fundamental.¹²

En materia de derecho electoral sus principios emanados directamente de la Constitución Política se encuentran identificados fundamentalmente en los Artículos 41 y 116 constitucionales, ya mencionados.

El siguiente principio relativo a elecciones libres, auténticas, periódicas, se encuentra consignado en el Artículo 41, párrafos primero y segundo, que establece que:

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

¹² DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la Constitución*, Edit. Porrúa, México, 2008, p. 95

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...

El mismo Artículo, determina los principios que rigen al sufragio en cualquiera de sus formas y que también ya tratamos con anterioridad, como lo establece en su fracción I, párrafo segundo, del mencionado, que a la letra dice:

I. ...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política 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, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales...

Respecto de los procesos electorales en los estados, el Artículo 116 estipula los mismos principios que para la elección federal, tal como veremos a continuación:

Artículo 116. ...

...

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

Por supuesto, respecto del Distrito Federal como entidad federativa, también rigen los mismos principios constitucionales mencionados, aunque en su ámbito geográfico de competencia, tal como lo dispone, en el Artículo conducente.

Artículo 122.

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. Los Diputados a la Asamblea Legislativa serán elegidos cada tres años por voto universal, libre, directo y secreto en los términos que disponga la Ley, la cual deberá tomar en cuenta, para la organización de las elecciones, la expedición de constancias y los medios de impugnación en la materia, lo dispuesto en los Artículos 41, 60 y 99 de esta Constitución;

Respecto de los órganos responsables de la organización del proceso electoral y sus principios, el mismo Artículo 41 asigna los principios que deben regirlos:

Artículo 41. ...

...

V. ...

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia”.

De lo anterior, podemos clasificar estos principios en dos tipos: en el primero encontramos los de organización de las elecciones, que se refieren a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad. Los del segundo tipo, en la organización y funcionamiento de las autoridades electorales, por lo que se refieren específicamente a los principios de objetividad, legalidad, autonomía e independencia.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Como podemos observar, algunos de estos principios son inclasificables, pues deben ser una constante en cualesquiera de los ámbitos del proceso electoral.

Por lo que se refiere a los actos y resoluciones durante el proceso electoral, también el Artículo 41 de nuestra Constitución Política nos da luces al respecto, al convenir lo siguiente:

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.

...

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

En el texto anterior, es clara la señalización de los principios de constitucionalidad y legalidad, no sólo de los actos, sino también de las resoluciones electorales, consideradas dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

Otro de los principios constitucionales que deben imperar en los procesos electorales, es el de separación Iglesia- Estado, tal como está especificado en el Artículo 130:

Artículo 130. El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente Artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria

respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios. Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos, reuniones de carácter político

Un principio más que reviste una singular importancia, es el de definitividad, pues sería el corolario del proceso electoral al decidir, resolver o concluir dicho proceso, que es cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resuelve todos y cada uno de los recursos y juicios que se hayan suscitado durante el proceso en cuestión.

Precisamente, el multicitado Artículo 41 precisa el cumplimiento irrestricto de dicho principio al requerir, que:

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.

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

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ser votados y de asociación, en los términos del Artículo 99 de esta Constitución.

En este principio de definitividad podemos incluir una tesis bastante antigua, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al inicio del presente siglo; la tesis XII/2001 del TEPJF que precisa el principio constitucional de definitividad.

Igualmente, sucede con las entidades federativas, toda vez que derivado del principio de supremacía constitucional, tienen la obligación de aplicar en su respectiva esfera de competencia, todos y cada uno de los principios enunciados en la Ley Suprema.

En este tenor, el Artículo 116 reproduce como obligación para las entidades federativas el respeto irrestricto del principio de definitividad, tal como se desprende de su lectura:

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales,..."

En abono y fortalecimiento de los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su Artículo 3 determina lo siguiente:

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

Evidentemente, el principio de equidad aunque no está expresamente señalado en el texto constitucional, sí es mencionado al menos en uno de los instrumentos jurídicos pertenecientes al sistema electoral, a saber, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que son documentos directamente emanados de la Carta de Querétaro. Por ello, desde nuestra perspectiva, es también uno de los principios constitucionales, por lo que decidimos reproducirlo para constatarlo, como sigue:

Artículo 98.

1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

3. La ley local establecerá los servidores públicos que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de delegación, los que deberán ejercer esta función oportunamente y tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:

a) A petición de los partidos políticos, dar fe de la realización de actos y hechos en materia electoral que pudieran influir o afectar la equidad en las contiendas electorales locales.

Como corroboración de lo anterior, el Artículo 121 retoma el principio de equidad a propósito de la necesidad de que dadas las condiciones de alguna entidad federativa, el Instituto Nacional Electoral se vea en la necesidad de conducir el proceso electoral, como se desprende de su redacción:

Artículo 121.

1. Los casos de asunción de la elección se resolverán mediante procedimientos especiales que deberá instaurar la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

2. La asunción de la competencia de una elección local solamente será procedente cuando se acredite fehacientemente en el procedimiento respectivo que se actualiza alguno de los siguientes supuestos:

a) Que existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa que a decir del peticionario afectan los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente, y.

Para concluir este apartado transcribiré la idea de Maurizio Fioravanti, y que considero trascendental para comprender este rubro de principios constitucionales, en el que expresa lo siguiente:

Parece necesario concebir la Constitución misma, y al mismo tiempo, no sólo como norma fundamental de garantía, sino también como norma directiva fundamental a la que deben conformarse en sus acciones, en nombre de los valores constitucionales, todos los sujetos políticamente activos, públicos y privados.¹³

Tal como se ha comentado con anterioridad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente fundamental del derecho electoral y como fuente principal, es la que nos permite determinar y seguir los principios que dan sustento a la materia en estudio y, por supuesto, son los basamentos de nuestra democracia.

1.3.2 Electorales

Tal como se observó en los puntos anteriores de la presente investigación, uno de los Artículos constitucionales de mayor relevancia para el derecho electoral, es sin duda el 41, al determinar claramente que en México es el pueblo quien ejerce su soberanía a través de los Poderes de la Unión y que los Estados y sus respectivas constituciones, tienen la obligación de ajustarse a las condiciones

¹³ FIORAVANTI, Maurizio. *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, Madrid, Edit. Trotta, 2001, p. 128.

del Pacto Federal. Así, su párrafo segundo ordena los principios electorales, como se aprecia a continuación:

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Comenzamos a analizar cada uno de ellos. Por lo que se refiere a los principios relacionados con el proceso comicial, consideramos que:

Libres: Aquí convergen tanto la pluralidad de opciones políticas, entendidas como los partidos políticos que participan en la contienda, o los candidatos independientes y el ejercicio pleno del sufragio en sus dos vertientes, activo y pasivo, sin que la voluntad de los electores que lo ejercen pueda ver alterada, vulnerada o coaccionada, de ninguna forma.

Auténticas: Todas y cada una de las etapas del proceso electoral deben realizarse con tal transparencia, que al concluir la jornada electoral, la publicación de los resultados y la declaración de validez del proceso, quede en evidencia de manera nítida y palmaria, la voluntad de los electores efectivos.

Periódicas: La renovación de los órganos que se componen con representantes en cargos de elección popular, se realiza regularmente y cuenta con ciclos previamente establecidos por el sistema jurídico.

Por lo que hace a los principios relacionados con el sufragio, ya fueron analizados en el punto 1. 1. relativo a conceptos fundamentales del presente estudio, por lo que continuamos con los principios vinculados al ejercicio de las atribuciones de las autoridades electorales, y se encuentran concatenados como sigue:

Certeza: En el ejercicio de las facultades que les otorgan las normas, las autoridades electorales tienen que asegurar a la ciudadanía seguridad y claridad de sus actuaciones, con el objeto de que los ciudadanos confíen en los resultados y en su buena actuación apegada a derecho.

Legalidad: Es un principio mediante el cual tanto los ciudadanos como las autoridades electorales, y los poderes públicos se encuentran sometidos al imperio de las normas y el derecho; es el complemento del principio de certeza.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Independencia: En el caso de las autoridades electorales, es la manifestación incuestionable de que durante todas y cada una de las etapas del proceso electoral se sustentará en el marco jurídico establecido, sin admitir opiniones o injerencias de ninguna naturaleza; también complementa al principio de legalidad.

Imparcialidad: Que en el ejercicio de sus atribuciones y por tanto, en cada uno de sus actos, las autoridades electorales tendrán una carencia absoluta de pensamientos, propósitos anticipados en favor o en contra de alguno de los actores ciudadanos o políticos involucrados en el proceso, lo que les permitirá proceder o juzgar, dependiendo de sus facultades con absoluta rectitud.

Máxima Publicidad: Relacionado con la transparencia y la rendición de cuentas, representa el conjunto de medios de que disponen las autoridades electorales, con la finalidad de divulgar o difundir en forma extrema la información relativa a las acciones concernientes al cumplimiento de su competencia y permitidas por la ley correspondiente.

Objetividad: Obliga a que todos y cada uno de los actos realizados por las autoridades electorales durante todas y cada una de las etapas que conforman el proceso electoral deben ser ejecutados, siguiendo como máxima la ausencia de pasión y de intereses de cualquier naturaleza.

1.4 Sujetos

A fin de reflexionar sobre los sujetos del derecho electoral, habremos de remitirnos a la etimología del vocablo. Viene del latín *subiectus*, y si nos remitimos al diccionario de la lengua española, encontramos que significa persona innominada¹⁴. Se usa frecuentemente cuando no se quiere declarar de quien se habla, o cuando se ignora su nombre. En tal virtud, consideraremos que los sujetos en estudio serán todas aquellas personas físicas o morales que participan de manera activa o pasiva durante el proceso electoral, considerando que los sujetos activos son desde los ciudadanos, autoridades electorales, partidos políticos y candidatos a cargos de elección popular que realizan campaña política

¹⁴ Cfr. Real Academia Española. *Op. Cit.* Voz. sujeto

y como sujetos pasivos consideraremos, únicamente a aquellos candidatos a cargos de elección popular que no requieren de realizar campaña política.

1.4.1 Ciudadanía

Entraremos al estudio de otra de las generalidades del derecho electoral, y de uno de los personajes que pareciera menos activo en el proceso, es para quien curiosamente se realizan todos los actos previos a la jornada electoral, la jornada electoral y los actos posteriores a la jornada electoral que culminan con la declaración de validez de la elección.

No obstante, es imposible hablar del ciudadano sin tomar en cuenta el cúmulo de derechos que ostenta y su indispensable participación en la renovación de poderes. Sobre el particular el maestro Javier Patiño Camarena afirma que:

los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política.¹⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los ciudadanos los siguientes derechos político-electorales:

- a) Votar en las elecciones populares;
- b) Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.
- c) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

De igual manera señala entre las obligaciones político-electorales:

- a) Votar en las elecciones y en las consultas populares en los términos que señale la ley;

¹⁵ PATIÑO CAMARENA, Javier, *"Derecho electoral Mexicano"*. p. 59.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- b) Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos; y
- c) Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

Independientemente de lo anterior, recordemos que como ciudadanos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su Artículo 9 el derecho de asociación

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Sin duda, dentro del derecho electoral podemos afirmar que los derechos político-electorales del ciudadano son de suma importancia y se componen del sufragio, en sus dos vertientes, activo y pasivo, y su libertad de asociación libre y pacífica, aunque también podemos considerar el derecho a formar parte de las autoridades electorales.

En efecto, no podemos hablar de derechos político-electorales si no los consideramos unidos a otros derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión, identificada también con la libertad de imprenta y la manifestación de las ideas, así como los derechos a la información, de reunión y de petición.

Al respecto, Dieter Grimm afirma que:

las intervenciones en materia de derechos fundamentales, sólo le son permitidas al Estado cuando hay fundamentos legales. Puesto que las leyes sólo pueden emanar de la representación del pueblo surgida de elecciones libres, el parlamento, éste actúa como eslabón entre el Estado y la sociedad.

¹⁶

¹⁶ GRIMM, Dieter, *Op Cit.* p. 183

Son de tal trascendencia los derechos político-electorales del ciudadano que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral dispone un juicio especial exclusivamente para los ciudadanos que se vean afectados en estos derechos.

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

...

c) El juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano.

De este modo, el Libro Tercero denominado Del Juicio para la Protección de los Derechos Político–Electoral del Ciudadano, del cual forma parte un Título Único llamado “De las Reglas Particulares” en su Capítulo I, regula lo relativo a la procedencia de este juicio en el que estudiaremos los Artículos más importantes, que atañen a este tema.

Siguiendo estas ideas, Dieter Grimm afirma que:

En la ley, tras la discusión pública ante el electorado, se determinan de forma general y abstracta los límites de la libertad individual y se autoriza al Estado para que la defienda en casos concretos, haciendo entrar en acción sus medios coercitivos.¹⁷

El Artículo 79 de la ley en estudio, en su primer párrafo, especifica que este juicio sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual o por sus representantes legales, considere violados sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente, para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Aquí cabe precisar que en el supuesto de que el ciudadano se hubiera asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, de acuerdo a lo establecido en el marco jurídico electoral y consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, únicamente podrá iniciar el juicio quien ostente la

¹⁷ *Idem*

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

representación legítima de la organización o agrupación política que considere que hayan sido violados sus derechos.

Por lo que se refiere a la competencia para conocer del juicio, el Capítulo II de la ley en comento, dispone en su Artículo 83, que son competentes para resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en única instancia para el caso de Titulares del Ejecutivo Federal, local y en los casos de diputados y senadores por el principio de representación proporcional.

La Sala Regional del Tribunal, de acuerdo a su jurisdicción, sólo tendrá competencia cuando el ciudadano sienta haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores o en caso de sufragio pasivo cuando considere que se violó su derecho a ser registrado como candidato a un cargo de elección popular.

En esta tesitura, respecto de las sentencias y de las notificaciones, el capítulo III de la Ley en estudio, en su Artículo 84, establece que las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener como efectos, confirmar el acto o resolución impugnado; revocar o modificar el acto o resolución impugnado; y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.¹⁸

Es claro que el derecho electoral ha desarrollado todo un esquema de disposiciones y medios de defensa jurídica para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que permite tener certeza y confianza en que por lo menos dichos derechos se encuentran absolutamente protegidos en beneficio del ciudadano.

1.4.2 Partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales

En diversas leyes mexicanas expedidas con posterioridad al estallido revolucionario de 1910, se encuentran ya antecedentes normativos sobre la

¹⁸ Cfr. Jurisprudencia 36/2002 y tesis XXXI/2009 del TEPJF. Jurisprudencia 36/2002, *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, El Tribunal Electoral 2011, p. 362. .

constitución y registro de los partidos políticos, que muestran la evolución de esta rama de nuestro derecho público.

La reforma de 1977 modificó el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 para dar a los partidos políticos el rango de entidades de interés público, y establece como su 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 estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

González Oropeza expresa en éstos términos la importancia de su función:

¿Cómo pueden estas organizaciones ser tan fundamentales para el ejercicio de los derechos políticos, así como para la concentración de la forma republicana de gobierno? Pareciera que la democracia, la República y los derechos políticos giran en torno a estas entidades de interés público.¹⁹

Ciertamente, en nuestro país las singularidades que marcaron la evolución histórica en lo concerniente a la normatividad electoral, han evidenciado una nítida manifestación de la relevancia que los ciudadanos han ido tomando frente al Estado.

En este punto, cabe destacar el hecho de que la mayor parte de los teóricos, que en su momento han escrito sobre los partidos políticos, no se han preocupado por definirlos; tal parece que parten de la idea de que quienes los leemos, ya tenemos una comprensión clara de su concepción.

Así que para iniciar este apartado, podemos señalar como primera acepción de partido político lo que la Carta Magna en su Artículo 41, fracción I, consigna: Los partidos políticos son entidades de interés público

¹⁹ GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Hacia una ley de partidos políticos en México", en *Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el Mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho electoral, México, TFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 489, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=635>

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Con la finalidad de comprender de mejor manera éste término nos iremos al origen de la palabra entidad, que viene del latín *entitas* y se entiende como colectividad considerada como unidad, tomada como persona jurídica.²⁰

La descripción anterior se complementa con lo señalado por Manuel Ossorio, al determinar como ente: “El que es o existe. Ser. Entidad y organismo”²¹. Sin embargo con relación ‘entidad,’ la define como: “lo que integra la esencia o forma de una cosa. Ser o ente. Valor o transcendencia de las cosas. Colectividad, institución, establecimiento, agrupación o empresa”.²² Las definiciones de los vocablos mencionados no ayudan en mucho a esclarecer la comprensión del término, a efecto de tener una idea clara de lo que significa entidad de interés público, que la normatividad asigna para definir a los partidos políticos.

No obstante, el Dr. Jorge Carpizo, nos ilustra más profundamente en ese asunto, al referirse a la Reforma Política de 1977, por la que se modificó el contenido del Artículo 41 de nuestra Carta de Querétaro , que a la letra dice: “los partidos políticos son entidades de interés público”. Sobre el particular, el distinguido jurista, en su momento comentó lo siguiente: “De capital importancia es el carácter de interés público que la iniciativa otorga a los partidos políticos, porque implica la obligación para el Estado de asegurar las condiciones indispensables para que se desarrollen, entre las que se cuentan la disponibilidad de medios para difundir sus declaraciones de principios, sus programas de acción, sus tesis, sus opiniones, sus razonamientos en torno a los problemas de la nación, mediante el acceso permanente a la radio y a la televisión sin limitarlo, como hasta ahora sucede, a los periodos electorales.

Y sobre ese pensamiento se bordó en debates: la categoría de entidades de interés público otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y ejidos; es decir, el estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como propiciar y suministrar los elementos mínimos para su actuación, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país. Creemos que fue acertado calificar a los partidos políticos como

²⁰ Cfr. Real Academia Española. *Op. Cit.* Voz. Entidad

²¹ OSSORIO, Manuel., *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, p. 385.

²² *Ibid.* p. 386

entidades de interés público. Dicha calificación no tendría mayor significado y sería una expresión más, si no se la hubiera relacionado con el derecho al uso de los medios masivos de comunicación y el aseguramiento de los elementos necesarios para poder subsistir.²³

A pesar de la nítida explicación del maestro Carpizo, al remitirnos a la Ley General de Partidos Políticos, vemos que no resuelve estas dudas y por el contrario, nos fomenta algunos cuestionamientos más. Su Artículo 3, expresa:

1. Los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, con registro legal ante el Instituto Nacional Electoral o ante los Organismos Públicos Locales, y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Como se observa, no se define ni abunda sobre la noción de partido político, se concreta a reproducir lo descrito en la Constitución Política y agrega requisitos como el registro, la autoridad ante la cual debe realizarse y los fines también estipulados por la Norma Suprema Mexicana.

Si bien contamos al fin con un instrumento jurídico exclusivamente dedicado a los partidos políticos, desafortunadamente no nos devela el concepto o la definición de su objeto, pues se concreta a señalar la distribución de competencias en materia de partidos políticos, la constitución y registro de los mismos; contiene un capítulo relativo a las agrupaciones políticas nacionales, los derechos y obligaciones de los partidos políticos; separa las relativas en materia de transparencia; contiene un título dedicado a la organización interna de los partidos políticos y sus complejidades; otro relativo al acceso a la radio y a la televisión con un solo Artículo y otro título dedicado al financiamiento de los partidos políticos, uno más enfocado al régimen financiero de dichos institutos políticos; agrega otro referente a otro tipo de prerrogativas; dedica otro título a la fiscalización de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos; adiciona otro sobre los frentes, coaliciones y las fusiones; añade un final referente a la pérdida de registro de los partidos políticos.

²³ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, UNAM, México, 1983, p. 355

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

De esta manera la legislación aplicable sólo se limita a enumerar una serie de actos para los partidos, más no establece una concepción específica sobre el término.

La clasificación de los tipos de partidos políticos, tomada de Duverger, cataloga a los partidos según sean estos de “cuadros”, “masas” o “militantes”.

En su clasificación de partidos de “masas”, tienen un origen socialista si lo constituyen obreros, o uno revolucionario si lo conforma grupos armados de derecha y de izquierda para combatir el status quo. Se caracterizan por tener una organización sólida y una amplia base de afiliados que aportan económicamente al partido. Su membresía es amplia, activa y comprometida, mantienen lazos fuertes con organizaciones externas como sindicatos, entidades religiosas y medios de comunicación.

Los de “militantes” son más abiertos que los de cuadros, porque en principio todo el que se presente puede convertirse en militante. Son más cerrados que los partidos de masas, porque los militantes tienen que demostrar su valía, su importancia, interés y compromiso con la organización política; no solamente deben acudir a votar por el partido, tienen que trabajar con él.

Los profesionales electorales han hecho de las técnicas para campañas electorales una especialización, en la que solamente unos cuantos pueden planear y ejecutar estrategias que permiten el triunfo electoral. Los militantes siguen siendo los cuadros políticos que se encargan de difundir los planteamientos y convocar a los potenciales electores a votar. Tienen apoyos en los medios de comunicación (radio y televisión, principalmente) apoyos para formular planteamientos generales que llegan a todos los votantes. Su desempeño más importante se da durante las campañas políticas, y su punto culminante es la jornada electoral. Para el partido profesional electoral lo importante es atrapar todos los votos que le sean necesarios para ganar las elecciones.

Este tipo de partido pretende escapar de la paradoja de los partidos de militantes, pues si bien reconoce en éstos sus mejores hombres y mujeres, sabe que le son necesarios los votantes para obtener el triunfo electoral. Por tanto, procura construir una oferta política que sea aceptable para todo tipo de votante.

Las funciones de los partidos políticos están vinculadas al contexto social en el que actúan, a sus transformaciones, a la expansión del sufragio y al incremento de la ciudadanía. Los partidos actuales intentan mantener, al mismo tiempo, vínculos con las instituciones y con la sociedad, debido a su función de intermediarios entre los gobernados y los gobernantes.

Queriendo encontrar una significación sobre lo que es un partido político, Petra Bendel puntualiza que: “entenderemos como partido político en el ámbito latinoamericano a todas aquellas organizaciones que –al contrario de los meros clubes electorales- disponen de una base programático-ideológica y de una organización permanente, y que –delimitándolos así de los grupos de interés- tienen por lo menos la intención de participar en procesos electorales y de cubrir cargos políticos”.²⁴

De los pocos elementos con que contamos, en un primer acercamiento para dar una definición de partido político, podemos decir que en nuestra opinión, debieran ser organizaciones de ciudadanos en pleno uso de sus derechos políticos con una ideología propia, cuya finalidad es el acceso de sus militantes al poder a través de las vías jurídicas y conforme a sus documentos básicos participar en la resolución de los problemas fungiendo como un instrumento más de la democracia.

Como representante de la sociedad el partido político es intermediario entre gobernados y gobernantes en todas las democracias representativas modernas.

Los partidos tienen una relación con el gobernante, ya que fueron ellos quienes lo llevaron al poder. La proyección hacia cargos públicos en un contexto democrático permite que los electores seleccionen, entre los partidos y al interior de estos, a las personas que consideran más capaces para desempeñar de mejor forma los cargos públicos de representación popular e incluso de áreas determinadas de la administración pública.

La competencia por el poder político ha dejado de ser una actividad de periodo electoral para convertirse en una función permanente; ya no compiten

²⁴ BENDEL, Petra. “Partidos Políticos y Sistemas de Partidos en Centroamérica” en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*. p. 318, biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2054/12.pdf

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

únicamente en las elecciones, sino también en las acciones gubernamentales, en las iniciativas legislativas y en la elaboración de políticas públicas.

La producción de políticas contribuye a lograr que una iniciativa sea aprobada, intenta contribuir en el respaldo de los ciudadanos al quehacer gubernamental y en la construcción de la gobernabilidad del régimen político.

Para la formación de gobierno, mediante esta función realizan su principal razón de ser: la búsqueda del poder. Todos los partidos políticos compiten por el poder. Los ganadores tienen el derecho de formar gobierno, solos o en coaliciones. De esta manera, los partidos consiguen una mayor influencia sobre la vida política y social del país y sobre la implementación de las políticas públicas adoptadas.

La calidad del gobierno es igualmente importante que la calidad de la oposición. Los partidos que pierden la elección en turno tienen la oportunidad de realizar el ejercicio de una oposición crítica y coherente frente a las iniciativas gubernamentales, fortaleciendo así el funcionamiento del sistema político democrático.

No obstante, según lo expresado por los propios partidos políticos, entre sus principales fines se encuentra el acceso al poder como partido. Consecuentemente, por ejemplo, los estatutos del PRI y el PRD. Así los del primero determinan que persigue los siguientes fines:

I. Competir democráticamente por el poder público...; II. Alcanzar, ejercer y mantener democráticamente el poder para llevar a la práctica sus Documentos Básicos;... IV. Atender las causas ciudadanas, las expresiones, opiniones y aspiraciones de la sociedad, a fin de que sus demandas se conviertan en políticas públicas”.²⁵

Curiosamente, con relación al segundo partido mencionado, la situación no es muy diferente, pues dicho instituto político especifica que lucha por los principios siguientes: “1. Democracia...; 2. Derechos humanos...; 3. Igualdad sustantiva y diversidad sexual;...”.²⁶

²⁵ Partido Revolucionario Institucional. *Documentos Básicos. Declaración de Principios. Programa de Acción. Estatutos*, México, 2014, p. 126

²⁶ Partido de la Revolución Democrática. *Declaración de principios*, México, 2014, pp. 10 -13.

Indiscutiblemente, los partidos políticos son instituciones que ameritan un mayor interés por parte de la doctrina y los estudiosos de las ciencias jurídica y política.

1.4.3 Autoridades Electorales

Con el propósito de estudiar lo relativo a las autoridades electorales, es necesario subrayar que 'autoridad' aparece tanto en el derecho público, como en el derecho privado y por tanto, se le reconoce como un atributo o cualidad especial de una persona investida de facultades o funciones que le permiten una relación de fuerza, ascendencia u obligatoriedad con relación a otros.

Bajo este esquema identificamos dos tipos de cualidades en la connotación de autoridad. Por un lado, ascendencia, fuerza o vínculo y por otro lado, capacidad, atributo, potestad o función, es decir, se refiere en el caso del derecho electoral, a ciudadanos o instituciones investidos de facultades o atribuciones en la materia.

Por otra parte, las autoridades electorales más que derechos están colmadas de obligaciones, pues entre las principales tienen la función de garantizar un sinnúmero de asuntos, tales como la competencia política, la pluralidad política, elecciones democráticas, acatamiento a la regla de la mayoría, vigilar el estado constitucional, además de la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En este sentido, identificamos como autoridades electorales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, y las Autoridades electorales locales de las cuales hemos comentado que ellas, al igual que su marco jurídico incluido su Constitución, deben estar supeditadas a las normas establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tal como lo dispone el multicitado Artículo 41 en su párrafo primero.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

1.4.4 Observadores Electorales

La denominación de observador electoral se le asigna a los ciudadanos mexicanos autorizados para elaborar informes, juicios, opiniones o conclusiones sobre el proceso electoral y sus resultados. Cabe comentar que están sujetos a responsabilidad por el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la ley correspondiente, dentro del régimen administrativo sancionador electoral. Esta figura aparece en 1993 en nuestro derecho electoral.

Sobre el particular, el Artículo 8, párrafo 2. de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone lo siguiente:

2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales, así como en las consultas populares y demás formas de participación ciudadana que se realicen de conformidad con la legislación correspondiente, en la forma y términos que determine el Consejo General, y en los términos previstos en esta Ley.

El Capítulo VII de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales del 23 de mayo de 2014, establece la observación electoral, para lo que su Artículo 217 determina las bases a que deberán sujetarse los ciudadanos que deseen hacer valer su derecho como observadores electorales.

Conforme a la Tesis III/97 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF, las denominadas “agrupaciones políticas nacionales” no pueden realizar actividades de observación electoral. De conformidad con lo prescrito en el Artículo 34, párrafo 1, del Código de la materia, las agrupaciones políticas nacionales sólo podrán participar en los procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido político, en tanto que la participación de las organizaciones de observadores se limita a ser, en ocasiones y cuando más, el conducto por el cual se tramita el registro de ciudadanos observadores electorales y se imparte capacitación a los mismos. Pretender que las agrupaciones políticas nacionales puedan actuar en los procesos electorales federales como observadores y así, al margen de las actividades participativas que limitativamente se les establece en la Ley Electoral, sería admitir que las propias agrupaciones políticas nacionales, en el supuesto de que suscriban un

acuerdo de participación con un partido político, pueden ser el objeto de su propia observación, lo cual resulta fáctica y jurídicamente incompatible.

Aun cuando la tesis de referencia se fundamenta en el Código anterior, sigue vigente.

1.4.5 Autoridades y servidores públicos

En el contexto del derecho electoral vigente, los servidores públicos, funcionarios electorales, candidatos, funcionarios partidistas, ministros de culto religioso, agrupaciones sociales y los ciudadanos en general están prevenidos de ser sancionados penalmente, de acuerdo a lo estipulado por la ley, cuando incurran en conductas que impliquen compra, coacción o inducción del sufragio por medios no lícitos.

Es de todos sabido, que los recursos destinados para programas sociales del gobierno proceden de los impuestos que paga la población hacendariamente cautiva, situación que genera demandas totalmente legítimas de los contribuyentes a las autoridades responsables de aplicar dichos programas, con la finalidad de que sean aprovechados de manera eficiente, honesta, imparcial y transparente, es decir, dentro del marco jurídico y por supuesto, con la calidad necesaria para que los usuarios y beneficiarios sientan satisfechas sus necesidades y adecuadamente empleados los recursos públicos.

Como los recursos públicos que se conceden a los programas sociales del gobierno implican un subsidio federal, su disposición, ejercicio y control debe cumplir con lo estipulado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Ingresos de la Federación, así como las Reglas de Operación y demás normatividad aplicable, por lo que resulta totalmente exigible que se manifieste durante los procesos electorales que toda documentación, papelería y propaganda oficial de los programas sociales del gobierno federal contenga de manera clara y notoria una leyenda, señalando que el programa en cuestión es de carácter público, que no se encuentra patrocinado ni promovido por partido político alguno y que sus recursos provienen de los impuestos que pagan los contribuyentes, por lo que

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

necesariamente debe estar prohibido el uso de los programas públicos con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos, y el uso indebido de ese tipo de programas debe ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente.

Por lo anterior, ningún servidor público, candidato, partido, funcionario electoral, ministro de culto o agrupación religiosa o social puede utilizar los programas sociales del gobierno para fines político-electorales, para favorecer a algún candidato o partido político o para lucrar con ellos.

Es importante que los servidores públicos consideren que son los únicos responsables de sus acciones u omisiones en el desempeño de su trabajo, y que contravenir una ley que están obligados a cumplir, les traería como consecuencia el inicio de un procedimiento administrativo, el de una averiguación previa o ambas, en su caso, repercutiendo en su función de servidor público al ser sancionado hasta con la destitución del cargo o la inhabilitación para acceder a dicho servicio y, en el peor de los casos, ser privado de su libertad, por lo que es importante que conozcan la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Código Penal Federal en lo relacionado a los delitos electorales de los servidores públicos.

Los servidores públicos deben cumplir con las obligaciones establecidas en Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para proteger y garantizar el correcto funcionamiento del servicio público. Sus actos y decisiones como trabajadores del gobierno están sujetos a esa ley. Cuando realizan acciones o toman decisiones contrarias a las obligaciones establecidas en esa ley, cometen una falta, y se involucran en un procedimiento de responsabilidad administrativa ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) o el Órgano Interno de Control de la dependencia o entidad donde trabajan, instancias que tienen la facultad de aplicar las sanciones correspondientes a los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal. Tengamos presente que el mismo esquema se reproduce en el ámbito local.

En tiempo de elecciones el riesgo de cometer una falta como servidores públicos es mayor, ya sea por desconocimiento de sus obligaciones, por falta de

información, o porque están sujetos a presiones. Sin embargo, no hay ninguna justificación que les dispense de haber hecho algo indebido, caer en alguna responsabilidad administrativa y ser sancionados.

Al respecto la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su Artículo 7, prevé, que:

Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Obligaciones que se precisan en el Artículo 8 de la misma ley, están vinculadas directamente con las faltas en procesos electorales y que pueden constituir una responsabilidad administrativa. A continuación reproducimos en sólo las fracciones correspondientes al tema en análisis e incorporamos un breve comentario atinente al proceso electoral, a saber:

Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

Se considera un abuso de autoridad obligar a los subordinados a participar en un evento partidario para apoyar a algún candidato, o bien a comprometer su voto por un partido o candidato determinado.

II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Destinar una parte de los recursos económicos asignados a su unidad de trabajo para apoyar a un candidato o partido político.

III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

Emplear la papelería, teléfonos, faxes, copiadoras, computadoras, vehículos y en general los recursos asignados a su unidad de trabajo, para apoyar a un candidato o partido político o permitir que lo hagan

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

IV.- Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

Durante la rendición de cuentas omitir, alterar, destruir u ocultar la documentación o información que demuestre el uso indebido de recursos, mismo comentario aplica a la fracción siguiente.

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

Faltar al respeto a sus superiores, compañeros, subordinados, proveedores, usuarios o beneficiarios y ciudadanos en general, por tener diferentes ideas políticas a las propias.

VII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

En el supuesto de que un subordinado tenga dudas porque su jefe inmediato le ordenó utilizar recursos económicos, equipo, vehículos, papelería oficiales o tiempo laboral para apoyar a un candidato o partido político, no consultarle por escrito al jefe de él o, en último término, al titular de la dependencia o entidad en la que trabaje.

VIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

IX.- Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias,

permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

Conceder un permiso a un subordinado para que no asista a sus labores, con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, a fin de que acuda a apoyar a un candidato o partido político.

X.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

Atender, tramitar o resolver algún asunto relacionado con un candidato o partido político por tratarse de su familiar, amigo, compadre o candidato preferido o para obtener algún beneficio personal, para su cónyuge o parientes.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este Artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Obtener beneficios por medio de su posición laboral, adicionales a las prestaciones otorgadas por Ley, tales como obsequios, o “favores” de un candidato o partido político o de cualquier persona física o moral.

XIV.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

Participar en las altas, bajas o sanciones de cualquier servidor público motivadas sólo por filias o fobias partidistas.

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

Darse cuenta de acciones u omisiones de servidores públicos que pueden ser una responsabilidad administrativa y no denunciarlas por escrito ante la Secretaría de la Función Pública, o ante el Órgano Interno de Control de su dependencia o entidad.

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

Privar o impedir, ya sea de manera personal o a través de otros a los posibles quejosos para evitar que formulen o presenten denuncias acerca de la comisión de delitos electorales.

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

Condicionar el cumplimiento de programas sociales del Gobierno Federal, de obras públicas (como puentes, carreteras, caminos, construcción de escuelas, electrificación), o de un servicio que prestan las instituciones de la Administración Pública Federal (permisos, autorizaciones, concesiones.) para que los ciudadanos voten a favor de un candidato o partido político.

El fortalecimiento y desarrollo de la democracia mexicana, todavía en proceso de consolidación, requiere entre otras cosas, del eficiente desarrollo de los procesos electorales que se manifiesten en la total libertad para votar por el partido o coalición que elijan, que tengan la seguridad y la confianza de que las elecciones son transparentes, limpias, legítimas y que se ha respetado su voto.

La construcción de la democracia necesita también que los servidores públicos se conduzcan siempre con legalidad, honradez, transparencia, lealtad, imparcialidad y eficiencia, tal como lo señala la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Los servidores públicos son un elemento esencial en la vigilancia y preservación del Estado de Derecho y nuestro sistema constitucional, pues son responsables del desempeño de su cargo o comisión, bajo el rigor de la ley que obliga a no ejercer indebida o abusivamente un cargo público.

En relación con el manejo de los recursos, la responsabilidad de los servidores públicos luce cuando se emplean exclusivamente para los fines que estén destinados y al mismo tiempo, rendir cuentas con absoluta transparencia sobre el ejercicio de sus funciones, además de custodiar y cuidar los bienes que les han sido encomendados.

Respecto de los programas sociales, la responsabilidad pública consiste en que se logren los fines para los que fueron destinados, protegiendo de esta manera a los grupos en situación de vulnerabilidad, los cuales tendrán la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida, a través de los recursos de estos programas. Por otra parte, también deben evitar que tales programas se desvíen con fines político-electorales, como ya lo mencionamos anteriormente.

Reviste gran importancia, que en tiempos de elecciones los programas, acciones, obras, servicios y todas las actividades que tienen que ver con el

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

desempeño de las funciones y atribuciones de los servidores públicos, no tengan la posibilidad de colocarlos en una situación de riesgo de ser manipulados con fines político-electorales, pues se compromete gravemente la legalidad, la eficacia y la transparencia, tanto electoral, como de la gestión y manejo de los recursos públicos.

Por ello, la disputa por cargos de elección popular durante los procesos electorales puede incrementar el peligro de cometer actos fuera de las leyes administrativas o electorales, lo que a su vez amenaza los programas, las acciones o los servicios gubernamentales cuando se manipulan con fines diferentes a los establecidos por la ley, por lo que es indispensable considerar que cada vez que esto sucede, se atenta contra el principio básico de la democracia y, por consiguiente, contra la legalidad, la eficacia y la transparencia, tanto electoral como de la gestión y manejo de los recursos públicos.

Toda vez que desde el ejercicio de sus funciones y atribuciones, los servidores públicos pueden lesionar los derechos de los ciudadanos mexicanos de escasos recursos que son los usuarios y beneficiarios de los programas, acciones, obras y proyectos del gobierno orientados a mejorar sus condiciones de vida. Ellos, dada su situación de desventaja económica y social, pueden estar constantemente amenazados bajo la incertidumbre o amenaza manifiesta o disimulada de vedarles o condicionarles el acceso a los programas y apoyos del gobierno a cambio de su voto.

Con esto se atenta no sólo contra los derechos políticos de la población más vulnerable, sino también contra sus derechos sociales fundamentales como: educación, salud, trabajo, vivienda, su libertad de expresión, el derecho a la información, a participar en los asuntos públicos, a vigilar la actuación de sus autoridades y a exigir que les rindan cuentas, así como a elegir a sus representantes mediante su voto personal, libre y secreto.

Porque los servidores públicos tienen la doble responsabilidad, como ciudadanos primero y como trabajadores del Estado después, de participar activamente junto con los demás miembros de la sociedad, para vigilar

esmeradamente los actos de las autoridades, de los partidos y sus candidatos y procurar que el voto de todos los mexicanos sea plenamente respetado.

En este sentido, el Título IV de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos establece en su Artículo 108 quiénes son los servidores públicos sujetos de responsabilidad.

Mismo contenido retoma el Artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en ambos preceptos se menciona a los altos directivos del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, el Artículo 8 de la ley en mención considera que el incumplimiento a lo dispuesto en el mismo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan.

Es tan relevante la responsabilidad de los servidores públicos, que el Código Penal Federal en su Artículo 212, comprende de manera más global al servidor público, identificándolo como toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales, con la advertencia de que se les impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en el Título correspondiente.

El precepto siguiente del mismo Código prevé que a efecto de la individualización de las sanciones correspondientes, el Juez tomará en cuenta, en su caso, si el servidor público es trabajador de base o funcionario o empleado de confianza, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito.

Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena,

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

generando la distinción de que en el supuesto de algunos delitos, cuando sean cometidos por servidores públicos, miembros de alguna corporación policiaca, aduanera o migratoria, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad, y además se les impondrá la destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

A la luz de los ordenamientos analizados, queda claro que quienes prestan sus servicios a dependencias y/o entidades de la Administración Pública son considerados servidores públicos, sin importar el tipo de contratación o nombramiento que ostenten en el desempeño de sus funciones.

1.4.6 Concesionarios y permisionarios de radio y televisión

La legislación electoral mexicana, específicamente el Título Segundo de las prerrogativas de los partidos políticos, su capítulo I relativo al acceso a radio y televisión, prohíbe que los partidos políticos adquieran publicidad en radio y televisión. Tampoco permite a las personas físicas o morales a título propio o a cuenta de terceros, contratar propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales como lo establece el Artículo 159, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con el ordenamiento de mérito, el Instituto Nacional Electoral INE, es el responsable de distribuir entre los partidos políticos una parte de los tiempos que le corresponden al Estado en radio y televisión durante los procesos electorales.

Con base en un acuerdo emitido por el Consejo General del propio Instituto con fundamento en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, se decidió la distribución de los tiempos que les corresponden a los partidos políticos en radio y televisión, que se realiza de la siguiente forma:

En periodos no electorales, el INE dispone de hasta el 12% del tiempo total previsto para el Estado en radio y televisión. Del tiempo asignado, los partidos políticos podrán disponer el 50% en forma igualitaria para transmitir un programa mensual de 5 minutos en cada estación de radio y canal de televisión, mientras

que el tiempo restante podrán utilizarlo en la transmisión de mensajes de 20 segundos.

Tratándose del periodo de campañas y precampañas, el Instituto distribuye los tiempos aire para los partidos políticos como sigue:

- a) Precampañas: 18 minutos diarios en conjunto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión.
- b) Campañas: 41 minutos diarios en conjunto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y televisión.

Por lo que se refiere al número de mensajes, el INE realiza la distribución del tiempo en radio y televisión para los partidos políticos como sigue:

30% en forma igualitaria

70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido por cada partido en la última elección para diputados federales.

Iniciadas las campañas políticas los gobiernos federal, estatal y municipal, tienen prohibido usar frases, emblemas o logotipos que identifiquen al servidor público que esté en el gobierno o al partido político en el poder. Toda esta información fue transmitida de inmediato a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el proceso comicial de 2015 por lo que correspondió de acuerdo a sus respectivas competencias.

A partir del proceso electoral del 2015 el monitoreo del INE es implacable, argumentando como propósito, proporcionar tanto al Consejo General del INE y a la ciudadanía en general, información suficiente sobre el tratamiento de las precampañas y campañas electorales, en los programas que difunden noticias, así como en programas adicionales denominados de “espectáculos o de revista” que fueron aprobados por el propio Consejo General.

Tal como se le asignaron tiempos de radio y televisión a los partidos políticos y se establecieron prevenciones a la publicidad de las acciones de gobierno del tiempo que le corresponde al INE, les fueron asignados a la Fiscalía Especializada y al Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación TEPJF tiempos

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

equivalentes consistentes en un 10% a cada uno de los que le corresponden al propio Instituto.

El Consejo General del INE cuenta con lineamientos para la celebración de convenios de coordinación con los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas que tuvieron jornada electoral durante 2015.

Además de todas las regulaciones antes mencionadas Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en su Artículo 6, determina que a falta de disposición expresa en la propia ley o en los tratados internacionales, se aplicarán supletoriamente las Leyes Generales en materia electoral, por supuesto en todo lo relativo a los procesos electorales.

Por otra parte, el mismo ordenamiento establece en su Artículo 15, que el Instituto garante de esta ley no será el responsable de resolver desacuerdos en materia de retransmisión de contenidos, cuando se trate de la materia electoral.

Bajo esta idea, el precepto 221 del citado ordenamiento concede facultades sobre radio y televisión al INE, tal y como se desprende de la siguiente redacción:

El Instituto Nacional Electoral tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones aplicables en la materia.

El Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, fortalece lo anterior al señalar que en el ámbito electoral, para el uso y duración de los tiempos del Estado se observará lo previsto al efecto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe comentar que es tal el control del INE a los medios de comunicación masiva, que a los noticieros les insta a procurar una cobertura equitativa que permita la presencia, de todos y cada uno de los contendientes dentro de los espacios informativos, así como la difusión de las respuestas de los aludidos en las piezas informativas.

Respecto a los lineamientos emitidos por el INE sobre el tema de radio y televisión, destacan la igualdad en los medios para cada candidato o partido, la equidad en la difusión de noticias, se considera el derecho de réplica que

únicamente pueden ejercer los candidatos, cuando consideren que se ha deformado la información, en el mismo espacio informativo.

Un punto interesante es el relativo a la vida privada de los candidatos, pues se exhorta a los medios a respetar ese derecho mientras no tenga implicaciones para el interés público.

Con relación a los programas de debate entre los aspirantes, exige comunicar a los Institutos locales sobre el lugar donde participarán por lo menos dos candidatos, buscando garantizar equidad en el formato.

Un tema novedoso, es el de la perspectiva de género con la finalidad de evitar la discriminación, lenguaje sexista o excluyente.

Respecto de las candidaturas independientes, se pretende igualdad de condiciones y tiempo para candidatos de partidos políticos o independientes

Otro de los nuevos temas, es el relativo a las consultas populares con el objetivo fundamental de promover la participación ciudadana, presentar información que contraste puntos de vista y equidad con las distintas posturas.

1.4.7 Visitantes Extranjeros

Por lo que se refiere a los visitantes extranjeros, las personas que tienen interés en participar en el proceso electoral con esa calidad deben remitir formato de solicitud de acreditación acompañada de documentación al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través de la Coordinación de Asuntos Internacionales. Previamente, deben reunir algunos requisitos, tales como no perseguir fines de lucro en el ejercicio de los derechos provenientes de su acreditación; conocer e informarse sobre el desarrollo del proceso electoral federal en sus etapas y en cualquier ámbito del territorio nacional.

A fin de colaborar con los visitantes extranjeros, el Instituto Nacional Electoral cuenta con el apoyo de las distintas instituciones gubernamentales nacionales, para la autorización y la emisión de visados facilitando la internación al país de quienes resulten acreditados.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Para conseguir orientación o información complementaria sobre las normas, instituciones y procedimientos electorales federales, los visitantes extranjeros acreditados pueden solicitar, a través de la coordinación de Asuntos Internacionales, la celebración de entrevistas o reuniones informativas con funcionarios del Instituto Nacional Electoral de oficinas centrales, manteniendo informado al Consejo General. Por lo que se refiere a las entidades federativas se efectúa a través de los Consejos Locales o de los Consejos Distritales.

Cabe destacar que los visitantes extranjeros acreditados son responsables de obtener financiamiento para cubrir los gastos relativos a su traslado, estancia y actividades en México.

Por otra parte, durante su estancia y en el desarrollo de sus actividades, además de someterse a las leyes mexicanas tienen prohibido: sustituir, obstaculizar o interferir a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o el desarrollo de las mismas; hacer proselitismo o manifestarse en favor o en contra de partido o candidato alguno, o pronunciarse a favor o en contra de alguna de las respuestas posibles a la consulta popular, o alguna otra forma de participación ciudadana que esté sometida a votación; realizar cualquier actividad que altere la equidad de la contienda; manifestar ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos; declarar el triunfo de un partido político o candidato o de los resultados de la consulta popular u otra forma de participación ciudadana por la que se esté realizando el proceso; comunicar tendencias sobre la votación antes y después de la jornada electoral; portar o utilizar emblemas, distintivos, escudos u otras imágenes relacionadas con partidos políticos, candidatos o posturas políticas o ideológicas a la elección federal, local o cualesquiera de las respuestas posibles a la consulta popular u otra forma de participación ciudadana que esté sometida a votación.

Para el proceso electoral de 2015 se acreditó a treinta visitantes extranjeros ocho de Japón, cinco de Costa Rica, cuatro de Camerún, dos de Panamá, Irak, Paraguay y Honduras, respectivamente, y los cinco restantes de Estados Unidos, Brasil, Argentina, Bolivia y Chile.

1.4.8 Persona física o moral

Respecto de este rubro es importante diferenciar que no se trata del ciudadano o del candidato a un cargo de elección popular y mucho menos del servidor público electoral o no electoral. Es necesario distinguir a las personas físicas o morales que no participan en ninguna de las secciones que ya hemos desarrollado, de aquellas que realizarán investigaciones relativas al proceso electoral sobre diversos tópicos vinculados, y que darán a conocer y difundirán encuestas.

Con este propósito, desde el inicio del año 2014 el Presidente de la República promulgó la Reforma Constitucional en Materia Político-Electoral, aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales, misma que más tarde fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Mes y medio después de dicha publicación se realizó otra en el Diario Oficial de la Federación, expidiendo la Ley Federal de Consulta Popular y casi dos meses más tarde, se publicaron en el Diario Oficial a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, modificaciones a la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A partir de la entrada en vigencia de los ordenamientos arriba mencionados se convierte el Instituto Nacional Electoral en la institución rectora de la regulación de las encuestas de carácter federal y local, por lo que los Lineamientos que emita para tal efecto, se vuelven obligatorios para los procesos electorales.

Se puede observar que, con relación a las atribuciones de los Organismos Públicos Locales en materia de encuestas y sondeos de opinión, están obligados a reportar puntualmente al INE los datos obtenidos, tal como lo estipula el Artículo 41, fracción V, apartado C, numeral 8 de la Constitución que nos rige, diciendo que dichos organismos ejercerán las funciones en materia de encuestas o sondeos de opinión ceñidos a los lineamientos establecidos por el INE.

Confirmando lo anterior, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Artículo 1, numerales 1 y 2, establece que las disposiciones de

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

esa ley son de orden público y de observancia general en el territorio nacional y son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y el ámbito local respecto de las materias determinadas por la Carta Suprema.

Sobre el particular, el Artículo 60, inciso g, de la Ley respectiva, decreta que la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, tiene entre sus atribuciones poner a disposición de la Comisión de Vinculación, los informes anuales que rindan dichos organismos, respecto del ejercicio de facultades delegadas y otras materias que corresponda conocer al Instituto, para conocimiento del Consejo General.

Más adelante, el precepto número 251, numeral 5, de la misma ley, señala que quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al Secretario Ejecutivo del Instituto si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio.

En este orden de ideas, los Artículos 213, numeral 2, y 251, numeral 6 de la Ley comentada, puntualiza un plazo de tres días previos a la elección y hasta la hora de cierre de las casillas, prohibiendo publicar, difundir o dar a conocer por cualquier medio de comunicación, los resultados de las encuestas o sondeos de opinión que pretendan dar a conocer las preferencias electorales, de manera que quienes lo hicieren, tendrán que atenerse a las penas aplicables a lo previsto y sancionado en el Artículo 7 de la Ley General en materia de Delitos Electorales.

Bajo esta premisa, el Instituto Nacional Electoral estableció unos lineamientos relativos a encuestas de salida y/o de conteo rápido con fines electorales, durante la jornada electoral, amortizando su impacto para el adecuado desarrollo de la jornada electoral.

Lo anterior, por lo que se refiere a las encuestas directamente relacionadas con temas electorales. Sin embargo, es menester considerar el contenido del Artículo 35, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el supuesto de las encuestas correspondientes a las consultas populares, pues el precepto de mérito menciona entre otros derechos de los

ciudadanos mexicanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, como ya lo mencionamos. Para tal efecto, se expidió la Ley Federal de Consulta Popular, que en sus Artículos 1 y 2 especifica que es una ley de orden público e interés social y de observancia en el orden federal, que tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales Artículo 251, numeral 7, faculta al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que emita criterios generales de carácter científico, que adoptarán las personas físicas o morales que pretendan realizar encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, o las tendencias de la votación, y establece que los criterios deben ser consultados con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen.

Cabe mencionar que para evitar la difusión de contenidos sin rigor científico, las personas físicas o morales que pretendan elaborar este tipo de documentos, están obligadas a estar registradas y a pertenecer a algún órgano colegiado de la especialidad.

Es evidente la relevancia de las encuestas en los procesos electorales, de ahí la necesidad de que existan condiciones mínimas que permitan conocer en detalle los estudios para que la sociedad pueda identificar el nivel de rigor científico de cada ejercicio demoscópico.

Aquí conviene traer a la memoria el Artículo 6, apartado A, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implanta la obligación de que toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo, incluidos los partidos políticos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es considerada como pública y sólo puede reservarse temporalmente con la consecuente consigna de hacer prevalecer el principio de máxima publicidad.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Concatenado con el párrafo que antecede, el Artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordena a los sujetos obligados, a establecer mediante Reglamentos o Acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la norma.

Por su parte, el Código Internacional para la Investigación Social y de Mercados, de la Asociación Mundial de Investigación de Mercados, Social y de Opinión, contiene principios fundamentales que dictan los estándares de calidad internacionalmente aceptados para la publicación de encuestas.

Bajo ésta óptica, el INE considera que los códigos de ética y mejores prácticas de organismos como la Asociación Mexicana de Agencias de Investigación de Mercado y Opinión Pública (AMAI), la Asociación Norteamericana de Investigación de Opinión Pública (AAPOR, por sus siglas en inglés), la Asociación Mundial de Investigadores de Opinión Pública (WAPOR, por sus siglas en inglés), y la Asociación Mundial de Investigación de Mercados, Social y de Opinión constriñen a sus afiliados a diferenciar y no realizar actividades de estrategia, posicionamiento, mercadotecnia, campaña, ni otras ajenas a la investigación.

Fundado en lo anterior, el Instituto Nacional Electoral emitió lineamientos y criterios de carácter científico de observancia obligatoria, para las personas físicas o morales que ordenen, realicen y/o publiquen encuestas por muestreo, encuestas de salida y conteos rápidos, previendo sanciones en caso de inobservancia, mismos que serán aplicables por los organismos públicos locales, en términos del Artículo 41, fracción V, Apartado C, numeral 8, de la Norma Suprema, así como el Artículo 213, numerales 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De esta manera, aquellos interesados en publicar, solicitar u ordenar la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre preferencias electorales o consultas populares, que se realicen desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberán cumplir

ciertos requisitos: si la encuesta o sondeo se difunde por cualquier medio, deben entregar copia del estudio completo de la información publicada, tanto al Instituto Nacional Electoral, como al Organismo Público Local correspondiente, si en algún punto se refieren a elecciones locales.

La persona física o moral debe considerar como estudio completo al que contenga toda la documentación que señalen los criterios generales de carácter científico.

Otro punto interesante de este rubro es que la documentación relativa a la identificación de quienes realicen los estudios deben incluir, por una sola vez, cuando se entregue por primera ocasión, nombre o denominación social, logotipo, domicilio, teléfono y correos electrónicos, de acuerdo a lo establecido por el numeral 12, de los criterios generales de carácter científico sobre la información académica y pertenencia a asociaciones del gremio de la opinión pública. El argumento del instituto es que se elabora un registro, por lo que cuando la persona física o moral sea distinta a alguna previamente registrada, estará obligada a presentar toda la documentación arriba mencionada.

Si se presenta una situación de incumplimiento de lo anterior, se reporta en los informes que presente el Secretario Ejecutivo o su homólogo, en el caso de los Organismos Públicos Locales al Consejo General u órgano de dirección superior correspondiente. Los informes serán publicados en la página de internet del Instituto y del Organismo Público Local que corresponda.

Sin embargo, no ha cambiado el supuesto de veda de publicación de este tipo de estudios durante los tres días previos a la elección, y hasta la hora del cierre de las casillas que se encuentren en los husos horarios más occidentales del país, para dar a conocer las preferencias sobre consultas populares. En caso de violación de este punto se reporta por el INE, o en su caso, por el Organismo Público Local correspondiente, a la autoridad competente, para que proceda conforme a lo establecido en el Artículo 7, fracción XV de la Ley General en Materia de Delitos Electorales. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa que pueda generarse.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Por tanto, toda persona física o moral que pretenda realizar y publicar cualquier encuesta de salida o conteo rápido, se obliga a avisar a la Secretaría Ejecutiva del INE o, en su caso, a su homólogo del Organismo Público Local correspondiente.

Así el Instituto Nacional Electoral, o en su caso el Organismo Público Local correspondiente, publicarán en los medios que consideren pertinentes, la lista de personas físicas y morales que expresen su intención de realizar encuestas de salida y conteos rápidos para la jornada electoral correspondiente, a los que deberán agregar la siguiente leyenda: “los resultados oficiales de las elecciones federales son exclusivamente aquellos que dé a conocer el Instituto Nacional Electoral y, en su caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Esta redacción deberá adecuarse en sus términos para el caso de elecciones locales y la consulta popular.

Independientemente de todas las salvedades, dudas, filias y fobias que se tengan respecto de los procesos electorales, es notorio que al menos las múltiples reformas que se han realizado desde el finales del siglo XX hasta la fecha, han perfeccionado nuestro derecho electoral, y a pesar de las inquietudes que estos nuevos mecanismos y procedimientos generen producto de su innovación, es patente el avance en beneficio de los ciudadanos y de nuestra democracia, la que aspiramos a que se perfeccione como una auténtica democracia constitucional moderna.

CAPÍTULO SEGUNDO. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Hablar del Sistema electoral, significa conocer la forma de organización política del Estado Mexicano. Bajo esta premisa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como ordenamiento supremo del país y fundamento de dicha organización, la instituye como república, representativa, democrática, laica y federal. Instituye que el Estado Federal Mexicano se integra por 31 entidades federativas, y la Ciudad de México, que hasta el día de hoy es la sede de los poderes federales. Asimismo instituye la libertad y soberanía de los estados que la integran, siempre y cuando no contravengan las disposiciones establecidas por la propia Norma Suprema.

La forma de gobierno del Estado Mexicano se fundamenta en el principio de la división de poderes. Sin embargo, lo que se divide es el ejercicio del poder, no el poder mismo, en ejecutivo, legislativo y judicial, como estructuras diferenciadas de autoridad cuya existencia, facultades y atribuciones se encuentran jurídicamente instituidas en la Carta Magna.

Bajo estas premisas, la Ley Fundamental reconoce la materia electoral como la única vía jurídicamente válida y legítima para la integración y renovación de los órganos cuyos cargos son de elección popular, a saber: el Ejecutivo, responsable de la formación y conducción del gobierno y el Legislativo integrado por una Cámara de Diputados constituida por un total de 500 y una de Senadores compuesta por un total de 128 integrantes, quienes pueden reelegirse en el primer caso por dos periodos y en el segundo, sólo por un periodo más.

Como ya lo hemos apuntado el sufragio, al menos en el sistema jurídico mexicano, es considerado en una doble vertiente: como prerrogativa y como obligación del ciudadano.

El sufragio como prerrogativa, instituye uno de los derechos políticos fundamentales para que el ciudadano participe en la integración de los poderes públicos, en su doble calidad de elector y, al mismo tiempo, como candidato elegible a ocupar alguno de los cargos de elección popular. En el caso del sufragio como obligación, éste se transforma en un deber del ciudadano para con la

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

sociedad que conforma. Sin embargo, carece de sanción, por lo que representa un mandato denominado imperfecto.

Reiterando lo señalado en el capítulo anterior, el sufragio tiene una serie de características tales como ser universal, libre, secreto y directo, a las que podemos agregar personal, intransferible e inalienable.

Sin embargo, lo aquí señalado ha debido experimentar un proceso de muchos años que le permitió evolucionar hasta lograr la experiencia que tenemos en este momento. Conviene revisar el crecimiento y desarrollo de nuestro sistema, para entenderlo de mejor manera, dado que forma parte de la presente investigación.

2.1 Evolución Histórica 1812 a 2015

Con un método propio, pretendo estudiar los hechos del pasado que han permitido construir el Sistema electoral y la democracia como los experimentamos en este momento. Esta revisión histórica tiene como objetivo fundamental el autoconocimiento de nuestro sistema democrático.

Existen diferentes formas de analizar los acontecimientos y eso depende de la ideología, la postura o el conocimiento de quien realice la investigación. Cual fuere la postura, aun cuando trataremos de ser objetivos e imparciales, contribuirá para seguir construyendo nuestra visión sobre el pasado en una forma útil e instructiva.

El papel fundamental de la primera parte de este capítulo será conocer el Sistema electoral como un conjunto de conocimientos, legados, realidades históricas a lo largo del tiempo.

2.1.1 Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812.

Documento español que en diversos momentos tuvo vigencia en el territorio mexicano, en aquel momento provincia virreinal. Llama la atención que las Cortes de Cádiz se integraron con diputados de la metrópoli y de sus colonias; el mayor número era del Virreinato de la Nueva España, 7 de 37 americanos y 303 en total.

Sin duda, lo más relevante de este documento es que reconoce como uno de sus principios más preciados el de la “soberanía nacional”. [Recordemos que Hidalgo se había levantado en armas en 1810, pero vivió y murió esperando que Fernando VII gobernara México].

Se puede situar el origen inmediato de la Legislación Electoral Mexicana en la Constitución de Cádiz, que fue promulgada el 19 de marzo de 1812, aunque su discusión inició en agosto de 1811. Ambas fechas, cuando ya había iniciado el proceso de independencia de nuestro país.

Este ordenamiento quedó dividido en diez títulos y trescientos ochenta y cuatro Artículos, y postuló diversos principios fundamentales, como:

Artículo 1.- La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios.

Artículo 2.- La nación española es libre e independiente y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona.

Artículo 3.- La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo, pertenece a ésta, exclusivamente, el derecho a establecer sus leyes fundamentales.

Artículo 4.- La nación está obligada a conservar y proteger por leyes sabias y justas, la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de los individuos que la componen.

(...)

Artículo 14.- El gobierno de la nación española es una monarquía moderada y hereditaria.

Los poderes del Estado eran tres: el Legislativo, en las Cortes con el Rey; el Ejecutivo, el Rey; y el Judicial, los Tribunales de Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal.²⁷

En el ámbito electoral, este ordenamiento estableció una regulación muy precisa para la integración de las Cortes. Entre sus principios generales podemos encontrar los contenidos del Artículo 27 al 31:

Las Cortes eran la reunión de todos los diputados que representaban a la nación y eran nombrados por los ciudadanos (Título III) ²⁸

²⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808–1998*. México, Edit. Porrúa, 1998, p. 62

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Era una representación popular indirecta. La base era la población, que se componía por los naturales que por ambas líneas fueran originarios de los dominios españoles y de aquellos que hubieran obtenido carta de ciudadano.

El cómputo de la población se hacía por censo y se nombraba a un diputado por cada setenta mil personas.

Para la elección de los diputados debían celebrarse juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

Las juntas electorales de parroquia eran integradas por todos los ciudadanos vecindados y residentes en el territorio de la parroquia determinada, incluidos los eclesiásticos seculares. En la península, se reunían el primer domingo del mes de octubre del año anterior a la celebración de las Cortes; en ultramar, el primer domingo de diciembre, quince meses antes de la misma. Por cada doscientos vecinos se nombraba un elector parroquial, pero su elección no era directa, sino que eran escogidos por funcionarios electos por los propios vecinos, que se llamaban compromisarios. La junta elegía once compromisarios, si era un solo elector; veintiuno en caso de dos electores o treinta y uno si se tenía que elegir a tres electores parroquiales los cuales deberían ser ciudadanos, mayores de veinticinco años, vecinos y residentes de la parroquia.

Las juntas parroquiales eran presididas por el jefe político o alcalde, con asistencia del cura párroco, para mayor solemnidad.

Después de celebrarse una misa, se nombraba a un secretario y dos escrutadores de entre los ciudadanos presentes. Acto seguido, el presidente preguntaba si algún ciudadano quería exponer una queja sobre cohecho o soborno, para que la elección recayera en determinada persona. Si la hubiera, debía hacerse justificación plena y verbal. Si era cierta, eran privados de voz activa y pasiva los delincuentes y si no, se aplicaba la misma pena a los calumniadores. Contra el fallo de la junta, no había recurso alguno.

A continuación, se nombraba a los compromisarios, para lo cual, cada ciudadano designaba un número de personas igual al de quienes se iba a elegir. Se revisaban las listas y se determinaba quienes habían recibido mayor votación.

²⁸ Idem

Los compromisarios ya electos, se reunían en privado para designar al elector o electores de dicha parroquia entre quienes obtenían más de la mitad de votos. Después se publicaba el resultado de la elección y se entregaba un acta con los resultados obtenidos.

Las juntas electorales de partido se conformaban con los electores parroquiales, que se reunían en la cabecera de cada partido para nombrar a los electores que acudirían a la capital de la provincia a elegir a los diputados de Cortes.

El procedimiento para elegir a las juntas electorales de partido era similar al de las juntas de parroquia, salvo que los electores de parroquia debían presentar las certificaciones de sus nombramientos para ser examinadas por el secretario y escrutadores.

En caso de empate en la elección, se decidía por la suerte.²⁹ (Artículo 74)

Las juntas electorales de provincia eran integradas por los electores de todos los partidos que había en ellas, que se reunían en la capital para nombrar a los diputados que asistirían a las Cortes como representantes de la Nación.

Las Cortes debían reunirse todos los años en la capital del reino y las sesiones duraban tres meses seguidos iniciándose el día uno de marzo. Los diputados duraban dos años en su ejercicio y podían reelegirse.

El veinticinco de febrero de cada año, se realizaba la última junta preparatoria en la que se tomaba el juramento a todos los diputados. Enseguida, se elegía por escrutinio secreto y mayoría de votos, a un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, con lo que se daban por constituidas y formadas las Cortes.

Se nombraba a veintidós individuos y a dos de los secretarios que tenían la misión de informar al Rey de la instalación de las Cortes así como de quien había sido electo presidente de las mismas y confirmar su asistencia en la apertura que era el 1 de marzo.

Los diputados eran inviolables por sus opiniones y no podían ser reconvenidos por éstas.

²⁹ *Ídem*

2.1.2 Elementos Constitucionales, de Ignacio López Rayón, publicados el 4 de septiembre de 1812, en Zinacantepec.

Los Elementos Constitucionales del Licenciado en Derecho Ignacio López Rayón representan un conjunto de lineamientos que fueron elaborados y presentados como proyecto de Constitución para México, en aquel momento Virreinato de Nueva España, cuya redacción se realizó en el mes de abril de 1812 durante la guerra de Independencia, de lo que hoy conocemos como México, mismos que se comenzaron a divulgar en el mes de septiembre de 1812, específicamente en Zinacantepec, hoy Estado de México.

Estos elementos, son considerados un antecedente inmediato y principio de la posterior creación de los Sentimientos de la Nación de José María Morelos y Pavón y, por tanto, de la Constitución de 1824.

Podríamos decir que es el primer antecedente de constitucionalismo estrictamente mexicano, con una fuerte influencia de la ilustración y de la Revolución Francesa, pues en sus Artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 21º establece bases democráticas, al enunciar la soberanía como la entendemos actualmente, afirmando que ningún otro derecho ajeno a la soberanía tenía la posibilidad de ser atendido si resultaba perjudicial tanto para la independencia como para la felicidad de la nación. Establecía un Congreso Supremo integrado por cinco vocales designados por las representaciones de las provincias con una duración de cinco años en el cargo estipulando que debían ser electos en forma sucesiva.

Siguiendo esa etapa de la Independencia y en virtud del no reconocimiento de las autoridades virreinales, derivada en mucho de la ausencia de Fernando VII, se instauró en agosto de 1811, la denominada Suprema Junta de Zitácuaro, en lo que hoy conocemos como Michoacán, antes Valladolid, misma que posteriormente sería trasladada a Sultepec, en lo que hoy conocemos como Estado de México.

Dicha Junta fungió como órgano de gobierno para lo que se esperaba fuera la futura nación mexicana, cuya integración estaba conformada por los principales dirigentes de la insurgencia, José María Morelos y Pavón y el abogado Ignacio López Rayón, entre otros destacados insurgentes. Cabe destacar que Rayón fue designado Ministro Universal de la Nación.

Elementos Constitucionales del Licenciado Ignacio López Rayón:

Artículo 5° La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, reside en la persona del señor don Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano.

Artículo 6° Ningún otro derecho a esta soberanía puede ser atendido, por incontestable que parezca, cuando sea perjudicial a la independencia...felicidad de la Nación.

Artículo 7° El Supremo Congreso constará de cinco vocales nombrados por las representaciones de las Provincias; más por ahora se completará el número de vocales por los tres que existen en virtud de comunicación irrevocable de la potestad que tienen, y cumplimiento del pacto convencional celebrado por la Nación en 21 de agosto de 1811.

Artículo 8° Las funciones de cada vocal durarán cinco años; el más antiguo hará de Presidente, y el más moderno de Secretario en actos reservados, o que comprendan toda la Nación.

Artículo 9° No deberán ser electos todos en un año, sino sucesivamente cada año, cesando en sus funciones en el primero, el más antiguo.

Artículo 21° Aunque los tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo.

2.1.3 Los Sentimientos de la Nación, de José María Morelos y Pavón, expuestos el 14 de septiembre de 1813, en Chilpancingo.

Tomando como base los Elementos Constitucionales de López Rayón y las observaciones al documento original, Morelos organizó el Congreso de Anáhuac, considerado el primer cuerpo legislativo de la historia mexicana, cuyas sesiones tuvieron lugar en Chilpancingo, hoy Estado de Guerrero, durante septiembre y noviembre de 1813. En él Morelos presentó Los Sentimientos de la Nación, documento considerado uno de los textos políticos mexicanos más importantes de nuestra historia patria.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

A pesar de no estipular claramente la palabra democracia, ésta se desprende del contenido de los Artículos 5º y 6º, que demuestran los cambios realizados al documento del general y Licenciado Ignacio López Rayón, pues dichos preceptos señalan entre otras cosas, la soberanía, depositada en el pueblo; en sus representantes; en la división de poderes, elecciones de las Provincias y la enunciación de los poderes.

Es necesario tener presente que en junio de 1835, Antonio López de Santa Anna se reunió en Tacubaya, en una junta de diputados, senadores y notables, para proponer la supresión de la Vicepresidencia de la República, por caracterizarse en generar insurrecciones en contra de los presidentes.

Una vez instalado el Congreso de Anáhuac, en el mes de julio, las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones y se atribuyeron facultades como poder constituyente.

El entonces presidente Barragán solicitó que se adoptara el régimen unitario y en seguida se redactó el proyecto de bases para la nueva Constitución, que fue aprobado en octubre de ese mismo año.

Los Sentimientos de la Nación:

5º Que la soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que solo quiere depositarla en el Supremo Congreso Nacional Americano, compuesto de representantes de las Provincias en igualdad de números.

6º Que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial estén divididos en los cuerpos compatibles para ejercerlos.

2.1.4 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, Michoacán, el 22 de octubre de 1814.

Se promulgó en el contexto de la segunda etapa de la lucha por la independencia, una vez que Miguel Hidalgo y Costilla y los iniciadores habían sido aprehendidos y la lucha continuaba por parte de José María Morelos y Pavón.

El 22 de octubre de 1814 se promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, tras 13 meses de trabajo en el seno del Congreso de Anáhuac, que convocó a un parlamento pequeño integrado por 11

legisladores, para el que se realizaron, aun en plena contienda independentista, elecciones de diputados en las provincias dominadas por los grupos insurgentes.

Este ordenamiento careció de vigencia en la práctica, aunque existen tratadistas que afirman que la vigencia se dio porque el pueblo aceptó el documento y esgrimen como prueba, el hecho de que el entonces Virrey Félix María Calleja, se apresuró a ordenar la quema de dicho instrumento, para que no se propagara entre la población, afirmando que el cabildo eclesiástico prohibió, bajo pena de excomuniación, la lectura de la Constitución, agregando una pena a la persona que no denunciara a quien tuviera en posesión dicho texto.

Este manuscrito estaba formado por veintidós capítulos que contenían doscientos cuarenta y dos Artículos en los que se establecían, por principio de cuentas, la completa emancipación del reino español, la división de poderes, elecciones democráticas, la defensa y respeto de los derechos humanos y la necesidad de que nadie se perpetuara en el poder. Entre otros, destacan los puntos siguientes:

1. La única religión que se puede profesar en el Estado, es la católica, apostólica, romana.
2. La soberanía es la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad.
3. La soberanía es imprescriptible, inajenable e indivisible.
4. Los ciudadanos tienen el derecho incontestable de establecer el gobierno que más les convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente.
5. Se reputan ciudadanos de América todos los nacidos en ella, así como los extranjeros que no se opongan a la libertad de la Nación y profesen la religión católica, apostólica, romana.
6. La ley es la expresión de la voluntad general en orden a la felicidad común y debe ser igual para todos.
7. La felicidad del pueblo consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad.
8. Las supremas autoridades son el Supremo Congreso Mexicano, el Supremo Gobierno, y el Supremo Tribunal de Justicia".³⁰

³⁰ *Ídem*

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Cabe resaltar que la Constitución de Apatzingán fue jurada por dos subalternos de Morelos, Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, quienes a la postre serían Presidentes de la República.

En dicho instrumento jurídico se establecía que el Supremo Congreso se compondría de diputados electos, uno por cada provincia e iguales todos en autoridad; para ser diputado era necesario ser ciudadano en ejercicio de sus derechos, tener treinta años, buena reputación y patriotismo acreditado con servicios positivos y “tener luces no vulgares para desempeñar sus funciones”. Cabe destacar que eran inviolables por sus opiniones en el ejercicio de su encargo.

El Supremo Congreso nombraría por escrutinio y a pluralidad absoluta de votos, diputados interinos por las provincias que se hallaran dominadas en toda su extensión por el enemigo. La elección se haría por medio de juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. La duración del encargo era de dos años y con la posibilidad de ser reelectos.

Además, conviene recordar que instituye la representación, la soberanía, la división de poderes, la igualdad, la seguridad, la propiedad y la libertad de prensa.

2.1.5 El Plan de Iguala o Plan de Independencia de la América Septentrional. 24 de febrero de 1821

El Plan de Iguala, fue emitido por Agustín de Iturbide y Vicente Guerrero, bajo tres principios fundamentales: alcanzar la independencia de México de parte de España: establecer la religión católica como única y lograr la unión de los grupos sociales.

Este instrumento que instituye la Independencia de México se ubica en un punto medio entre la fuerza de Iturbide y la presencia regionalizada, pero sistemática, de Vicente Guerrero; la debilidad de España frente a los intereses norteamericanos y europeos representados en las logias masónicas; los intereses

peninsulares frente a los intereses criollos; en general, hay una situación compleja de intereses contradictorios.³¹

El Plan preveía un gobierno monárquico templado por una constitución análoga a la española. Habría una Junta Gubernativa mientras las Cortes hacían efectivo el Plan y que gobernaría la nación provisionalmente, en caso de que Fernando VII no aceptara. Esta Junta tendría el encargo de redactar la constitución del imperio mexicano, sostenido por el Ejército de las Tres Garantías.

En su punto 23, señalaba que “como las cortes que se han de formar son constituyentes, deben ser elegidos los diputados bajo este concepto, y la junta determinará las reglas y el tiempo necesario para el efecto”.³²

2.1.6 Tratados celebrados en la Villa de Córdoba, Veracruz. 24 de agosto de 1821.

Con la vuelta al constitucionalismo se intentó renovar la política hacia América, por lo que se difundieron proclamas pacifistas y se hizo la convocatoria de representantes americanos a Cortes, aun en las provincias en que había sido declarada la independencia. La Nueva España había sido pacificada, los diputados mexicanos habían logrado que un liberal fuera enviado como capitán general de la Nueva España y jefe político superior de México.³³

Don Juan O'Donojú, Teniente General de los Ejércitos de España y Don Agustín de Iturbide, en calidad de Primer Jefe del Ejército Imperial Mexicano de las Tres Garantías, suscribieron estos Tratados en la Villa de Córdoba.

El gobierno del imperio sería monárquico, constitucional moderado y establecía la prelación con que se llamaría a reinar el imperio mexicano, empezando por Fernando VII, Rey católico de España. El emperador fijaría su corte en México, que sería la capital del imperio.

³¹ MATEOS SANTILLÁN, Juan José, “Evolución del Derecho Constitucional Mexicano”, en *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 392

³² *Ídem*.

³³ Tratados de Córdoba, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/tratcord.pdf

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Se nombró una Junta Provisional Gubernativa, en la que participaba O'Donojú y en su Artículo 9, se señalaba que dicha Junta tendría un presidente, nombrado por ella misma y cuya elección recaería en uno de sus miembros, o de algún externo, siempre y cuando se reuniera la pluralidad absoluta de sufragios.³⁴

Después de elegir a su presidente, debía nombrar una regencia integrada por tres personas de dicha Junta o externas, que serían el Poder Ejecutivo y gobernaría en nombre del monarca hasta que éste tomara posesión del cargo. Esta regencia debería convocar de inmediato a Cortes. El Poder Ejecutivo residía en la regencia y el Poder Legislativo en las Cortes.

Estos Tratados fueron sometidos a las Cortes en España, que en sesión de 13 de febrero de 1822 decidieron no reconocerlos y tenerlos por nulos de origen, ya que el jefe político que los firmó no había sido previamente facultado para ello por las Cortes.

La Junta Nacional Instituyente (disuelta el 6 de marzo de 1823), elaboró el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que habría de sustituir a la Constitución de Cádiz de 1812 y que se sumó a las Bases Constitucionales aceptadas por el Primer Congreso Constituyente al momento de su instalación el 24 de febrero de 1822.³⁵

2.1.7 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 18 de diciembre de 1822.

Entre los derechos y obligaciones fundamentales, se encontraban el deber del gobierno de conservar la tranquilidad y prosperidad del estado y sus individuos; se identifica la casa de todo ciudadano como asilo inviolable, excepto en los casos en que la ley permita por la urgencia, el allanamiento; se respeta la libertad personal, nadie puede ser preso ni arrestado, sino conforme a lo establecido por la ley y la propiedad es inviolable.

³⁴ *Ídem.*

³⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Introducción al Federalismo (La formación de los poderes en 1824)* México, Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, 1978, pp. 96-115.

Este reglamento estaba conformado por ocho secciones y éstas a su vez, por capítulos y Artículos en número de cien. Entre otros puntos, establecía los siguientes:

Las elecciones para ayuntamientos en 1823, se harían con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 de noviembre de 1822 (Artículo 21) y éstas, las de diputados y demás que se hicieran en lo sucesivo, deberían sujetarse a la Ley de Elecciones formada por la propia Junta.³⁶

El poder legislativo residía en la Junta Nacional Instituyente, que debía ejercerlo conforme a las Bases Orgánicas de fecha 2 de noviembre de 1822³⁷. También se autorizaba a convocar para integrar la representación nacional, prescribir sus reglas y la forma de gobierno proclamado en cumplimiento del Plan de Iguala y Tratados de Córdoba.

2.1.8 Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. 3 de febrero de 1824.

Lograda la Independencia, Agustín de Iturbide presidió un gobierno monárquico constitucional, representativo, hereditario. Sus Cortes, y la Junta Nacional Instituyente, de acuerdo con los Tratados de Córdoba y el Acta de Independencia, deberían establecer la Constitución Política del Imperio. Pero Agustín I disolvió la Junta y con ello dio lugar a que se creara el Plan de Casa Mata por Antonio López de Santa Anna, quien desconoció a Iturbide.

En esta Acta Constitutiva no hay muchas disposiciones vinculadas con la materia electoral; en el Artículo 10 del capítulo del Poder Legislativo, solamente se menciona que

“El poder legislativo de la federación residirá en una Cámara de Diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General” y en el siguiente Artículo se señala que: “Los individuos de la Cámara de Diputados y del Senado serán nombrados por los ciudadanos de los estados en la forma que prevenga la Constitución”.

³⁶ *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, UNAM -Instituto de Investigaciones Jurídicas, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/regprov.pdf

³⁷ *Ídem*.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Lo anterior sin entrar en mayor detalle, salvo que la base para nombrar a los diputados sería la población (Artículo 13).³⁸

2.1.9 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 4 de octubre de 1824.

Tras el establecimiento de un Congreso Constituyente en el antiguo templo de San Pedro y San Pablo en el centro de la Ciudad de México, se trató de conciliar con las tendencias políticas existentes, pues sigue la sistemática de la Constitución de Cádiz e instaura el Estado Federal siguiendo los principios de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Se indica en este documento que:

Se adopta como forma de gobierno la República, Representativa, Popular, Federal. (Artículo 4º).³⁹

El poder legislativo de la federación se deposita en un Congreso General dividido en dos cámaras: una de diputados y otra de senadores. (Artículo 7).⁴⁰

Y respecto de la forma en que se componían ambas:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los estados. (Artículo 8).

Por cada ochenta mil personas se nombrará un diputado (Artículo 11).⁴¹

Como parte del mecanismo de elección, en el Artículo 12 se indicaba que se realizaría un censo cada cinco años para determinar el número de diputados que correspondería a cada estado, y cada decenio se renovarían dicho censo.⁴²

Respecto de la Cámara de Senadores, se componía con dos por cada Estado “elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas y renovados por mitad de dos en dos años”. (Artículo 25)⁴³

³⁸ Acta Constitutiva de la Federación 1824, www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/acta.pdf

³⁹ Constitución de 1824, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ *Ídem*

⁴² *Ídem*

⁴³ *Ídem*

2.1.10 Leyes Constitucionales de la República Mexicana. 30 de diciembre de 1836.

Catorce años después del inicio de la Independencia de México, en enero de 1835, con Santa Anna en la presidencia por segunda ocasión, el Congreso, mayoritariamente conservador y centralista, inició la elaboración de las Bases para una nueva Constitución, conocida como Las Siete Leyes o Constitución de Régimen Centralista de 1836, que entre sus objetivos tenían la desaparición del sistema federal, convirtiendo a los estados en departamentos. La primera ley se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las demás en diciembre de ese mismo año.

Es irremediable hacer alusión a la figura de Antonio Severino López de Santa Anna, político conservador, quien derogó la Constitución de 1824 que tenía una clara tendencia liberal y estructura republicana.

A grandes rasgos las leyes en comento se organizaron de la forma siguiente:

Primera ley.- Derechos y obligaciones de los mexicanos y habitantes de la República. Destacan la libertad de tránsito, imprenta, propiedad privada y la irretroactividad de la ley.

Segunda ley.- Organización de un Supremo Poder Conservador, es decir, un Cuarto poder. Depositado en cinco individuos que se elegirían cada dos años, Consideraba crimen de alta traición la desobediencia a las disposiciones de dicho poder y se hacía responsable únicamente ante Dios y la opinión pública. Sin embargo, el Supremo Poder Conservador no podía tomar ninguna resolución por sí sólo sin ser apoyado por alguno de los otros tres poderes.

Tercera ley.- Del Poder Legislativo de sus miembros y de cuanto dice relación a la formulación de las leyes. Congreso Bicameral.

Cuarta ley.- Organización de Supremo Poder Ejecutivo. Establecimiento de "El Consejo de Gobierno". Mecanismo de elección presidencial, en el que la Suprema Corte, el Senado y la Junta de Ministros, nominarían a tres candidatos, al presidente y al vicepresidente. El Poder Ejecutivo se depositaría en un presidente por 8 años con opción a ser reelecto y cuyo cargo era irrenunciable. Se

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

creó el despacho de Asuntos de Gobierno a través de 4 ministerios, a saber: el del interior, de relaciones exteriores, de hacienda y de guerra y marina.

Quinta ley.- Del Poder Judicial de la República Mexicana. Suprema Corte fortalecida. Integrada por 11 ministros y un fiscal

Sexta ley.- División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, en departamentos, distritos y partidos. En el caso de los departamentos habría un gobernador que duraría en el encargo 8 años y para los distritos un prefecto que duraría 4 años solamente.

Séptima ley.- Variaciones a las leyes constitucionales. Estipulaba que durante 6 años no se podría hacer cambio alguno al documento. Otorga al Congreso la facultad de resolver todas las controversias constitucionales así como sus reformas.

En resumen, se estableció una república centralista, donde se mantenía el carácter representativo y popular.

A continuación, enuncio el texto de la Tercera Ley Constitucional de la República Mexicana de 1836

Tercera ley.- Del poder legislativo, de sus miembros y de cuanto dice relación a la formación de las leyes.

Art. 1º El ejercicio del poder legislativo, se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras. Diputados y senadores.

a) Cámara de diputados

Art. 2. La base para la elección de diputados es la población. Se elegirá un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes, y por cada fracción de ochenta mil. Los Departamentos que no tengan este número, elegirán, sin embargo, un diputado. Por cada propietario se elegirá un suplente.

Art. 3. Esta cámara se renovará por mitad cada dos años: el número total de Departamentos se dividirá en dos secciones proporcionalmente iguales en población: el primer bienio lo nombrará sus Diputados, una sección, y el siguiente la otra, y así alternativamente.

Art. 4. Las elecciones de diputados se harán en los Departamentos el primer domingo de Octubre del año anterior a la renovación, y los nuevos electos comenzarán a funcionar en Enero del siguiente año.

Una ley particular establecerá los días, modo y forma de estas elecciones, el número y las cualidades de los electores.

Art. 5. Las elecciones de los diputados serán calificadas por el Senado, reduciendo esta Cámara su calificación a si en el individuo concurren las cualidades que exige esta ley, y si en las juntas electorales hubo nulidad que vicie esencialmente la elección.

En caso de nulidad en el cuerpo electoral, se mandará subsanar el defecto; en el de nulidad de los electos, se repetirá la elección, y en el de nulidad en el propietario y no en el suplente, vendrá éste por aquel.

En todo caso de falta perpetua del propietario se llamará al suplente.

Art. 6. Para ser diputado se requiere:

Ser mexicano por nacimiento o natural de cualquiera parte de la América que en 1810 dependía de la España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación; ser ciudadano mexicano en actual ejercicio de sus derechos, natural o vecino del Departamento que lo elige; tener treinta años cumplidos de edad el día de la elección; tener un capital (físico ó moral) que le produzca al individuo, lo menos mil quinientos pesos anuales.

Art. 7. No pueden ser electos diputados: el presidente de la República y los miembros del supremo poder conservador, mientras lo sean, y un año después; los individuos de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial; los secretarios del despacho y oficiales de su Secretaria; los empleados generales de Hacienda; los gobernadores de los Departamentos, mientras lo sean, y seis meses después; los M.RR. arzobispos y obispos, gobernadores de mitras, provisores y vicarios generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los Departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio.

b) Cámara de Senadores

Art. 8. Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán cada uno á pluralidad absoluta de votos un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán, serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas á las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador.

Este las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose á lo que prescribe el Artículo 5", y declarará senadores á los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría y decidiendo la suerte entre los números iguales.

Art. 9. El Senado se renovará por terceras partes cada dos años, saliendo al fin del primer bienio; los ocho últimos de la lista, al fin del segundo los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante, los ocho más antiguos.

Art. 10. Las elecciones que deben verificar la cámara de diputados, el gobierno y la Suprema Corte de Justicia, con arreglo al Art.8°, se harán precisamente en 3 de Junio del año próximo anterior a la renovación parcial. El 15 inmediato Agosto verificarán la suya las juntas departamentales; y la calificación y declaración del Supremo Poder Conservador, se verificarán en 1° de Octubre del mismo año, e inmediatamente participará el ejecutivo el nombramiento a los electos.

Art. 11. La vacante de un senador se reemplazará por elección hecha en el método que prescribe el Art. 8°; el electo entrará a ocupar el lugar vaco, y durará el tiempo que debía durar el que faltó.

Art. 12. Para ser senador se requería:

Ser ciudadano en actual ejercicio de sus derechos; ser mexicano por nacimiento; tener de edad, el día de la elección, treinta y cinco años cumplidos; tener un capital (físico o moral), que produzca al individuo lo menos dos mil quinientos pesos anuales.

Art. 13. No pueden ser senadores el Presidente de la República, mientras lo sea, y un año después los miembros del Supremo Poder Conservador, los de la Suprema Corte de Justicia y de la marcial, los secretarios del despacho y oficiales de sus secretarías; los empleados generales de Hacienda, ni los gobernadores de los Departamentos, mientras lo sean y seis meses después.

Los treinta y un Artículos de la Sexta Ley, sustituyeron a los Estados de la Federación por Departamentos, cuyos gobernadores y legisladores eran seleccionados por el Presidente de la República. Los Departamentos se dividieron en distritos y éstos en partidos judiciales. En cada Departamento habría un gobernador que duraría ocho años en su encargo y en los distritos un prefecto que duraría cuatro años.

Esta situación trajo como consecuencia varios levantamientos armados reclamando el federalismo, en estados como Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí. En 1841 con Antonio López de Santa Anna al frente, se suscribieron las Bases de Tacubaya, a través de las cuales se desconoció al gobierno de don Anastasio Bustamante y se suprimieron los cuatro poderes. Se organizó una Junta y se convocó a elecciones para diputados con el propósito de crear un Congreso Constituyente.

Un grupo importante de diputados con ideología federalista intervino en las reformas, pero Santa Anna presionó para que NO se aceptara el federalismo. Como no logró su objetivo, se retiró de la contienda y Nicolás Bravo asumió la Presidencia, disolvió el Congreso y nombró una Junta Legislativa con 68 integrantes. Se suprimió el llamado Supremo Poder Conservador y las Juntas Departamentales.

Se establecieron así, las Bases de Organización Política de la República Mexicana y la Constitución recibió algunas mejoras pero siguió imperando el centralismo.

Sin embargo, fue hasta el 21 de mayo de 1847, cuando Santa Anna juró una nueva Constitución de contenido federalista.

Los estados, recobraron su independencia y soberanía y conformaron los Estados Unidos Mexicanos. Se restauró de esta manera la Constitución Política de

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

1824; se desconoció el régimen centralista y temporalmente se restableció el régimen federal.

Antonio López de Santa Anna volvió a la Presidencia en 1853 y comenzó la Dictadura de Santa Anna; abolió de nuevo el régimen federal; y las legislaturas locales y la federal entraron en receso. Se expidió una ley para perseguir a los conspiradores y Santa Anna se nombró “Su Alteza Serenísima”. Este gobierno concluyó en 1854 con el Plan de Ayutla.

2.1.11 Bases de Organización Política de la República Mexicana. 12 de junio de 1843.

En 1843 se reformaron las Leyes Constitucionales de 1836, las cuales quedaron como Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, cuyo contenido mantuvo el reconocimiento de algunos derechos y el corte centralista. Fueron promulgadas por Antonio López de Santa Anna, benemérito de la Patria, general de división y Presidente provisional de la República Mexicana.

Así, en enero de 1843, la Junta nombró la *Comisión de Bases Constitucionales* integrada por nueve individuos, con facultades para presentar para su deliberación los fundamentos del proyecto constitucional. En el mes de marzo se dio primera lectura al proyecto de *Bases de Organización Política de la República Mexicana* presentado por la Comisión; la segunda lectura se dio un mes después. En la misma sesión y sin mayor discusión se aprobó en lo general y de inmediato se procedió a la discusión en lo particular.

La nueva Constitución preservó los avances legislativos promovidos por los liberales, tales como: la abolición de la esclavitud; la libertad de imprenta y de opinión; la seguridad personal, y la inviolabilidad de la propiedad, salvo por causa de pública utilidad y el domicilio.

No obstante, esta Constitución pretendió consolidar el sistema centralista y conservador de las *Siete Leyes*, y estableció el derecho de veto en favor del Poder Ejecutivo.

Este ordenamiento tuvo vigencia hasta 1846, apenas un poco más de tres años, durante la gestión del Presidente José Joaquín de Herrera y el inicio de la

guerra contra la intervención norteamericana. Ante la inoperatividad de las Siete Leyes Constitucionales, estando en plena guerra con los Estados Unidos, se restituyó la Constitución de 1824, pero se le añadió la denominada Acta Constitutiva y de Reformas.

La Junta, sostuvo que la Nación Mexicana es independiente, libre y soberana, adoptando un gobierno interior en la forma de república representativa y popular; que su territorio comprendía lo que había sido el Virreinato de la Nueva España, Capitanía General de Yucatán, las Comandancias de las provincias internas de Oriente y Occidente, la Baja y Alta California y los Chiapas; mantuvo la división política en departamentos; eliminó el principio de soberanía popular y en su lugar afirmó que la suma de todo el poder público reside en la nación; consolidó la división de poderes; subsiste la abolición de la esclavitud; conservó los derechos fundamentales a la propiedad; la libertad de opinión; de equidad ante la ley; la inviolabilidad del domicilio y el libre tránsito; revalidó la existencia de un Congreso dividido en dos Cámaras; depositó el Supremo Poder Ejecutivo en un magistrado al que denominó Presidente de la República con una duración de cinco años y no de ocho años como en Las Siete Leyes Constitucionales de 1836. Exhibió un avance en materia de seguridad social, porque instruyó al ejecutivo para dar jubilaciones y retiros, conceder licencias y pensiones, así como cuidar de la salubridad pública y reglamentar la conveniente para conservarla; extendió de manera notable las atribuciones generales del ejecutivo, especialmente en el ámbito legislativo; instituyó las asambleas departamentales con no más de 8 vocales ni menos de siete; anuló a los congresos locales y protegió a los gobernadores departamentales que serían nombrados por el Presidente de la República.

En su Artículo 5, estableció que la suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se dividió para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. En su Artículo 19 señaló que son derechos de los ciudadanos mexicanos votar en las elecciones populares y cuando en ellos concurren los requisitos de ley, ser nombrados para los cargos públicos y los de elección popular. En el

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Artículo 20, se asentó como obligación del ciudadano adscribirse en el padrón de su municipalidad y votar en las elecciones populares.

El Poder Legislativo se depositó en un Congreso, dividido en dos cámaras: Senadores y Diputados y en el Presidente de la República, respecto de sanción de leyes.

La Cámara de Diputados se componía por diputados electos por los Departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y se elegiría a un diputado por cada fracción que pasara de treinta y cinco mil habitantes. Por cada propietario, se nombraría a un suplente. Para ser diputado se requería tener treinta años de edad cumplidos el día de la elección; ser natural del departamento que lo eligiera o vecino de él con residencia mínima de tres años; estar en ejercicio de sus derechos y tener una renta anual efectiva de mil doscientos pesos, procedente de capital físico o moral.

Esta cámara se renovaría por mitad cada dos años.

La cámara de senadores se componía de sesenta y tres individuos. Dos tercios se elegirían por asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia. Cada Asamblea Departamental elegiría a cuarenta y dos senadores en la primera vez y en lo sucesivo la cantidad que le correspondiera para el tercio que hubiera que renovarse. Las actas de las elecciones se remitirían por duplicado en la primera elección al consejo de representantes y en lo sucesivo a la Cámara de Senadores o diputación permanente; la primera vez el consejo de representantes computará los votos de las asambleas departamentales y posteriormente la Cámara de Senadores los declarará senadores.

La Cámara de Senadores se renovaría por tercios cada dos años, eligiéndose por la de diputados, por el Presidente de la República, por la Suprema Corte de Justicia y por las Asambleas Departamentales. Los requisitos para ser senador comprendían ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos, mayor de treinta y cinco años, y renta anual notoria o sueldo no menor de dos mil pesos, excepto los que se eligieran para llenar el número asignado a las cuatro clases de agricultores, mineros, propietarios o comerciantes y

fabricantes, que deberían tener una propiedad raíz con precio no menor de cuarenta mil pesos.

El Título VIII, estableció el Poder Electoral. A partir del Artículo 147 señaló que todas las poblaciones de la República se dividirían en secciones de quinientos habitantes, para la celebración de las juntas primarias. Los ciudadanos votarían por medio de boletas, un elector por cada quinientos habitantes.

Los electores primarios, nombrarían a los secundarios, que firmarían el colegio electoral del departamento. Era un elector secundario por cada veinte de los primarios que deberían componer la junta. El colegio electoral nombrado así, haría la elección de diputados al Congreso y de vocales de la Asamblea Departamental. El Artículo 153, indicaba que las Juntas Electorales calificarían la validez de la elección anterior. En caso de empate, decidiría la suerte.

Cada seis años se renovarían el censo de la población de los departamentos para computar el número de sus representantes.

El 1 de noviembre del año anterior a la renovación del Presidente de la República, cada Asamblea Departamental, por mayoría de votos, sufragaría para Presidente por una persona que reuniera los requisitos para el cargo. El acta correspondiente se remitiría a la Cámara de Diputados o a la diputación permanente.

El día dos de enero del año de renovación presidencial, disponía el Artículo 160, se reunirían las dos cámaras y abrirían los pliegos, regularían los votos, calificarían las elecciones conforme a la norma y declararían Presidente a quien hubiera reunido la mayoría absoluta de sufragios. El Presidente concluía sus funciones el uno de febrero y ese mismo día tomaría posesión el nuevo titular.

Una elección podría considerarse nula por: Falta de calidad constitucional del electo; intervención o violencia de la fuerza armada en la elección; falta de mayoría absoluta de los que tienen derecho de votar en las elecciones que NO fueran primarias; y error o fraude en la computación de los votos.

2.1.12 Constitución Política de la República Mexicana. México, 5 de febrero de 1857.

Siguiendo los preceptos del Plan de Ayutla, Guerrero desconoció al gobierno de Santa Anna, el Congreso Constituyente sesionó para constituir a la Nación bajo la forma de república, democrática, representativa y popular, con un congreso integrado por 155 diputados, en su mayoría de ideología liberal moderada.

Se aprobó el 5 de febrero de 1857 y fue promulgada la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁴ bajo la presidencia de Ignacio Comonfort. Sin embargo, fue desconocida a los pocos meses y sobrevino una rebelión debido a la inestabilidad que imperaba en el país, y que trajo como consecuencia la llamada Guerra de los Tres Años, también conocida como la Guerra de Reforma, entre conservadores y liberales. En esta Constitución encontramos las siguientes figuras en materia electoral:

El sufragio universal; el sistema de elección indirecta en primer grado; el escrutinio secreto (Artículo 55) ⁴⁵.

El Poder Legislativo se depositó en una Asamblea llamada "Congreso de la Unión", integrada sólo por la Cámara de Diputados, que eran elegidos por los ciudadanos en forma indirecta en primer grado (Artículo 55).

En materia de diputados, los requisitos que necesitaban reunir para dicha función eran los siguientes (Artículo 56):

1. Tener mínimo 25 años.
2. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos.
3. Vecino del estado o territorio.
4. No ser eclesiástico.
5. La elección del Presidente de la República era directa en primer grado, por escrutinio secreto.⁴⁶

En cuanto a los requisitos que debería reunir el candidato a ser Presidente de la República eran (Artículo 77):

⁴⁴ *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf

⁴⁵ *Ídem*

⁴⁶ *Ídem*.

Tener como mínimo 35 años de edad.

Ser ciudadano por nacimiento.

No pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al momento de la elección.⁴⁷

Cabe mencionar que, entre otras cosas, no se reconoció la libertad de cultos. Decretaba de manera parcial la diferencia entre estado e iglesia, establecía un registro civil, el respeto de las garantías individuales o derechos fundamentales. Se ratificaba la Ley Juárez, es decir se prohibían los tribunales eclesiásticos y militares y se proclamaba la libertad de pensamiento y expresión del hombre.

Además formó parte de la legislación conocida como Leyes de Reforma, promulgadas por un grupo de liberales del que destacaban Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada y Melchor Ocampo.

2.1.13 Ley Orgánica Electoral de 1857.

Una vez iniciada la vigencia de la Constitución de 1857, se expidió la Ley Orgánica Electoral, en el periodo de gobierno del Presidente Ignacio Comonfort, fue publicada el 12 de febrero de 1857, y dio origen a una nueva época de la legislación electoral.

Tanto la Constitución de 1857, como la Ley Orgánica Electoral de ese mismo año, se promulgan en un contexto de inestabilidad política, dada la pugna que había entre las dos tendencias más fuertes que había en esa época: liberales y conservadores. Si bien entre ambos existían grupos de conciliadores que trataban de llegar a acuerdos que no significaran una ruptura violenta, los ánimos se encendieron al extremo de que los diferentes grupos tuvieron que concentrarse en alguna de las dos facciones, poco después de la promulgación de la Constitución.

En referencia con el ordenamiento en comento, se puede mencionar que entre sus principales disposiciones electorales se encuentran:

En cuanto al padrón electoral, era el presidente municipal quien destinaba a un comisionado por sección para que lo elaborase, con el propósito de que en la fecha de la votación se basaran estrictamente en las listas, en las que una vez

⁴⁷ *Ídem.*

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ejercido el derecho de sufragio se escribía la palabra “votó”, y se hacía el levantamiento de actas en las mesas de casillas.

Con una anticipación de ocho días, los empadronados fijaban listas de los ciudadanos a quienes juzgaban con derecho a votar, poniendo listas en el paraje más público de la respectiva sección, para que los ciudadanos que no se encontraran comprendidos en el registro publicado, pudieran reclamar al mismo empadronador.

Expresamente, el Artículo 1 señalaba:

Los gobernadores de los Estados, en el Distrito Federal y los jefes políticos de los Territorios, dividirán las demarcaciones de su respectivo mando, en distritos electorales numerados, que contengan cuarenta mil habitantes, designando como centro de cada demarcación, el lugar o sitio que a su juicio fuere más cómodo, para la concurrencia de los electores que se nombren en las secciones de que se hablará...⁴⁸

Asimismo, en el Artículo 2:

Publicada por los gobernadores y jefes políticos la noticia de la circunscripción que comprende cada uno de los distritos electorales, los ayuntamientos respectivos procederán a dividir sus municipios en secciones, también numeradas, de quinientos habitantes de todo sexo y edad para que den un elector por cada una. Si quedare una fracción que no llegue a quinientos habitantes, pero que no baje de doscientos cincuenta y uno, nombrar a también un elector.⁴⁹

En relación a las juntas electorales, cabe decir que los que hubiesen sido designados, se citaban en las cabeceras de distrito con el propósito de conformar las juntas electorales de distrito, las cuales mediante mayoría absoluta de votos y escrutinio secreto elegían a los diputados, un día después al Presidente de la República y al día siguiente al Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

La República se dividió en distritos electorales abarcando los estados, territorios y el D.F. Para los procesos electorales, se estableció la coordinación de los gobiernos de los estados y municipios.

⁴⁸ Ley Orgánica Electoral de 1857, en Algunas disposiciones legales vigentes en la década de la restauración de la república, UNAM, *biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/928/27.pdf*

⁴⁹ *Ídem.*

Las causas de nulidad de las elecciones eran las siguientes: a) por falta de algún requisito legal en el electo, o porque estuviera comprendido en alguna restricción de las que establecía la ley; porque en el nombramiento hubiera intervenido violencia de la fuerza armada; por haber mediado cohecho o soborno en la elección; por error sustancial respecto de la persona nombrada; por falta de la mayoría absoluta de los votos presentes en las juntas electorales que no fueran primarias; y por error o fraude en la computación de los votos. Las reclamaciones debían presentarse ante la junta, a quien tocara fallar o al Congreso en su caso.

Por su parte, el decreto de 5 de mayo de 1869 pronunciado en el gobierno del Presidente Benito Juárez, contiene la reforma al precepto constitucional 16, de cuyo contenido se desprende que no podrían ser electos los diputados que hubieran servido al imperio.(Artículo 2)⁵⁰ Adicionalmente se establece que las elecciones deben ser celebradas con toda libertad.

La Reforma Constitucional de 1874, restablece el Senado para lograr un equilibrio interno en el Legislativo y para fortalecer la figura del presidente. La cámara se integrará por dos senadores por cada estado y el Distrito Federal y se renovará por mitad cada dos años. Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán al fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos⁵¹. Esta reforma se llevó a cabo en el gobierno del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada y fue publicada el 15 de diciembre de 1874.

El decreto de 5 de mayo de 1878, estableció que el Presidente y los gobernadores no podrían ser reelectos para el período inmediato⁵².

Imer Flores señala que originalmente la Constitución de 1857 era omisa respecto de la reelección del presidente. Sin embargo, Porfirio Díaz en la reforma antes mencionada estableció la prohibición de la reelección del presidente para el periodo inmediato:

⁵⁰ MELGAR ADALID, Mario. *La justicia electoral*, IJ UNAM, México, 1999, p 110 (anexo II)

⁵¹ CARMONA, Doralicia, "El presidente Lerdo de Tejada promulga la ley que restablece el Senado", disponible en:<http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/13111874.html>

⁵² Cfr. Decreto de 5 de mayo de 1878, disponible en http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1878_167/Ley_del_Congreso_de_Porfirio_D_az_Reforma_de_los_a_1413_printer.shtml

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre, y durará en él cuatro años, no pudiendo ser reelecto para el periodo inmediato, ni ocupará la presidencia por ningún motivo sino hasta pasados cuatro años de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.⁵³

2.1.14 Ley Electoral de 1901.

La Ley Electoral de 1901, fue una ley promulgada en el gobierno del Presidente Porfirio Díaz, publicada el 18 de diciembre de 1901. Esta Ley es muy parecida a la de 1857, pero con dos rubros diferentes: la población de los distritos y los colegios electorales:

Se dejaba en manos de las autoridades entendidas como gobernadores, jefes políticos y ayuntamientos, el empadronamiento, la expedición de las boletas y la instalación de las casillas y de un comisionado nombrado por el ayuntamiento el control del proceso, siendo la elección indirecta en primer grado. Además era pública porque el emisor del voto debía poner su nombre y firma en la boleta y no se preveía ninguna acción reivindicativa para el ciudadano

En relación con la población de los distritos electorales se señaló que contendrían una población de 60,000 habitantes y no 40,000 como lo disponía la anterior legislación electoral. (Artículo 4º).⁵⁴

Por otra parte se dispuso que cada Colegio Electoral nombraría el día establecido, un diputado propietario y un suplente e inmediatamente hiciera lo mismo con los senadores. (Artículo 36).⁵⁵

Esta ley estableció un sistema de elección que aseguraba que el elector pudiera apartarse a fin de escoger la cédula que más le conviniera, sin ser visto por las personas que integraban la mesa electoral, ni por los representantes que asistían a la elección.

Se limitaron las funciones de las autoridades y se dio mayor importancia a los órganos electorales, casillas y colegios; se previó el derecho de los ciudadanos a

⁵³ FLORES, Imer B., *La constitución de 1857 y sus reformas: a 150 años de su promulgación*, p 300, biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf

⁵⁴ GARCÍA OROZCO, Antonio (recopilador y comentarista). *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, ADEO editores y Diario Oficial de la Federación, México, 3ª ed., 1989 , p 204

⁵⁵ *Ibid*, p. 206.

presentar reclamaciones en las casillas de la elección primaria, la nulidad de las secundarias y se creó un apartado para los partidos políticos por primera vez en la historia electoral.

Conviene recordar brevemente el periodo de gobierno de Díaz (1876-1911), que en materia electoral fue muy relevante. Porfirio Díaz llegó al poder tras vencer por medio de las armas al presidente Lerdo de Tejada. El primer período de su gobierno duró de 1876 a 1880. Las siguientes elecciones presidenciales fueron ganadas por el general Manuel González, mismo que terminó su mandato en 1884 y entregó el gobierno nuevamente a Porfirio Díaz, quién lo ejerció hasta 1911.

Díaz tuvo la habilidad de concentrar en sus manos la fuerza militar y el poder político. Su gobierno fue antidemocrático, y no permitió la formación de partidos de oposición.

Porfirio Díaz concedió una entrevista al periodista norteamericano James J. Creelman, quien la publicó en el número de marzo de 1908 de la revista Pearson's Magazine, con el título "Presidente Díaz, héroe de las Américas". Dicha entrevista fue publicada en México por el periódico "El Imparcial", el 3 de marzo. El Presidente Díaz expresó que "*Nuestra mayor dificultad la ha constituido el hecho de que el pueblo no se preocupa lo suficiente acerca de los asuntos políticos como para formar una democracia. Los indios (.....) están acostumbrados a guiarse por aquellos que poseen autoridad en vez de pensar por sí mismos*". "*Daré la bienvenida a un partido de oposición. Si aparece, lo veré como una bendición y no como un mal; me olvidaré de mí mismo en la feliz inauguración de un gobierno totalmente democrático en mi patria*".

Por su parte, Francisco I. Madero, pensaba que a través del ejercicio de la libertad electoral, el pueblo podría escoger a sus gobernantes y en 1908 publicó el libro *La sucesión presidencial de 1910*, en donde sostenía que los mexicanos estaban preparados para la democracia (esto, haciendo eco simplemente de la famosa entrevista concedida por el presidente Porfirio Díaz al periodista estadounidense Creelman) y postuló los principios del Sufragio Efectivo y la No Reección. Madero propuso a Díaz para un nuevo período, a cambio de que el dictador permitiera la elección libre del vicepresidente. Pero Díaz no hizo ninguna

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

concesión, y cerró toda posibilidad de dar participación a la oposición. Madero como respuesta organizó en 1909 el Partido Antireeleccionista y emprendió una campaña por la Presidencia de la República. Díaz inició una etapa de represalias en contra del movimiento y Madero fue encarcelado.

Porfirio Díaz y Ramón Corral fueron declarados presidente y vicepresidente de México, después de unas elecciones fraudulentas. Con esto, se cerró la posibilidad de participar y tener acceso al gobierno de una manera pacífica y estalló el movimiento revolucionario.

Cuando fue tomada Ciudad Juárez, Chihuahua, por el movimiento revolucionario, cayó la dictadura porfirista. Al iniciar el diálogo entre Díaz y los Jefes revolucionarios, se formularon los Tratados de Ciudad Juárez, firmados en mayo de 1911, medio por el que se acordó terminar con las hostilidades.

2.1.15 Ley Electoral de 1911

Madero asumió la presidencia el 6 de noviembre de 1911 y su administración se dio bajo el dominio de la Constitución de 1857. El 19 de diciembre de ese mismo año, fue promulgada la Ley Federal Electoral de 1911, que contempló por primera vez la figura de los partidos políticos.

En dicha Ley, se estableció que las próximas elecciones ordinarias de diputados y senadores al Congreso de la Unión serían directas y se celebrarían el domingo 30 del mes de junio. Al mismo tiempo se haría la designación de electores para Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en ella se observarían todas las disposiciones de la ley electoral antes mencionada, sólo con algunas modificaciones.⁵⁶

La normatividad incluyó un amplio capítulo referido al censo electoral y se dio "Una atención especial a los instrumentos que permitieran elecciones limpias", lo cual puede considerarse como la respuesta lógica de la Revolución al largo período antidemocrático que le antecedía.⁵⁷

⁵⁶ CARMONA, Doralicia, "Reformas a la ley electoral", en *Memoria Política de México*, disponible en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/5/22051912.html>.

⁵⁷ Iniciativa que reforma y adiciona la fracción I del Artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional la organización y el

En este ordenamiento, por primera vez se reguló a los partidos políticos (Artículo 117). Señala García Orozco al respecto:

1. Que se hayan formado por una asamblea constitutiva de 100 ciudadanos por lo menos; con lo que se ve claramente que para el legislador de esa época era importante el número de integrantes de un partido.
2. Que la asamblea haya constituido una junta, que guíe los trabajos de los partidos, los represente políticamente y que dicha junta haya aprobado un programa político y de gobierno. Con esto nos percatamos de la presencia de una figura muy importante que tenía la junta: ser órgano de representación, y al aprobar esos programas consideramos que fue para que se determinaran y conocieran las bases políticas e ideológicas de cada partido.
3. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva constara en acta autorizada y protocolizada ante notario público; con lo que advertimos que al contar con la presencia de un notario se le da a ese acto constitutivo un carácter solemne.
4. Que la junta directiva que se haya nombrado publicara 16 números por lo menos, de un periódico de propaganda, por lo menos 2 meses antes a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre las primarias y las definitivas. Con esto nos percibimos que en esa época, los partidos hacían uso de los medios de comunicación y difusión.
5. Que por lo menos un mes antes de la fecha en que se celebren las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente. Con esto, nos damos cuenta que el órgano representativo de los partidos era el que presentaba las candidaturas.
6. Que la misma junta o las sucursales que de ella dependan, por lo menos con un mes de anticipación, haya nombrado sus representantes

funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana como servicios de interés público, presentada por el diputado Eugenio Ortiz Walls, del grupo parlamentario del PAN, en la sesión del miércoles 28 y jueves 29 de diciembre de 1988, Cámara de Diputados, disponible en <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/54/042.html>

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

en los diversos colegios municipales, en las elecciones en las que pretendían participar sin perjuicio de poder modificar esos nombramientos.⁵⁸

Se estableció la elección directa en primer grado. Asimismo los partidos políticos, adquirieron el derecho de tener representantes en las casillas, y a interponer recursos en caso de irregularidades y a proponer escrutadores. (Artículo 22)⁵⁹

También se determinó por primera vez el voto secreto en elección primaria. Se estableció al abrirse la casilla, el instalador iba entregando a los ciudadanos un ejemplar de las cédulas de candidatos y una cédula en blanco para que la pudiera llenar libremente el votante, el cual se apartaba de la mesa electoral a fin de escoger la cédula que le conviniera, sin ser visto. (Artículos 30,31)⁶⁰

Se sustituyó la boleta por una cédula, que se entregaba al elector al momento de la votación. En el mismo ordenamiento, se estableció un órgano empadronador al crearse la Junta Revisora del Padrón Electoral encabezada por la autoridad municipal.

La fundamentación secundaria del censo electoral se localizaba en el precepto 3º, que disponía que el territorio de la República se dividiera, conforme al censo general, en distritos electorales y en colegios sufragáneos.

Los niveles de la elección fueron de acuerdo al Artículo 3º:⁶¹

1. Colegio Municipal Sufragáneo
2. Distrito Electoral.
3. Sección

En relación con la composición de los distritos electorales, el Artículo 5o señaló que cada distrito se integraba por 60,000 habitantes, o fracción de población mayor de 20,000 habitantes.

Respecto de la división territorial, los gobernadores de los estados y la autoridad política de cada distrito y territorios, realizaban la división de la entidad

⁵⁸ GARCÍA OROZCO, *Op Cit.*, p. 207.

⁵⁹ *Ibidem*, p 209.

⁶⁰ *Idem*.

⁶¹ *Ibidem*, p. 207.

que gobernaban. Los presidentes de cada ayuntamiento dividían su municipalidad en secciones que deberían comprender de 500 a 2,000 habitantes y por cada 500 habitantes se escogía elector. Además esas secciones eran numeradas progresivamente. (Artículo 8).⁶²

El padrón del censo electoral se publicaba en el periódico oficial en la primera quincena de enero. (Artículo 11)⁶³

Sobre la autoridad responsable del padrón electoral se estableció que el presidente municipal, en colaboración de 2 candidatos que hubieran competido con él en el cargo de la presidencia, o por 2 ex-presidentes municipales, hacían el censo por secciones y si no existiesen estos, por los que hubiesen sido síndicos en los ayuntamientos.

En relación con la integración de la Junta Revisora del Padrón Electoral, estaba formada por los responsables del censo; es decir por el presidente municipal y por dos candidatos que con él hubiesen competido en las últimas elecciones, o por 2 ex-presidentes municipales. (Artículo 12) ⁶⁴

En materia del padrón electoral, la misma Junta Revisora tenía la obligación de publicar las listas electorales y resolver las reclamaciones que presentaran los ciudadanos, partidos políticos o candidato independiente contra la exactitud del padrón. (Artículos 11, 12)⁶⁵

La instalación de la casilla se realizaba por un instalador propietario que era designado por el presidente municipal y un suplente. El día señalado para las elecciones primarias, el instalador junto con dos escrutadores propuestos por los partidos políticos, declaraba abierta la casilla. También se permitió la presencia en las casillas de representantes de los partidos políticos (Artículos 18, 21, 29, 30 y 31)⁶⁶

Los partidos políticos tenían derecho a designar a un representante en las elecciones primarias dentro de las casillas; también lo tenían los candidatos

⁶² *Idem.*

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ *Idem.*

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ *Ibid*, p. 209.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

independientes, además se les debería proporcionar una copia del acta que se levantaba al cierre de la votación. (Artículos 21, 22)

Artículo 21. El día 15 de junio el presidente municipal nombrará también dos escrutadores, en quienes concurren los requisitos que señala el Artículo 19, con sujeción a las reglas siguientes:

I. Si hubiere más de dos partidos políticos registrados en el distrito, elegirá de entre las personas propuestas por dichos partidos los dos escrutadores, sin que en ningún caso puedan los dos pertenecer a un mismo partido político;

II. Si sólo hubiere dos partidos políticos registrados, cada partido designará un escrutador;

III. Si no hubiere esta designación, o no hubiere partidos políticos registrados, la autoridad municipal nombrará libremente los escrutadores.

IV. Si sólo hubiere un partido político registrado, éste nombrará un escrutador y el presidente municipal designará al otro.

Artículo 22. Sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos anteriores, todo partido político registrado en un distrito electoral, tendrá derecho de designar un representante que asista a las elecciones primarias en las casillas electorales correspondientes. Igual derecho tendrán los candidatos que se presenten con el carácter de independientes, por no pertenecer a ningún partido registrado.

Estos representantes podrán hacer por escrito las observaciones que estimen convenientes, en el acto de la elección, sobre los procedimientos del instalador y de los escrutadores, a fin de que se hagan constar en el acta que se levante.

Los partidos políticos y los candidatos independientes deberán hacer la designación a que los autoriza el presente Artículo antes del viernes anterior a las elecciones primarias. Los derechos que concede el Artículo anterior a los partidos políticos deberán ejercitarlos antes del 10 de junio.⁶⁷

En razón de los Colegios Municipales Sufragáneos, de acuerdo a lo dispuesto por los preceptos 52 y 53, los electores de cada municipio presentaban sus credenciales ante el presidente municipal, quien tomaba nota en una lista especial de las credenciales que se le presentasen. Los electores inscritos de esa

⁶⁷ *Ídem*

forma, se reunían y al día siguiente a las nueve de la mañana en el lugar designado por la autoridad municipal y estando la mayoría de los electores de esa municipalidad y pasada una hora, se declaraba instalado el Colegio Municipal Sufragáneo.

Posteriormente, los electores procedían a nombrar entre ellos un presidente, dos escrutadores y un secretario, y el presidente municipal entregaba los expedientes electorales al secretario y se iba; en seguida el colegio en escrutinio secreto nombraba dos comisiones de tres miembros cada una: la primera dictaminando sobre los expedientes y credenciales de los miembros de la segunda comisión y la segunda dictaminando sobre los expedientes y credenciales de los demás electores. Después, los electores se reunían para discutir los dictámenes: una vez realizada tal discusión, se reunían los colegios municipales para elegir diputados propietarios y un suplente por el distrito electoral a que correspondiera la municipalidad conforme a las siguientes bases:

Si la municipalidad comprendía 1 o más distritos electorales, cada colegio realizaba por separado la elección de diputados por su distrito.

Si en la municipalidad hubiera secciones electorales excedentes además de los distritos electorales completos, o si la municipalidad no comprendía un distrito completo, los electores de esas secciones daban su voto para la elección de diputados propietarios y suplentes por el distrito de que el colegio municipal formara parte.

Por último, el instalador y los escrutadores realizaban el cómputo total y declaraban elector al que hubiera obtenido la mayor cantidad de votos.

De dicho acto se levantaba un acta por duplicado y se mandaba al presidente municipal una copia, que iba acompañada de las protestas que se hubieran presentado, de las cédulas y la otra copia se la quedaba el presidente de casilla.

En 1912, la ley electoral de 1911, promulgada por Francisco I. Madero, se reformó mediante decreto de 22 de mayo de 1912. Los temas afectados fueron la elección, voto y cómputo.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Se estableció por primera vez la elección directa de diputados y senadores, y la elección en primer grado del Presidente, Vicepresidente, y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, siguió siendo indirecta. (Artículo 1º)⁶⁸

Al votante se le daban 3 clases de cédulas, para que eligiera, diputados, senadores y electores, y esas cédulas se depositaban en un ánfora o cajas distintas. Al cerrarse las casillas se realizaba el cómputo de electores, y en seguida el cómputo de los votos para senadores y diputados, se levantaba un acta en la que se asentaban los resultados de la votación y se mandaba una copia de esa acta junto con las cédulas al presidente del ayuntamiento.

En materia de cómputo, la junta revisora del padrón electoral era quien estaba encargada de realizar el cómputo. De acuerdo al contenido del precepto 5o del decreto publicado el 22 de mayo de 1912, es modificada en su integración ya que se aumentan 4 miembros designados de entre 10 ciudadanos mexicanos, en ejercicio de sus derechos políticos, que residan en el mismo lugar y paguen mayor cantidad de contribuciones sobre sus inmuebles. Una vez hecho el cómputo se hacían las declaraciones de los diputados propietarios y suplentes y la de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos para senadores propietarios y suplentes; se levantaba el acta respectiva por cuadruplicado y un ejemplar se remitía junto con los expedientes y las cédulas a la Cámara de Diputados; otra a la legislatura del Estado, y las otras 2 a los ciudadanos electos diputados propietario y suplente, que le servían de credenciales.⁶⁹

Receloso de la falta de controles que había caracterizado al régimen porfirista, Francisco I. Madero, trató de establecer mejores mecanismos legales para evitar que se dieran los acontecimientos de la más reciente elección presidencial y de la última reelección de Porfirio Díaz.

En ésta, de acuerdo con muchas de las crónicas de la época se cometió uno de los grandes fraudes electorales del nuevo siglo, señala Marco Antonio Pérez de los Reyes:

⁶⁸ FERNANDEZ RUIZ, Jorge. *Nuevo Derecho electoral Mexicano* 2006, UNAM, México, 2006, p. 160

⁶⁹ GARCÍA OROZCO, Op cit., p 215.

De junio a julio de 1910 se realizaron las elecciones, ya que todavía eran indirectas, y para el 1 de septiembre el Presidente de la República informaba que los comicios se habían llevado a cabo con absoluto orden. El 27 del mismo mes se dio a conocer el Bando Solemne con el cual se comunicaba la reelección del general Díaz.⁷⁰

Creyente de las instituciones jurídicas, todavía trata de obtener la nulidad de las elecciones sin resultado. El régimen porfirista recurre a la represión y los propios Madero y Pino Suárez son encarcelados.

Agrega Pérez de los Reyes:

Francisco I. Madero, logró huir a la Unión Americana y ya en ese país redactó el Plan de San Luis Potosí, fechado el 5 de octubre de 1910 en esa ciudad, porque de lo contrario se hubiera violado la neutralidad de Estados Unidos. En ese histórico Plan se manifestaba el repudio a la dictadura porfirista, se declaraban ilegítimas las elecciones y, por lo mismo, se consideraba que la república había quedado acéfala, por lo que él mismo se postulaba como presidente provisional, hasta que fuera posible designar nuevas autoridades. En ese contexto Madero convocaba al pueblo a alzarse en armas en todo el país a partir de las 6 de la tarde del domingo 20 de noviembre de 1910.⁷¹

Aunque la lucha fue muy lenta al comenzar, no se dieron los levantamientos populares inmediatos tal y como se esperaba e incluso, las derrotas iniciales provocaron el internamiento de Madero en Estados Unidos, “en esa coyuntura se tuvo conocimiento de una orden de aprehensión por parte de Estados Unidos en contra de Madero, por estar violando el principio de neutralidad internacional. En tal virtud el caudillo se internó en territorio nacional la noche del 13 de febrero de 1911, a esas alturas los brotes rebeldes proliferaban en varios lugares y esto fue consolidando la lucha revolucionaria, que culminó con la toma de Ciudad Juárez el 10 de mayo. A raíz de esto y presionado por Estados Unidos, el gobierno porfirista terminó por pactar con Madero en los Tratados de Ciudad Juárez, firmados la noche del 21 de mayo...”⁷²

⁷⁰ PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio. Historia del Derecho Mexicano, p. 600.

⁷¹ *Ídem*

⁷² *Ibíd.*, 601.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

La lucha que inició con un bajo perfil y con derrotas constantes por parte de las fuerzas alzadas, poco a poco fue tomando mayor intensidad. El ejército porfirista, acostumbrado a luchar en condiciones ventajosas en contra de enemigos y comunidades inermes, no fue adversario para contrincantes acostumbrados a la vida dura del campo y que hasta habían participado en acciones delictuosas, como parte de su sobrevivencia, como en el caso de Francisco Villa.

El contexto en el que se desarrolló la campaña electoral de 1911 fue suficientemente agitado y tenso; la revolución no había terminado y la “normalidad” estaba aún muy lejana. Muchos grupos buscaban el control del poder político, sin olvidar que el propio grupo maderista mostraba de manera palmaria profundas divisiones internas.

2.1.16 Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de Septiembre de 1916.

Entre la última reforma a la Ley Electoral de 1911 y la nueva Ley Electoral de 1916, hubo un conflicto muy violento que se considera como la segunda parte de la lucha revolucionaria; el inicio de la tercera parte, la lucha de las facciones y el momento previo al inicio del proceso de consolidación institucional de la propia revolución. Ocurrió que en las elecciones convocadas por Francisco I. Madero ganó la fórmula de Madero como presidente y José María Pino Suárez como vicepresidente.

El hecho es que Madero sufrió un golpe de Estado, encabezado por notables porfiristas que deseaban el poder dejado por Porfirio Díaz. El “cuartelazo” inició a principios de 1913, en 10 días fue obligado a renunciar y asesinado junto con el vicepresidente tabasqueño Pino Suárez. Ascendió al poder Victoriano Huerta, uno de los conjurados que además había formado parte del gabinete de Madero y en quien había depositado su confianza.

Adicionalmente, los inversionistas extranjeros, señala Eduardo Blanquel, alarmados por la pretensión de Madero de hacerlos cumplir con el mínimo de obligaciones que tenían con el gobierno del país (como el pago de impuestos), y

que habían eludido durante el régimen porfirista, apoyaron a los conjurados y celebraron la caída de Madero como el regreso al orden necesario para el progreso.⁷³

El gobierno de Victoriano Huerta careció siempre de fuerza social. Primero, por la manera sangrienta como se hizo del poder. Enseguida, porque la presencia de intereses tan encontrados como los que la Revolución había hecho aflorar, imposibilitaba ya una verdadera restauración. Pero tampoco resultó eficaz el huertismo ante su momento histórico a pesar de que los intelectuales y políticos aliados con él pretendieron dotarlo de principios y planes de gobierno para responder a los problemas que se vivían. Así, ligado por origen y por necesidad a la política internacional de Estados Unidos, cuando ésta cambió de rumbo Huerta, ahora rechazado, hubo de sostenerse en el poder atendido a sus propias fuerzas.⁷⁴

A los pocos meses, se inició la segunda etapa de la revolución con Venustiano Carranza encabezando la lucha en contra de Huerta, a quien se considera un usurpador. En poco más de un año y con las fuerzas revolucionarias del norte y del centro-sur del país derrotaron a un ejército federal de generales envejecidos, faltos de espíritu combativo y con una tropa formada principalmente por la leva forzosa. Huerta abandonó el poder y el régimen porfirista desapareció del escenario político nacional.

Inició inmediatamente la lucha entre las diferentes facciones revolucionarias por hacerse del poder. Carranza, que había aglutinado a fuerzas incluso contrarias, perdió la capacidad para mantener el orden y se conformaron al menos dos grandes grupos: los villistas y los zapatistas en una frágil alianza que tenía como eje a la Convención de Aguascalientes, y los carrancistas, donde confluían además dos de los grandes jefes revolucionarios: Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón.

⁷³ Eduardo Blanquel "La Revolución Mexicana" en *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, México, 1994, p 142.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 143.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Los convencionistas fueron derrotados. No lograron llegar a acuerdos mínimos Villa y Zapata y decidieron actuar cada uno por su cuenta y fueron aniquilados militarmente. Triunfó el movimiento encabezado por Carranza.

El 19 de septiembre de 1916, el gobierno provisional mexicano encabezado por Carranza, expidió la convocatoria para la elección de un Congreso Constituyente, que debería reunirse en la Ciudad de Querétaro con la finalidad de garantizar que las elecciones fueran libres; debería quedar instalado el primero de diciembre de ese mismo año. Ese día se expidió la Ley Electoral y el 26 de octubre siguiente fue el turno para las reglas de instalación del Congreso.

Para la contienda electoral de 1916, se formaron varios partidos políticos; el de mayor fuerza y prestigio fue el Partido Liberal Constitucionalista, que estaba integrado por aquellos que hicieron posible el triunfo del movimiento constitucionalista y el voto del pueblo les dio la abrumadora mayoría de los cargos sujetos a esa elección.

En su parte medular, refería que debido a “la falta de voluntad de Porfirio Díaz de acatar la voluntad del pueblo expresada en las urnas”, los elementos sociales eran mínimos, pero los aspectos electorales eran fundamentales en dicho pronunciamiento.

El 22 de octubre de 1916 se celebraron las elecciones para diputados al Congreso Constituyente. La Asamblea Constituyente se declaró legítimamente instalada el 30 de noviembre, celebró su primera sesión el 1º de diciembre y se clausuró el 31 de enero de 1917; dedicó seis sesiones al estudio de su reglamento y sesenta a la elaboración de la Constitución.

Sus temas principales fueron: la división municipal, las juntas empadronadoras, el padrón electoral, las casillas, los partidos políticos, los representantes de los partidos, la boleta, el voto, la elección y las juntas encargadas de hacer los cómputos.⁷⁵

Estas últimas se regularon bajo los siguientes términos:

Los gobernadores de los estados y el del Distrito Federal, dispondrían que la autoridad municipal dividiera su municipalidad en secciones numeradas

⁷⁵ Cfr. CARMONA Doralicia, *Reformas a la Ley Electoral*, passim.

progresivamente, que debían comprender de 500 a 2,000 habitantes y si hubiere alguna fracción menor de 500 habitantes se agregaría a la sección más cercana. (Artículo 1º).⁷⁶

Se dispuso la creación de unas juntas empadronadoras que se integraban de 3 miembros teniendo como autoridad al presidente municipal. Dichas juntas tenían la obligación de realizar el padrón de electores. (Artículo 2)⁷⁷

Las casillas debían ser instaladas por una persona autorizada por el presidente municipal, y los integrantes de las mesas de casillas eran elegidos de los 9 primeros votantes que se presentaban. (Artículo 17)⁷⁸

En cuanto a los partidos políticos, se exigía que no llevaran nombre o denominación religiosa, ni se formasen exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia. Asimismo, podían tener representantes en las casillas. (Artículos 53, 54).⁷⁹

Se suprimió el sistema de cédula y se restableció la boleta que los empadronadores entregaban a los electores. (Artículos 14 y 16)

El voto era público, ya que las boletas contenían del puño y letra del votante el nombre y apellido de las personas por las que emitía su voto. (Artículo 25)

En cuanto al rubro de la elección ésta era directa y por el sistema de mayoría relativa.

Se estableció en el Artículo 38, la creación de las juntas computadoras. En las casillas electorales se nombraban un presidente, un vicepresidente, 2 secretarios y 2 escrutadores, quienes verificaban el cómputo general.

⁷⁶ GARCÍA OROZCO, *Óp. Cit.*, p. 216.

⁷⁷ *Ídem.*

⁷⁸ *Ibidem.*, p. 17.

⁷⁹ *Ibidem.*, p. 219.

2.1.17 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Querétaro, 5 de febrero de 1917.

Por decreto de 14 de septiembre de 1916, Venustiano Carranza convocó a elecciones para integrar un Congreso Constituyente⁸⁰. En el decreto correspondiente se determinaron las siguientes bases:

Se convoca al pueblo mexicano a elecciones, para formar el Congreso Constituyente, el 1º de diciembre del año en curso.

Las elecciones servirán para llevar a cabo el censo poblacional y establecer las divisiones del territorio, teniendo como cabecera de cada distrito electoral la designada con ese objeto.

Los gobernantes, secretarios y presidentes municipales no podrán ser electos en los lugares donde tengan jurisdicción.

El Congreso Constituyente regirá las elecciones y resolverá las dudas que hubiere.

Los diputados del Congreso Constituyente gozarán de fuero constitucional, no podrán ser procesados por delitos del fuero común, y los delitos federales serán juzgados por el Congreso Constituyente conforme a la ley de responsabilidad que los rige.⁸¹

La Constitución de 1917 estableció las bases para el régimen electoral. Los puntos más importantes en esta materia fueron los siguientes:

1. *El sufragio*.- Fue elevado con la categoría de decisión política fundamental, a sufragio universal, como un derecho y un deber de los ciudadanos.
2. *El voto*.- Dispuso como prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares dentro del distrito que le correspondiera. (Artículo 35).⁸²

⁸⁰ Decreto relativo a la formación de un Congreso Constituyente, www.constitucion1917.gob.mx/work/models/.../Resource/251/.../002.pdf

⁸¹ *Ídem*.

⁸² Versión original, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf

3. *La elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*- Estableció que la elección para Presidente de la República, fuera mediante voto directo.
4. *La calificación de las elecciones de presidente de la República.*- Otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de erigirse en Colegio Electoral con el fin de realizar el cómputo correspondiente, calificar las elecciones y declarar al ciudadano que resultó electo Presidente. Dicha decisión era definitiva e inatacable.
5. *Prerrogativas.*- Otra prerrogativa que estableció fue la de poder ser votado para los cargos de elección popular y dispuso además la obligación de desempeñar cargos de elección popular.(Artículo 35)
6. *La duración en el cargo de Presidente.*- Señalaba que el Presidente duraría en su cargo cuatro años y no sería reelecto.(Artículo 83)⁸³
7. *El Principio de No Reelección.*- En el cargo de Presidente de la República se adoptó el Principio de No Reelección, al señalar que el Presidente ejercería su cargo durante 4 años y que no podría ser reelecto.⁸⁴
8. *La elección.*- Disponía la elección directa para los cargos de Presidente de la República, diputados y senadores, además se establecía el requisito de mayoría absoluta.
9. *La calidad representativa de la Cámara de Diputados.*- Estableció la calidad representativa de los integrantes de la Cámara de Diputados, puesto que serían electos como representantes de la Nación cada dos años por ciudadanos mexicanos. Serían electos un propietario y un suplente por cada 60,000 habitantes o por cada fracción que rebasara los 20,000 habitantes. (Artículos 51 y 52)⁸⁵
10. *Los senadores propietarios.*- Dispuso que las entidades federativas, deberían elegir 2 senadores propietarios y 2 suplentes para que

⁸³ *Ídem*

⁸⁴ *Ídem*

⁸⁵ *Ídem.*

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ejercieran ese cargo durante 4 años. Además, la cámara tenía que ser renovada por mitad cada 2 años. (Artículo 56)⁸⁶

11. *La soberanía.*- En su precepto 39 establece que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.
12. Previó que el pueblo ejerce su soberanía a través de los poderes de la Federación y de los estados en el ámbito de su respectiva competencia. (Artículo 41)
13. El Supremo Poder Federal se dividió para su ejercicio en: Legislativo, depositado en un Congreso General, compuesto por una Cámara de Diputados y una de Senadores; Judicial, cuyos depositarios son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito, los de Distrito; y Ejecutivo cuyo titular es el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
14. *La calidad ciudadana.*- Dispuso en su Artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana: los mexicanos mayores de 21 años, si fueran solteros, y de 18 años para los casados; y disponía que tuvieran un modo honesto de vivir.
15. *Sistema bicameral.*- Igual que en la Constitución de 1857.
16. *Calificación de elecciones en las cámaras.*- La Constitución de 1917 señala en materia de calificación de elecciones para los miembros de las Cámaras, en su Artículo 60, que ellas mismas calificarían las elecciones de sus integrantes, y su resolución sería definitiva e inatacable.

Se recogen en la nueva Constitución las demandas de orden político que habían sido exigencias desde 1910 e incluso en los años previos, como la elección de sus propios representantes y gobernantes a través del voto directo. Hay autores como el propio Pérez de los Reyes que enfatiza más los aspectos de las garantías individuales y sociales, que son acogidas por primera vez en un cuerpo normativo en el mundo.

⁸⁶ *Ídem.*

2.1.18 Ley Federal Electoral de 1917

La actividad de Carranza en el ámbito electoral fue amplia. Evidencia de ello son las normas en materia electoral que promulgó y que tenían como propósito reforzar, a través de la ley, los mecanismos para un tránsito apacible durante las elecciones. Cabe destacar que en el plano político, Carranza no cometió los mismos errores que Francisco I Madero.

Al día siguiente de promulgar la Constitución de 1917, Venustiano Carranza, promulgó la Ley Electoral, en la cual se reglamentaron las disposiciones contenidas en la Constitución y en la Ley Electoral de 1911:

Estableció, respecto de la elección del Presidente de la República que la Cámara de Diputados constituida en colegio electoral, celebraría dos sesiones: una para realizar el estudio y revisión de los expedientes electorales relativos a la elección para Presidente de la República y otra para conocer el dictamen de la comisión respectiva, la cual debía contraerse a consultar, en proposición concreta, “que declara electo para el cargo de presidente al ciudadano que hubiere obtenido la mayoría absoluta de los sufragios” (Artículo 74)⁸⁷

En cuanto a la figura encargada de realizar el padrón electoral, se observa que las juntas empadronadoras que funcionaban según las leyes de 1916 y 1917, son las que sustituyen a las Juntas Revisoras del Padrón Electoral.

Se restablece el sistema de boletas que se entregaban al elector al momento de la votación. (Artículo 15).

Artículo 15. La autoridad municipal de cada localidad, una vez publicado el padrón electoral definitivo, mandará imprimir por separado boletas para la elección de Presidente de la República, para la elección de diputado propietario y suplente y para la elección de primero y segundo senador propietario y de sus respectivos suplentes.

Cada una de esas series de boletas llevará numeración progresiva, desde el uno en adelante, debiendo cada boleta contener además, el número del Distrito Electoral, el nombre de la municipalidad, el número de la sección y la designación de lugar en que deba instalarse la casilla correspondiente. (...) ⁸⁸

⁸⁷ GARCÍA OROZCO, Óp. cit., 219.

⁸⁸ *Ibidem.*, p. 221.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Como parte del procedimiento, se estableció que cada ciudadano podría votar sólo en una casilla, que sería aquella en la que estuviese empadronado.

Ninguna persona de la Mesa o de las que estuvieran presentes durante la elección, podría hacer a los ciudadanos votantes indicaciones sobre el sentido en que debían votar.

Los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes o cualquier ciudadano empadronado en la sección podrían presentar reclamaciones por las causas siguientes: a) suplantación de votos; b) error en el cómputo de los votos; c) presencia de gente armada en la casilla, o en las calles adyacentes que pudiera constituir presión sobre los votantes o sobre la mesa de casilla; d) incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas; y e) la admisión indebida a votar de personas que no fueran vecinas de la sección.

Una vez que la casilla fuera cerrada, se procedía a hacer el cómputo de las elecciones en el orden siguiente: diputados, senadores y Presidente de la República. Para cada elección se elaboraba un expediente y una vez concluidas estas acciones, los secretarios debían colocar en lugar visible de la sección que les correspondiera, las listas autorizadas con los resultados de cada elección.

Entre las causas de nulidad de las elecciones se encontraban: a) que el elegido se encontrara en algún supuesto de prohibición o careciera de alguno de los requisitos legales para ser electo; b) que se hubiera ejercido violencia en las casillas electorales, siempre y cuando que por dicha causa la persona que resultara electa hubiera obtenido la mayoría de votos; c) que existiera error sobre la persona electa; d) haber mediado error o fraude en la computación de los votos; e) que la casilla hubiera sido instalada en contra de lo dispuesto por la propia ley; y f) no haber permitido que los representantes de los partidos políticos o de los candidatos independientes ejercieran sus actividades durante la jornada electoral.

Sin duda, a pesar de haber sido uno de los primeros ensayos auténticamente democráticos, el bosquejo de la norma sentó las bases rudimentarias de lo que hoy entendemos como nuestro Sistema electoral.

2.1.19 Ley para la Elección de los Poderes Federales de 1918.

Para iniciar este punto, conviene recordar que ordenamiento citado mantuvo el esquema de la Ley de 1916, en lo que a impugnaciones se refiere, respetando los lineamientos generales que habían trazado las leyes electorales federales anteriores, además de algunas novedades.

Recordemos que, promulgada en el gobierno de Venustiano Carranza, la Ley para la Elección de los Poderes Federales, publicada el 2 de julio de 1918, establece como principios:

1. Sufragio efectivo.
2. Elección directa.

La Ley para Elecciones de Poderes Federales de 2 de julio de 1918, representa otro de los grandes documentos en materia electoral, señala García Orozco. El procedimiento se depura: desaparece la mayoría absoluta, se garantiza el secreto del voto, se otorga al padrón electoral el carácter de permanente y se perfila la futura credencial de elector. La división distrital y seccional sigue bajo la responsabilidad de los gobiernos locales y municipales. El padrón electoral, tiene profundas transformaciones. Se crean las listas permanentes de electores manejadas por los consejos de listas electorales, consejos de distritos electorales y consejos municipales. La función de los consejos era la formación y revisión de las listas electorales.⁸⁹

El principio de la No Reelección, y además otros importantes rubros.

1. *Creación de órganos electorales.*- Se crean el Consejo de listas electorales distritales y municipales y Consejo de Distrito Electoral, compuestos por los miembros de los ayuntamientos. (Artículos 4º y 8º).⁹⁰
2. *Creación de listas permanentes de elector.*- Establece las listas permanentes las cuales serían revisadas cada 2 años. (Artículo 16)⁹¹
3. *Creación de credenciales.*- Crea la credencial de elector, al disponer que los electores deben recibir una credencial con los datos

⁸⁹ *Ibíd.*, p. 11.

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 225.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 226.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

siguientes: entidad federativa, municipalidad y localidad correspondiente a su domicilio, distrito y sección electoral, nombre completo y fecha. Además propone varios modelos de credenciales. (Artículo 28 y Artículo 4 transitorio)⁹²

4. *Aportación de definiciones.*- Define a los electores y a los elegibles para los cargos de diputados al Congreso de la Unión
5. Los electores son todos los mexicanos varones mayores de dieciocho años, si son casados, y de veintiuno si no lo son; que estén en el goce de sus derechos políticos, e inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio. (Artículo 37)⁹³

Define elegibles para los cargos de diputados a todos los que teniendo la calidad reúnan, además los siguientes requisitos:

Ser ciudadano mexicano por nacimiento y haber cumplido 25 años de edad el día de la elección.

Ser originario del Estado o Territorio en que se haga la elección, o vecino de él, con residencia efectiva de más de 6 meses inmediatamente anteriores a la fecha de ella.

Define en el precepto 42, a los elegibles para los cargos de senador al Congreso de la Unión, como todos los que teniendo la calidad de elector, reúnan los requisitos señalados en el precepto anterior, salvo el relativo a la edad, que será de 35 años cumplidos el día de la elección.

1. *Voto.*- Establece el voto para los varones solteros de 21 años y de 18 si eran casados; además dispone que deben tener un modo honesto de vivir. Otro punto importante es que señala que constituye un deber y un derecho participar en las elecciones, como votante o como candidato a ocupar los cargos de elección popular. (Artículo 37).
2. *Requisitos para poder votar.*- Señala los mismos requisitos que desde 1911 se requerían para votar, sólo que añade uno más: estar inscrito en los registros de la municipalidad de su domicilio y señaló además

⁹² *Ibidem.*, p. 227.

⁹³ *Ibidem.*, p. 228.

que el voto sería válido sólo en la sección. Otra disposición en materia del voto fue que estarían privados de ese derecho los que no tuvieran un modo honesto de vivir. (Artículo 39) Instituye el voto secreto. (Artículo 48).⁹⁴

3. *Mesa directiva.*- La mesa directiva se integraba con los 5 primeros ciudadanos que se presentaran a votar.(Artículo 50)
4. *Derechos de los partidos políticos.*- El derecho de los partidos para poder participar en la elección de los miembros de la mesa directiva desaparece; pero se les permite que manden un representante al momento de la votación (Artículo 52)⁹⁵. En cuanto a su constitución, no señala ninguna novedad al reproducir lo dispuesto en ese rubro el contenido de la Ley de 1911.
5. *Sistema de elección.*- Adopta el sistema de elección directa de diputados y senadores, requiriendo en el caso de diputados, una población de 60,000 habitantes o fracción mayor de 20,000 para elegir a un diputado propietario y a un suplente que duraría en su cargo 2 años.(Artículo 54)⁹⁶
6. *Elección Presidencial.*- En cuanto a la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sería por voto directo, y le concedió la facultad exclusiva a la Cámara de Diputados de erigirse en Colegio Electoral para llevar a cabo el cómputo respectivo, calificar las elecciones y declarar presidente al ciudadano que hubiere resultado electo.(Artículos 78 y 79).
7. *Representantes.*- Dispone que los Estados o Territorios que no tuvieran población mínima, de todas formas podrían elegir a un representante propietario y a un suplente.
8. *Renovación de la Cámara.*- Debe ser renovada por mitad, cada 2 años.

⁹⁴ *Ibid*, p. 229.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ *Idem*.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

9. *Procedimientos electorales.*- En materia de procedimientos electorales señaló que cada Cámara calificaría las elecciones de sus miembros y su resolución sería definitiva y contra ella no procedía impugnación.
10. *Candidatos independientes.*- El Artículo 107 estableció que los candidatos no dependientes de partidos políticos tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de estos, siempre y cuando estuvieran apoyados por 50 ciudadanos del distrito que hubieran firmado su adhesión voluntaria en acta formal; además, se les exigió que tuvieran un programa político, y que registrasen a sus candidaturas durante los plazos señalados. Dicho registro se realizaba en la cabecera del distrito electoral, si fuere para diputado y en caso de senador o Presidente de la República, en la capital del Estado. Otro requisito que se debería cumplir fue que la Junta Directiva o las curules que dependieran de ella nombraran a sus representantes en las municipalidades. (Publicación de fecha 2 de julio de 1918).
11. *Distrito electoral.*- Para constituir un distrito electoral, se necesitaba un mínimo de 20,000 habitantes.
12. *Derechos de los candidatos.*- Se establece el derecho de los candidatos a vigilar los actos relativos o relacionados con su elección. (Artículo 108).⁹⁷
13. *Padrón Electoral.*- Otorga al padrón electoral el carácter de permanente.
14. *Principio de mayoría absoluta.*- Desaparece el principio de mayoría absoluta en la elección presidencial.
15. *Disposiciones penales.*- Incorpora un capítulo especial de disposiciones penales, todas ellas orientadas a castigar conductas que se podían dar en el proceso electoral, siendo la pena más alta de 3 a 9 años por “formar una lista electoral falsa o alterar una verdadera o alterar documentos electorales” (capítulo XI, Arts. 109-123)⁹⁸.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 234.

⁹⁸ *Ídem*.

16. *Requisitos para poder ser electo diputado.-*

17. Ser mexicano por nacimiento o vecino del Estado o Territorio en el que se realizaría la elección.

18. Tener mínimo 25 años cumplidos al día de los comicios.

19. *Requisitos para poder ser electo senador.-* Son los mismos que se solicitaban para ser electo diputado sólo que la edad requerida era de 35 años.

La obligación de dividir a la República en distritos electorales con base en el censo general que debía ser realizado conforme a la Ley, establecía tres clases de Consejos para la formación y revisión de los padrones electorales: consejos municipales, los de los distritos electorales y de las listas electorales.

Algo relevante, fue la posibilidad de reclamar en contra de las inexactitudes del padrón electoral, con base en que todo elector de una sección o representante de partido, podía pedir la supresión de un ciudadano indebidamente inscrito, pero sólo los interesados, sus representantes y los de los partidos políticos podían solicitar la inscripción de aquellos que no aparecieran; las reclamaciones se podían presentar ante los consejos municipales o de distrito, según correspondiera; el Consejo en cuestión debía resolver por turno o por mayoría de votos cada una de las reclamaciones en vista de las pruebas aportadas, haciéndolo del conocimiento de los interesados; y si la resolución no era favorable para el interesado o alguna persona estuviera en contra, el Consejo debía enviar de oficio el expediente al juez letrado, informando a los interesados.

En 1920 y en 1921 hubo decretos que reformaban la Ley Electoral de 1918, pero los cambios que introdujeron no son considerados como relevantes. En 1920 hubo un decreto del Ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, Adolfo de la Huerta, que con motivo del alzamiento fundado en el Plan de Agua Prieta, desconoció a las autoridades emanadas del régimen de Venustiano Carranza y señaló una serie de medidas electorales que tenían como propósito convocar a elecciones para el primer domingo de septiembre de 1920⁹⁹. El mecanismo electoral allí previsto no tiene importancia real, aunque es relevante

⁹⁹ *Ibid*, p. 237.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

como parte del ideal institucionalista que tenían los jefes revolucionarios, incluso, cuando se levantaban en contra del régimen establecido.

El periodo comprendido entre 1918 y 1927 supone el de la estabilización del régimen revolucionario, que pasó de una fase de luchas sectarias a la institucionalización de la lucha entre las facciones. Menciona el historiador mexicano Juan Brom:

La política de Carranza se encaminó a restablecer un orden que sólo por su orientación nacionalista se distinguía del existente durante el gobierno de Porfirio Díaz. Desde fines de 1915 se había enfrentado a varias huelgas, a principios del año siguiente disolvió los Batallones Rojos, reprimió varias huelgas y devolvió muchas de las haciendas a sus viejos propietarios o quedaron en manos de jefes carrancistas.¹⁰⁰

Las medidas antipopulares tomadas por Carranza y el alejamiento de muchos de los jefes revolucionarios que aspiraban al poder, en tanto que Carranza pretendía mantener los hilos del mismo, provocaron que en 1920 se levantaran en armas bajo el cobijo ideológico del Plan de Agua Prieta, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta. Como consecuencia de este movimiento Carranza fue depuesto y asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla, el día 21 de mayo de 1920.

Siguió un periodo de relativa estabilidad, marcado por el dominio de los sonorenses Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón, en el cual las diversas fuerzas se asimilaron en un sólo movimiento y en un sólo partido. Sus decisiones provocaron rupturas en los cimientos del naciente sistema político, aunque ello significó la muerte de Obregón el 19 de febrero de 1928.

En el año de 1927¹⁰¹, durante el gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, nuestra Carta Magna fue reformada en su Artículo 83 para permitir la reelección:

ARTÍCULO 83- Se prohíbe la reelección para el cargo de presidente para el periodo inmediato siguiente; pero se permite la reelección una vez pasado el periodo inmediato.

¹⁰⁰ BROM, Juan, *Esbozo de Historia de México*, 2ª ed., Grijalbo, México, 2006, p.272.

¹⁰¹ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1927.

Pedro Castro dice que la sucesión presidencial del general Plutarco Elías Calles (1924-1928) parecía que tendría lugar en forma pacífica y ordenada. El "árbol de la Revolución" fue podado después del fracaso de la rebelión delahuertista. Pero a pesar de los avances administrativos en diferentes campos bajo la dirección de Calles, poco o nada avanzaron las instituciones de la democracia representativa. Así, la clase política se concentró en torno de las dos figuras del momento, el caudillo y el presidente en funciones, y estuvo pendiente de seguir el camino que ellos le marcaban. Pero los mensajes que recibía distaban de ser claros.

El heredero de la presidencia, el general Francisco R. Serrano, después de ser ungido como tal, perdió todo el apoyo a partir de que el caudillo Álvaro Obregón decidiera volver a la silla. La situación del general Arnulfo R. Gómez, el otro aspirante al puesto, desde el principio fue diferente a la de Serrano. Carecía de trayectoria política y, por tanto, no era un personaje de relieve, pero fue de los primeros en darse cuenta de que la suerte estaba echada desde el principio de la campaña. Florecía el caudillismo como en sus mejores años. Para Obregón el paso más difícil fue tomar la decisión de volver a la presidencia, porque los recuerdos de la lucha contra Díaz y las secuelas de una larga guerra civil estaban muy vivos. Una reforma constitucional buscó legitimar las pretensiones reeleccionistas, pero eso no eliminó la sensación general de que se regresaba al pasado, y de que un nuevo dictador tocaba las puertas¹⁰²

En octubre de 1927, Francisco Serrano y Arnulfo R. Gómez en compañía de otros opositores a la reelección de Obregón, fueron asesinados sin que oficialmente se aclarara cómo habían sido los hechos.¹⁰³ La matanza de Huitzilac, Morelos, reveló que en México se conformó un grupo hegemónico que recurría a todos los recursos para poder mantenerse en el poder.

¹⁰² CASTRO Pedro, *La campaña electoral de 1927-28 y el ocaso del caudillismo*, Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, México, en <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/283.html>

¹⁰³ OLVERA, Juana Eugenia, *Recordando la matanza de Huitzilac*, UAM Azcapotzalco, 2004, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/matanzadehuitzilac.htm>

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Un año más tarde dicho precepto constitucional volvió a sufrir reformas. Estableció en materia electoral el aumento de 4 a 6 años en el período presidencial y la No Reección en dicho cargo¹⁰⁴.

En julio de 1928, es asesinado el presidente electo (y reelecto) Álvaro Obregón por un fanático cristero y cambió de nuevo la configuración del poder en nuestro país. Quedó como figura dominante en el panorama político Plutarco Elías Calles, quien gobernó de manera indirecta el país durante cinco años, de 1929 a 1934, incluyendo los dos primeros años del gobierno de Lázaro Cárdenas, quien finalmente lo expulsó del país en 1936.

En agosto de 1928 el precepto constitucional 52, fue reformado:

Se dispuso un aumento de 60,000 a 100,000 habitantes para la elección de diputados, o por fracción de 50.000 habitantes. Es decir que se elevó el número de habitantes para elección de diputados.

Estableció que las entidades federativas no tendrían menos de 2 diputados y que en los lugares que no contaran con la mínima cantidad de población requerida, contaran con un diputado propietario. (La citada reforma fue publicada en el D.O. 20 de agosto de 1928).

Posteriormente en 1933, nuestra constitución dispuso en su Artículo 56, que cada 6 años se realizaría la elección de toda la Cámara de Senadores. También, que se requerirían los mismos requisitos para ser diputado o senador, con excepción de la edad, que en el segundo de los casos sería de 35 años (Artículo 58).

Asimismo, señaló el Artículo 59 que los diputados y senadores del Congreso no serían reelectos para el período inmediato. Pero los suplentes que no hubieran estado en ejercicio, se podrían erigir con carácter de propietario.

El Artículo 83, contenía el principio de No Reección.

El 115, señaló que los funcionarios municipales se les prohibía reelegirse al período inmediato siguiente y sólo podrían reelegirse con carácter de propietarios los suplentes.

¹⁰⁴ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1928.

Los gobernadores que hubieran sido electos mediante elección popular ordinaria o extraordinaria, por ningún motivo podrían volver a ocupar ese cargo, ni ser reelectos para el periodo siguiente. El gobernador sustituto o el que hubiera sido elegido para terminar el periodo, ni el gobernador interino, provisional o el ciudadano que supla al gobernador en sus 2 últimos años, nunca podrán ser electos para el periodo inmediato¹⁰⁵

Este primer periodo, en el cual se ha dividido la historia del Derecho electoral en nuestro país, concluye con Lázaro Cárdenas, quien impulsó la institucionalización del movimiento revolucionario y acabó con el golpe de mano o intento de golpe de estado, como forma de acceder o pretender acceder al poder y encauzó las inquietudes y ambiciones de los jefes revolucionarios a través de la lucha en el partido.

Concluye esta etapa con la muerte de Obregón, el periodo del Maximato y finalmente con la expulsión del caudillo Plutarco Elías Calles.

En este momento histórico, se consolidó el régimen revolucionario al morir los principales caudillos de la revolución (Carranza, Villa, Zapata y Obregón), al ser expulsados otros (Elías Calles y Adolfo de la Huerta) y al resignarse otros a pasar a segundo plano (como el caso de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, quienes pasaron a un discreto plano después de haber estado en el poder).

En el plano político, el régimen se fue reconfigurando; pasó de un esquema de caudillismo y de intentos por obtener el poder vía la presión armada, la asonada y la rebelión, a un sistema de partidario e instituciones en las que las ambiciones personales se conducían por cauces establecidos por la norma o por los cauces no formales pero sí fijados por el propio sistema político.

Todavía Lázaro Cárdenas tuvo que lidiar con la revuelta de un viejo cacique agrario que tenía un gran poder (Saturnino Cedillo) antes de dar un vuelco al populismo con medidas que tomó apoyado en las organizaciones sociales.

Ciertamente en algunos momentos del régimen de Lázaro Cárdenas se manejó el lenguaje del socialismo como algo propio. Sin embargo, en la práctica

¹⁰⁵ Reforma contenida en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

se siguió la doctrina formulada claramente desde 1906 por el Partido Liberal y sostenida más o menos fielmente a lo largo del proceso revolucionario: la creación y desarrollo de una economía capitalista, sólo que liberada de las injusticias sociales que provoca.¹⁰⁶

El gobierno que sucedió a Cárdenas fue claramente orientado hacia la derecha, con el fin aparente de apaciguar la tensión provocada nacional e internacionalmente por un régimen que fue calificado como “socialista” o como un “ensayo comunista”. Manuel Ávila Camacho fue electo en medio de una fuerte oposición pero pronto supo calmar la intranquilidad de los inversionistas y fijó una posición nacional a favor de las potencias aliadas en la Segunda Guerra Mundial.

En el año de 1942 se reformó el contenido del Artículo 52 constitucional, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de ese año, estableció un aumento en el número de habitantes para elegir diputados propietarios esto fue: de 100.000 habitantes a 150,000; y la fracción de 50,000 a 75.000.¹⁰⁷

En 1943 la Ley Electoral de 1918 también fue reformada en cuanto a las listas nominales.

Dicha ley, antes de ser reformada en 1943, determinaba en materia de listas nominales que fuera el Consejo Municipal el que las publicara a más tardar el 1o de febrero en los lugares públicos de costumbre, y al ser reformada en 1943 se cambió al día 2 de mayo a más tardar; en dicha reforma también se estableció que las listas permanentes se revisaran cada 3 años en lugar de 2.

Después de haber sufrido las reformas en mención, la Ley de 1918 fue reemplazada por la Ley Electoral Federal de 1946. Tocó todavía a Manuel Ávila Camacho promulgar la nueva Ley Electoral. México era diametralmente otro, de manera internacional, al fijar su posición en la Segunda Guerra Mundial al lado de los aliados, a pesar de las veladas presiones e intervenciones de simpatizantes del eje, y al orientar su política interna a favor de la inversión y del desarrollo del

¹⁰⁶ BLANCHEL Eduardo, *Óp. Cit.*, p154

¹⁰⁷ Cf. GARCIA OROZCO, *Óp. Cit.*, p. 240.

capitalismo, terminó por legitimar a los ojos de las potencias capitalistas al naciente régimen que estaba ya en franco proceso de consolidación.

En el periodo de Ávila Camacho hubo reformas poco relevantes en el fondo, a la Ley Electoral, especialmente las promulgadas el 4 de enero de 1943.¹⁰⁸

2.1.20 Ley Federal Electoral de 1946.

Una característica de esta etapa es que el régimen político sentó las bases de una serie de mecanismos de control, con la finalidad de otorgar al titular del Poder Ejecutivo, la autoridad necesaria para imponer un nuevo esquema.

Como se mencionó anteriormente, bajo el gobierno del Presidente Ávila Camacho fue promulgada la Ley Electoral Federal de 1946¹⁰⁹. En esta ley se federalizó la estructura electoral con la creación de la denominada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación, por otro integrante del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor presencia electoral. Por ello se ordenó la creación de comisiones electorales locales y el Consejo del Padrón Electoral. Contiene temas como:

La definición jurídica de los partidos.- indicando los requisitos obligatorios para su constitución y funcionamiento:

Los partidos políticos son considerados asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación política. (Artículo 22)

Sólo se reconocerían como partidos políticos a los partidos nacionales (Artículo 23).

1. Aumento en el número de afiliados de los partidos políticos.- Se dispone un aumento en el número de afiliados a un partido, de 100 a 30,000, en toda la República por lo menos, mínimo fueran 2/3 partes de las entidades federativas, se organizara legalmente con no menos de 1,000 ciudadanos en cada una de ellas (Artículo 24)

¹⁰⁸ Ídem.

¹⁰⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de enero de 1946.
Cf. <http://dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=01&day=07>

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

2. *Los órganos de los partidos políticos.*- Los cuales debían ser al menos:

Una Asamblea Nacional,

Un Comité Ejecutivo Nacional,

Comités Directivos en cada entidad federativa.(Artículo26)

3.- *Requisitos para la constitución de un partido político.*- Estableció entre otros requisito para la constitución de un partido político, un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales; también estableció como requisito el de los estatutos (Artículos 24 y 25).

4. *Obligación permanente de publicación.*- Se indicó en el contenido del Artículo 33, la obligación de los partidos políticos que hubieran obtenido su registro conforme a las disposiciones de la mencionada ley, de sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual y obligación de contar con oficinas permanentes. (Artículo 33)

5. *Creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.*- Fue establecida en el Artículo 6; se consideró un instrumento integrado por los poderes públicos y ciudadanos, con la finalidad de vigilar la preparación y desarrollo del proceso electoral en las elecciones del Poder Ejecutivo y Legislativo. Se integraba por el Secretario de Gobernación, un elemento del gabinete, un diputado, un senador y 2 comisionados de los partidos políticos más importantes. Con tal disposición los procesos electorales quedaron a cargo de la Federación.

6. *Formación de la figura de la coalición.*- En el contenido del Artículo 34, al señalarse que los partidos políticos debidamente registrados podrían conformar confederaciones nacionales. Los partidos políticos podrían coaligarse para una sola elección, siempre y cuando lo hicieran 90 días antes de la elección, haciendo públicos fines y bases de la coalición.

7. *Pérdida del registro.*- Por otra parte se habla en el Artículo 36, de dos modalidades de pérdida del registro de un partido:

Cancelación temporal y

Cancelación definitiva.

8. *Se asentó un capítulo especial.*- Se determina a partir de Artículo 4o, la creación de un capítulo II denominado: “De los organismos electorales”.

9. *Establecimiento de las Comisiones Locales y Distritales Electorales.*- La primeras vigilaban el proceso electoral y las segundas preparaban los comicios, designaban a los presidentes de casillas e instalaban juntas empadronadoras. (Artículo 8o fracción II, IV).

10. *Contenido de los estatutos de los partidos políticos.*- Dispuso el precepto 25, que los estatutos de los partidos políticos se referirían a los siguientes rubros:

El sistema de elección interna para la designación de candidatos;
Un programa y un método de educación política para sus afiliados;
Un sistema de sanciones para afiliados que violaran los principios morales o políticos del partido; y
Distribución de funciones y obligaciones entre sus órganos.

11. *Registro de los partidos políticos.*- Estableció que el registro de partidos políticos sería ante la Secretaría de Gobernación. Los requisitos para el registro fueron:

Celebrar en cada entidad federativa una asamblea ante notario, para que formalizara el acto constitutivo.

Que aprobados sus estatutos y sus programas fueran protocolizados ante notario público.

12. *Requisitos solicitados para constituir un partido político.*-En el Artículo 24 del ordenamiento citado, se establecieron los requisitos para poder constituir un partido político. Además de significar un elemento de control de las asociaciones políticas, las cuales deberían demostrar un mínimo de presencia política a nivel nacional, se solicitaba:

Contar con un número de 30,000 asociados en la República, siempre que en las 2/3 partes de las entidades federativas contaran con no menos de 1,000 ciudadanos en cada una de ellas.

Deberían normar su actuación pública en los preceptos constitucionales y en el respeto de las instituciones nacionales.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Consignar en acta constitutiva la prohibición de aceptar un pacto que lo obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional, depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.

Deberían adoptar una denominación propia y distinta, de acuerdo con sus fines y programas políticos; dicha denominación no podría contener alusiones a asuntos religiosos o raciales.

Organizarse conforme a las bases que establecía la ley.

Debían encauzar su acción en medios pacíficos y formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

Formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

13. *Creación del Consejo del Padrón Electoral.*- Se estableció en el Artículo 49 la creación de dicho Consejo, encargado de realizar los mapas electorales y elaborar y depurar el padrón.

14. *Requisitos solicitados para votar.*- Para poder votar estableció la obligación de reunir los siguientes requisitos:

Mexicanos, varones de 18 años si son casados y 21 si no lo son;

Que estuvieran en el ejercicio de sus derechos políticos; y que

Estuvieran inscritos en el padrón y listas electorales.

15. *Credenciales.*- Se determinó que el Consejo del Padrón Electoral entre sus diversas funciones, tendría la de expedir y entregar credencial de votante, la cual debía estar numerada y perforada en clave especial (Artículos 54 y 56).

En 1947, se publicó en el Diario Oficial de fecha 12 de febrero, la adición de un párrafo a la fracción I, del precepto 115 Constitucional y se estableció el voto activo y pasivo a nivel municipal para la mujer.

En 1949, durante el gobierno del Presidente Miguel Alemán, la Ley Electoral Federal de 1946, sufrió considerables reformas en 98 de sus 136 Artículos, sin

contar los transitorios¹¹⁰. Entre algunos de los principales aspectos que se reformaron se encuentran:

Padrón electoral.- Dentro del reformado precepto 48 se establece el Padrón Electoral en lugar del padrón de votantes que manejaba la Ley de 1946 en su Artículo 54, concretamente en sus fracciones II y III.

Requisito que debían reunir los partidos políticos.- En la fracción I del original precepto 24 se requería para la constitución de un partido político que se contara con 30,000 asociados en la República, siempre que en las 2/3 partes de las entidades federativas por lo menos se organizaran con no menos de 1,000 ciudadanos en cada una de ellas. Con la reforma aumentó éste número al requerirse más de 1000 asociados en las 2/3 partes de las entidades federativas y se determinó que el número total de sus miembros no debería ser menor de 30,000.

Las fracciones II, III, y IV conservaron su contenido en forma intacta.

La segunda fracción determinó que los partidos políticos debían normar su actuación pública en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como respetando las instituciones que ella establece.

Por su parte, la fracción tercera disponía que los partidos políticos debían consignar en un acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que lo obligara a actuar de forma subordinada a una organización internacional o a depender de partidos políticos extranjeros.

Por lo que respecta al contenido de la fracción IV, estableció que los partidos políticos debían adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y su programa político, y no contener alusiones de carácter religioso o racial.

La fracción V, antes de la reforma, estableció que los partidos debían organizarse conforme a las bases que señalaba la ley. Al darse la reforma, dicha disposición se elimina y apareció en su lugar una disposición que ya se encontraba regulada en la fracción VI antes de la reforma, consistente en la obligación de los partidos de encauzar su acción por medios pacíficos.

¹¹⁰ Publicadas en el diario oficial de 21 de febrero de 1949. Cf. GARCÍA OROZCO, Óp. Cit., p 253 y ss.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Ahora bien, la fracción VII establecía la formulación de un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver problemas nacionales, requisito que en 1949 fue modificado al solicitar a los partidos políticos crear una declaración de principios y acorde con estos, formular su programa político, determinando los medios que pretendiera adoptar para la solución de los problemas nacionales.

Establecimiento de un plazo para que la Secretaría de Gobernación otorgara o negara certificado de registro de un partido político.- Para que un partido político pudiera ostentarse como nacional y ejercer los derechos que la Ley le otorgaba era necesario que obtuviera su registro ante la Secretaría de Gobernación. Al respecto, con la reforma de 1949 estableció un plazo de 60 días, los cuales eran contados a partir de la fecha de solicitud de un partido político para que la Secretaría de Gobernación otorgara o negara el certificado en el cual constara el registro, o en su caso las causas por las cuales se le negaba el registro a dicho partido político. (Artículo 27).

Nuevas atribuciones al Consejo del Padrón Electoral (Artículo 54).- Las funciones encomendadas al Consejo del Padrón Electoral en la Ley de 1946, consistían en la división territorial en distritos; la formación del Padrón; de las listas electorales; así como su división y conservación. Dicho Consejo tenía autonomía administrativa y podía establecer las delegaciones y agencias foráneas necesarias.

Cuando se reformó esa ley en 1949, se le anexaron nuevas facultades dentro del Artículo 52, al Consejo del Padrón Electoral: las de establecer bases técnicas y procedimientos para el levantamiento, revisión y registro de altas y bajas del padrón electoral, así como el procedimiento adecuado para realizar el registro de electores o practicar su revisión en aquellos lugares que el mismo Consejo determinara, rendir informes y expedir constancias a los organismos electorales que lo solicitaran. Un punto muy importante fue el que contenía el precepto 53, al haber expresado que: es de interés público nacional el levantamiento, revisión y conservación del Padrón Electoral. Además dispuso que

la Secretaría de Gobernación y la de Economía proporcionaran al Consejo la información demográfica que tuvieran y pudiera servir para los fines del padrón.

El Artículo 54 señalaba quienes eran considerados auxiliares del Consejo:

Oficiales o encargados del Registro Civil;

Jueces de los civil y de lo penal; y la

Secretaría de Relaciones Exteriores.

Establecimiento del Padrón Electoral.- El contenido del Artículo 52 en su fracción II, estableció el Padrón Electoral en lugar del padrón de votantes, que la ley de 1946 manejaba en su Artículo 54, fracción II. Dicho padrón sería responsabilidad del Consejo del Padrón Electoral.¹¹¹

Integración de las Comisiones Locales.- Se determinó que las Comisiones Locales se integrarían por tres ciudadanos, en pleno uso de sus derechos cívicos - entre otros requisitos - y con 2 comisionados de partidos políticos. Además, que sus decisiones serían tomadas por mayoría de votos (Artículo 14). Con la reforma de 1949 se estableció cada cuando deberían de reunirse tales comisiones, indicando que lo harían cada 3 años, y que se integrarían por ciudadanos en pleno uso de sus derechos políticos (entre otros requisitos), y no cívicos como se manejaba en la Ley de 1946.

En 1946 se establecieron en el precepto 42, las obligaciones de los electores, entre las que se encontraba la de inscribirse en el padrón y listas electorales. Con la Reforma de 1949 de la Ley Electoral, concretamente en el precepto 40, se habló de la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el Padrón Electoral, especificando que para tal fin deberían concurrir a las oficinas, agencias o subagencias de su domicilio, que el Consejo del Padrón Electoral estableciera en la cabecera del municipio o delegación y en otras localidades que estimara convenientes; además de que dicha inscripción se determinaba como requisito indispensable para ejercitar el derecho del voto.

Casillas.- En los preceptos 71 y 72, de la Ley de 1946, se indicó que se debería nombrar previamente a los funcionarios de casillas, especificando que si a las 9:00 de la mañana no se presentaba el presidente, actuaría su suplente; y que

¹¹¹ *Ibid*, p 256.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

si después de media hora no se encontraba ninguno de los dos, la casilla sería instalada por un auxiliar del Comité Electoral Distrital respectivo, y si no hubiera auxiliar sería instalada por los representantes de los partidos. Quien podría instalar la casilla sería un auxiliar del Comité Distrital, y en caso de faltar éste se instalara por los representantes de los partidos y por los candidatos o sus representados.

En suma, con esta estructura normativa, se fundó lo que podríamos denominar el Federalismo Electoral con dos sistemas electorales: el primero, encargado de centralizar la organización de las elecciones federales en una entidad interna del Estado, y el segundo, dejó a las entidades federativas la organización de sus comicios a través de las llamadas Comisiones Estatales Electorales. Esta reforma excluyó a las fuerzas partidarias afianzadas en los territorios para prevenir una posible desestabilización del sistema político, y de esa manera promover la denominada nacionalización política.

En 1949 entre otras disposiciones, de la lectura de los preceptos 71 y 72, se desprende que se adelantó la hora de apertura de la casilla a las 8:00 de la mañana, especificando que una vez transcurridos 15 minutos, si no se encontraba presente alguno o algunos de los propietarios, podrían actuar los respectivos suplentes y si pasaba media hora y ninguno de los señalados se hubiese presentado, actuaban los miembros indicados anteriormente (Arts. 71 y 72).

El régimen de Miguel Alemán se caracterizó por un desarrollo sostenido en el contexto del sistema capitalista: el país se modernizó al estilo de los países desarrollados liberales.

Acota Blanquel que el país vivió uno de los grandes momentos de su crecimiento. Un viejo y legítimo anhelo de ser plenamente moderno pareció empezar a cumplirse en ese entonces para México al quedar inscrito en la lista de los países en franco desarrollo.

En un primer momento el alemanismo pareció tener razón. La acumulación de capital propiciada por la guerra y por una política de tolerancia indiscriminada hacia la inversión extranjera hizo posible un crecimiento espectacular de la economía mexicana. Pero sostener y sobre todo aumentar el ritmo de crecimiento de un país dependiente requería de alguien que, dentro de sus propias fronteras, pagara el progreso. Aquellos a quienes la Revolución había

señalado siempre como los destinatarios de la riqueza nacional, deberían aplicarse primero a crearla. Se frenó entonces la Reforma Agraria y los instrumentos legales que la garantizaban fueron desvirtuados.¹¹²

El alemanismo desarrolló el país y le dio legitimidad al régimen, pero a costa de abandonar los principios más caros de la Revolución. Dio origen a un modelo de desarrollo que se repitió durante los siguientes 20 años.

2.1.21 Ley Electoral Federal de 1951

Como resultado de la desértica elección de 1949, en la que se había relegado de la competencia a algunos partidos, se creó la Comisión Federal Electoral, que sustituía a la anterior con el objetivo de estimular de manera temporal el registro de nuevas instituciones políticas. Al mismo tiempo se agudizó la vigilancia de los procesos electorales y centralizó el método de cómputo de la elección en instituciones absolutamente controladas y supervisadas por el gobierno en turno.

Así, durante el gobierno del presidente Miguel Alemán, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 1951, la nueva Ley Electoral Federal con diversos rubros, que resultan de sumo interés:

Partidos políticos.- En sus preceptos: 29, 30 y 31 determinó los mismos requisitos que la Ley de 1946; sin embargo anexó que un notario debía de comprobar la identidad de los afiliados, por medio de testigos ajenos al partido (Artículo 31).¹¹³

El ordenamiento jurídico citado señaló la condición de los partidos políticos registrados, como auxiliares de los organismos electorales (Artículo 27).

Estableció un número no menor de 30,000 miembros en la República para que se pudiera constituir un partido; determinó en el Artículo 29 que cuando menos en las 2/3 partes de las entidades federativas deberían contar los partidos políticos con más de 1,000 asociados en cada una de ellas.

¹¹² Eduardo BLANQUEL, *Op. Cit.*, p. 155.

¹¹³ GARCIA OROZCO, *Op. Cit.*, p 262.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Comisión Federal Electoral.- Otro de los puntos importantes fue el relacionado con la modificación estructural y el nuevo nombre de lo que fuera la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

En cuanto a su nombre, la Comisión Federal de Vigilancia Electoral regulada en el precepto 8º de la Ley de 1946, se llamaría en adelante Comisión Federal Electoral y se integraría por el Secretario de Gobernación, un diputado, un senador y 3 representantes de los partidos más sobresalientes.

Por otra parte, se indicó que dentro de las diversas obligaciones que tendría la Comisión Federal Electoral, se encontraba la de vigilar el proceso electoral y se encargaría de la preparación y el desarrollo del proceso electoral. Lo anterior se desprende del contenido de los preceptos 8º y 9º.

Creación del Registro Nacional de Electores.- Con fundamento en el contenido del Artículo 45, deducimos que el Consejo del Padrón Electoral, regulado en el Artículo 49 de la Ley Electoral de 1946, se cambia de acuerdo al contenido del Artículo 45 de la Ley Electoral de 1951, por el de Registro Nacional de Electores, el cual tuvo autonomía propia y se encontraba sujeto a la Comisión Federal Electoral.

Prohibiciones a las comisiones y a los comités electorales.- Se prohibió a las Comisiones Locales Electorales y a los Comités Distritales Electorales la calificación de vicios e irregularidades dentro del proceso electoral; sólo harían constar esas situaciones en un acta (Artículo 113).

Aumento en el número de habitantes para la elección de diputados.- En 1951 nuestra Constitución nuevamente sufrió algunas modificaciones, reformas y adiciones fundamentales¹¹⁴; esto implicó en materia electoral al Artículo 52, en el cual se percibió un aumento en el número de habitantes para la elección de diputados; de 150,000 habitantes a 170,000, y la fracción de 65,000 habitantes a 80,000.

Calidad ciudadana de la mujer y su capacidad para votar y ser votada.- Uno de los hechos más relevantes de las reformas fundamentales en el Sistema electoral Mexicano se dio en el año de 1953. Durante el gobierno del Presidente

¹¹⁴ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1951.

Ruiz Cortines se publicaron en el Diario Oficial el 17 de octubre las reformas en materia electoral; en el precepto 34 se otorgó la calidad ciudadana a la mujer y a su capacidad para votar y ser votada en las elecciones dentro de los diversos niveles de gobierno; esta reforma constitucional fue muy importante a nivel nacional, toda vez que hasta antes de ésta la mujer ejercía ese derecho sólo a nivel municipal; con ello se logró establecer la igualdad jurídica-política de la mujer y el varón, y su incorporación en la vida política de nuestro país.

No reelección.- Se reguló la No Reelección de los presidentes municipales, de los regidores y síndicos, para el periodo inmediato, como propietarios, o suplentes, cuando sean propietarios (Artículo 115).

Integración de los partidos políticos.- Ese mismo año, durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, la Ley Electoral de 1951 fue reformada y su nuevo contenido publicado en el Diario Oficial de 7 de enero de 1954. En dicha reforma se estableció en el precepto 29 un aumento del número de afiliados de un partido a más de 2,500 asociados, por lo menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que la totalidad de sus miembros no fuera menor de 75,000.

Anteriormente a la reforma, se determinaba que era indispensable para la constitución de un partido político contar con más de 1,000 asociados, cuando menos de las 2/3 partes de las entidades federativas, siempre y cuando el número total de sus miembros en la República, no fuese menor de 30,000.

Registro de los partidos políticos.- Otro punto importante en esta materia, fue el establecimiento de un plazo de 120 días para que la Secretaría de Gobernación diera contestación a la solicitud de registro de un partido.

En 1963 fue modificado el contenido de diversos preceptos de nuestra Carta Magna¹¹⁵; de dicha reforma se desprenden diferentes rubros electorales.

La figura de diputado de partido.- Se estableció que la elección de diputados sería directa, de acuerdo con el Artículo 52 y que se complementarían con diputados de partido, apegándose en ambos casos a lo que establece la ley electoral, y en el 2do. caso se sujetaban a las reglas siguientes:

¹¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1963.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

1.- Todo partido político nacional, al obtener el 2.5% de la votación del país en la elección de diputados, tendrá derecho a que se le acrediten de sus candidatos, a 5 diputados, y 1 más, hasta 20 como máximo, por cada medio por ciento más de los votos obtenidos.

2.- Si logra la mayoría en 25 o más distritos electorales, no tendrían derecho a que se le acreditaran diputados de partidos, pero sí en caso de resultar triunfante con un número menor, siempre que cumpliera con los requisitos mencionados, tendría derecho a que se le reconocieran hasta 20 diputados sumados los electos por mayoría y por porcentaje.

3.- Los diputados de partidos serían acreditados bajo un orden riguroso, dependiendo del número decreciente de sufragios que hubieran obtenido con relación a los candidatos del mismo partido en el país.

4.- Podían acreditar diputados de partido los partidos políticos nacionales que hubieran logrado obtener su registro por lo menos un año antes de la elección.

Igualdad de derechos y obligaciones de los diputados.- Los diputados de mayoría y los de partido, tenían la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

Responsabilidad.- La reforma al Artículo 63 determinó la responsabilidad de diputados y senadores cuando no se presentaran a desempeñar sus cargos sin causa justificada y la responsabilidad de los partidos políticos nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acordaran que sus miembros electos no se presentaran a realizar sus funciones.

Como consecuencia de la reforma constitucional del 22 de junio de 1963, la Ley Electoral de 1951 fue nuevamente reformada y modificada a través de un decreto publicado durante el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos, bajo el rubro de Ley de Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal, publicado el 28 de diciembre de 1963. Este decreto introdujo las reformas constitucionales del 22 de julio de 1963, especial mención merecen:

1. *Sistema mixto.*- Con dichas reformas se determinó un sistema mixto cameral con la participación de los diputados de partido (Artículo 127).

2. *Los partidos políticos y los impuestos.*- Se anexó el Artículo 44 bis, el cual estableció la exención de impuestos para los partidos registrados legalmente, dentro de los siguientes rubros:

En timbres de los contratos de arrendamiento, compraventa y donación.

En rifas, sorteos y festivales cuya finalidad fuera obtener recursos para sus fines.

Por renta que causara utilidades gravables que resultaran de la enajenación de los inmuebles adquiridos por compraventa o donación para cumplir sus fines.

Por la venta de los impresos de los partidos políticos relacionados con sus programas, principios, estatutos, propaganda y por el uso de equipos y medios audiovisuales.

En 1969 a la Constitución General se le modificó¹¹⁶ el Artículo 34:

Se disminuyó la edad de 21 años y se estableció la ciudadanía a los 18 años, con lo que se les otorgó el derecho de voto activo a los jóvenes. Es pertinente resaltar que no se hizo mención al estado civil de las personas.

En 1970, durante el gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, nuevamente fue reformada¹¹⁷, e implicó:

Registro por fórmula.- Estableció que en el caso de candidatos a diputados y senadores, los partidos políticos los registrarían por fórmulas, cada una integrada por un candidato propietario y un candidato suplente.

Sustitución libre de los candidatos registrados.- Se dispuso en el precepto 67 que pasado el plazo para el registro de los candidatos, los partidos políticos podrían solicitar la sustitución de éstos ante la Comisión Federal Electoral.

Facultad del Congreso.- Durante 1971, ya en el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez, se reformó el Artículo 74 constitucional¹¹⁸, se facultó al Congreso para erigirse en Colegio Electoral y ejercer las atribuciones que la Ley señalaba relativas a la elección del Presidente de la República. Además, que dicha facultad también se ejercería respecto de las elecciones de ayuntamientos

¹¹⁶ Por decreto publicado el 22 de diciembre de 1969.

¹¹⁷ Reforma publicada el 29 de enero de 1970 en el Diario Oficial

¹¹⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1971.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

en los territorios, pudiendo suspender y destituir, en su caso, a los miembros de dichos ayuntamientos y designar sustitutos o juntas municipales.

Por otra parte, al adicionársele al Artículo 79, las fracciones VIII y IX, se facultaba a la Comisión Permanente para suspender provisionalmente a los elementos de los ayuntamientos de los territorios y designar a sus sustitutos, así como erigirse en Colegio Electoral, durante los recesos de la Cámara de Diputados, para poder calificar las elecciones municipales extraordinarias.

Un año después, 4 preceptos constitucionales fueron modificados¹¹⁹:

Aumentó el número de habitantes para elegir diputado.- Se determinó el cambio del número de habitantes que debería elegir a un diputado, aumentando de 200,000 habitantes a 250,000, y la fracción de habitantes aumentó de 100,000 a 125,000.

Disminución al sistema de diputación.- El Artículo 54 en su fracción I determinó una disminución del 2.5% de la votación total del país, al 1.5% en el sistema de diputación de partidos.

De igual forma ese mismo precepto estableció en su fracción II, y dentro del derecho con el que contaban los partidos políticos, de que se les acreditaran a sus candidatos, un aumento en el número de los mismos, de 20 a 25.

Nuevo número de distritos electorales.- Hubo un aumento en número de distritos de 20 a 25.

Nueva edad para ser diputado.- Se disminuyó la edad para ser diputado de 25 años a 21 (Artículo 55 f. II).

Se redujo la edad para poder ser senador, de 35 años a 30 (Artículo 58).

El régimen de Díaz Ordaz se caracterizó por un conservadurismo y un autoritarismo muy rígido que derivó en una intolerancia hacia la disidencia social o política y en 1968 produjo la represión contra el movimiento estudiantil, cuyos orígenes y dinámica no pudieron ser leídos desde un régimen que se había acostumbrado a escucharse a sí mismo.

¹¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.

2.1.22 Ley Federal Electoral de 1973

A partir de Echeverría se agudizó la costumbre de los nuevos gobiernos sexenales a deslindarse del gobierno previo. Si bien Ruiz Cortines se deslindó de la fastuosidad y el exhibicionismo de Alemán, no hubo una ruptura enérgica. De manera similar, Díaz Ordaz se distanció del gobierno alegre y dinámico de Adolfo López Mateos y ejerció el poder con mano dura pero de forma austera. Echeverría fue el primero que se deslindó públicamente del gobierno previo y el peso histórico de la responsabilidad por la matanza fue asumida por el presidente saliente: Díaz Ordaz.

Bajo el gobierno de Luis Echeverría, fue publicada en el Diario Oficial de 5 de enero de 1973 la Ley Federal Electoral de 1973¹²⁰. Con esta norma se estableció un régimen de partidos, en el que cada uno pudiera tener acceso al poder de acuerdo con el número de votos que recibiera. Entre sus disposiciones estaban:

Concepto de partido político.- Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política. Añade a este concepto la educación cívica (Artículo 17).

Contenido de los estatutos de los partidos políticos.- El Artículo 22, señalaba los elementos que deberían comprender los estatutos de los partidos políticos, y agregó tres rubros adicionales a los antes considerados. Específicamente los indicados en los incisos 3, 4 y 5:

1. Denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programas políticos.
2. Emblema que lo caracterizara y diferenciara de otros partidos; lo cual estaría exento de alusiones religiosas y raciales.
3. Los procedimientos de afiliación.
4. Derechos y obligaciones de sus miembros.
5. Sistema de elección interna para la renovación de sus cuadros dirigentes, así como para elegir a los candidatos que postularon dicho sistema.
6. Funciones, obligaciones y facultades de sus órganos, los cuales serán:

¹²⁰ GARCÍA OROZCO, *Óp. Cit.*, p 280 y ss.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Una Asamblea Nacional.

Comité Nacional que representara al partido.

Por lo menos un Comité en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la Federación.

Sanciones a los miembros que infringieron sus disposiciones internas.

Requisitos para registrar y constituir un partido político. - Se redujo el número de integrantes de un partido a 2,000 por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federativas, siempre que su totalidad de afiliados en todo el país no fuera menor de 65,000 (Artículo 23).

Obligación de los partidos. - Debían celebrar por lo menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario público, un juez, o un funcionario público, que certificara:

1. La exhibición de listas nominales de afiliados en la entidad correspondiente, clasificadas por municipios o delegaciones.
2. Que al acto por lo menos asistieran los 2,000 afiliados que se requerían y disponía en el Artículo 23, en su primera fracción, comprobando con base en las listas, su identidad y residencia por lo menos de un 5%.
3. Que entre los concurrentes se encontraran, afiliados avecindados, en por lo menos la mitad de los municipios o delegaciones, por lo menos 25 personas afiliadas por delegación o municipio.
4. Que se aprobaran los estatutos, la declaración de principios, y programas de acción de los partidos políticos.
5. Que para la asamblea nacional donde se constituía el partido político, se eligieran delegados propietarios y suplentes.
6. Haber celebrado una asamblea nacional constitutiva ante un notario público que certificara:

Que se presentaron todos los delegados propietarios y suplentes escogidos en las asambleas locales y se identificaran con sus respectivos certificados.

Que verificara la identidad y residencia de los delegados, mediante su credencial permanente de elector y un documento que fuese fehaciente.

Que hubiera sido aprobada su declaración de principios, su programa de acción y sus estatutos.

Registro de los partidos políticos.- Una vez formulada por los partidos políticos una declaración de los principios que sustente, elaborar con base en ellos su programa de acción, estatutos que normaran sus actividades y cumplieran con los requisitos señalados en el Artículo 22, podrían solicitar su registro como partido político nacional presentando para tal efecto a la Secretaría de Gobernación:

1. Los testimonios notariales, en los que conste la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos.
2. Las listas nominales de afiliados por entidad federativa y municipio o delegación.
3. Los certificados de las asambleas realizadas en las entidades federativas y las actas protocolizadas de la asamblea nacional constitutiva.

Una vez presentada la solicitud, en un plazo de 120 días naturales contados a partir de la presentación de la misma, la Secretaría resolvería lo conducente. Obtenido el registro, los partidos políticos nacionales tendrían personalidad jurídica y podrían adquirir inmuebles para sus oficinas.

La Secretaría de Gobernación informaría a la Comisión Federal Electoral de los registros que efectúe, suspenda o cancele (Artículo 24).

El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.- En el Artículo 39, fracción III, otorgó a los partidos políticos acceso a la radio y televisión por 10 minutos quincenales con cobertura nacional, para la difusión de sus tesis ideológicas en el período de campaña.

Término establecido para la Secretaria de Gobernación.- Se estableció la ampliación de 120 días para que la Secretaría de Gobernación resolviera en cuanto a la solicitud de registro de los partidos (Artículo 25).

Obligación y derecho de los partidos políticos de integrarse a la Comisión Federal Electoral.- Se estableció la obligación y derecho de dicho acto mediante un comisionado con voz y voto. Dicha integración también la podrían realizar ante las comisiones locales y los comités distritales electorales (Artículo 29).

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Prerrogativas de los partidos políticos.- A las prerrogativas previas se les sumó la de tener franquicias postales y telegráficas para cumplir sus funciones (Artículo 39).

Medios de comunicación.- Se permitió a los partidos políticos dentro del Artículo 39, el acceso a radio y televisión, gratuitamente, en los periodos electorales.

Propaganda.- La propaganda electoral se sometía a las reglas siguientes (Artículo 40):

1. Impedimento de expresiones escritas o verbales, contrarias a la moral o que provocaran desorden.
2. Se prohibió emplear signos o motivos religiosos y raciales.
3. No se permitía fijar la propaganda ni la inscripción de ésta en:

Los pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, aceras y cordones respectivos.

En las obras de artes o monumentos.

En edificios o locales de la Federación, de los estados o de los municipios.

En los edificios y obras particulares sin previo permiso.

Concepto de la Comisión Federal Electoral.- El precepto 42 lo contiene:

...es el organismo autónomo de carácter permanente, con personalidad propia, encargada de la coordinación, preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en toda la República, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

La Comisión Federal Electoral, se encontraba compuesta por los siguientes comisionados: uno del Poder Ejecutivo, que era el Secretario de Gobernación; dos del Poder Legislativo, un senador y un diputado designados por sus respectivas cámaras o por la Comisión Permanente en su caso; pero además se estableció la incorporación de un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales. Por cada uno de los comisionados habría un suplente.

Asambleas.- Se indicó que se deberían celebrar ante un notario público, un juez o funcionario similar que certificara las listas nominales de sus afiliados (Artículo 23).

Representantes de los partidos y el voto.- Se les incorporó nuevamente el voto a los representantes de los partidos.

Vigilancia.- Se dispuso en el precepto 3o que la misma correspondía al Estado, a los ciudadanos y a los partidos políticos.

Autonomía del Registro Nacional de Electores.- Se determinó en el Artículo 81 la autonomía administrativa del Registro Nacional de Electores.

Establecimiento de la división seccional.- Se implantó la división seccional como la demarcación territorial en que se dividen los distritos electorales para la recepción del sufragio. Cada sección comprendería un máximo de 3,000 electores y un mínimo de 100 (Artículo 98).

Sanciones.- Se establecieron multas de 10 a 300 pesos y/o prisión, hasta la suspensión de los derechos políticos (Artículo 188)

En el gobierno del Presidente José López Portillo se reformaron 17 Artículos constitucionales¹²¹:

A pesar de que todos los preceptos constitucionales reformados son básicos en materia electoral, es en los Artículos 60 y 97, donde se observan fundamentalmente las reformas constitucionales:

Partidos políticos.- El Artículo 41 estableció a los partidos políticos como entidades de interés público.

En materia de la Cámara de Diputados, el precepto 51 apuntó que se integraría por miembros de la Nación, electos cada 3 años y que además, por cada diputado propietario, se elegiría un suplente. Asimismo, el Artículo 52 especificó que sería integrada por 300 diputados electos mediante el principio de mayoría relativa, sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Concepto de distritos.- Se implantó el concepto de distritos electorales uninominales en el Artículo 53, al señalar que se realizaría una demarcación y división de población para contar con 300 distritos electorales.

¹²¹ Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Dispuso que en ningún caso la representación de un Estado pudiera ser menor de 2 diputados de mayoría y señaló la forma en la que se elegirían los 100 diputados según el principio de representación proporcional.

Diputados.- Desapareció la figura de los diputados de partido y se creó la de diputados de representación proporcional (Artículo 54 constitucional). Del contenido de ese Artículo se deduce que la elección de los 100 diputados de representación proporcional, tendría que someterse a las siguientes bases:

1. Cubrir los requisitos que los partidos deben reunir para obtener el registro de sus listas regionales.
2. Los partidos con derecho tendrán distribución de diputados electos, siempre que no hayan obtenido 60 o más constancias de mayoría o por lo menos cubran el 1.5% del total de la votación emitida.
3. Si cubrían los requerimientos de los puntos 1 y 2, por principio de representación proporcional, el número de diputados de su lista regional será de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos.
4. Los partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales que lograran 90 o más constancias de mayoría, se repartirían sólo el 50% de las curules que se asignaran por el principio de representación proporcional.

Requisitos para figurar en listas.- Indicó el Artículo 55, que para figurar en las listas de circunscripción era necesario ser originario de alguna entidad federativa que comprendiera la circunscripción o ser vecino de ella con residencia de más de 6 meses.

Procedimiento de elección de los miembros de las cámaras y la integración de un Colegio Electoral.- El precepto 60, estableció el procedimiento de la elección de los integrantes de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

Cada cámara calificaba las elecciones de sus miembros a través de un Colegio Electoral compuesto por 60 presuntos diputados, que de acuerdo con las constancias de mayoría de la Comisión Federal Electoral, hubieran obtenido mayor cantidad de votos y por 40 presuntos diputados que resultasen electos dentro de las circunscripciones plurinominales que lograran la votación más alta.

La facultad de la Suprema Corte de Justicia para practicar la averiguación de violaciones en los procesos electorales.- Se estableció en el Artículo 97, que la Suprema Corte de Justicia tiene la facultad de practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyan violaciones a procesos electorales.

Sistema de Diputados de Minoría.- Se introduce en el Artículo 115 constitucional, el Sistema de Diputados de Minoría en las legislaturas locales.

Se establece el Principio de Representación Proporcional a nivel municipal.- Dispuso el Artículo 115 la introducción del principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos de los municipios en donde la población fuera de 300,000 o más habitantes.

Podemos afirmar que los avances no fueron los deseados en el ámbito político, pues la reforma electoral de 1973 no produjo resultados significativos; las elecciones de diputados no mostraron ningún cambio relevante. Según las cifras oficiales, el abstencionismo llegó al 34%, y la mayoría de la Cámara la mantuvo el partido en el poder. Después de esta normativa viene la etapa que denominaremos del “Proceso Democratizador”.

2.1.23 Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 (LOPPE)

La reforma constitucional de 1977 sirvió de base para la expedición de una ley denominada Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales¹²², la cual abrogó la ley electoral de 1973. En ella se determinó la naturaleza y objeto de los partidos políticos, así como el establecimiento de un sistema electoral mixto predominantemente mayoritario. Se integró la Cámara de Diputados por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales, y 100 por el principio de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados en igualdad de condiciones.

¹²² Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1977.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Dicha Comisión se integraba por el Secretario de Gobernación, un representante por cada una de las cámaras, es decir, un diputado y un senador, un representante de cada partido político con registro y un notario público.

Los mencionados cambios en materia electoral y otros más se detallan en el contenido de los siguientes títulos y Artículos:

Sistema de representación proporcional.- En el precepto 3o se reemplazó el sistema mixto de diputados de partido por el de diputados de representación proporcional. Además se aumentó el número de diputados a 400; 300 de ellos electos según el principio de mayoría relativa y 100 por el de representación proporcional a través del sistema de listas regionales.

Concepto de partidos políticos nacionales.- Se estableció en el Artículo 20 el concepto de partido político al señalarse que: "...los partidos políticos nacionales son formas típicas de organización política. En el cumplimiento de sus funciones contribuyen a integrar la voluntad política del pueblo y mediante su actividad en los procesos electorales, coadyuvan a constituir la representación nacional."

Funciones de los partidos.- Previstas en el Artículo 20:

1. Propiciar la articulación y la participación democrática de los ciudadanos;
2. Promover la formación ideológica de sus militantes;
3. Coordinar acciones políticas conforme a principios y programas;
4. Estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanentes entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

Aumento del número de afiliados para constituir un partido.- El Artículo 27, al disponer el incremento del número de afiliados de un partido de 2,000 a 3,000 en cada una de las entidades federativas.

Registro.- Se mantiene para su registro el número de 65,000 afiliados en el país.

Las figuras del registro definitivo y registro condicionado.- Se establecen 2 clases de registros:

1. *Registro definitivo.* De acuerdo al Artículo 28, para poder obtener el registro definitivo los partidos tenían que cumplir con los requisitos que

se solicitaban para poder constituir un partido y además presentar a la Comisión Federal Electoral los documentos en los que constaran la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, las listas nominales de afiliados por entidad o por distritos electorales y las actas de las asambleas realizadas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de la asamblea nacional constitutiva.

2. *Registro condicionado.* Los requisitos para este registro eran:

Tener declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Que representara una corriente de opinión, expresión de la ideología política característica de algunas de las fuerzas sociales que componen la colectividad nacional. Para tal efecto servirían como documentos probatorios, las publicaciones periódicas, manifiestos, folletos u otros elementos de similar naturaleza.

Haber realizado una actividad política permanente durante los cuatro años anteriores a la solicitud del registro, demostrada mediante reuniones, congresos, asambleas u otros eventos políticos o bien haber funcionado como asociación política nacional un año antes de la convocatoria a que se refiere el Artículo 31 (Artículo 32).

Autoridad que resuelve sobre el registro.- La autoridad encargada de resolver sobre la solicitud del registro definitivo y condicionado era la Comisión Federal Electoral. En el caso del registro definitivo, resolvería en un plazo de 120 días y para el registro condicionado en un plazo de 45 días naturales contados a partir de la solicitud de registro (Artículo 33).

Organismos electorales.- Dentro del título segundo capítulo II, Artículo 76 se dispuso que el Estado y los partidos políticos son responsables de la preparación, desarrollo, y vigilancia del proceso electoral, integrando los organismos político-electorales:

Comisión Federal Electoral;
Comisiones Locales Electorales;
Comités Distritales Electorales, y
Mesas Directivas de Casillas

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Autonomía de la Comisión Federal Electoral.- La Comisión Federal Electoral es un organismo autónomo, de carácter permanente, que reside en el Distrito Federal (Artículo 77)

Nueva integración de la Comisión Federal Electoral.- Se le agregó a la composición de la Comisión un notario que tendría voz y voto, indicándose además que los comisionados de los partidos con registro condicionado solamente tendrían voz (Artículo 78).

Comité de vigilancia.- El Comité Técnico de Vigilancia adquiere facultades para vigilar la entrega pronta de las credenciales, la realización de un padrón eficaz, actualizada y completa y se crean órganos semejantes dentro de los comités locales electorales.

Recursos que se establecen.- Se establece el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia (Artículo 226). Se implantó el recurso de protesta, procedente contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas (Artículo 228); además se interponía ante la propia casilla o ante el comité distrital correspondiente.

Facultad del Comité Distrital.- Al comité se le facultó para declarar la nulidad de la votación de la casilla respectiva. (Artículo 228).

En el Diario Oficial de fecha 22 de abril de 1981, se publicó la reforma del Artículo 60 constitucional en su primer párrafo, en la cual se determinó cambiar el número de miembros del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados con 100 diputados, 40 de ellos electos en circunscripciones plurinominales y los 60 restantes electos en los distritos uninominales.

El día 6 de enero de 1982 (D.O.F.) se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto por el que se reformaron y adicionaron diversos Artículos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977. Cuatro años más tarde fue publicado en el Diario Oficial de fecha 15 de diciembre de 1986, el contenido de la reforma de los siguientes preceptos constitucionales: 52, 53, 54, 56, 60, 77 así como la reforma del Artículo 18 transitorio:

Aumento del número de diputados.- De acuerdo con el contenido del Artículo 52 de la Constitución, se aumentó a 200 el número de diputados electos mediante el principio de representación proporcional.

Las circunscripciones plurinominales.- El Artículo 53 constitucional, en su segundo párrafo, dispuso la constitución de 5 circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados electos por el principio de representación proporcional.

Aumento en el número de diputados.- Al ser reformado el Artículo 54 en su primer párrafo y en sus fracciones II, III, IV, de la Carta Magna se cambió el sistema representativo y se aumentó el número de diputados de 100 a 200. Entre otros rubros se modificó:

Derecho de los partidos políticos nacionales.- Los partidos políticos nacionales tendrían derecho a que se les atribuyeran diputados electos de acuerdo al principio de representación proporcional siempre y cuando alcanzaran el 1.5% de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y que no estuvieran en los siguientes supuestos (Artículo 54):

1. Que hubiera obtenido el 51% o más de la votación nacional, o hubiera obtenido menos de 51% de la votación nacional y que el número de sus constancias de mayoría relativa fuera igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

2. Asimismo encontramos establecidas en el mismo precepto constitucional las normas que se debían considerar para la asignación de curules:

Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados.

Si ningún partido logra el 51% de la votación nacional al partido con más constancias de mayoría sí se le asignarán diputados.

Se dispuso que en caso de un empate se decidiría por el partido que hubiera alcanzado el mayor número de votación.

Renovación de la Cámara de Senadores.- Se renovaría cada 3 años a la mitad de sus elementos y además señaló que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para el Distrito Federal y las legislaturas de los Estados,

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

declararía electo al senador que hubiera logrado mayoría de votos (Artículo 56 constitucional).

Integración del Colegio Electoral.- Se integraría con todos los presuntos diputados que lograran obtener constancia de la Comisión Federal Electoral y se integrarían a esta Comisión los senadores de la anterior legislatura que se encontraran en el ejercicio de su cargo (Artículo 60).

Las vacantes de la Cámara de Diputados.- Electos por el principio de representación proporcional, serían cubiertas por candidatos del mismo partido que continuarán en el orden de la lista regional (Artículo 77).

3. *El Código Federal Electoral.-* El 12 de febrero de 1987 entró en vigor el Código Federal Electoral, con el que los partidos políticos se vieron favorecidos al establecérsles derechos y prerrogativas. Diversos temas de gran importancia se manejaron desde la expedición del ordenamiento legal electoral indicado, entre los cuales se encontraron los que a continuación indicamos:

Nueva Integración de la Comisión Federal Electoral.- Se dispuso que se integrara con los comisionados de partidos en cantidad proporcional a la fuerza demostrada y se eliminó a los notarios la facultad de voz y voto.

Órganos de vigilancia.- Definió en primer término al Comité Técnico de Vigilancia, así como a las comisiones estatales y anexó los comités distritales de vigilancia como órganos del Registro Nacional de Electores. Por otra parte estableció nuevas atribuciones al Comité Técnico de Vigilancia.

Creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral. (TRICOEL).- Se suprimió la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia en materia electoral y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, con carácter administrativo y con autonomía plena para poder resolver los recursos de queja y apelación. La propia CFE reguló el funcionamiento y la organización del Tribunal.

Integración del TRICOEL.- Se estableció que se integraría por seis magistrados numerarios y dos supernumerarios nombrados por el Congreso de la Unión.

Institución de la Asamblea de Representantes.- Se instaló como un órgano de representación ciudadana de la Capital.

Obligaciones de los Partidos Políticos.- Una de las obligaciones de los partidos políticos, durante la contienda electoral consistía en proporcionar a los ciudadanos sus plataformas electorales.

Prerrogativas de los partidos políticos y los medios de comunicación.- Se asignaron diversas prerrogativas a los partidos nacionales: además de tener derecho a un tiempo mensual, se previó un programa especial con la participación de todos los partidos, para ser transmitido por radio y televisión 2 veces al mes.

Obligaciones de los partidos.- Una nueva obligación se les impuso: deberían presentar ante la Comisión de Radiodifusión los guiones técnicos para la producción de sus programas.

Financiamiento de partidos.- El Código Federal Electoral introdujo un título de régimen financiero de los partidos políticos nacionales, estableciendo un presupuesto para una campaña de diputados por mayoría relativa y otro para una campaña de senadores.

Credencial para votar.- El Código Federal Electoral previó que la credencial debería incluir la clave de elector, se anotarían los apellidos: paterno, materno y nombre(s). El domicilio, sexo, edad, huella digital, firma del ciudadano, año del registro y espacios necesarios para anotar el año y la elección. También se encontraría impresa la firma del Director General del Registro Nacional de Electores. Se eliminó la cuadruplicación de la credencial, pero se subrayó que en caso de extravío o maltrato de la credencial podría solicitarse su reposición, a más tardar el día 31 de julio del año de la elección federal ordinaria.

En el año de 1990 fueron reformados los Artículos constitucionales 5o, 35, 36, 41, 54, 60, 73 (publicado en el Diario Oficial de 6 de abril); los rubros más sobresalientes fueron:

Retribución por funciones electorales.- Al adicionársele el párrafo 4o al Artículo 5o se estableció que las actividades profesionales y permanentes en materia electoral serían retribuidas.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Los ciudadanos y los asuntos políticos.- Se reconoció el derecho con el que contamos los mexicanos para actuar en el campo político del país, ya que en el precepto 35 constitucional al reformarse en su fracción III, se establecieron las palabras "LIBRE" Y "PACÍFICAMENTE" para que los ciudadanos tomaran parte en los asuntos políticos.

Obligación ciudadana.- El Artículo 36 constitucional fue reformado, se impuso la obligación que todo ciudadano tiene de registrarse en el Registro Nacional de Ciudadanos. Se reemplazaron los padrones electorales por el Registro Nacional de Ciudadanos, como un servicio de interés público y cuya responsabilidad es de los ciudadanos así como del Estado. Esta reforma estableció la facultad del Estado para autorizar la expedición de un documento que acredite nuestra ciudadanía.

Creación de dos organismos electorales.- Se crearon el Tribunal Electoral y el Instituto Electoral que conducirá el proceso electoral.

Al Artículo 41 constitucional le fueron adicionados 6 párrafos. Se determinó la creación de un órgano jurisdiccional que sustituyó al Tribunal Contencioso Electoral: El Tribunal Electoral, el cual gozaría de autonomía para resolver controversias que en materia electoral se presentaran, así como para dictar resoluciones en la misma materia. Se estableció que contra las resoluciones del Tribunal Electoral no procedería ningún recurso.

Creación de un organismo público.- Se dispuso la creación de un organismo público cuya función era conducir el proceso electoral; dicho organismo fue dotado de personalidad y patrimonio propios además de ser autónomo en sus decisiones (Artículo 41).

Medios de impugnación.- El propio precepto 41 sentó las bases para establecer un Sistema de Medios de Impugnación, integrado por recursos jurisdiccionales y administrativos, cuya finalidad era garantizar que todos los actos y todas las resoluciones que realizaran y dictaran los organismos electorales estuvieran sujetos al primordial principio de legalidad.

Diputados.- El Artículo 54 al ser reformado en su párrafo primero y sus fracciones I, II, III, y IV, estableció en esta última, específicamente en su inciso c), el número de 2 diputados por el principio de representación proporcional.

Colegio Electoral.- El Artículo 60 fue reformado en sus párrafos primero, segundo y cuarto, además de anexársele 2 más. Derivado de dicha reforma 100 diputados presuntos propietarios integrarían el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Modificaciones de las resoluciones de Tribunal Electoral.- Las resoluciones que fueran dictadas por el Tribunal Electoral, con posterioridad a la jornada electoral, podían ser revisadas y en su caso, podrían ser modificadas por las dos terceras partes de los integrantes de los Colegios Electorales del Congreso de la Unión.

2.1.24. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Este ordenamiento fue producto de la dinámica de cambios legislativos en la materia que habían sido considerados inicuos y poco gratos, pues se consideraba que el sistema político estaba carente de un modelo jurídico concluyente que respondiera a las expectativas democráticas y a las necesidades de todos los partidos existentes en ese momento.

Desde el inicio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari se lanzó una convocatoria para realizar compromisos entre el Ejecutivo Federal y los partidos políticos nacionales a fin de concretarlos con reformas legales que permitieran una verdadera pluralidad política.

Las reformas constitucionales de 1990 permitieron la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)¹²³, con el cual se creó al Instituto Federal Electoral, se estableció la creación de un nuevo padrón electoral y el origen del Registro Nacional de Ciudadanos, que se regía por esta ley, además reglamentó las reformas constitucionales de ese año y abordó temas como:

¹²³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Se sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral por el Tribunal Federal Electoral.- El establecimiento del TFE representó un gran avance en el ámbito electoral mexicano, toda vez que se creó como un órgano jurisdiccional autónomo en dicha materia, al que le correspondió imponer sanciones, sustentar y resolver los recursos de inconformidad y apelación.

Los miembros de las mesas directivas.- Serían elegidos por sorteo de entre los ciudadanos que aparecieran en las listas nominales.

La sustitución de la Comisión Federal Electoral por el IFE.- Se sustituyó a la Comisión Federal Electoral, por el Instituto Federal Electoral (IFE), de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios: depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (Artículos 68, 69, 70, 71).

Estructura del IFE.- En cuanto a la estructura del IFE, ésta comprendía 32 delegaciones, una en cada entidad federativa; 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal, además de oficinas municipales en los lugares en los que la Junta General Ejecutiva determinara.

Órganos centrales del IFE.- Se estableció que el IFE contaría con 3 órganos centrales: Un Consejo General (órgano superior de dirección, integrado por el Secretario de Gobernación, 4 representantes del Poder Legislativo, 2 por cada una de las Cámaras, representantes de los partidos políticos y 6 consejeros magistrados); una Dirección General así como una Junta General Ejecutiva.

Establecimiento de la elaboración de un catálogo general de electores.-

Se determinó la elaboración de un catálogo general de electores, según la técnica censal en todo el país. Dicho Catálogo era la base del Padrón, al que deberían inscribirse todos los ciudadanos que así lo desearan, para poder ejercer sus derechos electorales. El Padrón Electoral sirve de base para la elaboración de credenciales para votar y las listas electorales. (Artículo 141)

Apareció nuevamente el registro condicionado.- Con el COFIPE se logró la presencia de diversas organizaciones partidistas. (Artículo 22)

Los partidos políticos y los medios de comunicación.- El COFIPE dispuso un incremento en los tiempos oficiales de radio y televisión durante los periodos electorales de acuerdo a su fuerza.

Financiamiento.- Se otorgó el financiamiento público tomando en cuenta los criterios siguientes:

1. Actividad electoral;
2. Por actividades generales de los partidos como entidades de interés público;
3. Por subrogación del Estado de las contribuciones que los diputados y senadores habrían de aportar al sostenimiento de sus partidos; y
4. Actividades específicas como entidades de interés público, que impliquen educación y capacitación políticas, investigaciones socioeconómicas, políticas así como tareas editoriales.

Medios de impugnación.- Los recursos que reglamentó el COFIPE fueron los de: Aclaración, revisión, apelación e inconformidad (Artículos 294 y 295).

Asamblea de representantes.- Se dispuso la regulación de la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en los siguientes términos:

1. La Asamblea se integrará por 66 representantes electos en votación directa y secreta de los ciudadanos que residan en el Distrito Federal.
2. El derecho de elegir representantes a la asamblea corresponde a los ciudadanos residentes en el Distrito Federal.
3. Es obligación de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal desempeñar el cargo de miembros de la Asamblea para el que sean electos.
4. La demarcación de los 40 distritos electorales uninominales para la elección de los miembros de la Asamblea, será la misma en que se divide el territorio del Distrito Federal para la elección de los diputados federales al Congreso de la Unión, electos por el principio de mayoría relativa.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

5. En el caso en que el número de diputados federales indicado en el punto anterior no coincidiera con el número de representantes, el Consejo General de Instituto Federal Electoral, hará la revisión correspondiente.
6. Para la elección de los 26 representantes de la Asamblea por el principio de representación proporcional, se constituye una circunscripción plurinominal que será el territorio del Distrito Federal.

Disposiciones penales aplicables al proceso electoral.- El título vigésimo cuarto del COFIPE (del Artículo 401, al 410), trata lo referente a la limpieza del proceso electoral, tipificando delitos y penas en que los funcionarios electorales, partidarios, ciudadanos, servidores públicos y los ministros de culto pueden incurrir:

“Delitos Electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos.-”

Posteriormente, mediante decreto publicado el 3 de enero de 1991, son reformados dentro del COFIPE, los siguientes Artículos: 13 en su primer párrafo y se adiciona con un inciso c), recorriéndose el anterior inciso c) para quedar como el inciso d); así como los Artículos 15 y 127 ambos en su párrafo primero, y el Artículo 366 se le adiciona un inciso c):

Constancias de asignación.- El reformado párrafo I del Artículo 13 dispuso que el otorgamiento de constancias de asignación conforme al principio de representación proporcional, de conformidad con la fracción III y en los casos comprendidos en la fracción IV, ambas del Artículo 54 de la Constitución, se realizaría en los siguientes términos:

1. Si ningún partido político obtuviera por lo menos el 35 % de la votación nacional emitida y ninguno alcanzara 251 o más constancias de mayoría relativa, a cada partido político le serán otorgados de las listas regionales el número de diputados que requiera, para que el total de miembros con que cuente en la Cámara corresponda al porcentaje de votos que obtuvo.
2. Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules;

adicionalmente, le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual obtenido por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%.

3. Al partido político que haya obtenido 251 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente o más de 35% y hasta menos del 60% de la votación nacional emitida, le serán asignados dos diputados adicionales de las listas regionales por cada punto porcentual de votación que hubiera alcanzado por encima del 35%. En este supuesto, el número total de diputados por ambos principios no podrá ser superior a la cantidad que resulte de sumar a 251, el número de diputados adicionales de las listas regionales que se le asignen por los puntos porcentuales de votación obtenida por encima del 35%.
4. Al partido político cuya votación sea equivalente al 60% más de la votación nacional emitida y menor del 70% y cuyas constancias de mayoría relativa no representen su porcentaje de votación, le serán asignados de las listas regionales el número de diputados necesarios para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios sea igual al porcentaje de votos que obtuvo.

Distribución de curules.- El párrafo I del Artículo 15 estableció que para la distribución de curules de representación proporcional, al partido político que se encontrara en alguno de los supuestos previstos por los incisos b), c) o d) del Artículo 13 del COFIPE, se procedería a actuar conforme a lo establecido en el precepto 14. Se establecieron los siguientes supuestos:

1. Que un partido político obtuviera el mayor número de constancias de mayoría relativa y que la votación nacional emitida a su favor fuera equivalente al 35%.
2. Que obtenga 251 o más constancias de mayoría relativa y que la votación nacional emitida a su favor sea equivalente o más de 35%, y hasta menos del 60%.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

3. Que alcance el 60 % de la votación nacional emitida o más, e inferior al 70%, y cuyas constancias de mayoría relativa no representen su porcentaje de votación.

Es decir que en cualesquiera de las hipótesis, la fórmula de asignación consignada para el partido mayoritario consistiría en determinar el número de curules por ambos principios que le correspondieran, para que el total de miembros con que contara en la Cámara fuera igual a su porcentaje de votos. Y posteriormente, deducir del total de curules que le correspondiera, las que fueron obtenidas por mayoría relativa, a fin de considerar las demás como de representación proporcional.

Ausencia de representante propietario de un partido sin causa justificada.- El precepto 127 en su párrafo I, dispuso que cuando el representante propietario de un partido y en su caso el suplente, no asistan sin causa justificada por tres veces consecutivas a las sesiones del Consejo del Instituto ante el cual se encuentren acreditados, el partido político dejará de formar parte del mismo durante el proceso electoral de que se trate. A la primera falta se requerirá al representante para que concurra la sesión y se dará aviso al partido político a fin de que compela a asistir a su representante.

El contenido del reformado Artículo 366 señaló en su inciso c) que “al partido que obtenga 34 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente al 30% y hasta 66% de la votación, le será asignado de su lista, un representante adicional por cada cuatro puntos porcentuales de votación que hubiera alcanzado por encima del 30%”. Asimismo dispuso que en este supuesto, el número total de representantes por ambos principios no podía ser superior a la cantidad que resultara de sumar a 34, el número de asambleístas adicionales de su lista que se le asignaran por cada cuatro puntos porcentuales obtenidos por encima del 30%.

Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral.- El Reglamento Interior del Tribunal Federal Electoral¹²⁴ fue elaborado por la Sala Central del mismo, con fundamento en el inciso f) del primer párrafo del Artículo 266 del COFIPE.

¹²⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1991.

En 1992, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se le adicionaron los Artículos decimoséptimo y decimoctavo transitorios¹²⁵, y los cuales contienen reglas que se tomarían en cuenta en las elecciones federales de 1994:

ARTÍCULO DECIMOSÉPTIMO.- Para las elecciones federales a celebrarse a partir de 1994, se estará a lo siguiente:

- I. Se expedirá una nueva Credencial para Votar con Fotografía. Para el efecto deberá realizarse una actualización y depuración integral del Padrón Electoral, cuyos procedimientos técnicos, así como la forma de participación de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de estas actividades, serán adoptados por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
- II. En las nuevas credenciales se podrá omitir el número de las demarcaciones distritales, con el propósito de hacer posible, a partir del seccionamiento, su utilización en los procesos electorales ulteriores. Las secciones electorales se numerarán progresivamente por cada entidad federativa.

ARTÍCULO DECIMOCTAVO.- Para las elecciones federales a celebrarse en el año de 1994, se aplicarán las reglas que a continuación se indican:

- I. Se establece la obligación de los ciudadanos de acudir a los módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su nueva Credencial para Votar con Fotografía, debiendo identificarse de acuerdo a los medios que para sufragar precisa el Artículo 217 del presente Código o por los procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia. La constancia de entrega de la credencial con la referencia de los medios identificatorios, quedará en el expediente del ciudadano.
- II. Para el efecto se llevará a cabo una amplia campaña de comunicación a fin de convocar y orientar a los ciudadanos.
- III. Conforme al calendario de actividades previstas en el Código, se elaborará cada una de las listas nominales, tanto para su revisión como para su

¹²⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1992.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

entrega a los Consejos Locales, con dos apartados: 1) Con los ciudadanos que hubieran obtenido su Nueva Credencial para Votar con Fotografía hasta el cierre de la inscripción en el Padrón que concluye el 28 de febrero de 1994; y 2) Con los nombres de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral que no hayan obtenido su nueva Credencial para Votar con Fotografía.

- IV. Además de cumplir con lo dispuesto por el Artículo 156 de esta Ley, las listas nominales se exhibirán en los módulos.
- V. Los ciudadanos podrán obtener en los módulos su nueva Credencial para Votar con Fotografía hasta el 17 de julio de 1994, siempre y cuando estén inscritos en el Padrón Electoral.
- VI. Para los efectos del párrafo 1 del Artículo 217 de este Código, sólo podrán emitir su voto los ciudadanos que, habiendo obtenido su Nueva Credencial para Votar con Fotografía, la exhiban el día de la jornada electoral, y aparezcan en cualquiera de los dos apartados de la lista nominal.
- VII. La reforma constitucional de 1993, publicada en el Diario Oficial de 3 de septiembre de 1993 comprendió el contenido de los preceptos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 82, y 100:

Financiamiento.- El financiamiento de los partidos políticos y sus campañas serán regulados en la Ley. (Artículo 41)

Autoridad máxima jurisdiccional electoral.- El Tribunal Federal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional electoral.

Diputaciones.- El Artículo 54, establecía las bases para la adjudicación de diputaciones, además de que señalaba que ningún partido que tuviera 60% o menos de la votación nacional podría contar con más de 300 diputados.

Nuevo número de senadores.- Por su parte el Artículo 56 al ser reformado en su totalidad y anexársele un último párrafo, reguló lo relativo al nuevo número de senadores por cada Estado y el Distrito Federal además de que dispuso que por cada entidad federativa, los partidos políticos deberían registrar una lista con tres candidatos. Lo anterior, al disponer que para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y el Distrito Federal se elegirían cuatro senadores, de los cuales tres

serían electos de acuerdo al principio de votación mayoritaria relativa y uno sería designado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiera ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratara.

La Cámara de Senadores.- La cual se renovarían en su totalidad, mediante elección directa cada seis años.

Facultad del IFE para declarar la validez de las elecciones y la creación de una segunda sala.

El IFE tiene la facultad para declarar la validez de las elecciones de los diputados y senadores, además de otorgar las constancias y la asignación de los mismos. Asimismo estas acciones podrían ser impugnadas ante las salas del propio TFE y las resoluciones de las salas podrían ser revisadas por la sala de segunda instancia del IFE, los fallos de dicha sala serían definitivos e inapelables (Artículo 60).

Desaparecieron los Colegios Electorales para calificar las elecciones de diputados y senadores, y se facultó a la Cámara de Diputados para calificar a través del Colegio Electoral la elección presidencial.

Al ser reformado el contenido del precepto 74 en su fracción I, se facultó a la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente la República y cuya resolución sería definitiva e inatacable, es decir, que la calificación de elecciones comprendía 2 momentos; uno ante el Consejo General, consejos locales y consejos distritales, que es un momento administrativo y el segundo momento es jurisdiccional, por realizarse ante las salas de 1a y 2a instancia del TFE.

Requisitos para ser Presidente.- El contenido del precepto 82, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 1o de julio de 1994, el cual en su fracción I dispuso la desaparición de un requisito para ser Presidente de la República; que fue el de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, y dispuso la nueva reforma que entró en vigor el 31 de diciembre de 1999. El texto es: "ser ciudadano,

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos, hijo de padres mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años”.

En el Diario Oficial de la Federación de 24 de septiembre de 1993, se publicaron las reformas de más de 170 Artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el Diario Oficial de 15 de agosto de 1990. El día 25 de octubre de 1993, fueron publicadas en el Diario Oficial las reformas de diversos preceptos constitucionales; especial mención merece el 122:

El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta constitución.

I. Corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que se determinarán:

La distribución de los Poderes de la Unión en materias del Distrito Federal, y de los órganos de gobierno del Distrito Federal, según lo dispone esta Constitución.

Las bases para la organización y facultades de los órganos locales de gobierno del Distrito Federal, que serán:

1. La Asamblea de Representantes;
2. El Jefe del Distrito Federal, y
3. El Tribunal Superior de Justicia.

Los derechos y obligaciones de carácter público de los habitantes del Distrito Federal;

Las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre los órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales, y un Consejo Ciudadano.

Las bases para la integración, por medio de elección directa en cada demarcación territorial, de un consejo de ciudadanos para su intervención en la gestión, supervisión, evaluación y, en su caso, consulta o aprobación, de aquellos programas de administración pública del Distrito Federal que para las

demarcaciones determinarían las leyes correspondientes. La Ley estableció la participación de los partidos políticos con registro nacional en el proceso de integración de los consejos ciudadanos.

VIII. La Asamblea de Representantes del Distrito Federal, se integró por 40 representantes electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 26 representantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal. Sólo podían participar en la elección los partidos políticos con registro nacional. La demarcación de los distritos la determinó la ley.

Los representantes de la Asamblea del Distrito Federal serían electos cada tres años y por cada propietario se elegiría un suplente, las vacantes de los representantes serían cubiertas en los términos que la fracción IV del Artículo 77 que la Constitución establecía para la Cámara de Diputados.

La elección de los representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetó a las siguientes bases y a lo que en particular dispuso la ley:

- a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, debía acreditar que participaba con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal.
- b) Todo partido político que alcanzara por lo menos 1.5% del total de la votación emitida, tendría derecho a que le fueran atribuidos representantes según el principio de representación proporcional, y
- c) Al partido político que cumpliera con lo dispuesto por los dos incisos anteriores, le serían asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecería la fórmula para su asignación.

Además, al hacer ésta, se seguiría el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente. Para el otorgamiento de las constancias de asignación, se observaron las siguientes reglas:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- a) Ningún partido político podía contar con más del 63% del total de representantes electos mediante ambos principios, y
- b) Al partido político que obtuviera por sí mismo el mayor número de constancia de mayoría, y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal, le sería otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

En lo relativo a la organización de las elecciones, la declaración de validez de las mismas, el otorgamiento de constancias de mayoría, así como para el contencioso electoral de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se estaría a lo que disponían los Artículos 41 y 60 de la Constitución, especificando, que:

“...VI.- El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, diputados federales o senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político que por sí mismo obtuviera el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes.

- El nombramiento sería sometido a la ratificación de dicho órgano, que contaría con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentaría a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado haría directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal;

En el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se reformaron diversos Artículos del COFIPE¹²⁶:

En las elecciones de los miembros de la Asamblea se aplicarían, en lo conducente, las normas que regulaban la contratación comercial de tiempos en

¹²⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1993.

radio y televisión que establecía el Código para la elección de diputados federales. (Artículo 344)

El mismo Artículo dispuso que las Juntas Distritales Ejecutivas correspondientes determinarían los topes de los gastos de campaña para cada uno de los Distritos Electorales Uninominales en que hubiera de elegirse un representante de la Asamblea del Distrito Federal, aplicando en lo conducente las reformas que sobre la materia establecía el propio Código para las elecciones de diputados federales.

El nuevo primer párrafo del Artículo 352 señaló que los órganos del Instituto Federal Electoral tenían a su cargo la organización del proceso de las elecciones federales en el Distrito Federal y que atenderían, en su caso, simultáneamente y en los términos de este Código, lo relativo al proceso para la elección de los miembros de la Asamblea.

Las nuevas disposiciones de los incisos a y b del Artículo 354 establecieron que el término para el registro de candidatos en el año de la elección sería: para los miembros de la Asamblea electos por principio de Mayoría relativa, del 1o al 15 de abril, y para los miembros de la Asamblea electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril.

Representantes de los partidos políticos.- Se señaló en el Artículo 355, que en su caso, los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas y generales en los distritos, acreditados y registrados para las elecciones federales, ejercerían la función de representantes en las elecciones de miembros de la Asamblea, con los mismos derechos, obligaciones y responsabilidades que les atribuía el Código.

El Consejo General y el acta de jornada, de escrutinio y cómputo.- Además, el precepto 355 indicó que el Consejo General aprobaría los modelos de acta de la jornada electoral y de acta de escrutinio y cómputo. Así como el modelo de boleta para dicha elección.

Cómputo distrital de los miembros de la Asamblea.- El Artículo 361 estableció en su primer punto que concluidos los cómputos distritales de las elecciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y conforme a las reglas establecidas

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

para ello en este Código, los Consejos Distritales Electorales procederían al cómputo distrital de los miembros de la Asamblea, en los términos de los Artículos 247 y 248 de este Código.

Declaración de validez y el otorgamiento de constancias.- El Artículo 366 determinó que la declaración de validez y el otorgamiento de constancia de asignación conforme al principio de representación proporcional, se realizarían en los términos de la fracción III del Artículo 122 constitucional, a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, y una vez resueltos los recursos que en su caso se hubieren interpuesto, de acuerdo con las disposiciones del libro séptimo del Código.

Las resoluciones de las salas del Tribunal Federal Electoral.- De acuerdo al contenido del Artículo 372, las resoluciones de las Salas del Tribunal Federal Electoral serían notificadas de la siguiente forma:

Las recaídas a los recursos de inconformidad:

Al partido político que interpusiera el recurso y a los terceros interesados conforme al contenido del Artículo 310 del propio Código.

Al Consejo Local del Distrito Federal, la notificación se haría por oficio acompañado de copia certificada del expediente y de la resolución, a más tardar dentro de 48 horas siguientes a la que se dictara la resolución.

Y cuando no se hubiere interpuesto el recurso de reconsideración a la Oficialía Mayor de la Asamblea de Representantes, a más tardar dentro de las 48 horas siguientes en que venciera el plazo para su interposición.

a) Las resoluciones a los recursos de reconsideración:

A los partidos políticos y terceros interesados de conformidad con el inciso a) del párrafo 2 del Artículo 310 de este Código.

Al Consejo Local del Distrito Federal, a más tardar el día siguiente al en que se dictó la resolución.

A la Oficialía Mayor de la Asamblea de Representantes, a más tardar el día siguiente en que se dictó la resolución.

Todos los recursos de inconformidad que se interpusieran en contra de las elecciones de representantes a la Asamblea del Distrito Federal deberían ser resueltos a más tardar el 19 de agosto del año de la elección.

Asimismo, todos los recursos de reconsideración que se interpusieran en contra de las resoluciones que recayeran a los recursos de inconformidad en la elección de representantes de la Asamblea del Distrito Federal deberían ser resueltos a más tardar el 3 de septiembre del año de la elección.

Todos los recursos de reconsideración que se interpusieran en contra de la asignación, que según el principio de representación proporcional realizara el Consejo Local del Distrito Federal, deberían ser resueltos a más tardar el 13 de septiembre del año de la elección.

En el año de 1994 fueron reformadas y adicionadas diversas fracciones de los Artículos 402, 404, 405, 407, 409, 411, 412, y 413 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.¹²⁷

El Título Vigésimo Cuarto del ordenamiento legal citado se denomina: "Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos", en donde el Artículo 401 señaló las definiciones de: funcionarios electorales, funcionarios partidistas, así como la de documentos públicos electorales.

Funcionarios electorales.- Quienes en los términos de la legislación electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales.

Funcionarios partidistas.- Los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales los propios partidos otorgaran representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral.

Documentos públicos electorales.- Son las actas oficiales de instalación de casillas, del escrutinio y cómputo de las mesas directivas de casilla, las de los

¹²⁷ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de marzo de 1994.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

cómputos distritales y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral. (Conceptos ya señalados cuando entró en vigor el referido Código el 15 de agosto de 1990).

La reforma al Código Penal se da concretamente en materia electoral, en sus Artículos 402, 404, 405, 407, 409, 410 y se adicionan los Artículos 411, 412, y 413.

Penas.- Se dispuso que por la comisión de cualesquiera de los delitos comprendidos en el mismo capítulo se podría imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de 1 a 5 años y, en su caso, la destitución del cargo.

Delitos electorales.- Por su parte el Artículo 403, indicó que se impondrían de 10 a 100 días de multa y prisión de 6 a 3 años, a quien votara a sabiendas de que no cumplía con los requisitos de ley; votara más de una vez en la misma elección; hiciera proselitismo o presionara a los electores el día de la jornada electoral; obstaculizara o interfiriera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio o del cómputo; recogiera sin causa prevista por la ley, credenciales de elector de los ciudadanos; solicitara votos por paga, dádiva o promesa; violara de cualquier manera el secreto del voto; votara o pretendiera votar con una credencial de la que no fuera titular; organizara la reunión y traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto; introdujera o sustrajera de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruyera o alterara boletas o documentos electorales; obtuviera o solicitara declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto; impidiera en forma violenta la instalación de una casilla.

Ministros de cultos religiosos.- Se impondrían hasta 500 días de multa a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio en el desarrollo de actos de su ministerio, indujeran al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido, o a la abstención (Artículo 400).

Multas y prisión de funcionarios electorales.- El Artículo 405 reformado en 1994, estableció que se impondrían de 50 a 200 días de multa y prisión de 2 a 6 años al funcionario electoral que alterara los resultados electorales, sustrajera o destruyera boletas o documentos electorales; instalara, abriera o cerrara dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la

materia, la instalara en lugar distinto al legalmente señalado, o impidiera su instalación, al que expulsara de la casilla electoral sin causa justificada a representante de un partido político o coartara los derechos que la ley le concediera; conociendo la existencia de condiciones o actividades que atentaran contra la libertad y el secreto del voto, no tomara las medidas conducentes para que lo cesaran; permitiera o tolerara a sabiendas que un ciudadano emitiera su voto cuando no cumplía con los requisitos de ley o que se introdujeran en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales o propalara dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de los resultados.

De la reforma de la fracción V, del Artículo 406 se desprendió que se impondrían de 100 a 200 días de multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista que propalara dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Servidores públicos.- El Artículo 407 dispuso multa de 200 a 400 días y prisión de 1 a 9 años al servidor público que obligara a sus subordinados a emitir sus votos en favor de un partido o candidato; condicionara la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; o destinara fondos, bienes o servicios que tuviera a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por el delito de peculado, o proporcionara ese apoyo a través de sus subordinados usando del tiempo correspondiente a sus labores para que éstos prestaran servicio a un partido político o candidato. En la comisión de este delito se contaría con el beneficio de la libertad provisional.

Por otra parte, al reformarse la fracción I del Artículo 409, se determinó multa de 20 a 100 días y prisión de 3 meses a 5 años a quien proporcionara documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acreditara la ciudadanía y alterase en cualquier forma, sustituyera, destruyera o hiciera un uso indebido del documento que acreditara la ciudadanía

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

que en los términos de la ley de la materia, expidiera el Registro Nacional de Ciudadanos.

El Artículo 411 estableció una multa de 70 a 200 días y prisión de 3 a 7 años a quien participara en la alteración del Registro de Electores, el Padrón Electoral y los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales.

El nuevo precepto 412 estableció prisión de 2 a 9 años a los funcionarios partidistas o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aprovecharan ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del Artículo 407 de este Código. En la Comisión de este delito no se contemplaba el beneficio de la libertad provisional.

Por último, al ser adicionado en la legislación penal el Artículo 413, se desprendió de su lectura que los responsables de los delitos contenidos en el capítulo mencionado, por haber acordado o haber preparado su realización en los términos de la fracción I del Artículo 13 del Código Penal no podrían gozar del beneficio de la libertad provisional.

Durante el año de 1994 al ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 19 de abril, las reformas de los párrafos: octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del precepto 41 constitucional, encontramos rubros como:

Autonomía.- En el párrafo octavo del Artículo 41 se estableció que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, con la participación de los ciudadanos. De dicha disposición deducimos que se le anexa a ese organismo estatal una pretendida autonomía.

Integración del organismo autónomo.- Se estableció que el organismo público citado en el precepto 41, contaría con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y además con un órgano de vigilancia que se integraría mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

Estructura del organismo autónomo.- Se determinó que la autoridad (órgano superior de dirección) de dicho organismo se encontraría integrado por consejeros, consejeros ciudadanos designados por el poder Legislativo y el

Ejecutivo, y por representantes de los partidos. Se observa que se reemplaza el término Consejero Magistrado por el de Consejero Ciudadano.

Se elimina uno de los principios rectores de las actividades electorales y se adhiere otro. Dentro del contenido del párrafo octavo se indicaron nuevamente los ya establecidos principios bajo los cuales se realizaría el ejercicio de la función estatal, consistente en la organización de las elecciones federales, de cuyo nuevo contenido se dedujo la eliminación del principio de profesionalismo y se anexó el principio de independencia.

Posteriormente a la reforma constitucional de 1994, el COFIPE también presentó reformas en varios de sus Artículos, de los que señalaremos a continuación parte del contenido de algunos de ellos, para comprender rubros de gran importancia en materia electoral, tales como los siguientes:

Observadores nacionales.- El Artículo 5º en su punto 3, estableció el derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos, consistente en participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral. Otra novedad es la consistente en el reemplazo del concepto de ‘actividades electorales durante la jornada electoral’ por el de ‘actos de preparación y desarrollo del proceso electoral’.

Acreditación.- El mismo Artículo en su inciso c, estableció que los observadores podían solicitar la acreditación en forma personal o a través de la agrupación a la que pertenecieran, ante la Junta Local o Distrital las cuales darían cuenta de dichas solicitudes a los Consejos correspondientes.

Cursos de preparación.- La fracción IV antes de la reforma, señalaba la asistencia a los cursos de preparación o información que determinaba la autoridad electoral y al reformarse estableció en su precepto 5º la obligación de los ciudadanos mexicanos que desearan ser observadores y que además se les acreditara ante la autoridad, la obligación de asistir a dichos cursos que impartiera el IFE o las organizaciones de observadores electores.

El inciso J, determinaba anteriormente que los observadores presentaban ante la autoridad electoral un informe sobre "el desarrollo de la jornada electoral".

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Con la reforma, se dispuso que rindieran un informe de "sus actividades" sobre el desarrollo de la jornada.

Requisitos para ser diputado o senador federal.- El Artículo 7 trató sobre los requisitos para ser diputado federal o senador, junto con los indicados en sus Artículos 55 y 58, pero en su inciso e, estableció que para ser diputado o senador se eliminaba el hecho de no ser Consejero Magistrado y quedó sólo como requisito no ser Consejero Ciudadano. También se eliminó el término de 1 año para separarse del ejercicio de sus funciones.

Por su parte, el Artículo 8º, señaló en su punto 2, que los partidos políticos no podrían registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de 60 candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus 5 listas regionales.

El IFE y la convocatoria a elecciones.- Asimismo, el precepto 33 destacó que el Instituto Federal Electoral debería convocar, en el primer trimestre del año anterior a las elecciones federales ordinarias, a las organizaciones y agrupaciones políticas que pretendieran participar en los procesos electorales, a fin de que pudieran obtener el registro condicionado como partido político.

El Artículo 73 indicó que el Consejo General era el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar por los principios de certeza y legalidad.

Consejo General y su integración.- Es el precepto 74 en su punto 1 el que determinó que se integraría por un consejero del Poder Ejecutivo, 4 consejeros del Poder Legislativo, y 6 consejeros ciudadanos, además de los representantes de los partidos políticos nacionales.

El concepto Consejeros Magistrados cambió por el de Consejero Ciudadano; el mismo Artículo en su punto número 5 estableció las bases conforme a las cuales serían electos los consejeros ciudadanos que anteriormente eran los consejeros magistrados.

Es importante indicar que con el cambio del término de consejeros magistrados por el de consejeros ciudadanos se logró una colaboración más

extensa de la sociedad dentro de los órganos de dirección del Instituto Federal Electoral. Asimismo, se mantuvo la representación de los partidos políticos en el seno del Consejo General del propio Instituto, con derecho de voz pero no de voto; lo anterior de acuerdo al contenido del Artículo 71 del reformado ordenamiento.

Representantes de los partidos.- Es el precepto 71 el que estableció que los partidos políticos nacionales designarían a un representante con voz pero sin voto. Anteriormente, los representantes de los partidos se determinaban de acuerdo a las siguientes bases:

"Un representante con voz pero sin voto por cada partido que hubiere obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección..."

En el Artículo 76 se modificó el concepto de consejero magistrado por el de consejero ciudadano, así como los requisitos de edad que antes eran no tener más de 65 años, ni menos de 35 al día de la designación y con la reforma, cambió ese requisito al señalar la edad de más de 30 años al día de la elección. Otro requisito no contemplado en las disposiciones anteriores fue el de tener título profesional o formación equivalente y tener conocimientos en materia político-electoral; así como no desempeñar cargo de dirección nacional o estatal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

Las campañas para elecciones y sus topes máximos de gasto.- El Artículo 100, al determinar que las Juntas Locales Ejecutivas sesionarían por lo menos una vez al mes y tendrían dentro del ámbito de su competencia territorial las siguientes atribuciones: formular y presentar al Consejo Local para su aprobación el proyecto de tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de senadores de su entidad federativa, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 182-A de este Código; se eliminó la facultad de las Juntas Locales para determinar el tope máximo de los gastos que erogan los partidos.

Los observadores y su acreditación.- También el Artículo 100, habló de la acreditación de los observadores, al disponer que a las Juntas Locales Ejecutivas les correspondía recibir la solicitud de acreditación que presentaran los

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ciudadanos o las agrupaciones a las que pertenecieran para participar como observadores durante el proceso electoral, conforme al contenido del inciso c, párrafo 3º Artículo 5º del mismo Código.

Integración de los consejos locales.- El Artículo 102 trató sobre la función y la integración de los Consejos Locales y señaló que los mismos se integrarían por dos consejeros que serían: el Vocal Ejecutivo y Secretario de la Junta Local Ejecutiva (el cual tendría voz pero no voto); 6 consejeros ciudadanos (se detecta una disminución en el número de consejeros ciudadanos ya que anteriormente eran 9), y representantes de los partidos políticos nacionales (mismos que se mantenían con voz pero no voto).

Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local concurrirían a sus sesiones con voz pero sin voto.

Las atribuciones de los Consejos Locales.- Con el nuevo contenido del Artículo 105 se determinó que los Consejos Locales aprobarían el tope máximo de gastos de los partidos políticos en las campañas de cada fórmula de senadores; acreditar a los ciudadanos para participar como observadores, publicar la integración de los Consejos Distritales; registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla; registrar las fórmulas de candidatos a senadores; efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores, además de resolver los recursos de revisión.

Aprobación del proyecto del tope máximo de gastos de campaña.- El Artículo 110 en su inciso d, dispuso que le correspondía a las Juntas Distritales Ejecutivas, entre otras funciones, la de formular y presentar al Consejo Distrital para su aprobación el proyecto de tope máximo de gastos de campaña que pudieran erogar los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría relativa en el distrito electoral uninominal; con lo que se eliminó a las Juntas Distritales la facultad para determinar los gastos de campaña.

Los Consejos Distritales y su integración.- Al igual que en la integración de los Consejos Locales; de acuerdo al Artículo 113, en los Consejos Distritales se

reduce el número de consejeros ciudadanos, de 9 a 6. Así, el consejo distrital se compondría por 2 consejeros, que serían los Vocales Ejecutivos y el Secretario de la Junta Distrital Ejecutiva, 6 consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales.

Requisitos que debían cubrir los consejeros ciudadanos.- Uno de los requisitos que debían cubrir los consejeros ciudadanos de acuerdo al Artículo 114, fue el de estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con una credencial para votar, así como no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los últimos 3 años (anteriormente eran 6 años).

Facultades de los Consejos Distritales.- En el contenido del Artículo 16, se indicaban las funciones de los Consejos Distritales de entre las cuales se encontraban las funciones consistentes en aprobar el gasto de campaña de los partidos políticos en la elección de diputados de mayoría relativa, determinar el número y la ubicación de las casillas, insacular funcionarios de casilla, vigilar su instalación, registrar las fórmulas de candidatos, registrar los nombramientos de los representantes de los partidos. Hemos de indicar que entre las facultades que se le cambian a los Consejos Distritales se encuentran las siguientes:

La facultad de realizar cómputos y declarar la validez de las elecciones por la de acreditar la participación de los observadores durante el proceso electoral, la de realizar cómputo distrital por la de efectuar cómputos y declarar la validez de las elecciones de diputados por ambos principios; la de realizar el cómputo distrital para el Presidente de la República; por la de realizar el cómputo distrital de senadores. Otra facultad que se le asignó fue la consistente en resolver los recursos de revisión.

Campaña electoral.- El Artículo 182-A al ser reformado, nos indica que los gastos de campaña electoral que realizarían los partidos políticos, las coaliciones y sus candidatos en la propaganda electoral y las actividades de campaña, no podrían rebasar los topes que para cada elección determinarían el Consejo General y los Consejos Locales y Distritales.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Casillas especiales.- En el Artículo 197 se determinó que en cada distrito electoral se podrían instalar hasta 5 casillas especiales en el mismo distrito, según lo determinara el Consejo Distrital sin que pudieran ser más de siete.

Representantes de los partidos políticos.- Por otra parte, el precepto 198 señaló que los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, tendrían derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla y representantes generales propietarios.

Funciones de los representantes generales.- Al modificarse el Artículo 199 en su inciso c, se determinó que una de las actuaciones de los representantes generales, además de las ya establecidas en el mismo cuerpo legal desde 1990, era la de no sustituir en sus funciones a los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casillas; sin embargo, podrían coadyuvar en sus funciones y en el ejercicio de sus derechos ante las propias mesas directivas de casilla. Dispuso además que en todo tiempo pudieran presentar escritos de incidentes que se suscitaran durante el desarrollo de la jornada electoral, pero sólo podrían presentar escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo cuando el representante de su partido político ante la mesa directiva de casilla no estuviere presente.

Derechos de los representantes de los partidos debidamente acreditados.- El Artículo 200 indicó en su inciso a), el derecho que tenían los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados a participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Además de observar y vigilar el desarrollo de la elección.

Remoción de los consejeros ciudadanos y la comisión de vigilancia.- El Artículo 272 determinó que cuando a solicitud del Presidente del Consejo del Instituto, con apoyo de por lo menos 3 consejeros más, o del Presidente del Tribunal Federal Electoral, se estimara que había lugar a la remoción de alguno de los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto o magistrados del Tribunal, el Presidente de este último procedería a integrar la Comisión de Justicia.

La nueva integración de la Comisión de Justicia.- El mismo Artículo determinó que la Comisión de Justicia se integraría por:

Presidente del Tribunal Federal Electoral que sería el que presidiría.

Dos consejeros de la Cámara de Diputados, acreditados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Dos magistrados del Tribunal Federal Electoral. (elementos de integración ya establecidos)

El nuevo elemento de la integración de la Comisión de Justicia que aparece con la reforma de 1994 son 2 consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Integrada la Comisión procedería la remoción de los consejeros ciudadanos del Consejo General del Instituto y de los Magistrados del Tribunal, cuando incurrieran en conductas graves que fueran contrarias a la función que la ley les confería.

El contenido del Artículo Decimoctavo Transitorio del COFIPE, el cual también fue reformado en mayo de 1994, reglamentó a las listas nominales:

Listas nominales.- Estableció en materia de elecciones federales a celebrar en 1994, que conforme al calendario de actividades previsto en el propio Código, se elaborarían las listas nominales para su revisión por los partidos políticos y la ciudadanía, con 2 apartados: 1) Con los ciudadanos que hubieran obtenido la nueva credencial para votar con fotografía hasta el cierre de la inscripción en el Padrón que concluiría el 28 de febrero de 1994; y 2) con los nombres de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que no hubieran obtenido su nueva credencial para votar con fotografía.

Obtención de credencial con fotografía para votar.- La fracción III del citado Artículo señaló que los ciudadanos podrían obtener en los módulos su nueva credencial para votar con fotografía hasta el 12 de junio de 1994, siempre y cuando estuvieran debidamente inscritos en el padrón electoral. Las listas nominales que serían entregadas a los Consejos Locales para su distribución a los Consejos Distritales y a través de estos a las mesas directivas de casilla,

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

contendrían la información de los ciudadanos fotocredencializados hasta el 12 de junio de 1994.

En el año de 1994, en el Gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari se publicaron en el Diario Oficial de la Federación de 3 de junio de ese mismo año, las reformas a los Artículos 74 y 77 del COFIPE cuyo nuevo contenido abarcó:

Consejeros ciudadanos.- Al reformarse el inciso b, y derogarse el inciso d, del párrafo 5 del precepto 74, se determinó en materia de la figura de Consejeros Ciudadanos, que los mismos serían electos de una lista y que la Comisión correspondiente elaboraría un dictamen individual en el que se contendría la fórmula de los consejeros ciudadanos propietario y suplente. Asimismo, se indicó que la Cámara de Diputados elegiría a los Consejeros Ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Y que las protestas de los consejeros serían votadas conforme al procedimiento que se marcara en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo de Votaciones.

Por su parte el Artículo 77 determinó que los Consejeros Ciudadanos miembros del Consejo General, durante el período de su encargo, no podrían desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, los estados, los municipios o los partidos políticos. Tampoco podían aceptar cargo o empleo remunerado de particulares que implicara dependencia o subordinación. Además estableció que los mismos podrían recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión, de regalías, derechos de autor o de publicaciones, siempre que no se afectara la independencia, imparcialidad y equidad que debía regir el ejercicio de su función, y que podrían ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1º de julio de 1994 la reforma al precepto 82 constitucional:

Se suprime un requisito para poder ser Presidente de la República. Al modificarse la fracción I, del Artículo 82, se eliminó el requisito de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, estableciéndose el requisito consistente en ser

hijo de madre o padre mexicanos y haber residido en el país al menos durante 20 años.

2.1.25. Reforma Constitucional de 1996, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 22 de agosto de 1996, un decreto mediante el cual se indicaban las reformas, adiciones y derogaciones que diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sufrían como consecuencia de la reforma política realizada ese mismo año.

Los preceptos constitucionales que se vieron afectados al ser reformados, adicionados o derogados respectivamente fueron los siguientes:

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFOS	INCISO	ENCABEZADO	REFORMA	ADICIÓN	DEROGACIÓN
Artículo 35	III				Reforma		
Artículo 36	III				Reforma		
Artículo 41		2º en adelante			Reforma		
Artículo 54	II en adelante				Reforma		
Artículo 56					Reforma		
Artículo 60		2º y 3º			Reforma		
Artículo 74	I				Reforma		
Artículo 94		1º, 4º, 8º			Reforma		
Artículo 99					Reforma		
Artículo 101		1º y 2º			Reforma		
Artículo 105	II	3º		Encabezado	Reforma		
Artículo 108		1º			Reforma		
Artículo 110		1º			Reforma		
Artículo 111		1º			Reforma		
Artículo 116	II	3º			Reforma		
Artículo 122					Reforma		
Artículo 98		3º y 4º				Adición	
Artículo 105	II	3º y 4º	f)			Adición	

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFOS	INCISO	ENCABEZADO	REFORMA	ADICIÓN	DEROGACIÓN
Artículo 116	IV					Adición	
Artículo 73	VI						Derogación
3o transitorio		2º					Derogación

Contenido de la Reforma Constitucional en Materia Electoral.- Es pertinente indicar que, de acuerdo al contenido del precepto 9º constitucional, el cual no había sido reformado desde la promulgación de nuestra Carta Magna de 1917, se dispuso que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito y que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Además, dispuso que ninguna reunión armada tuviera derecho de deliberar.

Asimismo, indicó que se considerara ilegal y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Hemos de indicar que de acuerdo al contenido del ya indicado Artículo 9º constitucional, los miembros del Congreso de Unión con la finalidad de hacer coherente el contenido de dicho precepto con el del Artículo 35, precisaban en la reforma a la fracción III de dicho precepto, que el derecho de asociación debía ser libre e individual con el propósito de participar en forma pacífica en los asuntos políticos del país, es decir, agregaban que la asociación de los ciudadanos, para tomar parte en los asuntos políticos del país, debería ser de manera individual.

Artículo 35 Constitucional.- Para un mejor y mayor entendimiento, consideramos indispensable transcribir el contenido de la fracción III del Artículo 35 Constitucional antes y después de la reforma, que se publicó en el Diario Oficial de 22 de agosto de 1996, así como el contenido de todos y cada uno de los preceptos constitucionales que consideramos implican información de suma importancia en materia electoral:

En primer lugar, el Artículo 35 disponía en materia de prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, hasta antes del día 22 de agosto de 1996, el derecho

constitucional de los ciudadanos mexicanos de asociarse libremente a cualquier actividad con fines políticos, al establecer en su fracción III una de las prerrogativas de los ciudadanos que consistía en asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Con la reforma a dicha fracción, el contenido de la misma quedó de la siguiente forma: “III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;”.

Con tal disposición se fortaleció el derecho constitucional de los ciudadanos mexicanos consistente en asociarse de manera libre a cualquiera actividad cuyos fines fueran políticos.

Artículo 36 Constitucional.- En cuanto a la reforma de la fracción III del precepto 36 constitucional, hemos de indicar que antes de la reforma a la citada fracción, se establecía que una de las obligaciones de los ciudadanos mexicanos era la de votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondiera. Consideramos que el motivo que tuvieron los legisladores para suprimir de la fracción citada la obligación de que el voto de todo ciudadano mexicano fuese emitido en el distrito electoral que le correspondiese fue para posibilitar el ejercicio del sufragio, así como para legitimar el voto que se emitiera para la elección del Presidente de la República a los ciudadanos que se encontraran en otra entidad federativa, o para elegir senadores cuando se hallaran fuera de su distrito, pero en su entidad federativa; o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encontraran en su jurisdicción.

En cuanto a la reforma que tuvo el Artículo 41 constitucional, ésta se da a partir de su 2º párrafo.

Artículo 41 antes de la reforma de 1996:

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, 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.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

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

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

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

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

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

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

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público, autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en el desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán los organismos públicos previsto en el párrafo octavo de este Artículo y el Tribunal Federal Electoral.

Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnada.

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del Artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este Artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral funcionará en pleno o en salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una sala de segunda instancia con cuatro miembros de la Judicatura Federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo del Artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

jueces instructores los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Los Consejeros Ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La Ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los cuatro miembros de la Judicatura Federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

Dentro del campo de las prerrogativas de los partidos políticos y las obligaciones de los ciudadanos, cabe indicar que del reformado Artículo 41 constitucional su primer párrafo quedó intacto.

Sin embargo, con la reforma política se anexó un segundo párrafo cuyo contenido estableció la renovación de los poderes Ejecutivo y Judicial, la cual se llevaría a cabo mediante elecciones realizadas de manera libre, auténticas y periódicas, para el fortalecimiento y robustez del carácter democrático de las elecciones.

En segundo término, en el 3er párrafo se conservó el contenido de los anteriores párrafos 2º y 7º del citado Artículo 41 constitucional antes de ser reformado.

En cuanto al párrafo 4º, se anexa y se especifica en su última parte, que únicamente los ciudadanos podrían afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Lo anterior con fundamento en la reforma que se da en la fracción III del precepto 35 constitucional.

El quinto párrafo, estipuló el derecho de los partidos políticos al uso de los medios de comunicación social en forma permanente. Asimismo, predomina de manera significativa el criterio de equidad específicamente en lo relativo a los recursos en materia de financiamiento, el cual será predominantemente de origen público.

Por otra parte, el nuevo párrafo 6º especifica y reglamenta el financiamiento a los partidos políticos en la ley secundaria además que precisa lo relativo a la composición del financiamiento de los partidos políticos y concreta en tres incisos las bases a que se ajustará su otorgamiento.

El siguiente párrafo, alude a la legislación secundaria en cuanto al asentamiento de los criterios para especificar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en su campaña, los montos máximos de las aportaciones de sus simpatizantes, los procedimientos para el control y vigilancia de su origen, uso y las sanciones correspondientes.

En los dos párrafos siguientes: 8º y 9º se establecieron los principios rectores, la denominación y el status del Instituto Federal Electoral encargado de organizar las elecciones federales en cuya integración concurrían, con voz pero sin voto: Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos Consejeros, el Secretario Ejecutivo. Por otra parte se eliminó la participación del Poder Ejecutivo, lo cual constituye un adelanto más en la afirmación de la autonomía e independencia de la entidad electoral, como respuesta a la solicitud por parte de diversos sectores de la sociedad.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

El párrafo décimo contiene una nueva figura: “Consejeros Electorales”. Especifica la forma en la cual se elegirán los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente del Consejo General.

El párrafo décimo segundo determinó el tiempo que durarán en el cargo, el cual sería de 7 años, señalando la manera de retribución de sus puestos.

El párrafo inmediato posterior dispuso la forma en la cual sería realizado el nombramiento del Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

El párrafo décimo cuarto, estableció los requisitos para la designación del Presidente, Consejeros Electorales y Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Además, determinó la sujeción de los mismos al régimen de responsabilidades, establecido en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna.

Por su parte el párrafo décimo quinto fijó el procedimiento de designación de los consejeros del poder legislativo.

El párrafo décimo sexto destacó algunas actividades del IFE:

1. Capacitación.
2. Educación cívica.
3. Geografía electoral.
4. Derechos y prerrogativas de los partidos y de las agrupaciones.
5. Padrón y listas electorales.
6. Impresión de materiales electorales.
7. Preparación de la jornada electoral.
8. Cómputos (en los términos que señale la ley).
9. Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores.
10. Cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos uninominales.
11. Regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opiniones con fines electorales.

El párrafo décimo séptimo estableció un Sistema de Medios de Impugnación, el cual daría definitividad a las diversas etapas de los procesos electorales para garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, de

ser votado y de asociarse. Lo anterior con fundamento y bajo los términos que se indicaran al respecto en la Constitución y en la ley de la materia.

Por último, el párrafo décimo octavo estableció lo relativo a la interposición de los medios de impugnación, señalando que en materia electoral la interposición de los mismos no produciría efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnada.

Al precepto 54 constitucional, con la reforma del 22 de agosto de 1996, se le modificó desde el contenido de su fracción II en adelante, quedando de la siguiente manera:

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

- I. Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuvieron los candidatos en las listas correspondientes;
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

En ningún caso, un partido político podría contar con un número de diputados, por ambos principios que representaran un porcentaje total de la Cámara que excediera en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicaba al partido político que, por sus triunfos en

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

distritos uninominales, obtuviera un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que restaran después de asignar las que correspondieran al partido político que se hallara en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicaban a los demás partidos políticos con derecho a ello, en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos.

De los cambios observados en dicho precepto, en primer término encontramos que se incrementó el porcentaje del uno y medio por ciento al dos por ciento de votación mínima para que los partidos políticos tuvieran derecho a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional.

En cuanto a la fracción III se anexó a su texto únicamente la palabra: "independiente". Puesto que anteriormente su contenido disponía lo siguiente:

Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores, adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, les serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

Asimismo, en la cuarta fracción se estableció una disminución en el número de diputados con el que podrían contar los partidos políticos por ambos principios, al indicarse que el nuevo número sería de 300 y no de 315 como se manejaba antes de la reforma de 22 de agosto de 1996.

Como consecuencia de tal disposición, se estipularon en las fracciones V y VI nuevas consideraciones relativas a los límites para la asignación de diputados por la vía de representación proporcional, en los siguientes términos:

V En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional

emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y

VI En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de los últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

De las citadas disposiciones, se desprende que la hipótesis legal primordial contenida en esas dos fracciones aludía precisamente a aquel partido político que lograra obtener la mayoría de triunfos en los distritos uninominales y, posteriormente, se garantizara la gobernabilidad en la Cámara de Diputados, al tiempo que se procuraba un mayor equilibrio en la asignación de diputados de representación proporcional.

En cuanto a la composición de las Cámaras del H. Congreso de la Unión y específicamente en materia de su integración, contemplamos que el precepto 56 constitucional fue reformado en armonía con la mayor pluralidad contemplada en las últimas contiendas electorales, y con el propósito de descubrir mejores fórmulas de representación, toda vez que regulaba lo relativo a la integración de la Cámara de Senadores, en los siguientes términos:

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la Lista de partidos políticos que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate (los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional).

La Cámara de Senadores se renovaría en su totalidad cada seis años.

De cuyo contenido se desprende que se conserva el número de 128 senadores y se determina su renovación total cada seis años. Además, que se introduce el principio consistente en que: en cada Estado y en el Distrito Federal, 2 de los senadores serán electos por el principio de mayoría relativa y uno a la primera minoría, y los 32 restantes se asignarían de acuerdo al principio de representación proporcional, mediante un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

En el rubro de justicia electoral encontramos el contenido del segundo y terceros párrafos del reformado Artículo 60 constitucional que dispuso, lo siguiente: encabecen la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serían elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

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

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

De dichas disposiciones se desprende la incorporación de novedosas formas y mecanismos jurisdiccionales. Nos percatamos que se adapta el contenido del precepto 60 constitucional, de conformidad con la actual estructura del órgano jurisdiccional electoral, puesto que al reformarse los dos párrafos citados

indicando la nueva instancia del Tribunal Electoral, que es la Sala Superior del propio Tribunal. La competencia de dicha sala, la contiene el tercer párrafo del citado precepto, al establecer: que las resoluciones de las salas, podrían ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del Tribunal Electoral; esto es, que la competencia de la Sala Superior consistirá en revisar las resoluciones de las salas regionales con referencia a las impugnaciones en materia de declaración de validez, otorgamiento de constancias, así como la asignación de diputados o senadores.

Acorde con el contenido del párrafo décimo sexto del precepto 41 de nuestra Ley Fundamental, así como del reformado Artículo 99, los cuales respectivamente nos señalaban: la facultad del Instituto Federal Electoral para realizar el cómputo en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y, para que una vez resueltas las impugnaciones que le correspondieran, el Tribunal Electoral efectuara el cómputo definitivo y la declaración de validez de dicha elección.

En congruencia se reforma la fracción I del precepto 74, constitucional estableciendo como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de expedir el bando solemne por medio del cual se daba a conocer a toda la República la declaración del Presidente Electo, que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir, desapareció el Colegio Electoral.

Un avance de considerable trascendencia, fue dentro del rubro de justicia electoral al encontrarnos que una vez reformados los contenidos de los párrafos 1º, 4º, y 8º del precepto 94 de la Ley Suprema, se determinó el establecimiento del Tribunal Electoral, como parte del Poder Judicial de la Federación. Al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, así como un Consejo de la Judicatura Federal, órganos que ya antes de la reforma de agosto de 1996 se encontraban determinados en el citado precepto, esto es, que el Tribunal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial Federal.

Otro precepto que hace mención al rubro de la autoridad electoral lo es el 99 constitucional, puesto que al ser reformado en su totalidad, señala la competencia y las atribuciones de la autoridad electoral además de indicar que el Tribunal

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Electoral sería, con excepción de lo establecido en la II fracción del Artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en dicha materia. Entre sus funciones encontramos las relativas a las resoluciones definitivas e inatacables de las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores. Resalta la Sala Superior del Tribunal Electoral, el cual resolvería en única instancia, las impugnaciones que se presentaran sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; una vez realizada dicha actividad procedería a realizar el cómputo final de dicha elección y formularía la declaración de validez de la misma elección así como la del Presidente que hubiera sido electo.

El Artículo 101 fue reformado en sus dos primeros párrafos, para establecer que los ministros de la Sala Superior así como los Magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, en ningún caso, podrían aceptar ni desempeñar empleo o cargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, excepto los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia. Por otra parte, también reguló la imposibilidad de dichos servidores para actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

Antes de la reforma constitucional de agosto de 1996, en el precepto 105 se señaló una lista de los asuntos de los cuales conocería la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativos a controversias constitucionales entre "...la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un municipio; el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión..." estableciéndose en la fracción I, una excepción: la Suprema Corte de Justicia no conocería de las controversias en materia electoral.

Aún con la reforma de 1996, se conservó dicho supuesto. Sin embargo, la fracción II, del 105 de la Norma Suprema, dispone que la Suprema Corte entre otros aspectos, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta constitución;

estableciendo el derecho de los partidos políticos de ejercitar la acción de inconstitucionalidad, como única vía para controvertir la posible contradicción entre una ley electoral y el texto de la Norma Máxima, pues estableció que las acciones de inconstitucionalidad podrían ejercitarse, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, entre otros casos y de acuerdo al contenido del inciso f, por los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de Leyes electorales federales o locales; por los partidos políticos con registro estatal a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

Se especificó también, que las leyes electorales federales y locales debían promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que iniciara el proceso electoral en el que se fueran a aplicar, y durante el mismo no podría haber modificaciones legales fundamentales.

Por su parte, el Artículo 108 de la Carta Suprema, estableció en su párrafo primero, el concepto de servidores públicos:

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

En el ámbito de las responsabilidades de los servidores públicos, al reformarse parte del contenido de los preceptos 110 y 111 constitucionales, se les sujetó a un régimen de responsabilidades, dentro de la reforma al primer párrafo del Artículo 110. Observamos que se reemplaza el enunciado “..El titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, por el de: Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al establecer una relación de los servidores públicos sujetos a juicio político, incluyendo en la misma al Consejero Presidente, Consejeros Electorales, y al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como los Magistrados del Tribunal Electoral”.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Al igual que el precepto anterior, el Artículo 111 trató el rubro de responsabilidad de los servidores públicos, puesto que señaló en su primer párrafo a los funcionarios contra los que se puede proceder penalmente, incluyendo entre estos al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo. Para ello, la Cámara de Diputados declarararía por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si había o no lugar a proceder contra el inculpado.

Dentro de la fracción II del Artículo 116, constitucional, se establecía antes de la reforma de agosto de 1996, en el último párrafo del citado precepto, lo siguiente: “En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.”

Con la reforma, se establece: “Las legislaturas de los Estados se integran con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos que señale la ley.”

Lo anterior con la finalidad de que fueran las leyes estatales las que regularan dentro del ámbito de su autonomía, la integración de sus legislaturas con diputados electos de acuerdo con los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Por otra parte, se anexó a la fracción IV el inciso h, en donde se determinó que en materia electoral las constituciones y leyes de los Estados garantizarán entre otros aspectos; que se fijaran criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tuvieran las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que contaron los partidos políticos y se establecieran sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidieran en estas materias.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal, hoy Ciudad de México, hasta ese momento contenida dentro del precepto 44 de la Norma de normas, se desprende que el D.F. es sede de los Poderes Federales, por lo que es reformado el precepto 122 constitucional, con la finalidad de establecer con mayor precisión las

atribuciones propias de las autoridades locales, además de abordar otro punto: el tema del voto, del cual se establece que tiene las mismas características en los tres órdenes de gobierno: universal, libre, secreto y directo.

Otra fuente de análisis de la legislación electoral mexicana se encuentra en el decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 31 de octubre de 1996; publicado en el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo, mediante el cual fueron reformados y adicionados diversos Artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, además de reglamentarse el párrafo octavo al décimo del Artículo 99 constitucional, para la elección de los magistrados Electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los preceptos reformados en esa ocasión fueron los siguientes: 74, 76, párrafos f, h, i, así como su párrafo 2º; el 77 y 79; y los adicionados: el Artículo 75 y el 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A continuación, explicaremos los cambios que sufrieron los citados Artículos, desde la promulgación del COFIPE, hasta el mes de octubre de 1996.

Originalmente, el contenido del precepto 74, desde la promulgación del COFIPE, en 1990, hacía mención a la integración y elección de los miembros del Consejo General, indicando entre otras disposiciones, que el Consejo General se integraría por:

- Un consejero del Poder Ejecutivo,
- Cuatro consejeros del Poder Legislativo,
- 1. Seis consejeros magistrados, y
- 2. Representantes de los partidos políticos nacionales.

Cabe señalar que el primer cambio que sufrió el Artículo 74, después de la promulgación del COFIPE, fue en el año de 1994¹²⁸. Ahí se disponía la reforma de sus párrafos 1, 5, 6, y 7; así como la derogación de su párrafo 8º:

“1.- El Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales.”

“5.- Los consejeros ciudadanos serán electos conforme a las siguientes bases:

¹²⁸ Publicada el 18 de mayo de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Cada grupo parlamentario tendrá derecho a presentar hasta cuatro candidatos. La Comisión correspondiente de la Cámara de Diputados integrará una lista de candidatos hasta por el doble del número a elegir, de entre las propuestas de los grupos parlamentarios;

- a) De la lista presentada por la comisión correspondiente, la Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de consejeros serán votadas de manera individual y sucesiva.
- b) Si realizadas al menos tres rondas de votación no se cubriera la totalidad de consejeros a elegir, la comisión correspondiente deberá presentar una nueva lista hasta por el doble de los consejeros faltantes. En este último caso se seguirá el procedimiento señalado en los incisos anteriores;
- c) Para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros ciudadanos, serán electos seis consejeros de la lista adicional que para ese efecto integren los grupos parlamentarios. En este caso se aplicará lo dispuesto en los incisos a) al c) anteriores, Las ausencias serán cubiertas por los suplentes en el orden que determinen la Cámara al elegirlos;
- d) Los consejeros ciudadanos propietarios y suplentes durarán en su cargo 8 años; y
- e) Las reglas y procedimientos para verificar el cumplimiento de los requisitos serán los que establezca la Propia Cámara en sus ordenamientos internos.
- f) Los partidos políticos nacionales designarán un representante con voz pero sin voto.
- g) Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo a su representante, dando con oportunidad el aviso correspondiente al Presidente del Consejo General.

Observamos en primer lugar que con la reforma se sustituyó el término “Consejeros Magistrados” por el de “Consejeros Ciudadanos”.

La segunda modificación que sufrió el citado precepto se presentó en el mes de junio de 1994. Se reformó el inciso b y derogó el inciso d de su párrafo 5º, quedando redactado el inciso b de la siguiente manera:

- b) De esta lista, la comisión correspondiente elaborará dictamen individual en la que se contenga la fórmula de los consejeros ciudadanos propietario y

suplente. La Cámara de Diputados elegirá a los consejeros ciudadanos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Las propuestas de los consejeros serán votadas conforme al procedimiento que se marque en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo de Votaciones.

Fue en octubre de 1996, cuando mediante diversas disposiciones contenidas en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 del mes indicado, el precepto 74 sufrió una tercera modificación, toda vez que fue reformado todo su contenido, quedando redactado de la siguiente manera:

1. El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.
2. El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.
3. El consejero Presidente del Consejo General del IFE debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el Artículo 76 para ser consejero electoral. Durará en su cargo siete años.
4. Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Para cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes.
5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

6. Los consejeros electorales propietarios y suplentes durarán en su cargo siete años.
7. El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente.
8. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del Consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
9. Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.
10. Los partidos políticos podrán sustituir en todo tiempo sus representantes, dando con oportunidad el aviso correspondiente al consejero Presidente.

Después de ser publicado el COFIPE en 1990, el precepto 75 fue derogado en 1994¹²⁹, mediante decreto publicado en el DOF de 18 de mayo, posteriormente fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de 31 de octubre de 1996, estableciendo lo relativo a las vacantes de los consejeros del Poder Legislativo en los siguientes términos:

1. En caso de vacantes de los consejeros del Poder Legislativo, el Consejero Presidente se dirigirá a la Cámara de Diputados o en su caso a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a fin de que se hiciera la designación correspondiente.
2. De producirse una ausencia definitiva o, en su caso, de incurrir los consejeros electorales propietarios en dos inasistencias consecutivas sin causa justificada, sería llamado el suplente que correspondiera según el orden de prelación en que fueron designados por la Cámara de diputados para que concurriera a rendir la protesta de ley.

En 1994, el Artículo 76 fue reformado en su primer párrafo en sus incisos: c), d), i) así como su segundo párrafo, cambiándose la figura de consejeros magistrados por la de consejeros ciudadanos señalando respectivamente lo siguiente:

Los consejeros ciudadanos deberán reunir los siguientes requisitos:

Tener más de treinta años de edad el día de la designación;

¹²⁹ Diario Oficial del 15 de agosto de 1990.

Poseer el día de la designación título profesional o información equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;

No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación.

1. La retribución para los consejeros ciudadanos debería preverse en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el COFIPE, el Artículo 77, desde 1990 estableció que durante el tiempo de su nombramiento, los consejeros magistrados no podrían en ningún caso aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o municipios, de los partidos políticos o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia. En 1994, el citado precepto fue reformado en su totalidad:

“Durante el tiempo de su ejercicio los consejeros ciudadanos no podrán en ningún caso aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación de los Estados o municipios, partidos políticos o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia”.

En el Diario Oficial de fecha 3 de junio del mismo año, fue publicado un decreto mediante el cual el Artículo citado. Fue modificado; en esta ocasión al reformarse y adicionarse el Artículo 77, quedó en los siguientes términos:

1. Los Consejeros Ciudadanos miembros del Consejo General, durante el período de su cargo, no podrán desempeñar ninguna comisión o empleo de la Federación, los Estados Municipios o los Partidos Políticos. Tampoco podrán aceptar cargo o empleo remunerado de particulares que implique dependencia o subordinación.
2. Los Consejeros Ciudadanos podrán recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión, de regalías, derechos de autor o publicaciones, siempre que no se afecte la independencia, imparcialidad y equidad que debe regir el ejercicio de su función; podrán ejercer cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.
3. Para cualquier precisión sobre la interpretación de este Artículo, se recurrirá al Tribunal Federal Electoral.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

En 1996, dicho precepto experimentó otro cambio¹³⁰:

1. El Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo del Consejo General, durante el período de su cargo, no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.
2. El Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo desempeñarán su función con autonomía y probidad. No podrán utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que dispongan en razón de su encargo, así como divulgarla sin autorización del Consejo General.
3. El Consejero Presidente, los consejeros electorales y el Secretario Ejecutivo estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

Este Artículo, desde la promulgación del COFIPE, establecía las condiciones que el Consejo General debería de satisfacer para poder sesionar, estableciendo además que las resoluciones se tomarían por mayoría de votos, y en caso de empate se resolvería con el voto de calidad del Presidente.

En el año de 1994, el precepto 79 recibió su primera reforma (Diario Oficial de 18 de mayo). Estableció entre otras disposiciones, la reforma de su primer párrafo, se determinó que para que el Consejo General pudiera sesionar era necesario que estuviera presente la mayoría de integrantes, entre los que debería estar el Presidente, y las resoluciones se tomarían por mayoría de votos.

La última reforma que sufrió el referido precepto se dio el 31 de octubre de 1996, disponiéndose su reforma total. Quedó redactado de la siguiente manera:

1. Para que el Consejo General pueda sesionar es necesario que esté presente la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar el Consejero Presidente, quien será suplido en sus ausencias momentáneas por el consejero que él mismo designe. En el supuesto de que el Consejero

¹³⁰ Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1996.

Presidente no asista o se ausente en forma definitiva de la sesión, el consejo designará a uno de los consejeros electorales presentes para que presida.

2. El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. La Secretaría del Consejo estará a cargo del Secretario Ejecutivo del Instituto. En caso de ausencia del Secretario a la sesión, sus funciones serán realizadas por alguno de los integrantes de la Junta General Ejecutiva que al efecto sesione el Consejo para esa sesión.

3. En caso de que no se reúna la mayoría a la que se refiere el párrafo 1, la sesión tendrá lugar dentro de las veinticuatro horas siguientes, con los consejeros y representantes que asistan.

4. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a este Código requieran de una mayoría calificada.

5. En el caso de ausencia definitiva del Presidente del Consejo, los consejeros electorales nombrarán, de entre ellos mismos, a quien deba sustituirlo provisionalmente, comunicando de inmediato lo anterior a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente, en su caso, a fin de que se designe al Consejero Presidente.

El 14 de noviembre de 1996 fue publicado un Manual de Organización y Procedimientos de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Dicho manual estableció su integración a partir del 16 de septiembre de 1996, además de su titular con:

1. Unidad de Coordinación General;
2. Dirección General de Averiguaciones Previas;
3. Dirección General de Control de Procesos;
4. Dirección General Jurídica; y
5. Dirección General de Amparo.

En 22 de noviembre de 1996, se reformó el COFIPE, reformas que se describen en los siguientes cuadros:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

PRECEPTOS DEL COFIPE, REFORMADOS, ADICIONADOS Y DEROGADOS EN NOVIEMBRE DE 1996

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	INCISO	DENOMINACIÓN Y/O INTEGRACIÓN	CAPÍTULO	TÍTULO	LIBRO	CAMBIO
1		2	b) y c)					Reforma
3		1						Reforma
5	IV	1 y 3	c) y d)					Reforma
7		1	b) al f)					Reforma
8		1						Reforma
11		2, 3 y 4						Reforma
				Denominación	Segundo	Tercero	Primero	Reforma
12								Reforma
13		1 a) 2,3						Reforma
15								Reforma
16								Reforma
17								Reforma
18								Reforma
20		3						Reforma
22		1						Reforma
24		1	b)					Reforma
27		1	b)					Reforma
28	I b), V	1 a), 3						Reforma
29		1						Reforma
31								Reforma
32				Denominación	Segundo	Segundo	Segundo	Reforma
33								Reforma
34								Reforma
35								Reforma
36		1	f), i) y j)					Reforma
37		1	c)					Reforma
38		1	o), p) y q)					Reforma
39								Reforma
40								Reforma
41		1	a)					Reforma
43		1						Reforma
44		2						Reforma
46		2						Reforma
47								Reforma
48		2,3, 5 a) , 9						Reforma
49	I,II,III	1 a), 3,4, 6, 7,8,9,11 b)						reforma

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	INCISO	DENOMINACIÓN Y/O INTEGRACIÓN	CAPÍTULO	TÍTULO	LIBRO	CAMBIO
49-A	I, II b)	1a), 2						Reforma
49-B								Reforma
58		1,8 , 9	1 d)					Reforma
59		1	d					
60		124						Reforma
61								Reforma
62								Reforma
63		1, 2	1 e), g) y j)					Reforma
64		1 , 2						Reforma
65		3 , 5						Reforma
66		1	b) y c)					Reforma
67		12						Reforma
69		12	1g)					Reforma
70		12						Reforma
72		1	b) y c)					Reforma
78		1						Reforma
80		1, 2						Reforma
82		1	b),c),d) al l) m), o) al y)					Reforma
83		1	e), h) al j)					Reforma
84		1	f), g) ,j), h)					Reforma
85								Reforma
86				Denominación	Quinto	Segundo	Tercero	Reforma
87								
88								
89		1	b),e) al f) ,ll) al o) y r) al t)					Reforma
90				Integración	Quinto	Segundo	Tercero	Reforma
91								Reforma
92		1	n)					Reforma
93		1	a) al d) i) y l)					Reforma
94		1	b),e) g) y h)					Reforma
95		1	d) , e)					Reforma
96		1	f) , g)					Reforma
97		1	g) y h)					Reforma
100		1	c) al e)					Reforma
102								Reforma

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	INCISO	DENOMINACIÓN Y/O INTEGRACIÓN	CAPÍTULO	TÍTULO	LIBRO	CAMBIO
100		1	c) al e)					Reforma
102								Reforma
103		124	1 a), b) y d)					Reforma
104		1, 3 al 5						Reforma
105		1	c) al e) y h) al k)					Reforma
106		1	a) al c)					Reforma
107		12	1 b) al d) y h)					Reforma
110		1	d) y e)					Reforma
113								Reforma
114		1, 2, 4	1c), e)					Reforma
115		3 al 5						Reforma
116		1	b), g), j) y l)					Reforma
117		12	1 c), h) al k)					Reforma
119		1						Reforma
122		1	c)					Reforma
132								Reforma
133		1						Reforma
134								Reforma
141		1						Reforma
146		1						Reforma
151		1, 3, 6 y 7	1 c)					Reforma
154								Reforma
156		1						Reforma
157		1 y 2						Reforma
158		1, 4 y 5						Reforma
159		1 al 4						Reforma
161								Reforma
162		6						Reforma
163		3						Reforma
164		2 y 3	2 c)					Reforma
167		3 y 4						Reforma
168		6						Reforma
169		12	1 g)					Reforma
170		2						Reforma
173		2						Reforma
174		1, 2, 3, 5 al 7.	2 d)					Reforma
175		2						Reforma
177		1	c) y d)					Reforma

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	INCISO	DENOMINACIÓN Y/O INTEGRACIÓN	CAPÍTULO	TÍTULO	LIBRO	CAMBIO
178		4 y 5						Reforma
179		3 al 7						Reforma
181		2						Reforma
182-A		1, 4 y 5						Reforma
189		12	1c)					Reforma
190								
192		4						Reforma
193		1	a) al g)					Reforma
199		1	f) y g)					Reforma
205		24	2 d) al i)					Reforma
206								Reforma
207		2	d)					Reforma
208		1,2,al 4	1a) y d)					Reforma
212		3						Reforma
213		123						Reforma
217								Reforma
223		2	a) al d)					Reforma
227		2						Reforma
228		1	a) y d)					Reforma
230		1	a)					Reforma
243		1	b)					Reforma
246		3						Reforma
247		1	b) y c)					Reforma
249		1	c) y d)					Reforma
252		1	c) y d)					Reforma
253								Reforma
				Denominación	Cuarto	Cuarto	Quinto	Reforma
255								Reforma
256		1						Reforma
257								Reforma
259								Reforma
261		1	c)					Reforma
262								Reforma
263								Reforma
5		4						Adición
8		3						Adición
20		4						Adición
36		1	k)					Adición
38		1	k) r) y s)					Adición

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	INCISO	DENOMINACIÓN Y/O INTEGRACIÓN	CAPÍTULO	TÍTULO	LIBRO	CAMBIO
48		11 al 14						Adición
58		10						Adición
59-A								Adición
63		1	k) y l)					Adición
64		5						Adición
72		1	d)					Adición
80		4 y 5						Adición
82		1	ch), ñ) y z)					Adición
83		1	f) y k) al p)					Adición
84		1	l) al q)					Adición
89		1	u)					Adición
94		1	i)					Adición
95		1	f)					Adición
96		1	h)					Adición
97		1	i)					Adición
104		6						Adición
105		1	l) al n)					Adición
115		6						Adición
117		1	l)					Adición
163		9 y 10						Adición
168		7 y 8						Adición
169		3						Adición
171		2 y 3						Adición
172		3						Adición
175		4						Adición
177		1	e)					Adición
178		6						Adición
179		8						Adición
186		3						Adición
189		3						Adición
193		1	h)					Adición
198		3 y 4						Adición
205		5 y 6	2 j)					Adición
208		5						Adición
213			1 e) al g)					Adición
229		2						Adición
241-A								Adición
249			1e)					Adición
252			1e)					Adición
256		2						Adición

ARTÍCULO	FRACCIÓN	PÁRRAFO	INCISO	DENOMINACIÓN Y/O INTEGRACIÓN	CAPÍTULO	TÍTULO	LIBRO	CAMBIO
					Único	Quinto	Quinto	Adición
1		2	d)					Derogación
11		5						Derogación
44		5						Derogación
48			5 b) al d)					Derogación
49		10						Derogación
49-C								Derogación
66			1 d)					Derogación
89			g) y h)					Derogación
100			1 f) al h)					Derogación
182-A		6						Derogación
199			1 h)					Derogación
261			1 e)					Derogación
							Sexto	Derogación
							Séptimo	Derogación

CAMBIOS Y APORTACIONES CONTENIDOS EN LOS PRECEPTOS DEL COFIPE, QUE FUERON REFORMADOS, ADICIONADOS Y DEROGADOS, MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1996.

Una vez señalados los preceptos del COFIPE que fueron modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de 22 de noviembre de 1996, a continuación indicaremos los cambios y aportaciones más sobresalientes, a fin de apreciar la transformación del ordenamiento.

1. Fijó un límite máximo de representación de la primera fuerza electoral en 300 diputados electos por ambos principios.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

2. Estableció un nivel máximo de sobre-representación de 8 puntos en la relación de votos-escaños para todo partido político.
3. Incrementó del 1.5 % al 2% el porcentaje de votación requerido para que un partido político participara en la designación de escaños de representación proporcional.
4. Incorporó el principio de representación proporcional para integrar la Cámara de Senadores.
5. Creó un procedimiento único para que una organización política obtuviera el registro como partido político nacional.
6. Redujo los requisitos para la obtención del registro como partido político nacional.
7. Aumentó el porcentaje requerido para que un partido político nacional mantuviera su registro.
8. Contempló la figura de agrupaciones políticas nacionales.
9. Asentó un conjunto más equitativo y específico de disposiciones para regular el acceso gratuito de los partidos políticos a la radio y la televisión en los períodos electorales.
10. Facultó a la Comisión de Radiodifusión del IFE para realizar monitoreos muestrales de los tiempos de transmisión sobre campañas de los partidos políticos en los espacios noticiosos.
11. Estableció que en ningún caso se permitirá la contratación de propaganda pagada en radio y televisión en favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros.
12. Reconoció a los partidos políticos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración respecto de la información que presenten los medios de comunicación durante las campañas electorales cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones referentes a sus actividades o atributos personales.
13. Prevaleció el financiamiento público sobre otros tipos de financiamientos.
14. Describió las 3 modalidades del financiamiento público.

15. Prohibió las aportaciones anónimas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

16. Constituyó nuevos límites al financiamiento de simpatizantes.

17. Confirió atribuciones a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas del Consejo General para fiscalizar el manejo de recursos, así como para la recepción, revisión y dictamen de los informes que deben rendir; entre otras atribuciones, se incluyó la de ordenar de acuerdo a las consideraciones del Consejo General, la práctica de auditorías a las finanzas de los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; ordenó visitas de verificación y presentar al Consejo General los dictámenes que formulen respecto de las auditorías y verificaciones.

18. Modificó las reglas para que el Consejo General determine los topes de los gastos de campaña.

19. Eliminó toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del IFE.

20. Decretó las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva dentro de la integración del IFE.

21. Amplió y redefinió las atribuciones del Consejo General.

22. Creó las Comisiones Permanentes del Consejo General.

23. Cambió la integración de los Consejos Distritales.

24. Hizo extensivo el derecho de formar coaliciones a las elecciones de senadores de representación proporcional.

25. Reconoció y consagró la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en materia electoral.

26. Protegió de manera constitucional los derechos políticos de los ciudadanos, ya que se consagró que el Sistema de Medios de Impugnación establecido para asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades electorales, garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

asociarse libre y pacíficamente, para tomar parte de los asuntos políticos del país.

27. Estableció la revisión constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales.

28. El Tribunal Electoral comenzó a formar parte del Poder Judicial de la Federación.

29. Transfirió al Tribunal Electoral la facultad de calificar la elección presidencial; facultad que le correspondía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

30. Ordenó que las constituciones y leyes electorales de los estados garantizaran un conjunto de principios y condiciones consecuentes con lo prescrito en el régimen electoral a nivel federal, entre los que se incluyeron los siguientes:

- a) Autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia,
- b) Financiamiento público equitativo para los partidos políticos,
- c) Condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación.
- d) Fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales.
- e) Tipificaciones de delitos y faltas electorales, así como de las sanciones aplicables.

31. Convirtió la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa.

32. Dispuso que el Jefe del Gobierno del Distrito Federal será electo por votación universal, libre, secreta y directa para un periodo de 6 años.

33. Dentro de las nuevas atribuciones que tendrá a su cargo el Jefe de Gobierno del D.F. se encuentran las siguientes:

- a) Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa.
- b) La facultad de iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

- c) La de ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.

Algunos de los ordenamientos legales que contienen disposiciones en materia electoral y que fueron reformados, modificados y derogados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996 fueron los siguientes:

La Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: ordenamiento surgido en 1995, al darse una reforma en dicho Artículo, era necesaria una reglamentación de este precepto, lo cual motivó la expedición de la ley en comento.

En 1996, el mencionado cuerpo legal fue reformado en su primer párrafo de su Artículo 65 además se adicionaron: párrafo segundo al Artículo 60; tercer párrafo al Artículo 62; segundo párrafo al Artículo 64, recorriéndose con el mismo texto el actual segundo párrafo para quedar como tercero; segundo párrafo al Artículo 67; segundo y cuarto párrafo al Artículo 68, recorriéndose con su mismo texto el actual párrafo segundo para quedar como tercero; segundo párrafo al Artículo 70; y segundo párrafo al Artículo 71.

Con tales cambios en el Artículo 60 se regula que en materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

En el precepto 62 se estableció como parte demandante en los procedimientos por acciones constitucionales en contra de leyes electorales, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigentes nacionales o estatales, según corresponda.

En su precepto 64 se introdujo el plazo de tres días para hacer aclaraciones en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales y de seis días para rendir el informe que sostenga la inconstitucionalidad de la ley impugnada.

Por otra parte el Artículo 65 determinó la aplicación de las causales de improcedencia contenidas en el Artículo 19, con excepción de su fracción

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

II, respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del Artículo 20.

El precepto 67 estableció que cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales el plazo para formular los alegatos será de dos días.

El Artículo 68 dispuso que el ministro instructor, tratándose de la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley electoral, podrá solicitar opinión a la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, señala que el proyecto de sentencia deberá ser sometido al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro de un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor hubiera presentado su proyecto.

Dentro del nuevo contenido de Artículo 70 se fijó el plazo de tres días para la interposición del recurso de reclamación, y finalmente en el precepto 71 que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, solo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

De acuerdo a lo dispuesto en las reformas constitucionales de agosto de 1996 en los Artículos 94, 98, 99 y 101, se sometió al Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación; asimismo se constituyó un nuevo marco jurisdiccional para la solución de las controversias en esta materia. Mediante decreto de fecha 22 de noviembre de 1996, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación fue reformada en su Artículo 1º; la fracción VIII del Artículo 10, y el párrafo primero del Artículo 68; asimismo se adicionó el tercer párrafo al Artículo 77; la fracción XLI al Artículo 81 y se recorrió en su orden con su mismo texto la actual XLI para quedar como XLII; y el título Décimo Primero que comprende los Artículos del 184 al 241.

El Artículo 1º, estableció los órganos que ejerce el Poder Judicial de la Federación, incluyendo al Tribunal Electoral.

La fracción VIII del Artículo 10, estableció la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las denuncias de contradicción de tesis sustentadas por las salas de la Suprema Corte de Justicia, por los tribunales Colegiados de Circuito o por el Tribunal Electoral sobre la inconstitucionalidad.

El párrafo 1º del Artículo 68, estableció que la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo con el contenido del Artículo 99 constitucional.

El Artículo 77, tercer párrafo, precisa que la Comisión prevista en el párrafo séptimo del Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se integrará y funcionará de conformidad con los Artículos 205 al 211 de la mencionada ley.

El Artículo 81 en su fracción XLI, agrega una nueva atribución al Consejo de la Judicatura Federal: la designación de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral. Asimismo, se adiciona el título Décimo Primero “Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación” que comprende nueve capítulos, del Artículo 184 al 241.

34. Se establecieron disposiciones relativas a la integración y funcionamiento del órgano jurisdiccional; al mismo tiempo se señaló que el Tribunal Electoral es un órgano especializado en materia electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del Artículo 105 de la Constitución General. Asimismo, indicó que funcionará con una Sala Superior y con cinco salas regionales, debiendo ser públicas sus sesiones de resolución jurisdiccional.

35. En el Título Décimo Primero se trató el funcionamiento y estructura del Tribunal Electoral, y se determinó una nueva denominación del título: “Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en el cual se establecen aspectos orgánicos y funcionales para el ejercicio de sus atribuciones.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Sobresalen las previsiones de su funcionamiento en una sala superior y en cinco Salas Regionales cuyas sesiones de resolución serán de carácter público; la determinación del carácter definitivo e inatacable de las resoluciones recaídas a las impugnaciones de que conozca, relacionadas con las elecciones federales de diputados, senadores y de Presidente de la República; en este último caso, de existir impugnaciones, efectuará el cómputo final de la elección presidencial y realizará la declaración de validez y de Presidente.

36. En su aspecto orgánico se estableció que la integración de la Sala Superior sería por 7 magistrados electorales, y que tendría su sede en la hoy Ciudad de México, señalando que es indispensable la presencia de la mayoría de ellos para la validez de sus sesiones; además, se otorgó a la Sala la facultad de hacer la declaratoria de validez y de Presidente Electo para lo cual deberá sesionar por lo menos con 6 de sus integrantes.

37. Decretó la competencia de la Sala Superior respecto de actos y resoluciones de autoridades electorales de las entidades federativas y de los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

38. El Presidente de la Sala Superior, será también del Tribunal. Se estableció además que será elegido por los miembros de la misma Sala, por un periodo de 4 años, pudiendo ser reelecto. Entre las facultades del Presidente se establecieron las de representación del Tribunal, conducción de las sesiones, designación de los titulares y personal de las coordinaciones adscritas a la presidencia; requerir informes o documentos a los órganos del IFE, autoridades federales, estatales y municipales, partidos políticos, agrupaciones políticas y a particulares, que puedan servir para la substanciación o resolución de los asuntos de que conozca.

39. Se determinó el funcionamiento de las cinco salas regionales del Tribunal Electoral, integradas cada una por tres magistrados electorales, cuya presencia es necesaria para que se pueda sesionar. Entre su competencia está el conocer, durante la etapa de preparación de los comicios, de los recursos de apelación que se interpongan contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, salvo que se trate del Consejo General, de su

Presidente o de la Junta General Ejecutiva; además también conocerán de los juicios de inconformidad relativos a las elecciones federales de diputados y senadores durante la etapa de resultados y declaración de validez, así como de los juicios para la protección del derecho político-electoral de votar, con motivo de procesos electorales federales ordinarios.

40. En materia de regulación del procedimiento para elección de los magistrados electorales, se dispuso que en caso de ausencia definitiva, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizaría una consulta interna entre sus integrantes y con el Consejo de la Judicatura Federal, cuya opinión habría de considerar, aprobando por mayoría simple en sesión privada, las propuestas que en terna hiciera al Senado de la República o, en su caso, a la Comisión Permanente. En la propuesta se expresaba la sala para la que se considerara la terna. La Cámara de Senadores, dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, elegiría a los magistrados electorales por mayoría calificada; en el caso de que ninguno de los integrantes de la terna fuera electo, debería presentarse una nueva propuesta.

41. Las atribuciones de los magistrados electorales se vincularon con el ejercicio de la función para la que fueron designados. Así, se encontraron las relativas a concurrir, participar y votar en las sesiones a que fueran convocados; integrar la Sala para resolver en Colegio los asuntos de su competencia; exponer en sesión sus proyectos de sentencia; admitir los medios de impugnación; formular los requerimientos necesarios y participar en programas de capacitación.

42. Decretó que la sala superior contara con un secretario general y con un subsecretario general; este último, dará cuenta, tomará las votaciones y formulará el acta respectiva en las sesiones de la sala superior; supervisará que las notificaciones serán practicadas en tiempo y en forma; revisará el debido funcionamiento de los archivos de la sala superior y de las salas regionales; autorizará con su firma las actuaciones de la Sala y expedirá las certificaciones que se requieran.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

43. Creó la secretaría general para el desempeño de funciones análogas a las de su equivalente en la Sala Superior.

44. Formó la Comisión para la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Tribunal Electoral. Para el funcionamiento de la Comisión constituyó una secretaría administrativa y de los órganos auxiliares necesarios para ello.

45. El capítulo IX denominado: “Disposiciones Especiales” contenía las disposiciones que señalan los requisitos necesarios para poder ocupar los cargos de: magistrado, subsecretario general o de acuerdos, secretario de sala y actuario. Por otra parte también menciona lo relativo a responsabilidades, impedimentos y excusas, siendo las primeras, las inherentes a los ministros, magistrados y jueces que integran el Poder Judicial de la Federación y en general a los servidores públicos del mismo. Además el citado capítulo contuvo las reglas para la formación de jurisprudencia, estableciendo para la Sala Superior tres sentencias en el mismo sentido, no interrumpidas por otra en contrario; para las Salas Regionales, cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario.

46. Por último, instauró la calidad laboral de confianza de los servidores y empleados del Tribunal Electoral adscrito a las oficinas de los magistrados, considerando a los demás de base.

En 1990, al ser promulgado el COFIPE, también se presentaron reformas al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, por las que se incorporó un Capítulo Único, Título Vigésimo Cuarto, denominado “De los delitos electorales”.

En el mismo sentido, en el Diario Oficial de la Federación fue publicado un decreto de fecha 25 de marzo de 1994, mediante el cual fueron reformados. Los contenidos de los Artículos 402, 403, 404, 405, 406, 409, así como adicionados los preceptos 411, 412 y 413 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal. Lo anterior con la finalidad de determinar y establecer con mayor detalle los tipos penales, así

como las sanciones y como consecuencia, impedir de alguna manera la comisión de conductas violatorias de las disposiciones legales.

En 1996 fueron reformados¹³¹ los Artículos 401,403, 404; las fracciones II, IV a VI, VIII, X y XI del Artículo 405; el primer párrafo y las fracciones I, III a VI del Artículo 406; las fracciones a III del Artículo 407; y del Artículo 411, se adicionó la fracción XIII al Artículo 405 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en Materia de Fuero Federal. Cabe resaltar:

47. Descripción de las categorías de los servidores públicos, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 212 del citado Código, incluyéndose a los funcionarios que pertenecen a la administración pública estatal y municipal; funcionarios electorales; funcionarios partidistas; candidatos; documentos públicos electorales, como son las actas tanto de la jornada electoral así como las del escrutinio y cómputo; de los paquetes electorales, de los expedientes de casilla, así como de las actas circunstanciadas de las sesiones de cómputo distritales, locales y de circunscripción plurinominal; materiales electorales.

48. En el Artículo 403, se establecieron multas de diez a cien días y prisión de 6 meses a 3 años, a quienes realicen las siguientes conductas: concretamente en la fracción III, se establece como conducta punible el hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral, en el interior de las casillas o en el lugar en el que se encuentren formados, para orientar el sentido de su voto.

49. En la fracción IV del mismo precepto se estableció como conducta punible, obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, del escrutinio o del cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral o, en general, el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

50. Fracción V: El recoger en cualquier tiempo y sin causa prevista en la ley las credenciales para votar.

¹³¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 22 de noviembre de 1996.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

51. Fracción VI: El solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o jornada electoral.

52. Fracción VII: El que se viole de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.

53. Fracción VII: El que vote o pretenda votar con credencial de elector de la cual no sea titular.

54. Fracción IX: El transportar los votantes el día de la jornada electoral, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.

55. Fracción X: Se introduzca en, o se sustraiga, de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales o se apodere, destruya o alteren, boletas, documentos o materiales electorales, o se impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.

56. Fracción XI: Obtención o solicitud de declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato.

57. Fracción XII: Impedir en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla y por último, la fracción XIII estableció como conducta punible, el que se publicara o difundiera por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos durante los 8 días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas.

58. Por cuanto al Artículo 404, se estableció que se impondrían hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de los actos públicos propios de su ministerio, indujeran expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o la abstención del ejercicio del derecho al voto.

59. Por su parte el nuevo contenido de los preceptos 405 (fracciones II, IV a VI, VIII, X y XI), 406 y 407 establecieron las diferentes hipótesis para el caso de conductas en los que pudieran incurrir los funcionarios electorales,

partidistas o al candidato, así como los servidores públicos, en los siguientes términos:

Funcionarios Electorales:

- a) Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral.
- b) Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o materiales electorales.
- c) No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales, sin mediar causa justificada.
- d) En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- e) Sin causa prevista por la ley, expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido o coarte los derechos que la ley les concede.
- f) Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzca en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.
- g) Difunda de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Funcionario partidista o candidato:

- a) Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales.
- b) Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.
- c) Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
- d) Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- e) Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

Servidores públicos:

- a) Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato.
- b) Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato.
- c) Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado.
- d) Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Por último, en el Artículo 411, se establecieron setenta a doscientos días multa y prisión de tres a siete años a quien por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de Credenciales para Votar.

En 1990 se estableció en el Artículo tercero transitorio del decreto por el que se modifican algunos preceptos de los ordenamientos señalados en los incisos a), b), c) y e) en el que se señala la derogación de todos los Artículos del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, referidos a la elección de los consejeros Ciudadanos. Asimismo, indicó que las normas que regulan las funciones sustantivas de los actuales Consejeros Ciudadanos establecidas en los ordenamientos vigentes, seguirán aplicándose hasta la terminación del periodo para el que fueron electos.

Por otra parte estableció que: “Con base en el nuevo Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expedirá las disposiciones relativas a la participación ciudadana en el Distrito Federal.”

Es muy importante dentro de la evolución del derecho electoral mexicano, que se dieron como resultado de las modificaciones a los Artículos 41, 60 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la expedición de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de noviembre de 1996.

2.2. Instituciones

En este rubro abordaremos lo relativo a los organismos que predominantemente desempeñan la función de interés público, especialmente electoral. Partiremos de considerarlas organizaciones fundamentales del Estado Mexicano que fortalecen la democracia, tienen una doble función. Es innegable su labor como mecanismos de orden social y cooperación, que tienen como razón esencial promover la participación de los ciudadanos, que viven en un país y garantizar que sus derechos políticos puedan ser ejercidos en libertad y sin restricciones ni contratiempos, generando certeza, confianza y credibilidad, y por ende, son factor importante para la legitimidad y la gobernabilidad en un país democrático.

2.2.1. Instituto Nacional Electoral (INE)

El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron 29 Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Entre los cambios más importantes se encuentran las candidaturas independientes y la iniciativa en materia legislativa en los órdenes de gobierno federal y estatal, además de la figura de la consulta ciudadana o consulta popular.

Dicha reforma constitucional contempló una serie de instituciones para la federación, las entidades federativas y los municipios.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Uno de los elementos más significativos de la Reforma Política de 2014 fue el nacimiento del ahora Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral. En las discusiones de la reforma en el seno del Congreso, uno de los ataques más fuertes al nacimiento de este organismo, fue la idea de que se pretendía reemplazar a las autoridades electorales de las entidades federativas, cuando en realidad la labor del nuevo instituto, sería fundamentalmente de coordinación y cooperación.

Otras de las críticas durante la discusión de la reforma fueron las relativas al cambio de denominación de Instituto Federal a Instituto Nacional, pues se argumentaba que sería un cambio sólo de denominación y, por tanto, era un mero afeitado superficial, aparente y frívolo. Sin embargo, la institución creada a partir de la reforma sería la institución administrativa responsable de la organización de las elecciones en México, es decir, en el país. Consecuentemente, su naturaleza jurídica, sus atribuciones, e incluso sus principios rectores son distintos a los que tenía el otrora Instituto Federal Electoral (IFE). Su perfil fue pensado a partir de las necesidades actuales para nuestro desarrollo democrático.

Así, se dio vida al Instituto Nacional Electoral que entre otras atribuciones deberá coordinarse con los órganos locales para la celebración de las elecciones estatales; se incrementa el número de consejeros electorales federales que era de nueve a 11, la duración en el cargo de los consejeros que integran el Consejo actual es la siguiente: su presidente y 3 consejeros más durarán en el cargo 9 años, 4 más durarán en el cargo 6 años y otros 3 durarán únicamente 3 años, manteniendo la idea de que la renovación de los consejeros sea invariablemente escalonada.

Enlistamos a continuación algunas de las novedades en las atribuciones del nuevo órgano:

El Instituto Nacional de Elecciones (INE) sustituye al IFE, como ya se había señalado y se coordinará con los órganos locales para la realización de las elecciones locales.

Se creó un Comité Técnico de Evaluación con el fin de eliminar la desconfianza sobre la tendencia partidista en la designación de los consejeros, y así producir candidaturas adecuadas al perfil electoral.

En las entidades federativas, los organismos públicos responsables de organizar sus elecciones estarían integrados por un Presidente y seis consejeros electorales. Dichos servidores públicos serían nombrados directamente por el INE por un periodo de siete años, y deberían pertenecer al Servicio Profesional Electoral Nacional, que cuenta con dos sistemas uno para el INE y otro para los organismos públicos locales, tal como lo establece el Artículo 30, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la intención, de asegurar la imparcialidad y el profesionalismo de los servidores públicos que participan en la organización de los procesos comiciales.

El INE será el responsable de vigilar de manera más efectiva el ejercicio de los recursos públicos que se disponen durante las campañas electorales, tanto en el ámbito federal como en el local.

Dentro de las facultades del INE se encuentra la de realizar la fiscalización del ejercicio de los recursos de que disponen a los partidos políticos durante el desarrollo de las campañas electorales y no una vez que hayan concluido, como sucedía con el IFE. Cabe mencionar que se mantiene pendiente la emisión de un catálogo de sanciones en caso de violaciones al Artículo 134 constitucional relativo a los principios para el adecuado uso de los recursos públicos.

Uno de los mayores aciertos de la reforma, fue trasladar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la facultad para resolver procedimientos especiales sancionadores, mismos que resolverá en última instancia. Lo cierto es que la facultad de investigación sobre las posibles infracciones sigue recayendo en la autoridad administrativa.

Se incrementan y fortalecen los principios rectores para la celebración de los procesos comiciales: todas sus funciones deben realizarse basadas en los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad,

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

máxima publicidad que es uno de los que rige la transparencia, y objetividad. Cumplir el principio de máxima publicidad obliga al INE a contar con mecanismos que permitan al ciudadano la inspección permanente de los procesos electorales, al menos, en todas las fases en las que el INE sea la autoridad responsable.

Se mantienen algunas que ya tenía el IFE, tales como la capacitación y educación cívica; trazar la geografía electoral (distribución); garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales; elaborar el padrón electoral y las Listas de Electores; diseñar, imprimir y distribuir los materiales utilizados en las jornadas electorales federales; preparar dichas jornadas; realizar el cómputo de los resultados; declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores otorgando las constancias correspondientes; regular la observación electoral, así como la realización de encuestas y sondeos de opinión; y administrar el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para fines electorales.

A diferencia del IFE que organizaba elecciones cada 3 años exclusivamente en el ámbito federal, el INE tendrá una gran heterogeneidad de procesos posibles, pues cuenta con facultades para organizar procesos comiciales locales (en determinados supuestos), del mismo modo, cuenta con la facultad de organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos, a petición de parte, así como las consultas populares consagradas en el Artículo 35 constitucional.

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se obliga a los partidos políticos a respetar la paridad de género en los candidatos a los cargos de elección popular, tal como lo establece el Artículo 41, Fracción I, párrafo dos de la Carta Magna. Para reforzar lo establecido en el precepto de mérito, el Artículo SEGUNDO TRANSITORIO obligó en la fracción II, inciso h, que la ley general que regulara los procedimientos electorales tendría que asegurar la paridad entre géneros de la reforma en comento. Con este mandato, la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales dispuso las reglas para cumplir con lo establecido en la reforma constitucional, señalando la obligación a los partidos para garantizar la paridad de géneros, por lo que el INE o los organismos públicos locales electorales tienen la facultad de rechazar el registro del número de candidaturas de un género que excedan la paridad, debiendo fijar un plazo improrrogable para la sustitución de dichas candidaturas. De no ser sustituidas, no se aceptarán los registros en cuestión. Así, la cuota del 50% que en forma histórica se plasmó en la Constitución Mexicana y que eludieron por mucho tiempo los partidos políticos, finalmente tendrá que ser cumplida.

Indiscutiblemente, es a partir de la reforma de 2014, en que la Carta Magna establece las primeras reglas básicas con relación a la nueva figura de las consultas populares, mismas que se establecen con la doble vertiente, como prerrogativa y como obligación para los ciudadanos, conforme quedo estipulado en los Artículos 35 y 36 de la Carta Magna respectivamente. Este tipo de deliberaciones pueden ser convocadas por el Presidente de la República o por el 33% de los integrantes del Senado o de la Cámara de Diputados, aunque la verdad sea dicha, éste supuesto requiere la aprobación de ambas Cámaras o el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Como es de esperarse, la organización de las consultas estará a cargo del INE y se deberá llevar a cabo el mismo día de la jornada electoral federal. Cabe destacar que sus resultados serán vinculatorios cuando la participación ciudadana sea mayor al 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, tal como lo dispone el Artículo 35, fracción VIII de la Carta Magna.

Al respecto, sería conveniente que se modificara el nombre de consultas populares a *plebiscito*, que sería la denominación correcta, pues de acuerdo a la doctrina, el plebiscito tiene como finalidad someter a consulta de los ciudadanos de un país decisiones trascendentales, pero el empleo del término ha generado muchas dudas entre legisladores y autoridades públicas en general.

De igual modo, debe eliminarse el requisito de que en las consultas populares para que los resultados sean tomados en cuenta requieren que el

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

resultado de la votación sea mayor a 40% de la lista nominal, pues desde 2006 a la fecha el índice de votación no rebasa el 34% o el 40% de la votación en los procesos comiciales. Estamos hablando de procesos conocidos, pues se trata de la elección de servidores públicos a cargos de elección popular que cuentan con un periodo de desarrollo de aproximadamente un año, siendo un proceso completamente nuevo, que desafortunadamente, algunos titulares de ejecutivos locales desgastaron por su parcialidad y nula confiabilidad. Requerirá de algún tiempo dar a conocer y sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia de su participación. Por ello sería indispensable separarlo de los procesos comiciales, pues de mantenerse en el estado actual corre el riesgo de vincularse con los partidos políticos y ser contaminado con el desgaste y el descrédito que tienen en este momento, cuando deben ser identificados como situaciones absolutamente diferentes.

Es importante señalar que la propia Constitución determinó qué temas no pueden ser objeto de consulta: los derechos humanos, los principios democráticos, la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, el funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación será la encargada de determinar si un tema en particular puede ser sometido a consulta popular, tal como lo establece el Artículo 35, fracción VIII de la Carta de Querétaro.

Estamos iniciando un nuevo capítulo en la historia electoral mexicana. El proceso comicial al momento de la elaboración de la presente investigación estaba transcurriendo, de sus resultados dependerá no sólo el tino de los legisladores en el diseño normativo y de las instituciones surgidas a partir de la reforma, sino que especialmente del desempeño y el acierto en el ejercicio de atribuciones, en gran medida del nuevo Instituto, dependerá el crecimiento de nuestra democracia.

2.2.2 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

Para entender a éste órgano es necesario tomar en cuenta que forma parte del Poder Judicial de la Federación; es el órgano de la federación cuyas atribuciones están directamente relacionadas con la impartición de justicia,

además de ejercer una función no escrita: mantener el equilibrio de los poderes. Este “poder”, se integra por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal (órgano administrativo de vigilancia para los órganos jurisdiccionales), como lo establece el Artículo 94 de la Ley Fundamental.

De acuerdo con el Artículo 99 de la Ley Suprema, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral y tiene a su cargo garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales.

Siguiendo el ordenamiento constitucional, dicho Tribunal se integra por una sala superior, siete salas regionales y una especializada¹³² conforme lo determinó la reforma al Artículo 185 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 23 de mayo de 2014.

La Sala Superior del Tribunal se integra por siete magistrados electorales que duran en el cargo nueve años y tiene su sede en la Ciudad de México. Para sesionar requiere la presencia de al menos cuatro de sus integrantes.

Entre las principales facultades de la sala superior se encuentran:

1. Hacer la declaración de validez de la elección y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos;
2. La nulidad de la elección;
3. Conoce y resuelve en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por juicios de inconformidad en única instancia contra cómputos distritales de esa elección;
4. Recursos de reconsideración¹³³ que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las salas regionales recaídas a los medios de impugnación establecidos en la ley respectiva;
5. Los recursos de apelación en única instancia que se presenten en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del INE;

¹³² Estará asentada en la Ciudad de México; las dos nuevas Salas Regionales se integrarán hasta 2017, en el lugar que determine el Consejo de Administración en ese momento.

¹³³ Artículo 60, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

6. Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas que pudieran violentar el texto constitucional federal y ser determinantes para el proceso electoral;

7. Los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia en las elecciones de Presidente de la República, de legisladores por el principio de representación proporcional, titular de ejecutivo local, por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de los partidos políticos en la selección de sus candidatos o en la integración de sus órganos nacionales;

8. Las diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores y los conflictos y diferencias entre el Instituto y sus servidores adscritos a órganos centrales.

No obviamos mencionar que el Tribunal en estudio, debe también resolver las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones a los órganos centrales del Instituto a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas u observadores y cualquier otra persona física o moral, pública o privada. Además de apercibir, amonestar e imponer multas hasta por doscientas veces el salario mínimo diario general vigente para la Ciudad de México, era al momento de cometerse la falta a quienes faltan al respeto a algún órgano o integrante del Tribunal Electoral en las promociones que realicen quienes presenten impugnaciones o escritos frívolos; fijar jurisprudencia obligatoria; elegir a su presidente, entre otras.

En suma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el responsable del Sistema de Medios de Impugnación en la materia y cuenta con siete recursos de los cuales conoce, a saber: 1.- El recurso de revisión, que garantiza la legalidad de los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, también conocido como RRV; 2.- El recurso de apelación (RAP); 3.- El juicio de

inconformidad (JIN); 4.- El recurso de reconsideración (REC), resuelve sobre la constitucionalidad de las resoluciones de las autoridades electorales federales; 5.- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC); 6.- El juicio de revisión constitucional electoral (JRC), que resuelve sobre la constitucionalidad de los actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes del territorio nacional para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante dichos procesos; y 7.- El conocido JLI que es el juicio para solucionar los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto y sus servidores.

El principal garante del principio de certeza es sin duda el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues es el responsable de revisar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales, que versen sobre actos no solamente electorales, sino también relativos a la realización de instrumentos de participación ciudadana, las ahora denominadas consultas populares, tal como lo prevé el Artículo 35, fracción VIII de la Carta Magna, del que se desprende su ley reglamentaria publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de marzo de 2014, denominada Ley Federal de Consulta Popular. Este tipo de consultas serán organizadas, vigiladas y resueltas por las mismas autoridades y con los mismos procedimientos que los procesos comiciales, tal como lo dispone el Artículo 3 de la referida ley.

2.2.3. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE)

La Procuraduría General de la República (PGR) cuenta con la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales: FEPADE Es un órgano especializado, dotado de autonomía técnica y encargado de investigar y perseguir las conductas delictivas en materia electoral, cuyo objetivo consiste en atender las denuncias y perseguir los delitos en la materia, así como promover una cultura de la prevención del delito.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Las normas que rigen las actividades de esta institución son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Ley General en Materia de Delitos Electorales; y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Este organismo está encabezado por un fiscal especializado con nivel de subprocurador y su nombramiento es responsabilidad del Presidente de la República, a propuesta del Procurador General.

Asimismo, esta institución goza de autonomía técnica, es decir, sus atribuciones incluyen integrar y resolver averiguaciones previas en materia electoral federal, así como para intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, con entera independencia de las unidades de la PGR. Esto es, que las actuaciones de la FEPADE no se encuentran supeditadas a la aprobación, revisión o corrección por parte de las unidades centrales de dicha dependencia, lo cual tiene por objeto garantizar la independencia de sus actos.

Dicha institución es la responsable de conocer, atender y perseguir la probable comisión de delitos electorales federales, por lo que para cumplir con sus funciones, los agentes del Ministerio Público de la Federación deben informar de inmediato a la Fiscalía de todas las denuncias que reciban por hechos que puedan resultar constitutivos de algún delito electoral federal.

Algunas de las funciones de la FEPADE que podemos enunciar son, entre otras: atender denuncias; investigar los hechos o actos que puedan resultar constitutivos de un delito; presentar ante los jueces penales las investigaciones correspondientes; para que expidan el auto de vinculación a proceso, así como prevenir los posibles delitos electorales.

Para concluir, es necesario recalcar que la investigación de los delitos que lleva a cabo la Fiscalía en estudio, se presenta ante un juez penal federal encargado de decidir sobre la comisión de los delitos electorales y determinar la pena que corresponda de acuerdo con la ley. Si la FEPADE estuviera inconforme con la decisión del juez, tiene la posibilidad de impugnar la resolución judicial ante el tribunal penal.

2.3. Marco jurídico

El marco jurídico es el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan una situación de hecho en general y dan su postura frente al mismo. En este caso, estamos frente al derecho electoral, por lo que nuestro marco jurídico se refiere fundamentalmente a las normas concretas, leyes, decretos, reglas y lineamientos, que describen y regulan todo lo relativo a la materia electoral en forma pormenorizada. Estas normas, son el derecho positivo vigente y obligatorio que regula ésta actividad.

El marco jurídico electoral regula los procesos a través de los cuales los ciudadanos eligen a los representantes de los cargos de elección popular y manifiestan su voluntad ante las deliberaciones que la autoridad realiza en las consultas populares.

El sistema electoral anterior, tenía como instrumentos jurídicos esenciales al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación; y en lo relativo, el Código Penal Federal.

La reforma político-electoral contempló un total de 56 iniciativas de modificación a la Constitución. Para continuar con este tema, es necesario traer a la memoria el hecho de que ésta reforma fue impulsada por los partidos políticos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), y el primero la impuso como condición para discutir la reforma energética.

Cabe destacar que la reforma constitucional fue aprobada por el Congreso el 13 de diciembre de 2013, para su posterior aprobación por los Congresos de las entidades federativas el 22 de enero del año siguiente. El presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió la declaratoria constitucional de la reforma político electoral, luego de que fue aprobada por la mayoría de los congresos locales y finalmente, el Presidente de la República promulgó el viernes 31 de enero las reformas en materia político electoral y que serían publicadas en febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

Entre algunas de las novedades de la reforma política que modificó los contenidos de algunos Artículos constitucionales, se instauró la reelección de senadores, diputados federales, locales, y presidentes municipales; también se

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

estableció el supuesto de un gobierno de coalición; y la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República, entre otras.

A partir de la denominada reforma política, son diversos los instrumentos jurídicos que atañen a lo electoral, o sea, el nuevo marco jurídico aplicable en la materia para los procesos comiciales de 2015. Abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; reformó la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación y los contenidos del otrora Código, se dividieron en diversas normativas, por un lado, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; por otro, se creó la Ley General de Partidos Políticos, así como la Ley General en Materia de Delitos Electorales. A partir de ese momento otras leyes quedaron involucradas con la materia electoral dadas las nuevas funciones del órgano responsable de la organización de los procesos comiciales, tales como la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y la Ley Federal de Consulta Popular.

Se supone que el Congreso de la Unión debió aprobar la Ley en materia de regulación de publicidad oficial en su siguiente periodo de sesiones, que fue del 1 de febrero al 30 de abril de 2014. Sin embargo, sólo realizaron reformas a la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en donde se dispone en el Artículo 6, fracción VIII, como legislación supletoria en la materia las leyes generales en materia electoral.

El Artículo 7, de la ley en comento, determina que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), responsable de la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, los recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes públicas de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a la infraestructura activa y pasiva y otros insumos esenciales, sin perjuicio de las atribuciones que atañen a otras autoridades en los términos de la legislación correspondiente. Señala en el Artículo 15, Fracción LII, que le compete resolver en los términos establecidos por la ley, cualquier desacuerdo en materia de retransmisión de contenidos, con excepción de la materia electoral, pues en el

precepto 221 del citado ordenamiento instituye que el Instituto Nacional Electoral tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás disposiciones aplicables en la materia, esto es, que todo lo relativo a Telecomunicaciones y Radiodifusión relacionado con la materia electoral le corresponderá resolver al INE, con base en las atribuciones que tiene establecidas en la Ley que la da vida.

2.3.1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

2.3.1.1. Generalidades

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014; consta de 8 libros que tratan los temas relativos a las disposiciones generales de la propia ley; la integración de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de las entidades federativas, así como de los Ayuntamientos; los organismos electorales, entendidos como INE y organismos locales; los procedimientos especiales de las Direcciones Ejecutivas; los Procesos electorales; el voto de los mexicanos residentes en el extranjero; las candidaturas independientes; y los regímenes sancionadores electoral y disciplinario interno de los organismos electorales.

Dicha Ley se constriñe a regular lo relativo a la organización de los procesos electorales, crea al Instituto Nacional Electoral (INE), que sustituyó en sus funciones al órgano anterior, el Instituto Federal Electoral (IFE). Entre sus atribuciones, tiene la obligación de coordinarse con las entidades federativas para realizar procesos electorales locales, (en realidad absorbió sus funciones) por lo que los organismos locales perdieron su autonomía pues la designación de sus integrantes corresponde al INE y deben pertenecer al Servicio Profesional Electoral; además, conserva la función de autoridad en la materia.

Conviene tener presente que la creación del INE, en su momento, fue criticada por los propios consejeros del órgano anterior y por cierto, algunos de ellos conservaron el cargo, pues afirmaban que la transformación del órgano electoral implicaría un gasto exorbitante y una grave deficiencia en su operación,

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

por las condiciones particulares de cada entidad federativa, desde la política, hasta la geográfica.

Para la integración del nuevo órgano, la designación de los nuevos consejeros estuvo a cargo de la Cámara de Diputados y un Comité Técnico integrado por académicos y la CNDH. Los designados, a su vez, fueron responsables de la elección de los consejeros integrantes de los organismos locales electorales.

Destaca en la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), que el número de consejeros subió de nueve a 11, manteniéndose el método de selección por la Cámara de Diputados mediante votación calificada, es decir, dos tercios del pleno de los legisladores presentes el día de la votación.

Es necesario precisar que el INE no organizará todas las elecciones, sino que se encargará principalmente de las federales y se coordinará con los órganos estatales para las locales, esto es, podrá organizar contiendas en los estados a petición de una entidad, o atraerlas cuando considere que pueda haber inequidad. Sin embargo, recordemos que los integrantes de los órganos locales son designados por el pleno del Consejo General del INE. Desde el punto de vista de algunos consejeros del órgano anterior, la reforma implantó la falta de certeza jurídica en las elecciones.

Otro punto trascendental de esta reforma lo representan los candidatos independientes a quienes se les concedió el acceso a prerrogativas en campaña y acceso a los tiempos de campaña en TV y radio durante los procesos electorales.

2.3.1.2. Conceptos principales

Uno de los temas relevantes de la reforma es la reelección de Diputados y Senadores, hasta por tres ocasiones los primeros, sumando un total de doce años y hasta por dos ocasiones los segundos, con la misma suma que los anteriores, siempre y cuando sean propuestos por los mismos partidos políticos, salvo que hubieren perdido o renunciado a su militancia a la mitad de su gestión y se hayan incorporado a otro partido político, lo que hace pensar que los candidatos independientes al no ser propuestos por algún partido político no tienen la

posibilidad de la reelección. Obviamente este supuesto aplica a partir de la elección de 2015, por lo que para los senadores, será a partir de 2018 en que ingresen en la contienda electoral con la nueva normativa.

Para el caso de las constituciones de los estados, estos debieron establecer la reelección hasta por un periodo para los presidentes municipales, regidores y síndicos, así como de los diputados locales por tres ocasiones, para sumar 12 años como límite, al igual que en el ámbito federal.

En este punto, precisamos recordar que históricamente la reelección es un tema que ha polarizado a los partidos políticos y a la sociedad mexicana, cuando ha sido difundido, desde principios del siglo XX. Fue precisamente una de las causas que dio origen a la Revolución Mexicana, cuya principal exigencia fue el "Sufragio Efectivo, No Reelección", frase abanderada por Francisco I. Madero.

Destaca el hecho de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se opuso sistemáticamente a este supuesto, incluso el tema de la reelección fue discutido en la llamada reforma política aprobada en 2011, y en aquél momento fue absolutamente rechazada por su fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados con el argumento de que la reelección es un mecanismo utilizado fundamentalmente por regímenes autoritarios.

No obstante, en 2013, con la presión por la aprobación de la reforma energética el entonces dirigente nacional del PRI César Camacho afirmó que su partido accedió a dicha propuesta "con el interés de concluir la reforma energética y la política".

Es, sin duda, una situación compleja. Una de las banderas postuladas históricamente por el PRI hasta la reforma, fue precisamente la No Reelección, frase que acuñaban en documentos oficiales regularmente.

Respecto de la asignación de diputaciones plurinominales en las entidades federativas, se realizó una modificación importante, pues debe efectuarse mediante una fórmula que garantice que la presencia de los partidos políticos en los congresos locales sea proporcional a los votos que hayan obtenido como resultado del proceso comicial.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Un tema positivo de esta ley, respecto de las sanciones, es que los recursos obtenidos por la aplicación de multas derivadas de infracciones cometidas por partidos, precandidatos y candidatos, deberán ser destinados al CONACYT y a los organismos estatales del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Distinto tratamiento reciben las causales de nulidad de la elección, pues uno de los supuestos consiste en rebasar hasta en 5% el tope de gastos de campaña o contratar tiempos comerciales de TV y radio, y se considerarán determinantes si la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar, es menor al mismo porcentaje. Cabe mencionar que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material.

Este supuesto, también propuesta de los partidos que impulsaron la iniciativa, se fundamentó en las opiniones que vertieron sobre las supuestas irregularidades que fueron denunciadas por los diferentes partidos políticos en las elecciones federales de 2012. Lo interesante es que todos los partidos políticos manifestaron tácitamente su conformidad con el resultado, de lo contrario no se hubieran integrado el Congreso Federal, ni el Ejecutivo Federal.

La propuesta presentada por el PAN planteaba la anulación de la elección si un candidato o partido rebasaba el tope de los gastos de campaña, aunque fuera por un peso, sería sancionado y no podría volver a participar en el proceso extraordinario, que posteriormente se celebrara.

El PRI se opuso a este esquema tan estricto e impulsó el establecimiento de un porcentaje a partir del cual se castigara el exceso en el gasto de los topes de gastos de campaña, por lo que se incluyó el concepto “determinancia” para que en caso de presentarse el supuesto, se aplicara la sanción, exclusivamente si determinaba o alteraba el resultado final de la elección.

Un tema esencial de la reforma lo representa la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), en la presentación de la iniciativa, el argumento esgrimido fue impedir la intrusión de los gobernadores y otros protagonistas en los procesos electorales locales, con la finalidad de absorber las funciones de los institutos electorales estatales, pues se consideraron parciales, politizados y vinculados al gobernador en turno y a las fuerzas estatales imperantes. Desde la

óptica de quienes elaboraron la reforma, generaba falta de certeza jurídica y agredía de manera importante la confiabilidad e imparcialidad de los procesos locales.

El objetivo fue imposibilitar la participación ilegal de los gobernadores, sus aparatos, y sus recursos en los procesos electorales. Sin embargo, esta visión agrede la confiabilidad de los ciudadanos en sus autoridades y en sus instituciones; pareciera que éstas últimas no existen, sino que son las personas quienes las controlan. Entonces estaríamos hablando de la más absoluta indefensión respecto de las arbitrariedades de la autoridad, pues señala indudablemente la falta de legalidad, que es uno de los principios que debe regir no sólo los procesos electorales, sino el régimen de actuación de todo servidor público.

Cabe apuntar que el actual presidente del INE y tres consejeros en funciones más del anterior Instituto Federal Electoral, levantaron la voz a fin de advertir respecto del riesgo en que quedaban 20 entidades federativas, incluido el proceso electoral federal del 2015 por los problemas para su implementación. Pues como ya se dijo en el rubro anterior, el Consejo General del INE fue el responsable de designar a los servidores públicos electorales de las entidades federativas, con las implicaciones que irremediablemente conlleva.

2.3.1.3. Áreas de oportunidad

En relación a la reforma política es evidente que la figura de la reelección legislativa es un grave error, por lo que es deseable corregir a la brevedad, no sólo debido a nuestro devenir histórico, sino también por las muchas muertes que ha representado. Pareciera que quienes presentaron la iniciativa desconocen que México es una República, por tanto, no debe establecerse una diferencia que promueva la desigualdad entre los ciudadanos, que es lo que se provocará con esta figura, pues la permanencia hasta por doce años en un cargo legislativo, no sólo inducirá a una desigualdad sino a la inamovilidad de los legisladores, que se volverán profesionales electorales, pero hasta ahora han demostrado su poco o casi nulo compromiso social.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

La esencia de la democracia, es precisamente el acceso a los cargos de elección popular por cualquiera de los integrantes de la República. Además en un país con tantas desigualdades no podemos violentar el contenido del Artículo 12 constitucional que estipula claramente que en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país¹³⁴. Con esta reforma, -guardadas las debidas proporciones- se están concediendo títulos nobiliarios a quienes siendo de origen ciudadanos, se transformarán en diputados y senadores por un periodo muy extenso una vez que logren la curul, cerrando la posibilidad de que otros puedan aspirar a dichas posiciones públicas.

En este mismo sentido, resulta imperioso traer a la memoria que los periodos más oscuros de la historia de nuestro país se han presentado cuando existe una posibilidad de reelección. Por otra parte, en la actualidad los países de América Latina con dicha figura en su sistema jurídico, invariablemente ceden ante la tentación de perpetuarse en el poder, y transformar la forma de gobierno de democracia en autoritarismo: de ello la historia ha dado cuenta, como sucede en países como Venezuela, Bolivia, Ecuador, Cuba y Nicaragua.

Aquí precisamos recordar que los países con tradición reeleccionista en sus parlamentos son los países monárquicos como Inglaterra cuya tradición en la Cámara de los Comunes permite la reelección legislativa y es frecuente la inamovilidad para acceder a dichos cargos, precisamente por las pocas oportunidades que se presentan para aquellos que pretenden participar por vez primera, pues es tradición familiar mantenerse en dichas posiciones. Misma situación se reproduce en los Estados Unidos, pues recordemos que sus fundadores provienen de Inglaterra, por lo que sus prácticas jurídicas y políticas tienen como cimiento dicho origen.

El caso de las Repúblicas es diferente, pues la esencia de su creación es precisamente la igualdad y la libertad, derechos preciados que se ven coartados ante los embates de las monarquías y sus tradiciones elitistas y sectarias, que no tienen cabida en dicha República ni en una democracia.

¹³⁴ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015

Coincidimos con Norbert Lehner, al precisar:

elaborar un futuro al orden democrático significa ante todo construir un orden en que todos tienen futuro. Para que todos tengan futuro (aunque no sea uno y el mismo) hay que concebirlo como la obra colectiva de una pluralidad de hombres y mujeres.¹³⁵

Indudablemente separar en diferentes instrumentos jurídicos lo relativo a los partidos políticos y los tipos penales en materia electoral, ha resultado uno de los éxitos de quienes suscitaron la reforma.

En efecto, en los contenidos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, son más los desaciertos que los aciertos, por lo que convendría revisar lo siguiente:

- a) La concentración de funciones electorales en un organismo de carácter nacional con el argumento de la ilegal injerencia de los gobernadores y demás factores reales de poder local, deja en entredicho y fomenta el incremento de la desconfianza de los ciudadanos en los procesos comiciales, en las autoridades emanadas de ellos y por supuesto, en las instituciones.
- b) Es deseable que desaparezca la presencia de los partidos políticos y los legisladores del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) a fin de que sean solamente los ciudadanos los que tomen las decisiones durante los procesos electorales.
- c) Resulta positivo concentrar las funciones electorales en una institución con carácter nacional. Sin embargo, deberíamos partir de cero y crear una escuela para la formación de servidores públicos electorales, en la que dentro de los prerrequisitos de ingreso, se enfatice la carencia de vínculos con cualquier partido político y la acreditación de exámenes psicométricos sobre valores y ética.
- d) Proporcionar una mayor coordinación entre el INE y el IFT en todo lo relativo al aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, el acceso a la infraestructura activa

¹³⁵ LECHNER, Norbert, *“Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política,”* Santiago de Chile, FCE, 1990, p. 85.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

y pasiva, los recursos orbitales, la comunicación vía satélite, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión, y la convergencia entre éstos, los derechos de los usuarios y las audiencias en materia electoral. Establecer los parámetros, reglas y lineamientos que correspondan y que actualmente debido a la dispersión normativa, complican para los electores, los prestadores de servicios, los partidos políticos y los candidatos, el conocimiento y manejo simple de este aspecto del proceso electoral.

e) Actualmente el INE tiene discrecionalidad para emitir lineamientos y reglas atinentes a este tema, puede vulnerar la certeza jurídica de los actores involucrados, pues dichas decisiones se toman en el seno del Consejo General, que se integra por Consejeros de origen ciudadano, representantes de los partidos políticos y representantes legislativos que regularmente han demostrado su vinculación partidista y su ajena conexión con los electores que los llevaron al cargo.

f) Con la creación de la Ley Federal de Consulta Popular, cuyo objeto consiste en regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la misma, así como promover la participación ciudadana en las mismas, que invariablemente deberán tener trascendencia nacional y que será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos. En cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la propia ley se entenderá que un asunto tendrá tal envergadura en dos supuestos: cuando repercuta en la mayor parte del territorio nacional, y cuando impacte en una parte significativa de la población, como se desprende de su contenido.

Los mecanismos y el sistema de consulta, son atribución del Instituto Nacional Electoral (INE), de acuerdo a lo que establece el Capítulo III de la ley en comento, por lo que en lugar de tener dos ordenamientos diferentes, los contenidos de esta ley deberían integrarse en un nuevo Libro de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, toda vez que la organización, difusión

de la consulta, la jornada de la consulta popular y sus resultados seguirán mecanismos similares a los de los procesos electorales, por lo que en ánimo de facilitar la comprensión de estos esquemas democráticos en los que el actor más importante debe ser el ciudadano, es necesario incorporarlos en un mismo instrumento jurídico como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

2.3.2. Ley General de Partidos Políticos

2.3.2.1. Generalidades

Al igual que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, esta Ley General de Partidos Políticos, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Consta de 10 títulos, que tratan los temas relativos a las disposiciones generales de la propia ley; generalidades de los partidos políticos; su organización interna; el acceso a la radio y televisión; su financiamiento; su régimen financiero, otras prerrogativas, tales como su régimen fiscal, así como las franquicias postales y telegráficas; la fiscalización, un apartado sobre los frentes, coaliciones y las fusiones; y por último, lo concerniente a la pérdida del registro.

Esta reforma de 2014 plantea la creación de una Ley General de Partidos Políticos que establezca un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

2.3.2.2. Conceptos principales

Hasta antes de la reforma de 2014, la obligación de acatar la cuota de género se encontraba sujeta a lo ordenado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo objetivo era el de garantizar que ningún género tuviera más de 60% de candidaturas en las elecciones legislativas.

Con la reforma 2014 esta previsión legal, se elevó a rango constitucional, por lo que el Artículo 41, fracción I de la Ley Fundamental impuso a los partidos políticos la obligación de garantizar la paridad de género, es decir, que se integren

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

las listas con el 50% de varones y 50% de mujeres en la postulación de candidaturas a legisladores federales y locales.

Así, uno de los principios que regirá a los partidos políticos a partir de esta reforma es el relativo a la participación paritaria efectiva de los géneros en las contiendas electorales, con el propósito de que exista una auténtica equivalencia de géneros en la integración de las instituciones que pretenden formar, en las candidaturas a legislaturas locales y federales, como lo reproduce el Artículo 3, párrafos 3 al 5 de la Ley General de Partidos Políticos al atraer el contenido del texto constitucional.

Además, con esta ley el Sistema Mexicano de Partidos Políticos, admite leves modificaciones. Algunas ya habían sido consideradas desde la reforma de 1996, entre ellas, el requisito para mantener el registro como partido político se elevó a rango constitucional y exige el 3% de la votación emitida en cualesquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión de acuerdo a lo que estipula el Artículo 41, Fracción I de la Carta Magna.

Acorde a la reforma, todo partido político que alcance al menos el 3% del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean asignados diputados, según el principio de representación proporcional como lo prescribe el Artículo 54 fracción II de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Habida cuenta de que éste porcentaje se había propuesto en 4% desde la reforma de 1996, sigue sin ser aceptado por los propios partidos políticos, seguramente porque está directamente relacionado con el acceso a las prerrogativas, pues se eleva la cantidad de votos necesarios para obtenerlas.

Podemos decir que otro de los puntos significativos de esta reforma se encuentra en las denominadas coaliciones flexibles y la idea de la coalición parcial.

Las coaliciones flexibles son aquellas en las que los partidos políticos participan bajo una misma plataforma electoral, y quedan obligados a postular

conjuntamente por lo menos el 25% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local; así lo estipula el precepto 88, párrafo 6 de la Ley General de Partidos Políticos.

Por lo que se refiere a la coalición parcial, los partidos políticos que contiendan bajo esa figura deberán participar con una misma plataforma, además de postular al menos el 50% de las candidaturas en un mismo proceso electoral federal o local, tal como lo determina el Artículo 88, párrafo 5 de la Ley en comento.

Respecto del tema de fiscalización, una de las novedades que incorporó la reforma al Artículo 41 de la Ley Suprema y el Segundo Transitorio de la misma, es que el nuevo procedimiento de fiscalización de gastos de campaña se desarrollará en forma paralela a las campañas electorales.

En este contexto el Artículo 41, fracción V, apartado B, penúltimo párrafo, establece que el Instituto Nacional Electoral (INE) será el responsable de realizar la fiscalización y vigilancia durante la campaña electoral, es decir, en el momento en que se esté efectuando, debiendo fiscalizar desde el origen, hasta el destino de todos los recursos de los partidos y candidatos (incluyendo a los independientes).

Sobre el particular, el Artículo Segundo Transitorio establece que el sistema de fiscalización durante la campaña electoral incluya los lineamientos de contabilidad homogénea para los partidos y candidatos, con la exigencia de que sea pública y con la posibilidad de localizarla por medios electrónicos. Así, los partidos tienen la opción de realizar todos los pagos relativos a sus actividades y campañas electorales por medio del propio INE.

Otra de las transformaciones de la reforma son dos causales de nulidad relacionadas con los aspectos financieros de los procesos electorales, toda vez que el texto de la Constitución Federal establece como causal de nulidad de la elección rebasar el tope de gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado, o recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales, tal como lo señala el Artículo 41, Fracción VI de la Norma Suprema.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Conviene resaltar que se prescribe que las violaciones arriba mencionadas, deberán acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La propia Carta Suprema aclara que se consideran como determinantes cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%. En todo caso, de declararse la nulidad de la elección, se deberá convocar a una elección extraordinaria, en la que bajo ninguna circunstancia podrá participar la persona que haya sido sancionada.

Por otra parte, lo relacionado con la comunicación política, esto es, la producción, difusión, diseminación y efectos de la información que genere el proceso comicial tiene diversos cambios muy específicos. A saber: se incorpora una nueva causal de nulidad de la elección, por compra de cobertura informativa en radio y televisión, tal como lo estipula el Artículo 41, fracción VI de la Carta Magna. Este mismo precepto determina que las violaciones señaladas, también deberán acreditarse de manera objetiva y ser determinantes para el resultado electoral. La Ley Fundamental estipula que se considerarán como determinantes siempre y cuando la diferencia entre los candidatos en el primer y segundo lugar sea menor al 5%.

Adicionalmente, la reforma modifica la condición a la propaganda negativa, que queda enunciada en nuevos términos, al prescribir que la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberá abstenerse de expresiones que calumnien a las personas, tal como lo ordena el mismo Artículo Fracción III, Apartado C.

Cabe mencionar, que como la prohibición fue no calumniar a las personas, se calumnió a los propios partidos políticos, pues esa fue la constante en el proceso electoral del 2015; en lugar de que partidos políticos y candidatos, realizaran propuestas viables e indicaran la forma de llegar a ellas.

2.3.2.3. Áreas de oportunidad

Dadas las situaciones que se presentaron en las campañas para la elección 2015, la primera propuesta que identificamos como fundamental para posteriores procesos electorales, es que además de prohibir las calumnias y diatribas entre

partidos políticos y candidatos, debe mantenerse el contenido vigente e incorporar la prohibición para que dicha acción se realice también entre los partidos políticos durante los procesos electorales, además de que se instituya la obligación a candidatos y partidos políticos de formular propuestas acompañadas de las formas y medios para lograr su cumplimiento como única vía de llevar a cabo dichas campañas.

Distinta área de oportunidad se presenta con el Título Cuarto, del acceso a la radio y televisión de la Ley General de Partidos Políticos, que sólo cuenta con un Artículo, el numeral 49, que remite al Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que consideramos innecesario el Título en cuestión, pues tal derecho de los partidos políticos ya se encuentra establecido por la Ley Fundamental, de manera que resulta irrelevante mencionarlo en la Ley General de Partidos Políticos, si ya lo está en el rubro de prerrogativas y en realidad el tratamiento sobre el tema se ubica en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por lo que se refiere a las denuncias, debiendo tener presente que lo relacionado al uso y contratación de radio y televisión, así como de sus limitaciones, se encuentra regulado por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, además de las reglas y lineamientos que al efecto aprueba el INE durante el proceso electoral y para efectos del proceso comicial, sin olvidar que la ley de la materia, reconoce como máxima autoridad al Instituto Nacional Electoral (INE).

Probablemente los objetivos de la esta ley en particular, en una segunda etapa, deberían enfocarse en generar mayor confianza y credibilidad en los ciudadanos por parte de los partidos políticos. Sin embargo, es una situación muy difícil de concretar, pues para ello, sería indispensable transformar a los partidos políticos en instituciones congruentes y comprometidas con los valores y principios democráticos.

Resulta imprescindible precisar y aclarar las condiciones para que los partidos políticos cumplan la función de promover la participación del pueblo en la vida democrática, sin eliminar su conciencia ciudadana y el compromiso por

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

satisfacer las necesidades de la sociedad y compaginar las decisiones políticas con la realidad que vive la ciudadanía común y corriente, ajena a la lucha por el poder.

Es ineludible e impostergable la necesidad de obligar a los partidos políticos a promover realmente la cultura política democrática y participativa entre la población, pues desafortunadamente su actividad se constriñe a buscar el voto popular y negociar intereses no necesariamente vinculados con las necesidades de la comunidad, a la que se supone van dirigidas sus acciones.

De igual manera, es inaplazable la exigencia de que los partidos políticos contribuyan de forma responsable a la integración de la representación nacional, pues los últimos resultados demuestran que no tienen relación directa con sus candidatos, que la militancia partidista va en declive y muchas veces postulan a personas sin trayectoria, con una vida oscura, sin experiencia, con vínculos con la delincuencia organizada y lo que es peor, desconociendo las motivaciones que los llevan a buscar un cargo público; individuos que han demostrado su nula capacidad, sus propensiones delictuales o lo que es más reprobable, sus predisposiciones arbitrarias y dictatoriales.

Concurre la necesidad de que los partidos políticos promuevan proyectos de sociedad o nación, para que las negociaciones y acuerdos se centren en gobernar con base en ellos, para realizar acciones que permitan el engrandecimiento de México como país y el fortalecimiento de nuestra democracia.

2.3.3. Ley General en Materia de Delitos Electorales

2.3.3.1. Generalidades

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014; es un ordenamiento extremadamente breve, pues sólo consta de 26 Artículos y de 3 títulos, que tratan los temas relativos a las disposiciones generales de la propia ley; los delitos en materia electoral, al igual que las competencias, facultades y coordinación entre la Federación y las entidades federativas.

A partir de su entrada en vigor tanto las procuradurías como las fiscalías de las entidades federativas, deberán tener habilitadas sus propias fiscalías

especializadas en delitos electorales, lo que implica que deberán contar con los recursos humanos, materiales y financieros que sean necesarios para entrar en operación según lo dispuesto por el Artículo 25 de la misma.

Conviene estar conscientes de que los delitos electorales pueden ser cometidos por un sinnúmero de personas, es decir, quien vote sin tener la credencial de elector o usando la de otra persona; por ministros de culto religioso, esto es, si en sus actos públicos, propios de su condición, inducen a los ciudadanos a votar a favor o en contra de un candidato o partido político; funcionarios electorales, o sea, quienes alteren los resultados electorales, roben y destruyan boletas, documentos o materiales electorales; funcionarios partidistas, quienes utilicen en sus campañas fondos provenientes de actividades ilícitas; así como servidores públicos, e incurrirán en delito aquellos que condicionen el cumplimiento de programas sociales o la realización de construcciones que las personas emitan su voto en favor de un partido político o candidato.

Cabe destacar que anteriormente, todo lo relativo a los tipos de violaciones en materia electoral se tomaba del Código Penal, por lo que los tipos penales se diluían y escasamente eran sancionables. En general, esta ley incluye el catálogo de delitos en la materia, con un escenario para anular elecciones en el que se detallan los tipos de conductas ilícitas que se pueden presentar durante los procesos electorales.

Es lamentable que tenga que existir una ley de esta naturaleza; sin embargo, durante el proceso electoral de 2015, además de la guerra sucia entre partidos y candidatos, a diez días del proceso comicial había 12 candidatos a cargos de elección popular e incluso partidos políticos que habían incurrido en diversos delitos electorales. Entre los delitos que más destacaron se encontraban la entrega de despensas, cooptación y compra del sufragio, condicionamientos para la entrega de recursos de programas sociales y rebase en los topes de campaña, entre otros, mismos que implicaban de acuerdo a la ley vigente pena de prisión de tres a nueve años.

2.3.3.2. Conceptos principales

La coordinación sobre los delitos electorales entre la Federación y las entidades federativas se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido por el Título Tercero de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que prevé las competencias y facultades de los dos órdenes de gobierno.

Entre los puntos relevantes de esta ley se prescribieron nuevas sanciones a ciertos delitos electorales, se reformaron las facultades y obligaciones de autoridades y se reguló la coordinación entre la federación y los estados durante un proceso electoral.

Dentro de este ordenamiento se crearon tipos penales que permiten sancionar las conductas delincuenciales en materia electoral, incluidos los que se generan a partir de los avances tecnológicos, para prevenir conductas como la extorsión a votantes, en la que el partido político o candidato a cargo de elección popular exige al ciudadano tomar una foto de su boleta electoral con el teléfono móvil para acreditar el sentido de su voto, conducta que conforme a lo previsto por el precepto 7, fracción VIII de la ley en comento, amerita una pena de cincuenta a cien días de multa y de seis meses a tres años de prisión.

Otro tipo de sanciones aprobadas, son aquellas que se aplicarán a servidores públicos que coaccionen, induzcan o amenacen a sus subordinados para que participen en eventos proselitistas, voten o se abstengan de votar por algún partido político o candidato, así como en el caso de que un funcionario condicione programas gubernamentales a cambio del voto. Se les imputarán de doscientos a cuatrocientos días de multa y prisión de dos hasta nueve años, penas que se incrementarán hasta en un tercio sobre lo previsto, como lo estipula el Artículo 11 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Destaca la pena que se impondrá a quien por sí o por un intermediario aporte, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello; se utilicen fondos o bienes con un origen ilícito; que los montos rebasen los límites permitidos por la ley, conducta que se hará acreedora a sanciones que van de mil a cinco mil días de multa y de cinco a

quince años de pena de prisión tal como lo dispone el Artículo 15 de la Ley de marras.

A este supuesto, se agregarán penas de dos a nueve años de prisión al precandidato, candidato o funcionario partidista u organizadores de actos de campaña cuando destinen, utilicen o permitan la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios en apoyo o perjuicio de otro contendiente, como lo estipulan los Artículos 14, y 11, fracción III de la Ley en estudio.

La violación a la ley por parte de los servidores públicos que incurran en cualquier delito de los previstos por la norma, dará lugar, además de la inhabilitación para ocupar un cargo en el servicio público federal, local o municipal, estatal, delegacional o en la Ciudad de México, además de dos a seis años y, en su caso, la destitución del cargo según lo determina el Artículo 5 de la Ley citada.

Destaca de manera importante lo determinado por el Artículo 16 de la ley de mérito al tipificar como delito a la presión para votar o la inducción expresa a los ciudadanos a votar o a abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición por parte de los ministros de culto religioso, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quienes en el ejercicio del culto religioso realicen esta conducta, cuya sanción es de cien a quinientos días de multa.

En efecto, desde hace tiempo los procesos electorales se han caracterizado por las constantes violaciones a las estipulaciones normativas por parte de los partidos políticos, candidatos, agrupaciones políticas y servidores públicos, por lo que a partir de esta nueva regulación las autoridades ministeriales deberán mantenerse bien capacitadas en la materia a fin de poder estar alertas para atender en forma oportuna las posibles denuncias y realizar las actuaciones jurídicas necesarias y precisas para que tales conductas puedan ser sancionadas conforme a la nueva regulación.

Preciso es comentar que esta ley busca fortalecer los mecanismos que permitan prevenir los delitos en materia electoral, pues sin duda alguna la democracia debe estar fundada en la fuerza del Estado a fin de salvaguardar los valores que entraña, por un lado el Estado y por el otro la democracia y que deben converger en beneficio de los ciudadanos y por tanto del país en su conjunto.

2.3.3.3 Áreas de oportunidad

Resulta necesario considerar la mención de responsabilidades por parte de los municipios en la colaboración y cooperación con las responsabilidades de salvaguarda del sistema electoral mexicano, que parecen atribuirse exclusivamente a la Federación y a las entidades federativas, cuando la experiencia ha dejado al descubierto la poca colaboración y cooperación entre dichas entidades y sus municipios. Por ello, es forzoso tomar en consideración el Artículo 115 de la Carta Suprema, que determina que los Estados tendrán como base de su división territorial el municipio libre; de ahí que consideramos necesario visibilizar a los municipios dentro de las responsabilidades para garantizar la protección del Sistema electoral.

Se precisa que en el caso de los servidores públicos las sanciones además de las multas, que por supuesto deben incrementar las penas privativas de la libertad y colocar como mínimo cinco años y como máximo 15 años, para que no exista la posibilidad de que queden liberados de la pena corporal con el pago de una fianza, pues precisamente por su carácter de servidores públicos violentan el contenido del Artículo 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que señala que: “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen”.

Además del contenido del Artículo 134 de la Norma de normas, que dispone que:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Es claro, que los servidores públicos que violentan ambos Artículos no sólo incurren en conductas ilícitas sino que afectan al erario, a la institución en la que se encuentren trabajando, la imagen que tienen los ciudadanos de los servidores públicos y por ende, de sus autoridades, sino que además atacan al Sistema electoral atentando contra todos los principios democráticos y por supuesto al

Estado mismo, por lo que la sanción debe ser incrementada, sin obviar que las responsabilidades de carácter administrativo a que se hacen acreedores de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también deben aplicarse en su máximo rigor, por lo que de presentarse el supuesto previsto por la ley, deberían abordarse ambas vías en las denuncias correspondientes.

Separado tratamiento ameritan aquellos que de acuerdo con lo dictado por el Artículo 7, fracción VIII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, pues las conductas delincuenciales en materia electoral que prevé, se equiparan a la extorsión, en esta caso a electores, en la que el partido político o candidato a cargo de elección popular exige al ciudadano tomar una foto de su boleta electoral con el teléfono móvil para acreditar el sentido de su voto. La ley de mérito sólo prevé una pena de cincuenta a cien días de multa y de seis meses a tres años de prisión, cuando el Artículo 390 del Código Penal Federal, establece que al que sin derecho obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le aplicarán de dos a ocho años de prisión y de cuarenta a ciento sesenta días multa, por lo que desde nuestra óptica amerita que la pena sea en la misma proporción en materia electoral, circunstancia que impediría que quien cometa el delito, quede liberado sin cumplir la pena corporal con el pago de una fianza.

Conviene considerar que en el caso del Derecho Penal las penas se incrementan hasta un tanto más si la transgresión la realiza una asociación delictuosa, o un servidor público o un ex-servidor público, o un miembro o ex-miembro de alguna corporación policial o de las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Se revela como una situación impostergable, el que deba eliminarse el contenido del Artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales que tipifica como delito la conducta en la que puedan incurrir los ministros de culto religioso en el desarrollo de actos propios de su ministerio, al ejercer algún tipo de presión para votar o la inducción expresa a los ciudadanos a votar o a abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, conducta a la que la norma en cuestión establece una sanción de cien a quinientos días de multa, por lo que

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

estaría considerada dentro del ámbito de las sanciones de carácter administrativo, que regularmente implican un castigo estrictamente pecuniario, mientras que la característica especial de las sanciones de carácter penal es además de la posible sanción económica, la pena privativa de la libertad, por lo que al no establecerse una pena corporal, es necesario eliminarla de este ordenamiento e incorporarlo en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Libro Octavo de los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno, Capítulo I de los Sujetos, Conductas Sancionables y Sanciones.

Partimos de la idea de que los procesos electorales son construcciones colectivas en las que participamos millones de ciudadanos, que permiten la vigencia de la República, pues a través de ellos se garantiza la renovación periódica y pacífica de los poderes de la Unión y con ello, el funcionamiento de todas las instituciones del Estado Mexicano a través de las cuales se entregan los servicios públicos a la ciudadanía.

Nuestra Constitución Política ha estipulado que los procesos electorales son un asunto de interés público, de seguridad nacional y, la FEPADE representa una institución fundamental para contribuir al adecuado desarrollo y cuidado de todos y cada uno de los actos que realizan los actores involucrados en los procesos comiciales.

No obstante lo anterior, hasta ahora la actuación de la FEPADE ha estado manejada en parámetros que parecen alejarla de la transparencia, pues difícilmente se da a conocer y se difunde el número de quejas recibidas y, sobre todo, los resultados de las investigaciones realizadas por dicha institución, por lo que es inexcusable la necesidad de que se informe a la ciudadanía de manera permanente desde el inicio de los procesos electorales hasta sus conclusión, que es el momento en que todos los recursos en materia electoral hayan sido resueltos y declarada la validez de la elección y entregadas las constancias de electos a los cargos; es decir durante todo el proceso comicial y hasta su conclusión la FEPADE debería estar en permanente comunicación y difusión de la información sobre sus atribuciones a la ciudadanía, pues esa información, bien podría ser un elemento determinante para definir el sentido del voto en muchas oportunidades,

por lo que la carencia de datos y su debida y constante divulgación durante el proceso obstaculiza al ciudadano a tomar una decisión verdaderamente informada para definir el sentido de su voto.

2.3.4. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

2.3.4.1. Generalidades

Las reformas a esta ley fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, y consta de 6 libros, que tratan los temas relativos al Sistema de Medios de Impugnación que estipula que tienen por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; de los Medios de Impugnación y de las nulidades en materia electoral; del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; del Juicio de revisión constitucional electoral; del Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral; y del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Algunas de las generalidades de este sistema consisten en que durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles, si la violación que se reclame no se ejecute durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, el cómputo se hará contando únicamente los días hábiles, es decir, todos los días exceptuando sábados y domingos y aquellos oficialmente marcados como inhábiles. Otro punto importante es que generalmente los medios de impugnación deben presentarse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente al en que se tenga conocimiento del acto o resolución que se reclama salvo, por supuesto, las especificaciones particulares de cada uno de los medios de defensa en materia electoral.

Para hablar de esta ley, primeramente es necesario determinar los diferentes mecanismos de defensa que existen en el Sistema electoral Mexicano de tal manera que podemos clasificarlo de la manera siguiente:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- a) Régimen Administrativo Sancionador, en donde conoce el Instituto Nacional Electoral, aplicando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el efecto de sus resoluciones es la imposición de sanciones administrativas y/o retiro inmediato de propaganda, o la aplicación de multas al o los infractores ya sean partidos políticos, agrupaciones políticas o candidatos.
- b) Sistema de Medios de Impugnación, en donde conoce el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF), aplicando la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y el efecto de sus resoluciones consiste en confirmar, modificar o revocar el acto o resolución combatido.
- c) Delitos electorales, en donde conoce la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, aplicando la Ley General en Materia de Delitos Electorales, y el efecto de sus resoluciones reside en la imposición de sanciones pecuniarias o privativas de la libertad.

Así, el Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene como finalidad que todos los actos o resoluciones de las autoridades electorales se encuentren sometidos a los principios de constitucionalidad y legalidad, con el propósito de dar definitividad a los diferentes actos y etapas de los procesos electorales y garantizar la protección de los derechos político electorales de los ciudadanos.

Naturalmente, las principales características de este sistema son la ausencia de efectos suspensivos sobre los actos o resoluciones que se impugnan y la plena jurisdicción de que goza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver los asuntos de su competencia.

A continuación enunciamos todos los recursos con que cuenta en este momento la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, comenzando por el recurso de revisión (Artículo 35); el recurso de apelación (Artículo 40); juicio de inconformidad (Artículo 49); recurso de reconsideración (Artículo 61); juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (Artículo 79); juicio de revisión constitucional electoral

(Artículo 86); juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral (Artículo 94); recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (Artículo 109).

2.3.4.2 Conceptos principales

Las reformas incorporadas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral a partir de la reforma de 2014 incorporan el respeto a los derechos humanos como finalidad de la interpretación de la ley en cada impugnación, tal como lo instituye el Artículo 2, párrafo 2 de este ordenamiento.

Derivado de la creación de la Ley Federal de Consulta Popular que se desarrollara con los mismos procedimientos que los procesos electorales, la propia ley establece en el Artículo 65 que el único recurso que procede para este tema es el recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral sobre el resultado de la verificación del porcentaje señalado.

Asimismo la Ley prevé los siguientes elementos:

El recurso de revisión contra resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La facultad para los representantes de los candidatos independientes de interponer cualquier impugnación.

La posibilidad de juicios de inconformidad y recurso de reconsideración en el caso de la Consulta Popular.

La posibilidad de anular elecciones en casos graves, dolosos y determinantes que sean acreditados de forma objetiva y material, previendo una elección extraordinaria donde no pueda participar la persona sancionada.

Recursos de revisión para sentencias de salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y resoluciones del Instituto

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Nacional Electoral, los cuales serían turnados a la sala Superior del Tribunal.

En libro sexto del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, título único, de las reglas particulares; capítulo único de la procedencia y competencia, Artículo 109 procede contra las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral; de las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el apartado D, Base III del Artículo 41 constitucional; del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

2.3.4.3. Áreas de oportunidad

Hasta ahora los mecanismos establecidos para el sistema de medios de impugnación vigentes han resuelto sin mayores complicaciones las diferentes situaciones que se presentan durante el proceso electoral y que ameritan la interposición de cualesquiera de los juicios o recursos previstos para tal efecto, así que por el momento, en rubro estrictamente electoral, no encontramos algún área de oportunidad.

Únicamente señalaremos que habrá que estar pendientes en cuanto se realice la primera consulta popular, para saber los beneficios y áreas de oportunidad que se generen a partir de la primera puesta en práctica de esta nueva figura establecida por el sistema constitucional mexicano.

Lo expuesto hasta este momento, nos permitió entender la evolución de nuestro sistema electoral, es decir, nos sirvió para conocer las peculiaridades jurídicas. Asimismo, nos permitió aprender lo que ha logrado históricamente el Sistema electoral Mexicano en relación con el ejercicio de los derechos políticos, los cuales se encuentran garantizados por nuestra Constitución y las leyes que emanan de ella.

Independientemente de todas las salvedades, dudas, filias y fobias que se tengan respecto de los procesos electorales, es notorio que las múltiples reformas que se han realizado desde el finales del siglo XX hasta la fecha, han perfeccionado nuestro derecho electoral, y a pesar de las inquietudes que estos

nuevos mecanismos y procedimientos generen, producto de su innovación, es patente el avance en beneficio de los ciudadanos y de nuestra democracia, la que aspiramos a que se perfeccione como una auténtica democracia constitucional moderna.

En la fórmula contemporánea de la democracia constitucional parece estar contenida la aspiración a un justo equilibrio entre el principio democrático, dotado de valor constitucional a través de las instituciones de la democracia política y el mismo papel del legislador y el gobierno, y la idea –ínsita en toda la tradición constitucionalista- de los límites de la política a fijar mediante la fuerza normativa de la constitución y, en particular, a través del control de la constitucionalidad siempre más determinante en el ámbito de las democracias modernas”.¹³⁶

¹³⁶ FIORAVANTI, Mauricio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, España, Edit. Trotta, 2001. p. 164

CAPÍTULO TERCERO. EL PROCESO ELECTORAL

3.1. Etapas del proceso electoral mexicano

El objeto de nuestro derecho electoral en el orden federal, radica principalmente en la designación de los gobernantes, es decir, que concierne al procedimiento para la integración de los órganos de gobierno.

El proceso electoral federal en México se crea como un conjunto ordenado y sistematizado de actos y procedimientos regulados por la Constitución y la ley electoral, que cumplen las autoridades, los partidos políticos y los ciudadanos con la intención de renovar periódicamente a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El Estado Constitucional se basa en el principio de la distribución del poder: la distribución del poder existe cuando varios e independientes detentadores del poder u órganos estatales participan en la formación de la voluntad estatal.¹³⁷

De acuerdo con el marco jurídico vigente, el proceso electoral federal ordinario en México, comprende cuatro etapas perfectamente diferenciadas.

- a) Preparación de la elección.- Que inicia con la primera sesión que celebra el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) la primera semana de septiembre del año previo al que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la jornada electoral, como lo dispone el Artículo 225, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- b) Jornada electoral.- Se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de las casillas que se instalen para la recepción y cómputo inicial de los votos; así lo señala el Artículo 225, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.- Se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales de las casillas a los consejos distritales y concluye con los cómputos y

¹³⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional Estatal*, Edit. Oxford, México, 2006, p. 82

declaraciones de validez que realicen los consejos del Instituto o, en su caso, de las resoluciones que emita en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como lo estipula el Artículo 225, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- d) Dictamen y declaración de validez de la elección y de Presidente electo.- Se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto contra esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno, y concluye al momento en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprueba el dictamen que contiene el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo. Así lo prevé el Artículo 225, párrafo 6 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aquí suscribimos lo especificado por Robert A. Dahl, quien precisa que:

Es evidente que el proceso democrático no podría existir si no se autolimitara, o sea, si no se limitara a las decisiones que no pueden destruir las condiciones necesarias de su existencia. Sin embargo, la enorme dificultad de hallar una norma decisoria satisfactoria ha impulsado a algunos críticos del proceso democrático a proponer límites que irían mucho más allá de esas autolimitaciones que el proceso mismo exige.¹³⁸

El marco jurídico como hilo conductor prevé, determina y delimita todos y cada uno de los pasos y etapas del sistema electoral vigente.

3.1.1 Preparación de la elección

Instalación de los consejos locales y distritales.- En la etapa preparatoria se instalan los consejos locales y distritales, es decir, los órganos de dirección del Instituto Nacional Electoral. A nivel local, 32 consejos y, 300 consejos distritales;

¹³⁸ DAHL, Robert A. *Op. Cit.* p. 185

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

son de carácter temporal, sólo se instalan y funcionan durante el proceso electoral, a más tardar en noviembre del año anterior al de la elección tal como lo prevé el Artículo 68, párrafo 1, inciso c de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

De acuerdo con esta Ley, los consejos locales deben instalarse e iniciar sus sesiones a más tardar el 30 de septiembre y los consejos distritales a más tardar el 30 de noviembre del año anterior al de la elección ordinaria. A partir de su instalación y hasta la conclusión del proceso electoral, los consejos locales y distritales deben sesionar por lo menos una vez al mes, como lo estipula el Artículo 67, párrafo 1 de la LGIPE.

Los presidentes de los consejos están facultados para convocar a sesiones cuando lo estimen necesario o cuando así lo solicite la mayoría de los representantes de los partidos políticos nacionales. Las resoluciones se toman por mayoría de votos y, en caso de empate, el voto del presidente es de calidad, según lo establece el Artículo 70, párrafo 3 de la LGIPE.

Cierre del periodo de depuración y actualización del registro de electores.- La ley establece una serie de restricciones temporales durante esta etapa, de tal forma que sea posible integrar oportunamente las listas nominales de electores definitivas, en cuya base se verifica el proceso electoral, tal como lo estipula el Artículo 42 de la LGIPE.

En este sentido, es oportuno destacar algunas de las actividades y plazos más relevantes que quedan comprendidos dentro de la fase preparatoria del proceso electoral:

Tanto los ciudadanos que no estén inscritos como los mexicanos que cumplan 18 años entre el 01 de diciembre y el día previsto para la celebración de la jornada electoral, tienen como plazo hasta el 30 de noviembre previo a la elección para solicitar su inscripción en el padrón electoral, y la expedición de su credencial para votar con fotografía, como lo determina el Artículo 139, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que no hayan obtenido de manera previa su credencial para votar con fotografía, o que necesiten su reposición por extravío, grave deterioro o la rectificación de sus datos (incluido el cambio de domicilio), tienen como plazo hasta el último día de enero del año en que se celebren las elecciones para solicitar cualquiera de esos movimientos hasta el último día de febrero y para recoger su credencial para votar con fotografía. Si cuentan con su credencial para votar pero no están incluidos en la lista nominal de la sección correspondiente a su domicilio o consideran haber sido excluidos indebidamente de ella, pueden solicitar la rectificación procedente a más tardar el 15 de abril. Artículos 156, párrafo 3 y 150, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sobre la base de las listas nominales ordenadas alfabéticamente y por sección electoral que les debe entregar el INE tanto en medios magnéticos como impresos, los partidos políticos pueden formular observaciones concretas e individualizadas y solicitar las modificaciones correspondientes hasta el 14 de marzo de acuerdo con lo que establece el Artículo 151, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A partir de las observaciones formuladas por los partidos políticos, el INE debe realizar las modificaciones procedentes en las listas nominales de electores e informar al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de abril, según lo dispone el Artículo 152, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Los partidos políticos pueden impugnar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el referido informe. De no ser impugnado o, en su caso, una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General debe sesionar para declarar que el padrón electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos, tal como se encuentra previsto en el Artículo 151, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Una vez emitida la declaración de validez y definitividad, el INE debe proceder a la elaboración e impresión de las listas nominales definitivas con fotografía conteniendo los nombres de los ciudadanos que hayan obtenido su credencial para votar con fotografía hasta el último día de febrero y proceder a su entrega, por lo menos 30 días antes de la jornada electoral, a los consejos locales para su distribución a los consejos distritales y, a través de estos, a las mesas directivas de casilla; así lo determina el Artículo 153, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Registro de candidaturas.

Es derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales el de solicitar el registro de candidatos a cargos federales de elección popular. Los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

En el año de la elección en que se renueven el Titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, los candidatos serán registrados entre el 15 al 22 de febrero, del año de la elección ante los siguientes órganos: el titular del Ejecutivo ante el Consejo General al igual que los candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional; y ante los consejos distritales, los candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa. La fecha de registro cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados por ambos principios será del 22 al 29 de marzo del año de la elección ante los órganos previamente mencionados, según lo establecido por el Artículo 237 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dentro de los tres días siguientes a aquel en que venzan los plazos respectivos, los consejos general, locales y distritales deben celebrar una sesión cuyo único propósito sea el de registrar las candidaturas procedentes, como lo señala el Artículo 237, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Campañas electorales.

Las campañas electorales comprenden el conjunto de actividades desarrolladas por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados con el propósito de promover sus candidaturas y conquistar el voto ciudadano.

Con observancia irrestricta del derecho de asociación y reunión pacífica que para cualquier objeto lícito consagra la Constitución, la ley electoral dispone que las reuniones públicas que realicen los partidos políticos y sus candidatos para efectos electorales, no tienen más límite que el respeto a los derechos de terceros, en especial los de los otros partidos y candidatos, así como las disposiciones que para el ejercicio del derecho de reunión y la preservación del orden público dicten las autoridades competentes. Asimismo, dispone que toda la propaganda electoral que se difunda durante las campañas se ajuste al principio de libre manifestación de las ideas consagrado en la Constitución, que garantice también el derecho a la información y, en todo caso, se evite cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, conforme lo dispone el Artículo 380 de la LGIPE.

Como se ha indicado, las campañas electorales se inician a partir del día siguiente a aquel en el que el órgano competente el Instituto Nacional Electoral sesiona con objeto de registrar las candidaturas presentadas para la elección correspondiente y, en todos los casos, deben concluir tres días antes de la jornada electoral. Por mandato legal, tanto el día de la jornada electoral como los tres días previos está prohibida la celebración de cualquier reunión o acto público de campaña, propaganda o proselitismo electoral.

La ley prohíbe la publicación o difusión por cualquier medio, de los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de la ciudadanía, durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de huso horario occidental del territorio nacional, según se desprende del contenido del Artículo 213 de la LGIPE.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Fijación de límites a gastos de campaña.- Con el propósito de procurar las condiciones de equidad en la competencia entre partidos, coaliciones y candidatos por la obtención del voto ciudadano, la ley electoral dispone que los gastos que eroguen por concepto de actividades de campaña y propaganda electoral no pueden rebasar los límites que para cada elección acuerde el Consejo General y establece las reglas procedentes para su determinación, conforme los regula el Artículo 50 de la LGIPE.

La ley fija puntualmente las reglas que debe aplicar el Consejo General del INE para determinar los topes de gastos de campaña para cada elección, tal como se estipula en el Artículo 229 Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para efectos del Proceso Electoral Federal 2015, el Consejo General acordó aprobar los topes de gastos aplicables a las elecciones en la sesión que celebró el 10 de diciembre de 2014.

Integración y ubicación de las mesas directivas de casillas.

Son los órganos electorales que se instalan el día de la jornada electoral para la recepción y escrutinio original de los sufragios. La sección electoral constituye la unidad geográfica básica utilizada para determinar la ubicación de las mesas directivas de casilla. Por ley, una sección electoral debe comprender un máximo de 1,500 electores; así lo establece el Artículo 346 de la LGIPE.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, por siete funcionarios. Todos ellos deben residir en la sección electoral correspondiente y estar incluidos en la respectiva lista nominal. Para su selección se utiliza un doble sorteo ordenado por la ley, realizado sobre la base de las listas nominales, y los cargos se adjudican tomando en consideración el nivel de estudios. Para el desempeño de sus funciones, los ciudadanos sorteados reciben dos cursos de capacitación diseñados e impartidos por el INE, que pueden ser supervisados por los partidos políticos, de acuerdo con el Artículo 82 de la LGIPE.

La legislación reglamentaria dispone que las casillas deben de ubicarse en lugares de fácil y libre acceso para los electores; que permitan la instalación de

canceles o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto; y que se eviten sitios susceptibles de influir en su necesaria y obligada imparcialidad. Por ello, señala que deben referirse los locales destinados a escuelas y oficinas públicas. En todo caso, corresponde a los consejos distritales del INE determinar el número y ubicación de las mesas directivas de casilla que se instalarán en las secciones comprendidas dentro de su área de jurisdicción. Para la jornada electoral del 7 de junio de 2015 se instalaron 136,688 casillas en todo el territorio nacional.

Para que los electores se enteren con toda oportunidad y precisión sobre la integración y ubicación de las casillas donde les corresponde emitir su voto, la ley ordena que las relaciones donde se refiere la ubicación exacta de las que se instalarán en cada sección, así como aquellas que contengan el nombre de sus integrantes, sean publicadas hasta en dos ocasiones con antelación a la jornada electoral.

Acreditación de representantes de los partidos políticos.

Con el propósito de propiciar y asegurar su necesaria corresponsabilidad en la función de vigilancia de las elecciones, de forma tal que éstas se realicen con estricto apego a los principios ordenados por la ley, así como ejercer los derechos que le corresponden, la ley prevé que los partidos políticos o coaliciones acrediten representantes ante cada una de las mesas directivas de casilla, así como representantes generales en cada uno de los 300 distritos uninominales, como lo prevén los Artículos 264 y 265 de la LGIPE.

Para dicho efecto, una vez registrados sus candidatos y hasta 13 días antes de la jornada electoral, los partidos políticos o coaliciones tienen derecho a designar dos representantes propietarios y un suplente ante cada mesa directiva de casilla. Asimismo, pueden acreditar un representante general por cada diez casillas ubicadas en zona urbana y uno por cada cinco casillas rurales que se instalen en cada uno de los distritos electorales.

Documentación y material electoral.- El Consejo General del INE es el órgano responsable de aprobar tanto el modelo de boleta electoral que se utilice

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

para la emisión del voto, como toda la documentación y materiales requeridos para tal efecto; así lo señala el Artículo 266 de la LGIPE.

Se utiliza una sola boleta para cada tipo de elección, es decir, una para la elección de Presidente, otra para la elección de diputados y otra para la elección de senadores, en virtud de que el elector dispone de un solo voto para cada una de ellas. Las boletas electorales que se utilizan en los comicios deben obrar en poder de cada uno de los 300 consejos distritales con 5 días de antelación al de la jornada electoral, es decir, antes del 7 de junio de 2015. Para su debido manejo y control, la legislación prescribe rigurosas medidas de seguridad, incluido el llenado y firma de actas de recepción por todos los funcionarios presentes. Así lo determina el Artículo 269 LGIPE.

Para concluir este rubro, cabe recordar lo escrito por Robert A. Dahl, al señalar que:

Cada ciudadano debe contar con oportunidades apropiadas e iguales para descubrir y convalidar (dentro del lapso que permita la perentoriedad de una decisión) la elección de los asuntos a ser debatidos que mejor sirvan los intereses de los ciudadanos.¹³⁹

3.1.2. Jornada electoral

La jornada electoral constituye, sin duda la etapa crucial del proceso electoral ya que en su desarrollo ocurre justamente la emisión del sufragio ciudadano, cuya preferencia y agregación determinará la composición de los órganos de representación nacional.

La jornada electoral correspondiente a los comicios federales de 2015 se realizó el domingo siete de junio. Se inició a las 08:00 horas con la instalación y apertura de casillas y concluyó con su clausura, es decir, una vez que se realizó el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en cada una de ellas, y se integraron debidamente los respectivos expedientes electorales, conforme lo establecido en el Artículo 208 de la LGIPE.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 138

Instalación y apertura de casillas.- A las 08:00 horas, los cuatro miembros propietarios de la mesa directiva deben proceder a la instalación de la casilla en presencia de los representantes de partidos políticos que concurran. Bajo ninguna circunstancia, una casilla puede ser instalada antes de las 08:00 horas, ni los funcionarios de la mesa directiva pueden retirarse antes de que sea clausurada, como lo estipula el Artículo 273, párrafo 6 de la LGIPE.

En caso de que una casilla no se instale conforme al procedimiento ordinario, la legislación electoral prevé una serie de alternativas secuenciales hasta establecer, en última instancia, que los representantes de los partidos políticos (en ausencia de los funcionarios de casilla designados con anterioridad o de personal del INE) puedan designar por mayoría a los funcionarios necesarios para integrar la mesa directiva de casilla, pero únicamente de entre los electores de la sección electoral presentes en la casilla para emitir su voto, ya que en forma alguna los nombramientos pueden recaer en los propios representantes partidarios según el Artículo 274, párrafo 1 de la LGIPE.

Considerando que la instalación de una casilla en lugar distinto al determinado por el órgano electoral competente es una de las causales por las que se puede anular la votación en ella recibida, la legislación prevé y precisa los casos en los cuales se considerará que existe causa justificada para que una casilla se ubique en lugar diferente al acordado por el respectivo Consejo Distrital. De ser necesario que la mesa directiva cambie de lugar la instalación de la casilla, la nueva ubicación debe hacerse en la misma sección y el sitio más adecuado más próximo dejándose aviso del cambio en el exterior del lugar original, como lo señala el Artículo 276 de la LGIPE.

Votación.- Una vez llenado y firmado el apartado correspondiente a la instalación en el acta de la jornada electoral, se da inicio a la votación a través del anuncio que para tal efecto realiza el presidente de la mesa directiva de casilla. Los electores proceden a emitir su sufragio en el orden en que se presenten a la casilla, para lo cual deben exhibir necesariamente su credencial para votar con fotografía. Una vez comprobado que el elector aparece en las listas nominales, el presidente le entrega las boletas de las elecciones para que libremente y en

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

secreto, las marque en el círculo o cuadro correspondiente al partido político por el que sufra. Así lo determina el Artículo 277 de la LGIPE.

Después de que el elector ha depositado sus boletas en la urna correspondiente, según la elección de que se trate, el secretario de la casilla anota la palabra "VOTÓ" en la lista nominal correspondiente, perfora su credencial para votar e impregna con tinta indeleble el dedo pulgar derecho del elector. En este momento terminará para cada ciudadano el procedimiento de votación. Los ciudadanos que no sepan leer, o que se encuentren impedidos físicamente para marcar sus boletas electorales, pueden ser asistidos por una persona de su confianza, como lo establece el Artículo 279 de la LGIPE.

El presidente de la mesa directiva es la autoridad responsable de preservar el orden, asegurar el libre acceso a los electores, garantizar en todo tiempo el secreto del voto y mantener la estricta observancia de la legislación dentro de la casilla. En tal virtud y con objeto de preservar el orden en la casilla y la normalidad de la votación, el presidente puede solicitar en todo momento el auxilio de la fuerza de seguridad pública para ordenar el retiro de cualquier persona que indebidamente interfiera o altere el orden, según el Artículo 280 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además de los electores facultados para emitir su voto y de los representantes partidarios debidamente acreditados, tienen derecho de acceso a la casilla los notarios públicos autorizados por el INE, como lo determina el Artículo 280, párrafo 3, inciso c de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y los jueces que deban dar fe de cualquier acto relacionado con la integración de la mesa directiva, la instalación de la casilla y en general con el desarrollo de la votación, siempre y cuando se hayan identificado y precisado la índole de la diligencia a realizar, la cual en ningún caso debe afectar el secreto del voto. También pueden ingresar a las casillas los funcionarios del INE que sean llamados por los presidentes de las mesas directivas de casilla, así como los observadores electorales y visitantes extranjeros debidamente acreditados según lo establecido por el Artículo 274, párrafo 2, inciso a) de la LGIPE.

Excepto para ejercer su derecho al sufragio, no pueden acceder a las casillas los miembros de las corporaciones o fuerzas de seguridad pública, los dirigentes de los partidos políticos, los candidatos y los representantes populares. Bajo ninguna circunstancia pueden entrar a las casillas quienes se encuentren privados de sus facultades mentales, intoxicados, bajo el influjo de enervantes, embozados o armados, como lo determina el Artículo 280, párrafo 6 de la LGIPE.

Normalmente la votación en cada casilla debe cerrarse a las 18:00 horas, de acuerdo con lo que señala el Artículo 285, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, puede cerrarse antes si se constata que ya hayan votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente. En sentido contrario, la casilla deberá permanecer abierta después de esa hora si aún faltaran electores para votar. En ese caso se cerrará una vez que lo hayan hecho quienes estuviesen a las 18:00 horas, como lo prevé el mismo Artículo en el párrafo 3 del ordenamiento electoral citado.

Escrutinio y cómputo.-Una vez cerrada la votación, los integrantes de la mesa directiva proceden al escrutinio y cómputo de los votos emitidos en la casilla. El escrutinio consiste en la revisión y clasificación puntual del total de las boletas electorales recibidas originalmente por cada mesa de casilla. El cómputo implica el conteo de la votación emitida. Según los Artículos 287 y 288 de la LGIPE en su conjunto, configuran el procedimiento mediante el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla deben determinar con toda precisión:

- a) El número de electores que votó en la casilla,
- b) El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos;
- c) El número de votos anulados por la mesa directiva de casilla entendiéndose por voto nulo aquel emitido por un elector y depositado en la urna, pero en el que no se marcó un solo círculo o cuadro que contenga el emblema de un partido político o coalición;
- d) El número de boletas sobrantes de cada elección, esto es, aquellas que habiendo sido entregadas a la mesa directiva de casilla no fueron utilizadas para efectos de votación.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

La ley prescribe un conjunto de reglas para que los funcionarios de la mesa directiva realicen con todo rigor y claridad este procedimiento, y para que los resultados queden debidamente asentados en las actas de escrutinio y cómputo de cada elección. Los funcionarios de las mesas directivas de casilla disponen de atribuciones para determinar, en primera instancia, la validez o nulidad de los votos en el lugar mismo en que estos son emitidos y contados, como lo determina el Artículo 291 de la LGIPE.

Como parte del propósito de difundir con la mayor rapidez posible los resultados electorales en las casillas, una vez integrados los expedientes de las mismas, el presidente debe fijar avisos con los resultados de cada una de ellas en lugares visibles del exterior de los locales donde estuvieran instaladas, los que serán firmados también por los representantes partidarios que deseen hacerlo. Así lo dispone el Artículo 297 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Clausura de casilla y remisión del expediente.

Como parte conclusiva de la etapa relativa a la jornada electoral, los funcionarios de la mesa directiva deben clausurar la casilla, levantando constancia de la hora en que ocurrió, así como el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete que contenga el expediente de casilla ante el consejo distrital correspondiente. Esta constancia debe ser firmada por los funcionarios de casilla y los representantes partidarios que así lo deseen, como lo determina el Artículo 298 de la LGIPE.

Una vez clausuradas las casillas, es responsabilidad de su presidente hacer llegar los paquetes y expediente al Consejo Distrital que corresponda, dentro de los plazos perentorios que la ley prevé, que se cuentan a partir de la hora de cierre de la casilla, y se determinan en función de la ubicación geográfica de las casillas. En este sentido, la ley prevé tres plazos para la entrega de los paquetes electorales, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 299 de la LGIPE:

- a) En forma inmediata cuando se trate de casillas ubicadas en las cabeceras de los distritos uninominales.

- b) Hasta 12 horas, si se trata de casillas urbanas localizadas fuera de las cabeceras de distrito.
- c) Hasta 24 horas, tratándose de casilla ubicadas en zonas rurales.

Cómo lo afirma Robert A. Dahl,

En todo proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra.¹⁴⁰

Desde la antigua Grecia, hasta el momento actual, a pesar de las críticas, la forma más aceptable de gobierno es aquella que incluye los procesos democráticos. Por ello, estamos de acuerdo con lo expresado por Dahl, cuando afirma que:

En la etapa decisoria de las decisiones colectivas, a todos los ciudadanos debe garantizárseles iguales oportunidades para expresar una opción, cuyo peso se considerará igual al de las opciones expresadas por cualesquiera otros ciudadanos. Al determinar la solución en la etapa decisoria, deben tomarse en cuenta estas opciones, y sólo ellas.¹⁴¹

3.1.3. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones

Esta etapa comprende una amplia serie de actividades que se inician con la remisión de la documentación y expedientes electorales de cada una de las casillas al consejo distrital correspondiente y concluyen con los cómputos totales y declaraciones de validez que realicen los órganos colegiados del Instituto Nacional Electoral (Consejos General, Locales y Distritales), o las resoluciones que, en caso de impugnación, emita en última instancia y de manera definitiva e inatacable el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre la validez de las elecciones de diputados y senadores.

Mecanismo de información de resultados preliminares.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 135

¹⁴¹ *Idem*

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

La opinión pública, los partidos políticos y los propios candidatos cuentan con distintas vías para conocer sobre los resultados preliminares (proporcionados por la autoridad electoral) o las tendencias de votación (provistas por otros medios no oficiales). Algunas de ellas empiezan a operar desde el cierre de la votación y la clausura de las casillas, es decir, en la fase conclusiva o inmediatamente posterior a la jornada electoral. Lo establece el Artículo 305 de la LGIPE.

En rigor, el registro más directo e inmediato, pero también muy limitado en su espectro, se produce como parte de la jornada electoral, ya que la ley ordena que inmediatamente después de concluir el escrutinio y cómputo de la votación en cada casilla, el presidente de la mesa directiva fije avisos con los resultados de cada una de las elecciones en un lugar visible al exterior del sitio donde fueron ubicadas.

Jurídicamente, la prohibición de publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales está vigente durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentran en zonas de huso horario más al occidente del territorio nacional (dos horas menos que la hora central de la Ciudad de México). Esto implica que, como regla general, la prohibición queda sin efecto a partir de las 20:00 horas tiempo central, por lo que es usual que los medios de comunicación, especialmente los electrónicos, empiecen a difundir a partir de esa hora, los resultados o pronósticos de las encuestas o sondeos de opinión que hayan efectuado para conocer la distribución de preferencias del electorado.

Ahora bien, con objeto de disponer a la mayor brevedad posible de resultados preliminares de las elecciones a nivel nacional, la ley faculta al Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral para establecer un mecanismo para recabar y difundir inmediatamente dicha información en el Consejo General, al cual tienen acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General. Desde 1994 el INE ha puesto en práctica y perfeccionado un Programa de Resultados Electorales Preliminares que, aplicando la tecnología más avanzada en este campo, permite

difundir pública e instantáneamente estos resultados a medida que son transmitidos directamente desde cada uno de los 300 consejos distritales a un centro nacional de acopio, por personal capacitado y dedicado exclusivamente a esta actividad. Así lo determina el Artículo 51, párrafo 1, inciso m, de la LGIPE.

Además, la ley faculta al Presidente del Consejo General para ordenar, previo acuerdo del propio Consejo, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral, cuyos resultados sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el máximo órgano colegiado del Instituto, conforme al contenido del Artículo 45, párrafo 1, inciso l de la LGIPE.

Por otra parte, también cabe mencionar que la ley correspondiente obliga a los presidentes de los Consejos Distritales a fijar en el exterior del local del consejo respectivo, los resultados preliminares de las elecciones en el distrito. Una vez que se hayan recibido los expedientes de todas las casillas comprendidas en su demarcación o bien una vez cumplido el plazo máximo de 24 horas para su recepción. Artículo 299, párrafo 1, inciso c de la LGIPE.

Es importante precisar que, en todo caso, los resultados sólo adquieren carácter definitivo en el momento en que el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación haya resuelto las impugnaciones presentadas, o cuando se tenga constancia de que no se interpuso ninguna, tal como está previsto en el Artículo 225 de la LGIPE.

Cómputos distritales y declaración de validez de la elección de diputados de mayoría.- Se denomina cómputo distrital de una elección a la suma que realiza el consejo distrital de los resultados registrados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas comprendidas dentro del distrito electoral respectivo. Considerando que los diputados federales de mayoría relativa son electos en cada distrito uninominal, tenemos entonces que en este caso el cómputo distrital sirve para determinar la fórmula de candidatos triunfadores en cada uno de ellos, esto es, tiene un carácter terminal, Artículo 309 de la LGIPE.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

En la elección de diputados de representación proporcional, senadores en sus distintas modalidades y Presidente de la República, el cómputo distrital constituye sólo una fase intermedia cuyos resultados sirven para realizar el cómputo total a un nivel de agregación territorial más amplio, esto es, a nivel de entidad federativa, circunscripción plurinominal o nacional según corresponda, de acuerdo al Artículo 311 de la LGIPE.

La legislación reglamentaria dispone que los Consejos Distritales sesionen a partir de las 08:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, es decir, el miércoles 10 de junio para efectos del proceso electoral federal 2015, para hacer el cómputo de las elecciones de Presidente, diputados y senadores, justamente en ese orden. Cada uno de los cómputos se debe realizar de manera sucesiva e ininterrumpida hasta su conclusión, como lo señala el Artículo 310 de la LGIPE.

Como parte del cómputo de la votación para diputados de mayoría relativa, el Consejo Distrital debe verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos por la ley, procediendo de inmediato en su caso, a certificar y emitir la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos triunfadores. Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez, el presidente del consejo distrital debe expedir la constancia de mayoría y validez, a quien obtuviese el triunfo en la elección de diputados de mayoría relativa, salvo en el caso de que los integrantes de la fórmula fueren inelegibles, Artículo 312 de la LGIPE.

En caso de que el cómputo de la elección y la constancia de validez y mayoría, otorgada por el Consejo Distrital a los diputados electos por el principio de mayoría relativa, no sea impugnado en tiempo y forma, conforme a las disposiciones y procedimientos previstos por la ley en materia, la elección se considerará válida, definitiva e inatacable.

Al término de la sesión de cómputo, le corresponde al Presidente del Consejo Distrital fijar en el exterior del local carteles donde se muestren los resultados agregados de cada una de las elecciones e integrar, por separado, los

expedientes relativos a cada una de las elecciones para proceder a su remisión a las instancias competentes en cada caso, en concordancia con el contenido del Artículo 315 de la LGIPE.

Cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por ambos principios y declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.

El domingo siguiente al día de la jornada electoral, los consejos locales deben sesionar para efectuar el cómputo de entidad federativa relativo a la elección de senadores y emitir la declaratoria de validez de los electos por el principio de mayoría relativa, según lo establece el Artículo 319 de la LGIPE.

Como parte de este cómputo, los Consejo Locales deben verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y, asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senadores que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido o coalición que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos por la ley, y proceder a la declaración de validez de la elección y de elegibilidad correspondientes, como lo determina el Artículo 320, párrafo 1, inciso j) de la LGIPE.

Una vez concluida la sesión de cómputo de la entidad federativa y de declaración de validez de elección de senadores, el Presidente del Consejo Local debe expedir las constancias de mayoría y validez a las dos fórmulas para senador que hayan obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa, así como la respectiva constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido o coalición que por sí mismo hubiese logrado el segundo lugar en la votación de la entidad. Así está estipulado en el Artículo 321, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE.

En este caso, corresponde al presidente del consejo local fijar el anuncio con los resultados del cómputo de entidad federativa e integrar los expedientes para proceder a su remisión a las instancias competentes en cada caso, como exige el

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

contenido del Artículo 321, párrafo 1, inciso b, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cómputos de representación proporcional en cada circunscripción plurinominal.

El cómputo de circunscripción plurinominal es la suma que realiza cada uno de los consejos locales con residencia en las cinco ciudades capitales designadas cabecera de circunscripción (Guadalajara, Monterrey, Jalapa, Toluca y Ciudad de México, Distrito Federal), de los resultados anotados en las actas de cómputo de los distritos comprendidos en su jurisdicción, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional, tal como está determinado en el Artículo 322 de la LGIPE.

De esta forma, también el domingo siguiente a la jornada electoral y una vez concluido el cómputo de entidad federativa para la elección de senadores, los cinco consejos locales con residencia en la cabecera de circunscripción deben realizar el cómputo de la votación para las listas regionales de diputados electos, según el principio de representación proporcional. Así se señala en el Artículo 323 de la LGIPE.

En este caso, el procedimiento de cómputo básicamente consiste en sumar los resultados consignados en las actas de cómputo distrital correspondientes y determinar la votación total emitida en la circunscripción plurinominal, como está legislado en el Artículo 324 de la LGIPE.

También en este caso, corresponde al presidente del consejo local publicar en el exterior de las oficinas los resultados obtenidos en los cómputos de circunscripción, e integrar el expediente respectivo. Así se determina en el Artículo 325 de la LGIPE.

Constancias de asignación proporcional.

A más tardar el 23 de julio del año de la elección y una vez resueltas por el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación las impugnaciones que se hayan interpuesto en contra de las elecciones de diputados y senadores, el Consejo General debe proceder a la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, conforme a las bases, criterios y

procedimientos establecidos por ley. Artículo 327 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Corresponde al Presidente del Consejo General expedir a cada partido político, las constancias de asignación proporcional correspondientes, e informar lo conducente a la Oficialía Mayor de las Cámaras de Diputados y de Senadores, conforme lo determina el Artículo 328 de la LGIPE.

Es aquí totalmente oportuna la idea de Robert A. Dahl, en el sentido de que:

No hay nada en la experiencia humana que nos indique que la democracia no pueda ser quebrantada, pero si la gente se adhiere al proceso democrático, lógicamente defenderá los derechos que le son inherentes. Si a sabiendas los infringe, lo que está haciendo es declarar que se opone a dicho proceso.¹⁴²

3.1.4. Dictamen y declaración de la validez de la elección de presidente electo.

Esta etapa inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno, y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de Presidente Electo, como lo señala el contenido del Artículo 225 de la LGIPE.

Por mandato constitucional, le corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones que presenten los partidos políticos sobre la elección presidencial y, sobre esta base, realizar el cómputo final de esta elección y formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente electo, a favor del candidato que haya obtenido el mayor número de votos sobre el total emitido a nivel nacional. Artículo 225, párrafo 6 de la LGIPE.

Asimismo, la Constitución dispone que le corresponde a la Cámara de Diputados expedir el bando solemne mediante el que se dé a conocer en todo el país la declaración de Presidente Electo que haya hecho el Tribunal Electoral de

¹⁴² *Ibidem*, p. 207

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Poder Judicial de la Federación, según lo dispuesto por los Artículos 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 23, numeral 2 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Corolario de todo lo anterior, la división del proceso electoral mexicano en etapas, tiene como propósito distinguir y diferenciar claramente la secuencia temporal de los diversos actos o actividades que lo integran, pero además y fundamentalmente, el de asegurar la observancia del principio de definitividad. Es decir, otorgar firmeza y certidumbre jurídica a la realización y conclusión de cada una de ellas, así como garantizar que cada acto realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos se ajuste a los términos y plazos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos que los rigen.

CAPÍTULO CUARTO. EL CAMINO DE LA DEMOCRACIA MEXICANA

Los partidos políticos, como integrantes y actores relevantes dentro del Estado, deben coadyuvar para que éste lleve a cabo sus fines, es decir, están obligados a participar decididamente en el sistema político para hacerle llegar al gobierno las necesidades sociales.

En este contexto, las entidades de interés público son elementos indispensables que inciden en la reforma del Estado. Sobre este punto tenemos presentes las palabras de Don Jesús Reyes Heróles, quien afirmaba que:

Nuestra sociedad es ideológicamente plural y la pluralidad de ideas e intereses, lejos de debilitar la unidad esencial, la unidad básica de los mexicanos, la fortalece y puede obtener que la sociedad en su totalidad reaccione en contra de acciones antisociales y anómalas. Tenemos muchas tareas que realizar, tareas que componen las acciones combinadas que garanticen el progreso nacional en la paz; las libertades, la independencia y en pos de la justicia social. Hagamos preferentemente todo lo mucho que nos une y subordinemos a esta tarea nacional lo poco que nos separa.¹⁴³

Las palabras de Don Jesús, pese a los años que han transcurrido, siguen vigentes. Hemos visto cotidianamente que los partidos políticos no precisamente participan en la actividad del Estado para auxiliarlo en la obtención de sus fines; su intervención se ha restringido fundamentalmente a criticar las acciones del gobierno en turno. Carecen de visión de Estado y consideran al gobernante temporal el adversario a combatir.

A partir de ello, es indispensable considerar en la Reforma del Estado, una reflexión profunda sobre una mejor regulación constitucional acerca de los partidos políticos, en virtud de que la definición establecida en el Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es mejorable, dado que el término “entidades de interés público” para definir a los partidos políticos, fue justificable políticamente hace cuatro décadas. Sin embargo, no podríamos hacer

¹⁴³ REYES HERÓLES, Jesús. *Discurso pronunciado en el acto de protesta de los candidatos a presidentes municipales del Estado de Nuevo León*. Monterrey, N. L. 31 de octubre de 1973, en *Discursos políticos. 1972-1975*. pp. 349 y 350.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

la misma afirmación en el aspecto jurídico. Recordemos que se definió a dichas organizaciones de esa manera, debido a que el Presidente de la República en el periodo 1976-1982, Luis Echeverría Álvarez, fue severamente cuestionado por haber sido postulado como candidato por tres de los partidos políticos existentes en aquella época, ocasionando que se describiera a esa elección como una farsa y de ahí surgió la necesidad de dar una justificación de carácter político en dicha circunstancia.

Sin embargo, la sociedad cambia y con ella algunas características del Estado. Pero actualmente, no se justifica que éste último siga considerando a los partidos políticos entidades de *interés público*, sobre todo cuando durante la presente investigación hemos constatado que a pesar de lo definido de las actividades que les atañen, hasta ahora su pragmatismo ha obstaculizado una clara regulación que obligue a modificar patrones agotados con innovaciones que nos permitan comprender de mejor manera a instituciones tan importantes como los partidos políticos, cuya participación es fundamental en nuestro sistema político nacional y por ende, al igual que el Estado, deben adaptarse a las nuevas dinámicas sociales y transformarse en beneficio de la comunidad a la que están obligados a servir.

Sobre el particular, Javier Patiño Camarena, considera que:

No existe ni puede existir, una democracia plena o perfecta, porque es consustancial a la idea de la democracia el que siempre, inexorablemente, se le asocie con la esperanza de una vida mejor, también resulta cierto que los regímenes democráticos contemporáneos tienen dosis variables de contenidos democráticos reales y de proyectos democráticos a corto, mediano y largo plazos.¹⁴⁴

Conviene tener presentes tres aspectos de la democracia mexicana actual:

1.- La legitimidad, pues el poder debe verdaderamente surgir de la población y tener su fundamento en el consenso de los ciudadanos. Aunque tal aspecto en parte puede considerarse saldado por los procesos electorales, hace falta aún el referéndum y el plebiscito que no pueden ser sustituidos por la consulta popular.

¹⁴⁴ PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral Mexicano*, p. 12

2.- Diferente del anterior atributo es el ejercicio del poder. No obstante, la población mexicana no participa de ese ejercicio, pues una vez emitido el voto, pareciera que quienes son sus representantes no gobiernan considerando a sus votantes, sino que por el contrario, sus decisiones son absolutamente unilaterales sin considerar las afectaciones de sus actos.

3.- La tercera particularidad es la de la igualdad jurídica, pues todos los ciudadanos deberían ser exactamente iguales ante la ley. Sin embargo las diferencias se notan y se evidencian cada día: entre personajes públicos, políticos, famosos y el resto de la población, pues ante diferentes trámites y en la vida cotidiana no son igualmente tratados los integrantes de este país. Abundan los ejemplos de la diferencia de actuación de las autoridades en la aplicación de las normas a personajes de “élite” con relación a ciudadanos comunes y corrientes a quienes se les aplica todo el rigor posible.

El sistema de partidos en México, no es sino el marco de competencia entre los partidos, orientado a la obtención y el ejercicio del poder político, de manera que el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia haciendo posible el ejercicio legítimo de gobierno, por lo que el sistema también debiera fungir como una especie de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno. Desafortunadamente, los propios partidos políticos, lo olvidan.

4.1. El sistema de partidos políticos

Hasta ahora el marco constitucional de los partidos políticos se circunscribe exclusivamente al Artículo 41 de nuestra Constitución Política. Al respecto, es preciso recordar que la referencia a los partidos políticos aparece en nuestra Carta Suprema en el Decreto aprobado el 1º de diciembre de 1977, derivado de la Reforma Política de aquella época, que fue publicado en el Diario Oficial del 6 del mismo mes y que adicionaba a lo contenido en el precepto desde 1917. Se conserva todavía gran parte del texto original que a la letra dice:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

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.¹⁴⁵

Desde el punto de vista administrativo corresponde al Instituto Nacional Electoral como organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, realizar la función estatal de organización de las elecciones.

Desde el punto de vista de Maurice Duverger:

El desarrollo de los partidos políticos ha transformado profundamente la estructura de los regímenes políticos. Del mismo modo que las dictaduras contemporáneas, apoyadas en un partido único, no tienen más que un parecido lejano con las tiranías personales o militares, las democracias modernas, fundadas en una pluralidad de partidos organizados y disciplinados, son muy diferentes a los regímenes individualistas del siglo XIX que descansaban en el juego personal de parlamentarios muy independientes unos de otros.¹⁴⁶

La continuidad del poder implica la legitimidad, porque la situación del poder de hecho, creada originalmente por voluntades particulares, se les escapa a su influencia al transformarse en derecho. En el plano institucional, el poder es permanente, como la idea de Derecho en la que halla su justificación. Por el lado de los gobernantes, el poder será hereditario en la medida en que sea legítimo y la forma de institucionalizarlo son actualmente los partidos políticos.

Así, los partidos políticos representan una especie de síntesis de todas las necesidades a las cuales corresponde la institucionalización del poder. El poder conserva su función de gobierno, que es su razón de ser esencial, escapando a la arbitrariedad de las voluntades subjetivas, lo cual es el objetivo fundamental de dicha institucionalización.

En este sentido Norbert Lechner señala que:

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de febrero de 1857. Diario Oficial, Tomo V, 4ª época, No. 30, lunes 5 de febrero de 1917. pp. 149-161

¹⁴⁶ DUVERGER, Maurice "Los Partidos Políticos", trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero. p. 377

Todos invocan el realismo como una condición fundamental para la democracia- para instaurarla y para desarrollarla-. Pero ¿qué significa ser realista? Es un llamado a determinar, en términos teóricos y prácticos, lo que podría ser. No se trata de lo que es ni de lo que debiera ser, sino de *qué es posible*.

Entiendo el realismo político como una categoría crítica referida a la construcción de un nuevo orden. La transformación social exige una crítica de lo históricamente dado, pero también del futuro posible.¹⁴⁷

Existen tres formas básicas de sistemas de partidos: unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas.

Entiendo por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura:

- a) Cantidad de partidos;
- b) Sus relaciones, tanto respecto de su magnitud, como a sus fuerzas relacionales;
- c) Sus identificaciones ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; y
- d) Las sus relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

Acorde con esta visión del sistema de partidos identifiqué tres ambientes: su origen, su organización y su destino. Con esto pretendo explicar la configuración de los diferentes sistemas de partidos desde una óptica científica por factores institucionales, así como criterios de conformidad de los sistemas de partidos con objetivos primordiales, como por ejemplo: resolver problemas de gobernabilidad, de consolidación de la democracia o problemas de políticas públicas o sociales. La complejidad del fenómeno de los partidos políticos condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas con el fin de facilitar el acceso a esta realidad.

¹⁴⁷ LECHNER, Norbert, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*, "Santiago de Chile, FCE, 1990. p. 61

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Los incipientes intentos de determinación de los elementos influyentes o causantes de los sistemas de partidos se centraron en la cantidad de partidos, es decir la clasificación de:

- a) Sistema de partido único;
- b) Bipartidismo; o
- c) Multipartidismo

Con una clasificación como esa se hizo énfasis en el sistema electoral en la formación del formato partidario. Bajo este contexto, se vinculó el bipartidismo con el sistema de pluralidad, mientras que el pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional. Siguiendo esta línea se ha afirmado que existe una conexión entre fragmentación o multipartidismo y polarización, lo que ha llevado a determinar los efectos de los sistemas de partidos en el sentido que el multipartidismo polarizado contribuye a la crisis y la inestabilidad del sistema democrático.

En este sentido, podemos decir que no hay polarización, basados en la experiencia de la elección intermedia de 2015 en México, lo que sí se manifiesta es la atomización del voto.

Posteriormente, se sustituyó el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos, como el criterio de competitividad, tomando en cuenta la diferenciación entre ideología y pragmatismo. Al respecto Duverger afirma que:

El grado de influencia de los partidos en la designación de los candidatos depende de factores muy numerosos. Se ha indicado la influencia directa de factores jurídicos y el papel desempeñado por las leyes, que pueden otorgar a los partidos un monopolio o conferirles ventajas diversas.¹⁴⁸

Más allá de los tipos de partido político existe una situación de atomización de los partidos políticos en nuestro país; dicha fragmentación no necesariamente aparece en forma simultánea con la atomización. Cada vez más se difuminan las premisas ideológicas de los partidos, aunque parecieran perdidas. Este fenómeno puede ser más evidente en el multipartidismo, de modo que el grado de

¹⁴⁸ DUVERGER, Maurice, *Op. Cit.* p. 381.

fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.

Para Javier Patiño:

Le corresponde a los partidos políticos reflejar la oposición de las fuerzas sociales dentro de la sociedad, materializar su acción en la estructura del Estado, contribuir a integrar la voluntad general, organizar, educar e informar políticamente al cuerpo electoral e intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes.¹⁴⁹

El sistema de partidos, su estructura y su relación con la sociedad, no se puede explicar recurriendo sólo a un factor, argumentando en forma lineal y determinante.

Existe una gran carga dogmática respecto del discurso político sobre la relación entre partidos políticos y clases o sectores sociales. Resulta interesante que sólo de manera reciente a partir de la redemocratización, los politólogos latinoamericanos den importancia a la relación entre sistemas de partidos y sistema político en el contexto de una preocupación por mejorar la gobernabilidad y consolidar la democracia.

Es importante señalar que la capacidad de los partidos políticos de conquistar una mayoría absoluta en las cámaras, no se restringe a que han jugado un papel primordial en la vida política del país, y han sido uno de los actores principales en la construcción y consolidación de la actual democracia. En su función de agregación de intereses, a pesar de las luchas intestinas, han canalizado las principales fracturas de la sociedad como los conflictos de clase o socioeconómicos y el conflicto permanente entre el centro y el resto del país, lo que permite entender el juego izquierda o derecha, sólo como banderas sin significación, por la carencia de ideología real.

Con relación a estos cambios ideológicos, Patiño Camarena afirma que:

En el presente existe en nuestro medio una amplia gama de partidos políticos que cubren todo el eje político, desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda. Sin embargo, se debe reconocer que no obstante ello existe un porcentaje considerable de votantes independientes, que lo son, entre otras

¹⁴⁹ PATIÑO CAMARENA, Javier, *Op. Cit.* p. 250.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

razones, porque temen que el principio de disciplina partidista dé como resultado que la voluntad mayoritaria de los militantes de un partido sea sustituida por la voluntad de una minoría dirigente.¹⁵⁰

La forma específica en que los partidos políticos han coexistido y coexisten en interacción con la sociedad y en la arena política, ha dado lugar a un sistema de partidos que puede calificarse de multipartidismo moderado, si bien, este sistema ha sido relativamente inestable en cuanto a los partidos integrantes del mismo y aún no puede darse por consolidado. Cuestión que adquiere especial importancia al relacionarlo con la presencia de los nuevos partidos políticos y candidatos independientes en el órgano legislativo, incorporación que aún no puede ser estudiada pues requiere observarse su funcionamiento y resultados.

Podemos decir que las corrientes de interacción que se producen entre los diferentes partidos existentes, la sociedad en donde éstos actúan y el sistema político del que forman parte de la fuerza electoral de un partido, con el número de votos que obtiene, su fuerza parlamentaria por el número de curules que obtiene y su potencial de gobierno, radica en la posibilidad tangible de formar gobierno o entrar en coalición en él; aunque podríamos decir que en México imperan, las posibilidades de chantaje, pues muchos de nuestros partidos basan su fuerza en la capacidad y potencial para alterar las tácticas de los otros partidos sin medir medios ni consecuencias.

No podemos negar que una manera de acceder a la democracia es indiscutiblemente, el pluralismo ideológico, el fomento de la cultura política, así como la participación ciudadana a través de agrupaciones y/o partidos políticos, y sin duda alguna, lo fundamental es el marco jurídico que coadyuva a ese fin.

Uno de los principales problemas que hemos encontrado tanto en otros países como en el nuestro, es la normatividad que acusa profundas deficiencias para regular las actividades internas y externas de los partidos políticos, pues son vagas y confusas.

Para encontrar respuestas jurídicas que permitan controlar a los partidos políticos, una primer dificultad es que las normas que regulan el régimen jurídico

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 253

de los partidos o las normas que versan sobre los partidos, por ejemplo los estatutos, vienen dados por las mismas personas a las que van dirigidas. Es decir, los que editan las normas sobre los partidos políticos coinciden con los que se rigen por ellas. En esta tesitura, hay que recordar la afirmación del sociólogo alemán de comienzo de siglo XX, Robert Michels, que si las leyes ponen coto al dominio de los dirigentes, poco a poco cederán las leyes pero no los dirigentes.

Con lo anterior, es claro que mientras no exista un régimen jurídico para los partidos políticos que no provenga de ellos mismos, será sumamente difícil que las normas puedan servir de manera eficaz para dar un orden a sus actividades vinculadas con el derecho público o con el privado, pues siendo sus propios creadores, sería poco probable que pudieran ser objetivos o neutrales y aquí es muy importante tener presente que ningún integrante del Estado puede estar por encima o fuera de la ley, pues es de suma importancia propugnar por la vigencia del Estado de Derecho que implica la sujeción a normas por parte de todos aquellos que lo comprenden.

Siguiendo con estas ideas, hemos de comentar que, otro de los problemas que se presentan para lograr una regulación de las actividades de los partidos es motivado por la gran influencia que tienen en el ámbito político y social, para lo que colaboran quizá involuntariamente los medios de comunicación. Con ello es necesario darse cuenta del poder que esto implica, lo que hace indispensable e impostergable una regulación de estas entidades de interés público por la responsabilidad que representa su actividad.

Con relación a las dificultades para la creación de un marco jurídico que regule específicamente la actividad de los partidos políticos, es difícil establecer un sistema de control para quien maneja las candidaturas electorales, selecciona los altos cargos del Estado y conduce los medios de financiamiento de los partidos. En definitiva ¿quién controla al controlador?

Tengamos presente que todo lo relativo a la regulación normativa de los partidos políticos está viciada, pues irónicamente se convierten en juez y parte. Si reflexionamos sobre el hecho de que crean sus propios estatutos, la autoridad únicamente puede dar algunos preceptos muy generales.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Así, podemos afirmar que vivimos en una partidocracia en la que es difícil corregir jurídicamente las disfunciones que ésta propicia en el sistema político. Sin embargo no se debe de dejar de buscar una solución al tremendo problema expuesto.

Concluyo este apartado citando a mi maestro Jorge Sánchez Azcona quien asevera que:

Históricamente siempre se encontrará una élite que controle el poder político y que esté vinculada a los intereses preponderantes de su época. Los titulares del poder ejercen control sobre los medios militares, económicos, jurídicos, religiosos, educacionales, morales y de entretenimiento para fortalecer su posición y, consecuentemente, los intereses que representan.¹⁵¹

Vinculado con esto, estamos obligados a tener presente que los partidos políticos entre sus compromisos tienen el de representar tanto sectores como intereses relacionados con la vida del Estado.

4.1.1. Liderazgo

Iniciaremos esta sección retomando las palabras de Bertrand Russell, quien afirmó lo siguiente:

En tiempos de oscuridad, los hombres necesitan una fe clara y una esperanza bien fundada; así como el coraje tranquilo que se deriva de ellas y que no tiene en cuenta dificultades en el camino. La época que vivimos ha servido para que muchos de nosotros renovemos nuestra fe...

Los ideales políticos han de basarse en los ideales para la vida individual. El objetivo de la política tendría que ser lograr que las vidas de los individuos fueran lo mejor posible".¹⁵²

Partiendo de estas ideas, la palabra liderazgo sugiere una influencia que se ejerce sobre las personas y que permite incentivarlas para que trabajen en forma entusiasta por un objetivo común. A quien ejerce el liderazgo se le identifica como líder.

¹⁵¹ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Reflexiones sobre el Poder*, p. 53

¹⁵² RUSSELL, BERTRAND. *Ideales Políticos*, Trad. María Vázquez Guisán, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 29 y 30.

Se designa con la expresión de liderazgo a aquella capacidad con la que cuenta una persona y por la cual es capaz de influir en su grupo de pertenencia, o a un determinado público ante el cual se expresa y dirige su mensaje. La situación de liderazgo involucra los credos, valores y quehaceres de los otros, así como también apoyo para que trabajen con entusiasmo en el logro de los objetivos comunes del grupo al cual pertenecen.

En tal virtud, quien ocupa la función de liderazgo en un grupo o sector se distinguirá del resto de sus pares porque es capaz de tomar las decisiones más acertadas y convenientes para el caso y que les permitirán conseguir la meta común.

Es decir, el liderazgo permite ver más allá de lo superficial, es disponer de una visión más allá de lo visible y es justamente esa característica la que permite ejercer el liderazgo en cualquier ámbito; en este caso, el político es el que nos interesa.

Siguiendo esta idea, el liderazgo es la capacidad de tomar la iniciativa en alguna cuestión, gestionar, convocar, promover, motivar, incentivar y evaluar a un grupo o a un equipo, en este caso político, de un proyecto de manera eficaz y eficiente, ya sea que este corresponda al ámbito personal o bien institucional.

Pero antes de ejercer el liderazgo es menester iniciar el proceso de liderazgo que comienza por definir el punto de partida: la realidad, aunque ésta no sea agradable.

Bajo este esquema, el líder obligadamente debe saber dónde está parado y sobre qué bases se está sosteniendo, para que esté en posibilidad de identificar los problemas a resolver y las posibles soluciones.

Siempre que haya liderazgo, habrá un líder. Los líderes tienen como característica contar con una visión de futuro, y logran compartirla. Ésta es esencial para marcar el rumbo hacia un futuro mejor que el presente.

En este punto coincidimos con Jorge Sánchez Azcona al asegurar lo siguiente:

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

El poder debe buscar los equilibrios que le permitan cumplir con sus fines y asegurar su permanencia; es decir, mantener la estabilidad del sistema sin destruir la multiplicidad de los elementos que lo componen”.¹⁵³

Existen diversos tipos de liderazgo. Asimismo estarán determinados por tres cuestiones: por un lado, la formalidad en su elección, la relación que se establezca entre líder y sus seguidores, y por el tipo de influencia que ostente el líder sobre aquellos a quienes manda.

Por la formalidad en su elección, nos encontraremos con el liderazgo al que llamaré formal, que no es otro que el que está preestablecido por una organización, y en contrapartida, el liderazgo que denominaré informal que surge fundamentalmente de un grupo emergente.

De acuerdo al tipo de influencia del líder sobre sus subordinados, podemos identificar diferentes tipos de liderazgo, como aquél en que los miembros del grupo reconocen al líder como tal y al mismo tiempo como autoridad. También al denominado liderazgo carismático, en el que el líder tiene la capacidad de modificar valores, creencias y actitudes de sus seguidores. El liderazgo señalado como auténtico, en el que el líder se concentra en liderarse primero a sí mismo. Además del liderazgo lateral que identifiqué como aquel que se da entre personas del mismo rango dentro de una misma organización y, finalmente, el liderazgo en el trabajo o laboral.

El concepto de liderazgo lo utilizamos de manera regular cuando queremos indicar que cierta institución, organización, producto o sector de la economía ocupan un lugar o situación de superioridad absoluta en relación a sus pares y al contexto en el cual actúan.

En este sentido, Sánchez Azcona nos ilustra al señalar que:

En su vida diaria el individuo no cuestiona el ámbito en el que crece y se desarrolla. Hay generalmente una aceptación tácita de los valores y costumbres imperantes que a pesar de ser criticados, pocas veces se lucha conscientemente por modificar o derogar.¹⁵⁴

¹⁵³ SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Op. Cit.* p. 55

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 61

Cuando una persona tiene la capacidad de movilizar o inspirar a la gente para que alcance ciertos objetivos de una manera satisfactoria para el grupo de personas al que representa, se puede decir que tiene liderazgo político.

Sin embargo, los acontecimientos electorales de los últimos 20 años han propiciado una cultura política caudillista, es decir, en las diferentes organizaciones que componen al Estado mexicano se tiene la costumbre de tener un jefe supremo, un jefe que controla la organización. Por eso, regularmente se confunde el caudillismo con el liderazgo político. Ésta situación ha generado en la población la necesidad de elegir gobiernos de estilo autoritario.

4.1.2. Las fuerzas políticas determinantes

A fin de dar curso a este tema dentro de la presente investigación es necesario precisar, que en el contexto actual, las fuerzas políticas determinantes, regularmente se encuentran institucionalizadas.

Así, conviene saber que la palabra institución proviene del latín *institutio*, cuyo significado se explica como fundamento, cimiento, o sea, el establecimiento básico de algo. Consecuentemente, la palabra institución distingue algo instaurado por los seres humanos, en oposición a lo que es natural.

Siguiendo esta idea, las fuerzas políticas determinantes en la democracia, entendidas como instituciones, van a reunir algunas características, tales como:

- a) Restituyen necesidades sociales con la finalidad de conservar o perfeccionar la posición del grupo.
- b) Integran colectividades, pues una institución no puede ser creada por un individuo; requiere la participación de un grupo. Otra cosa es que muchas veces la paternidad de una institución se adjudique a una persona determinada, lo que únicamente implica un reconocimiento al autor de la idea. En tal virtud, para que la actividad individual se transforme en institución, requiere el respaldo de un conjunto con un objetivo.
- c) Son constantes, de manera que se forjan con el tiempo y componen un poderoso factor de duración y permanencia en la organización.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Entre las características de las fuerzas determinantes se distinguen, los elementos de su estructura o forma, y un elemento intelectual o de carácter colectivo.

Coincidiendo con Maurice Duverger:

Examinando la génesis de los partidos en el marco electoral y parlamentario, hemos notado ya la intervención de organismos exteriores a este marco: sociedades de pensamiento, clubes populares, periódicos, por ejemplo. La distinción de los partidos de creación exterior y de los partidos de creación electoral y parlamentaria no es rigurosa: caracteriza tendencias generales más que tipos netamente separados, de manera que su aplicación práctica es a veces difícil.¹⁵⁵

Sin duda, las fuerzas políticas determinantes son el elemento estructural, que no necesariamente es un partido político y que se encuentran representadas por la organización técnica y material en textos jurídicos que las reglamentan: inmuebles, muebles, emblemas, papelería, recursos humanos y una jerarquía administrativa, entre otras cosas.

Además, cuentan con el elemento intelectual o de representación colectiva, que se puede identificar a través de ideas, creencias, y/o sistemas de valores que sirven de columna a los preceptos que el grupo defiende y promueve.

En este sentido, volvemos a suscribir lo dicho por Maurice Duverger al afirmar que:

Los roles o modelos de comportamiento, cuyo conjunto constituye la cultura de un grupo social, están unidos unos a otros en forma de constelaciones que constituyen instituciones, organizaciones y sistemas.¹⁵⁶

En el caso de los partidos políticos, considerados instituciones políticas por antonomasia, sirven de apoyo para ilustrar de manera muy clara la afluencia de los elementos equitativos y científicos dentro de una institución. De esta forma, el componente organizado aparece representado primeramente, por el grupo humano, entendido como los integrantes o militantes del partido en cuestión; por

¹⁵⁵ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* p. 22

¹⁵⁶ DUVERGER, Maurice, “*Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*”, trad. de Isidro Molas y otros, Barcelona. p. 30

los estatutos, entendidos como las reglas que rigen su organización interna, su patrimonio entre lo que se puede considerar su sede social, mobiliario, vehículos, utensilios. Asimismo, el elemento intelectual o científico se manifiesta mediante su doctrina ideológica, su declaración de principios y el programa del partido.

Indudablemente, ambos componentes son indispensables para la vida de una institución política o entidad de interés público como se le preceptúa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no podría existir sin su concurrencia.

Considerando el objeto de las diferentes fuerzas políticas determinantes pueden distinguirse innumerables tipos de instancias que inciden en la vida de un país. Así puedo enunciar diferentes instituciones de carácter religioso, educacional, económico, militar, deportivo, cultural, social, instituciones jurídicas y políticas.

En diferentes estados de la República se pueden encontrar el tipo de relaciones personales que caracterizan el cacicazgo tal como lo expresa González Casanova al señalar que:

Se trata sin embargo, de supervivencias parciales, resquebrajadas, muy lejanas de ese dominio total, propio de los verdaderos cacicazgos del pasado, en que todo dependía del cacique: la riqueza, los puestos, el honor de las familias, el futuro político...

... La influencia del cacique subsiste sin embargo en los gobiernos locales y las pequeñas comunidades de las zonas más atrasadas del país, pero antes que contar en las decisiones de la política estatal o nacional cuenta en las concesiones de los gobiernos estatales y federal, y sobre todo, se hace sentir directamente sobre las propias comunidades. E incluso en éstas el proceso de disolución del cacicazgo es visible, y son frecuentes los actos de rebeldía de los antiguos vasallos.¹⁵⁷

La realidad, la estructura de las fuerzas políticas y el gobierno, así como las decisiones políticas van por caminos distantes de los modelos ilustrados de los dos siglos anteriores al siglo XX, pues en general todo el aparato de la democracia tradicional opera en tal forma que las decisiones políticas nada o poco tienen que

¹⁵⁷ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *La democracia en México*, Era, México, 1982. p. 47

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ver con los modelos teóricos de la lucha de partidos, o con el equilibrio y el control de unos “poderes” por otros, o con una federación de estados libres y soberanos.

En toda sociedad, los problemas que suscitan la convivencia y los conflictos de interés individuales, sólo tienen como forma de solución la estructura normativa; dichas normas forman parte de ámbitos muy diferentes, a saber: convencionales, jurídicas, morales, organizacionales, religiosas, sociales y técnicas.

Con relación a las fuerzas religiosas, González Casanova, nos ilustra al señalar que:

En el México actual y en zonas relativamente vastas del país se advierte una estrecha vinculación del clericalismo tradicional con la guerra fría, del *cristianismo* político con un anticomunismo que manipula los símbolos primitivos, los temores de la sociedad tradicional, para provocar verdaderos fenómenos de pánico y de agresividad entre la población más ignorante y fanática, sea campesina o de clase media.¹⁵⁸

Dentro de la amplia gama de posibilidades, la Iglesia se ha ido conformando a las condiciones de la vida pública de los diversos estados, en las cuales los factores políticos, religiosos, étnicos y sociales son determinantes en la fijación del régimen jurídico en que ambas entidades basan sus relaciones.

Con relación a este tema María del Refugio González afirma que.

La Iglesia católica ya no está sola en este país. En los años recientes, ha aumentado significativamente el número de miembros de otras iglesias que tienen el mismo derecho que la católica a su reconocimiento y respeto. Por otro lado, el propio Estado se halla en proceso de reforma al haberse agotado, en buena medida, los modelos políticos y económicos vigentes. Se tendrán que tener en cuenta no sólo las dramáticas transformaciones que en todos los terrenos se están dando, sino también la experiencia que arroja la historia de las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado en México.¹⁵⁹

Como se puede observar, las fuerzas políticas son aquellas que se refieren al poder, a su organización, evolución, ejercicio, legitimidad, de manera que el

¹⁵⁸ *Ibidem*, p. 61

¹⁵⁹ GONZÁLEZ, María del Refugio. *Las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México*,. México, H. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. p.44.

aparato a través del cual se ejerce el poder en una sociedad organizada como Estado y las instituciones lo integran todos los elementos componentes de esa maquinaria estatal.

Indudablemente, otra fuerza política más difusa está representada por los medios de comunicación, ya que a medida que avanzan las tecnologías de la información, se vuelven más presentes en la vida cotidiana de las personas, representan una presencia constante y permanente en el inconsciente colectivo. Además, van dirigiendo gustos, pensamientos, modas e ideas dentro de los integrantes de la sociedad, por lo que en los procesos electorales marcan una influencia clara y notoria.

En este sentido Giovanni Sartori, expresa lo siguiente:

La cámara de televisión entra fácil y libremente en los países libres; entra poco y con precaución en los países peligrosos; y no entra nunca en los países sin libertad. De lo que se deduce que cuanto más tiránico y sanguinario es un régimen, más lo ignora la televisión y, por tanto, lo absuelve.¹⁶⁰

Bajo esta premisa, lo que determina a una institución política es su vinculación directa con el poder central o estatal, de manera que su objeto fundamental consiste en normalizar tanto la lucha por el poder, como las condiciones de su ejercicio, a través de lo que podría designarse como un régimen al mando.

Así, podemos considerar como instituciones políticas, por ejemplo, el Estado, el Parlamento, el Presidente de la República, los partidos políticos, la Constitución, entre otros, instancias todas que presentan las características generales mencionadas párrafos arriba para toda institución.

Entre los fines de las fuerzas políticas, que nos ocupan, se encuentra la estabilidad, es decir, la permanencia en el tiempo, característica esencial de todas las instituciones.

Sin embargo, las instituciones duran un tiempo más o menos prolongado, según que respondan a las necesidades del medio social y que las ideas sobre que reposan interpreten o no el sistema de valores vigentes en ese entorno social.

¹⁶⁰ SARTORI, Giovanni, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, trad. Ana Díaz Soler, Taurus, Madrid. p. 93.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Otra fuerza determinante en el ámbito político lo son las fuerzas armadas. Afortunadamente el control de los militares y de su actuación política se debe al impulso propio, en su momento las medidas de control directo, la reforma agraria y el desarrollo económico fueron el origen de la desaparición del militar como principal personaje de la política mexicana, proceso iniciado con Calles y Cárdenas, hace prácticamente un siglo.

Por otra parte, las organizaciones de empresarios, que tienen carácter oficial y obligatorio, son un poderoso instrumento, como CONCAMIN, CONCANACO. Otras menos poderosas como la Asociación de Banqueros de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación de Instituciones de Seguros, designan a sus representantes en un juego político plenamente consciente, en que el poder económico y político de los candidatos y su posibilidad de ser eficaces en la defensa de los intereses patronales, determinan sus elección en forma democrática.

De este modo, encontramos en el México de hoy un amplio sector perfectamente organizado, con financiamiento propio, con representantes propios elegidos democráticamente, con expertos técnicos a su servicio para asesorarlo en todos los terrenos importantes del país, económico, jurídico y político; son organizaciones que se coordinan entre sí y siguen una estrategia común.

El poder de este sector frente al Ejecutivo y al gobierno en general hasta hace algunos años era inferior al de otros países por la excesiva intervención del Estado en la economía, pero actualmente son muy claras las áreas económicas que en la actualidad tienen mayor injerencia en la toma de decisiones del gobierno en turno y consecuentemente tienen mayor influencia en México.

En consecuencia, la permanencia de las fuerzas políticas determinantes no siempre está asegurada en una sociedad de rápida evolución técnica, política y económica.

En gran medida, el progreso del ser humano, tanto como su supervivencia y evolución, dependen de su capacidad para estructurar y reestructurar sus organizaciones fundamentales, labor difícil y compleja para cuyo progreso es preciso superar algunos obstáculos.

El conocimiento y el cambio no necesariamente coinciden con la capacidad asimilativa de las personas o con la de las propias instituciones, porque éstas tienden a conservar y mantener un *status quo*; en dichos supuestos ocurre un desfase, y la sociedad entra en crisis. Por ejemplo el sistema de educación actual en nuestro país.

En este contexto, las instituciones, especialmente las jurídicas y las políticas, deben proyectarse hacia el futuro con estabilidad, aun cuando no sea éste su fin último, por lo que debemos considerarlo como la continuidad o regularidad jurídica.

Por otra parte, las instituciones políticas superiores están profundamente relacionadas con el pensamiento político, al que sirven y crean al mismo tiempo.

La inadecuada comprensión de la necesidad de reestructurar las instituciones políticas conforme lo van demandando las circunstancias históricas, puede explicar en gran medida las alteraciones e inestabilidad política que marcan la vida de los países latinoamericanos.

Al respecto, corresponde a la norma convertida en norma jurídica la fuerza de la coactividad o coercibilidad, lo que denota que a través de ella podrá ser aplicada la fuerza del poder público. Aun cuando no sea necesario que se haga efectiva la coercibilidad para que sea jurídica, pero esta característica la diferencia de la norma moral o de la convencional que no están sancionadas de la misma manera y por tanto, no tienen la misma presencia en los sujetos de una sociedad en un momento dado.

Ahora bien, podemos decir que las instituciones jurídicas son aquellas que tienen existencia en el mundo del Derecho, es decir como decía Kelsen, son creadas por un órgano especialmente facultado, por lo que los comportamientos adecuados a ellas, tienden a realizar un principio de justicia o de ejercicio de la fuerza del Estado según la visión de Max Weber.

En efecto, las instituciones jurídicas, tienen entre sus características que la norma, además de ser un elemento estructural de la institución, constituye su objeto específico, es decir, el creador de la institución y, al mismo tiempo, lo creado por ella.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

De esta manera, las instituciones jurídicas apuntan a la realización de un valor: la justicia, tal como es entendida por determinada comunidad, pues el objetivo de su creación es ponerla al servicio del Derecho, a fin de regular la convivencia humana con una visión de equidad en la que se pretende encontrar lo justo.

Si bien en muchos casos representan la transformación de costumbres en instituciones, en otros casos, por el contrario, no son un reflejo de la vida social, sino que son un elemento de la transformación social, por ejemplo la regulación de las sociedades de convivencia.

Teniendo claro que el ser humano es quien hace la política, podemos afirmar que la actividad la realiza en grupos, y por y para estos grupos. Junto al ser humano como sujeto, también surge el grupo.

El sujeto político colectivo engendra el movimiento de la vida política y de ahí que se las denomine fuerzas políticas.

Todo acto social y político es inseparable de una fuerza que lo impulsa, de una energía que lo incita. Lo mismo que existe en la física, que se llama energía, en la política se llama fuerza.

La clasificación más elemental de las fuerzas políticas distingue entre individuales y colectivas.

Las fuerzas individuales son las que exteriorizan la acción de un ser humano. Colectivas, las que se manifiestan en la acción de un grupo organizado o por medio de presiones que una opinión indeterminada ejerce sobre las personalidades dirigentes.

Sin embargo, no se puede subestimar la fuerza que desarrolla el individuo sobre el medio social, pues trascendentales cambios históricos han sido obra de un ser humano. Es cierto que la acción de los grupos debilita la libertad individual al tiempo que aumenta la seguridad grupal, pero aún al amparo de éste, no puede prescindirse del influjo que en forma visible o invisible, ejercen determinados individuos privilegiados llámeseles jefes políticos, militares o espirituales, favoritos, confesores, confidentes, funcionarios, capitalistas.

Sobre el particular, Giovanni Sartori, determina que:

La libertad política procura la protección del ciudadano contra la opresión ¿cómo? Cicerón lo decía con espléndida concisión: *legum servi summus ut liberi esse possimus*, somos esclavos de las Leyes con el fin de ser libres (Oratio pro Cluentio, 53). Y ya advertía Aristóteles que vivir según los dictados de la politeía 'no es servidumbre sino, más bien, salvación' (Pólitica, 1310 a). El punto esencial es, desde siempre éste: somos libres cuando obedecemos las leyes y no a patronos. Pero, si libertad (política) es libertad en la ley y mediante leyes, es necesario saberlo y saber cómo hacerlo.¹⁶¹

El fenómeno de la personalización del poder constituye hoy uno de los temas de estudio más relevantes porque la estructura de la sociedad actual imprime a la personalización un nuevo matiz que se traduce especialmente en la proyección de la persona del líder tanto en la masa popular como en la estructura institucional.

La personalización del poder es un fenómeno relativo al ejercicio del poder, que se refiere a quién lo concentra, y también entraña la identificación o personificación del poder.

Sobre el particular, Georges Burdeau, afirma que:

...la idea del poder de los individuos encargados provisionalmente de su ejercicio, permitiendo explicar, por una parte, la autoridad de los gobernantes, y por otra, introduciendo la idea nacional en un concepto jurídico donde se combina con la idea del poder para servir de base a una organización ampliada de la vida política. Por tanto, se hace necesaria una nueva noción del poder. Los inconvenientes que aquejan a la idea antigua demuestran que la definición deseable deberá asegurar la supremacía de la idea sobre las personas, separando el fenómeno del poder de la idea subjetiva de los gobernantes.¹⁶²

Las fuerzas políticas incluyen los resultados de elecciones, la legislación, y de juicios del orden jurisdiccional, el sistema básico del gobierno y de las leyes que el sistema promulga. Así, la actividad política también tiene un impacto

¹⁶¹ SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, México, 1993. p. 156.

¹⁶² BURDEAU, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. del Depto. de Traducciones del Centro de Idiomas Extranjeros de la E.N.E.P., Acatlán, p. 250.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

significativo entre las fuerzas políticas que convergen a un tiempo en un mismo Estado.

Si la formación de Estado es la única que permite establecer la legitimidad y la continuidad del poder, también es la condición necesaria para que pueda establecerse la superioridad de las competencias de los gobernantes.

De este modo, si los gobernantes pretenden asegurar de manera indiscutible su monopolio en el poder de decisión, tienen que buscar la fuente del mismo más allá de una cualidad particular de su voluntad.

4.1.3. El sistema de comunicación política

Si partimos de la idea de que el ser humano es un ser social y por ende, la comunicación forma parte de su esencia, entenderemos que el ser humano requiere de un intercambio de opiniones para la toma de decisiones. Por ello, los procesos de toma de decisiones están repletos de signos y símbolos.

Además la comunicación, es esencial que las medidas que han sido adoptadas sean vinculantes, es decir, que tengan la fuerza sobre aquellos a quienes van dirigidas las acciones.

Cuando se habla de poder, los procesos que legitiman a la autoridad necesariamente deben remitirse a la comunicación. Un ejemplo claro de ello lo representan los necesarios debates televisivos que se han convertido en un elemento indispensable de los procesos electorales.

Otra circunstancia relacionada con la comunicación es el hecho de que las medidas que se toman desde el poder político necesariamente deben ser conocidas y la mejor manera en el mundo actual es a través de las tecnologías de la información.

Por ello, la incorporación de la comunicación política en México forma parte del proceso de transición democrática.

Retomando las ideas de Giovanni Sartori, coincido con él cuando expresa lo siguiente:

La política video-plasmada es no sólo que la televisión ha llegado a ser la autoridad cognitiva más importante de los grandes públicos, sino que al mismo

tiempo atribuye un peso desconocido y devastador a los falsos testimonios. Con la televisión las autoridades cognitivas se convierten en divos del cine, mujeres hermosas, cantantes, futbolistas, etcétera, mientras que el experto, la autoridad cognitiva competente (aunque no siempre sea inteligente) para a ser una *quantité négligeable*. Y sin embargo, es una clara evidencia que los 'testimonios' que realmente son útiles provienen sólo de las personas adiestradas en los asuntos de los que hablan. ¹⁶³

Con base en lo anterior, la comunicación política puede ser considerada como un fenómeno político y social, así como definirla desde diversas ópticas: como actividad comunicativa con efectos potenciales en la política; como intercambio de símbolos políticos; como elemento potencial en la regulación de la conducta humana cuando está frente a una situación de conflicto; como condición ineludible para la legitimación de las instituciones políticas frente a los ciudadanos; como un fenómeno que involucra elementos como el poder, la ideología, los conflictos y los consensos; y como un espacio más amplio que permea todo el terreno de la actividad política.

Así coincidimos con lo expresado por Robert A. Dahl, cuando señala que: El Estado, recuerde, es una asociación única cuyo gobierno posee una extraordinaria capacidad para obtener la obediencia de sus reglas mediante (entre otros medios) la fuerza, la coerción y la violencia. ¹⁶⁴

En esta fase la comunicación política en su fase de comunicación del aparato referida a la democracia parlamentaria, cuando pasaba por el contacto personal asegurado por los grandes aparatos de organización de los partidos. La siguiente, identificada como de comunicación de masas, que históricamente corresponde a la relación entre los medios de comunicación y los aparatos de partido, da lugar a la siguiente fase en que los medios de comunicación dejan de ser un espectador e ingresan como actores del debate político. Se le conoce como la fase del poder de los medios. En este punto obligan al aparato político a adaptarse a su lógica, transformados en subsistemas que interactúan de manera independiente entre sí,

¹⁶³ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.* p. 118.

¹⁶⁴ DAHL, Robert A., *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Vallespín, Taurus, Buenos Aires, 1999, p. 55.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

creando su propia imagen social y actuando con plena autonomía. Con este nuevo actor dentro del sistema político es que se debilita la figura de los partidos políticos, aunado al hecho de que la sociedad se diversifica, pues aparecen nuevos grupos, considerados como minorías, como el de jóvenes, mujeres y marginados. Al igual que aquellos, no cuentan con el aparato suficiente para articular soluciones a la población completa, por lo que la diversificación social exige nuevas formas de informar a públicos potenciales y se fortalece aún más el papel de los medios de comunicación y en especial el de la televisión.

Sobre el particular, Sartori atinadamente refiere:

Estamos acosados por pregoneros que nos aconsejan a bombo y platillo nuevos mecanismos de consenso y de intervención directa de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, pero que callan como momias ante las premisas del discurso, es decir, sobre lo que los ciudadanos saben o no saben de las cuestiones sobre las cuales deberían decidir. No tienen la mínima sospecha de que éste sea el verdadero problema. Los 'directistas' distribuyen permisos de conducir sin preguntarse si las personas saben conducir.¹⁶⁵

Las repercusiones que han tenido así los medios y específicamente la televisión en el curso y la práctica de la comunicación política en las democracias, han sido determinantes.

Por una parte se ha generado procesos de producción de la noticia, es decir, los elementos que juegan, por regla, en la construcción de las noticias en televisión.

Otra situación interesante relacionada con este tipo de comunicación es la de los debates, durante los procesos electorales o para la presentación de propuestas, que actualmente constituyen la ceremonia más significativa de las campañas electorales, pues se han convertido en un requisito indispensable en las democracias actuales.

Con esta nueva concepción de la comunicación política, los candidatos van a ganar, no a discutir, y con esta premisa, la televisión se instituye como protagonista, ya que representa la puerta de entrada al mundo de ese protocolo, convirtiéndose en ese momento en un juez que decreta ganadores y perdedores.

¹⁶⁵ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.* p. 132.

De igual modo, la personalización de la política, la preponderancia de la imagen y el nuevo liderazgo político, por el momento, con la tendencia actual se centran en la figura y no en la institución, como debería de ser. Así, las cualidades del político efectivo establecen que el centro de la atención se defina por su capacidad de mostrarse frente a las cámaras de televisión y de comunicar.

Derivado de lo anterior, la comunicación política en las actuales circunstancias se apoya fundamentalmente en el marketing político, que ha promovido la invasión de profesionales en el campo que, ajenos al mundo de la política, se colocan en su centro porque son los autorizados para diseñar las estrategias de campaña del político.

Destacan los sondeos y las encuestas, que son los otros protagonistas de las elecciones, pues forman parte medular de las campañas, toda vez que son utilizados por los partidos y algunas veces elaborados como material, no sólo informativo sino propagandístico dando lugar a una guerra de números.

Por último, otras herramientas utilizadas en la comunicación política las representan la internet, así como los espacios de la neo-televisión utilizados por los políticos como foros para mostrarse ante el electorado, es decir, los *programas* televisivos de cómicos y de media mañana.

Pese a la cantidad de recursos invertidos y a la implementación de estas técnicas de comunicación política, el porcentaje de abstencionismo en México va en aumento en cada proceso electoral.

Resulta notorio que en este momento la televisión comparte o incluso reemplaza a las instituciones políticas clásicas en las tareas de representación y promoción de la participación. En este tenor, los partidos políticos se han visto obligados a adaptar sus idearios al lenguaje televisivo para hacer visibles a sus representantes. Muestra de ello es la forma que ha tomado el discurso y la cantidad de recursos que los candidatos y sus partidos desembolsan en las elecciones sólo en propaganda televisiva y la cantidad de regulación que ha tenido que generar el INE al respecto.

Por otra parte, la importancia que ha adquirido la opinión pública representada por sondeos y encuestas y los titulares de los noticieros, permiten

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

mostrar que dichos barómetros de la comunicación política, a partir de la nueva regulación del INE, ha frenado su consolidación como un instrumento de lucha entre los políticos mexicanos, por la necesidad de vigilar la rigurosidad de su elaboración.

A partir de las elecciones de 2000 ha sido posible observar que los candidatos contemplan como parte de sus actividades la celebración de concentraciones multitudinarias, al mismo tiempo que presentaciones en programas de radio y televisión y a la par de ello, se constata la incondicionalidad de algunas cadenas que apoyan al candidato en turno.

Si observamos, los tres actores de la comunicación política, en este momento en México son los políticos, los medios y la opinión pública representada por los sondeos, no por los ciudadanos, lo que ha incidido en el curso de los procesos políticos en México, en tanto que unos y otros se esfuerzan por imponer su discurso a los ciudadanos, quienes al final de cuentas son su objeto y fin y quienes debieran definir su quehacer. Lo interesante es que a pesar de ser, 'inducidos electrónicamente', los ciudadanos constituyen la condición esencial para el mantenimiento de la democracia y la supervivencia de los políticos, los periodistas y los sondeos.

El carácter cada vez más heterogéneo de la sociedad mexicana ha obligado a los actores de la comunicación política a estructurar su discurso en función de las demandas de una multiplicidad de grupos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de políticos, periodistas e institutos de opinión por influir en el voto del electorado, pareciera que desmotivan la participación, pues como ya lo mencioné el nivel de abstencionismo se eleva en cada proceso electoral, lo que pone en evidencia que la credibilidad y la participación política no se construyen a través del manejo televisivo ni solamente en los momentos cruciales de la actividad política, es decir, en los procesos electorales.

No obstante lo anterior, es innegable la gran capacidad de influencia de los medios en los electores y en general en la vida moderna, pues tanto los actores políticos como los medios y los diferentes sectores de la sociedad civil juegan a influir en la agenda, para incidir en el escenario de la comunicación política.

En un análisis serio debería se afirmar que los medios no pueden decirle a las personas qué deben pensar, pero digamos, que sí pueden orientarla sobre los temas en que debe pensar; o sea, tienen la capacidad de dirigir la atención del público hacia los temas que ellos seleccionan; esta es la función de la fijación de la agenda, en virtud de que todos tenemos la necesidad de saber qué sucede en nuestro entorno, y los medios satisfacen esta necesidad; de manera que los medios ya no pretenden persuadir a la gente, sino guiarla hacia los temas que les interesan.

De hecho en los países anglosajones se habla de una mediatización de la política a la que se ha dado en llamar democracia mediática, mediocracia, videocracia o video política. Esta denominación es la forma de señalar que los periodistas y comunicadores, especialmente de televisión, tienden a convertirse en los protagonistas del espacio público, con lo cual desplazan la influencia de los políticos.

Aquí reproducimos una idea de Norbert Lechner:

El orden social no es un dato de la naturaleza ni responde a una necesidad histórica. Es una creación humana, de ahí que el ordenamiento de la sociedad sea una construcción artificial y precaria. Cabe destacar la artificialidad y precariedad de todo orden para tomar conciencia del tiempo. En nuestras sociedades, convulsionadas por una vertiginosa secuencia de acontecimientos, tal vez sea oportuno recalcar la importancia de la duración

166

En la video política se comprenden la política espectáculo y los escándalos mediáticos. Con lo que se demuestra la tendencia del protagonismo de los medios como una moda de convertir todo programa, evento cultural, político o social en un espectáculo como resultado de la denominada competencia de las televisoras por el denominado rating.

Consecuentemente, la política convertida en espectáculo mediático va marcando una agenda de temas negativos y escándalos que se convierte en el corazón de la información de las campañas y de la comunicación política, se va marcando una moderna forma de presión a los actores políticos.

¹⁶⁶ LECHNER, Norbert, *Op. Cit.* pp.61 y 62.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Regularmente, en las democracias el espectro de los medios es plural, los principales medios desarrollan una variedad interna generada a partir de contar con voces de diversas filias ideológicas lo que no impide los sesgos a favor y en contra de las principales tendencias políticas derivados de los intereses de los propios medios.

Cabe señalar que la importancia de la audiencia no depende del emisor o del medio de comunicación, sino de un complejo proceso de influencias, donde interactúan todos los agentes y circunstancias del proceso comunicativo.

Retomando a Giovanni Sartori, coincido con él al afirmar que:

Es cierto que una imagen puede valer más que mil palabras. Pero también es verdad que un millón de imágenes no dan un solo concepto. Resumo en tres puntos. Primero: ver no es conocer. Segundo: el conocer puede ser ayudado por el ver. Tercero: esto no quita para que el conocer por conceptos (el conocer en sentido fuerte) se despliegue por entero más allá de lo visible. Lo siento por el tele-ver, pero es así. ¹⁶⁷

La campaña mediática es la estrategia de intervención en medios que desarrollan los candidatos; sus principales elementos son: la contratación de publicidad política y las relaciones públicas con los medios para promover una cobertura positiva y un buen manejo de la agenda pública nacional, es decir, la política espectáculo y la administración de temas negativos.

Los políticos son estudiados a través de las estrategias mediáticas de sus campañas. Para describir estas estrategias se analizan numerosas entrevistas y discursos pronunciados por los candidatos y equipos de campaña; también se realizan entrevistas a miembros de los equipos de campaña para el análisis de la publicidad política se recogen los resultados de los monitoreos de publicidad elaborados por el Instituto Nacional Electoral (INE), así como los elaborados por las empresas encuestadoras y se realiza un análisis de contenido sobre el manejo de la agenda de los medios.

Por último, para evaluar la verdadera penetración de los medios, se monitoreó el rating de los principales noticiarios de televisión, cuyo indicador es

¹⁶⁷ SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.* p. 193.

producido por Nielsen-IBOPE, (Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística) para los principales medios de la República Mexicana.

De este modo el público-electoral constituye el punto más difícil de estudiar, porque se producen pocos estudios cualitativos sobre el tema y éstos normalmente no se difunden, ya que los que se publican suelen ser las encuestas.

Las relaciones entre políticos, medios y público se desarrollan en un contexto sociopolítico que influye de forma decisiva en todo el proceso.

Entre las condiciones estructurales del país que influyen notablemente en las campañas, pueden mencionarse:

- a) la pobreza, que se traduce en un bajo nivel educativo y baja formación política de la población; y
- b) la concentración monopólica de los principales medios de comunicación de televisión y radio (Televisa y TV Azteca),

Como el electorado mexicano carece de recursos económicos suficientes, de una buena educación y de formación política, depende de la información generada por la televisión y la radio (controladas por Televisa y TV Azteca) en la época de campañas para orientar su voto.

Cabe destacar que los políticos se siguen constituyendo en los actores más importantes de las elecciones; las estrategias de campaña más eficientes e innovadoras fructifican en triunfos electorales.

Correlativamente se puede apreciar otro fenómeno: un gran sector, probablemente la mayoría de electores, ya no se identifica con los partidos políticos. Esta transformación parece ser la principal razón por la cual estas organizaciones políticas deben replantear su estrategia: en vez de buscar un electorado fiel, por lo que deben salir a competir por el electorado que no tiene definición partidista.

Conviene tener presente que los candidatos ganadores de las más recientes contiendas presidenciales actuaban como líderes mediáticos más que como políticos tradicionales. Hacían política espectáculo, pues cotidianamente se les veía dando "golpes mediáticos", es decir, acciones simbólicas, para atraer la

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

atención de las cámaras: reuniones con personajes famosos, actividades poco convencionales.

Lo que demuestra que las campañas han adoptado los procesos típicos de la videopolítica y los partidos tienden a abandonar los extremos ideológicos y se corren hacia el centro; las campañas se personalizan; los políticos se han vuelto líderes mediáticos; los medios se han convertido en protagonistas del espacio público; el electorado al perder su filiación partidista se ha convertido en público.

Sartori tiene ideas muy claras sobre este punto, que nos mandan señales de alerta sobre los procesos de pensamiento de las personas, como resultado de estas nuevas tendencias:

El discurso que construye una teoría y hace posible en la práctica nuestra libertad, se disuelve en la lógica circular del hipertexto. Para el niño que iremos criando no estará nada claro por qué hay que poner antes la argamasa que el ladrillo, por qué las casas se empiezan por abajo y no por arriba, o por qué el padre debe preceder al hijo. Una vez abolida la lógica lineal, todo se hace virtualmente reversible. Lo que es como decir que la realidad se hace onírica y que el mundo se puebla por sonámbulos".¹⁶⁸

Debido a que el escenario de la comunicación política se construye en los medios, las campañas diseñan sus estrategias para este espacio virtual.

Pero la videopolítica no es suficiente para decidir una elección, pues la relación entre medios y políticos es demasiado compleja. Por ejemplo, el manejo de los temas negativos en los medios es una variable de gran impacto en las preferencias electorales, lo cual se ha interpretado como una gran capacidad de influencia de los medios sobre el elector. Sin embargo, está demostrado que quienes introducen los temas negativos en la agenda pública han sido fundamentalmente los políticos, no los medios. De manera que los temas negativos no han tenido un impacto directo, por haberse manejado estratégicamente por las campañas.

Está demostrado que el elector cada día es más cambiante y existe una tendencia clara de la disminución del voto duro. Cada vez más los procesos electorales dependen menos del eje partidos-ideología y más del eje campañas-

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 197.

candidatos, lo que evidencia que el público-elector regularmente despreciado por su ignorancia de la política, está asumiendo un papel activo, reinterpreta los mensajes de los medios y los políticos.

4.2. Participación ciudadana

Para iniciar el tratamiento de este tema comenzaremos por analizar el sentido gramatical de *participación*, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Significa tomar parte de algo, tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos, dar parte, noticiar, comunicar.

Para unir el vocablo participar con la voz ciudadana de inmediato vienen a nuestra mente los procesos electorales, los refrendos y los plebiscitos en otros países, de modo que en esencia, la participación ciudadana se manifiesta fundamentalmente con el ejercicio del sufragio, que por lo general relacionamos con las elecciones.

Adicionalmente a los derechos, libertades y oportunidades que son necesarios para que un gobierno pueda llamarse democrático, los ciudadanos en una democracia tienen la seguridad de gozar de una serie de libertades, todavía más extensa.

Desde mi perspectiva, la participación ciudadana consiste en una serie de mecanismos e instancias con las que contamos los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, ya sea para elegir representantes a cargos de elección popular o para la formulación control y seguimiento de la política pública, (si estuvieran regulados en nuestra texto constitucional el referéndum y el plebiscito). También podemos tomar una posición e incidir en la toma de decisiones o en las reformas constitucionales, que probablemente serían menos numerosas.

En este sentido Robert Dahl, asevera que:

La mayoría de las personas desean ejercitar algún control sobre los factores que condicionan, parcial o completamente, la satisfacción de sus deseos, alguna libertad de elección, una oportunidad de conformar su vida de acuerdo a sus propios fines, preferencias, gustos, valores, compromisos creencias. La

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

democracia protege esta libertad y oportunidad mejor que ningún otro sistema político alternativo que haya sido diseñado jamás.¹⁶⁹

La participación ciudadana es la forma más viable para responder a las necesidades de los mexicanos. Las autoridades deben tomar en cuenta que compartir el poder con los ciudadanos no es perderlo sino ganar en gobernabilidad y en legitimidad, lo que garantiza el desarrollo integral, sin olvidar el contenido del Artículo 40 constitucional, que señala que la soberanía reside original y esencialmente en el pueblo, por lo que la participación ciudadana representa un medio democrático por excelencia que consolida el derecho de opinar, participar de todos los ciudadanos, a través de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

La sociedad requiere métodos que establezcan relaciones más directas con el gobierno para consolidar un sistema político sustentado en la democracia. No se puede tener una democracia perfecta en primer lugar porque sólo puede darse entre iguales. Sin embargo en países como México, es prácticamente imposible si traemos a la memoria los enormes márgenes de desigualdad existentes.

Por tal motivo, se hace necesario promover y organizar a la población a fin de fortalecer nuestro sistema democrático, como elemento fundamental e indispensable en la participación ciudadana estableciendo una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades para que la solución de las demandas y necesidades sea acorde con los problemas de cada comunidad.

Por otra parte, con la participación ciudadana el Estado surge a partir de la decisión emanada de las voluntades de los individuos agrupados en sociedad, que de ese modo, confirman su libertad originaria y consienten en su limitación a través de la institución estatal. Así, la democracia aparece como mediadora entre el dominio político que se manifiesta por conducto de relaciones de subordinación, mando y obediencia, que se actualiza entre gobernantes y gobernados, y el principio de la libertad individual y la idea de la autodeterminación.

Si bien, la libertad individual aglutinada en un poder soberano se manifiesta en un orden normativo común, la realización ordinaria y la regulación de su

¹⁶⁹ DAHL, Robert A., *Op Cit.* p. 55.

aplicación, queda en manos de unidades de decisión y acción. Éstas no adquieren entidad propia e independiente, habida cuenta que permanecen sometidas a un proceso constante de legitimación del poder del Estado, y de ratificación de los cargos públicos, que opera de abajo hacia arriba, a partir de la intervención regular de quienes son titulares, en condición de igualdad, del derecho de participación política que tenemos los ciudadanos.

De este modo, la sociedad debe estar formada por personas que actúen conjuntamente, con actividades que estén orientadas para la obtención de objetivos en común, pudiendo compartir actitudes, gustos, creencias, pensamientos. Cuando existen grupos organizados es más fácil la interacción ya que establecen gustos coincidentes.

También la concepción democrática supone que las capacidades de decidir y dirigir de los gobernantes, se encuentra acotada por el derecho, misma condición que opera para los grupo sociales que integran los ciudadanos.

La participación ciudadana en la democracia es una práctica política entendida desde una doble dimensión: como toda actividad del gobierno y como la organización ciudadana para influir en las decisiones gubernamentales.

También es importante destacar las ventajas de dicha participación pues permite la adecuación de respuestas desde lo público a las necesidades y demandas que tiene la comunidad. Es decir, tanto la participación como la consulta ciudadana brindan la oportunidad de anticiparse a ciertas demandas ciudadanas antes de que éstas se transformen en reivindicaciones que pueden generar respuestas de reacción, sin planificación y seguramente onerosas presupuestariamente; pero lo que es peor es que no necesariamente resolverán la situación de fondo.

La práctica política se dirige a la toma de decisiones de una comunidad y su conocimiento y sostén intelectual son de capital importancia para generar en la comunidad.

En este sentido, la participación favorece una mayor eficiencia en la intervención pública, al producirse respuestas y propuestas bien orientadas que optimicen recursos, como mejores servicios con iguales recursos.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Así, la participación ciudadana comprende las acciones que realiza la ciudadanía en favor de su propio desarrollo influyendo en la acción política de sus gobernantes, o sea, la participación ciudadana es el mejor vínculo con el desarrollo democrático de un país, partiendo de que la democracia además de la acción electoral, tiene como resultado el permitir el acceso de representantes a cargos de elección popular, pero de igual modo representa la integración de la sociedad en la toma de sus decisiones y la conquista de espacios democráticos de todos los sectores sociales.

En este punto coincido con Maurice Duverger cuando afirma que:

La representación popular, mediante elecciones permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando sus mandatos expiran.¹⁷⁰

En efecto, la participación ciudadana profundiza en la democracia y facilita la articulación social, en cierta medida, asume que la fragmentación y la dialéctica social pueden posibilitar el cambio si se abordan desde un planteamiento complejo y dinámico de las relaciones sociales y la construcción colectiva de propuestas innovadoras.

En mi opinión, durante los últimos años y a partir de la integración comunicativa incrementada por la tecnología, se ha generado una exigencia de participación y rendición de cuentas que por muchos años no se había observado, lo que ha despertado un mayor interés en los ciudadanos para participar en las decisiones. Sin embargo, esta participación no ha sido canalizada por las líneas formales o regulares, pues no han sido debidamente orientadas y conducidas en beneficio de todos, lo que ha dado lugar a que la participación ciudadana se manifieste de formas poco convencionales, ni siquiera legítimas y legales, tales como protestas violentas o a través de organismos que pretenden suplir las funciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil que con frecuencia con cooptadas por instancias gubernamentales o partidos políticos. Los

¹⁷⁰ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* p. 71

problemas mencionados surgen de la incomprensión del tema y sus elementos por quienes debieran encauzarlos y darles una respuesta a sus inquietudes.

De este tema Norberto Bobbio, explica que:

Una de las maneras más frecuentes de definir los partidos políticos es la de mostrar que ellos cumplen la función de seleccionar, agregar y transmitir las demandas de la sociedad civil que se volverán objeto de decisión política. En las recientes teorías sistémicas de la sociedad global, la sociedad civil ocupa el lugar reservado para la formación de las demandas (*input*) que se dirigen hacia el sistema político a las cuales el sistema político tiene la tarea de dar respuesta (*output*), el contraste entre sociedad civil y el Estado se presenta como el contraste entre cantidad y calidad de las demandas y capacidad de las instituciones de dar respuestas adecuadas y rápidas.¹⁷¹

Es necesario observar que la participación ciudadana coadyuva con la democracia y facilita la convivencia y la articulación social. Se trata de asumir que la fragmentación social puede facilitar cambios si se abordan desde un planteamiento dinámico de las relaciones sociales y la construcción colectiva de propuestas innovadoras.

Sobre el particular Norbert Lechner, señala que:

La actual revalorización de los procedimientos e instituciones formales de la democracia no puede apoyarse en hábitos establecidos y en normas reconocidas por todos. No se trata de restaurar normas regulativas, sino de crear aquéllas constitutivas de la actividad política; la transición requiere de una nueva gramática.¹⁷²

De esta forma, la participación ciudadana incorpora visiones diferentes de los actores sociales en el ámbito de la planificación y la intervención y permite orientar y gestionar de forma complementaria aquellos procesos planificadores que han identificado de forma nítida los intereses de los ciudadanos.

Puedo afirmar que en un país democrático como México es fundamental la vinculación entre el gobierno y la comunidad a la que dirige sus acciones, pues representa un aliciente para que las instancias gubernamentales trabajen de

¹⁷¹ BOBBIO, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. de José F. Fernández Santillán, FCE, México, 2014, pp. 43 y 44

¹⁷² LECHNER, Norbert, *Op. Cit.* p. 32

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

acuerdo a las peticiones de los ciudadanos. Cuando una sociedad se involucra en los planes y en la toma de decisiones del gobierno genera confianza y transparencia lo que indudablemente beneficia al gobierno en turno; sin soslayar de que en el caso de que sean necesarios reclamos estos se manifestarán, pero serán absolutamente previsibles y encauzables, teniendo como beneficio principal evitar los actos de corrupción.

La participación ciudadana permite alcanzar el mayor consenso posible entre el sector público, el privado y el ciudadano, mediante diversos procesos abiertos de consulta y debate, bien desde el esquema tradicional de participación local a través de la diversidad de ordenamientos jurídicos locales, consulta ciudadana o referéndum o de las nuevas estrategias y metodologías participativas, como herramientas complementarias del trabajo profesional en el ámbito de las comunidades más pequeñas como una colonia, un pueblo, o distrito o municipio pueden contribuir al logro del fin último de integración comunitaria y sobre todo la cohesión social que tanta falta nos hace en este momento.

Evidentemente, la participación ciudadana es un medio para mejorar la calidad de vida de una comunidad, promoviendo indirectamente la eficiencia de las acciones gubernamentales, optimizando recursos y procesos de transparencia, comunicación y participación.

Por lo anterior, es indispensable el fortalecimiento de instituciones y políticas públicas que promuevan y fortalezcan las virtudes de un buen ciudadano, lo que a la postre dará como resultado el conocimiento de la realidad política además de una participación ciudadana responsable en favor de la toma de decisiones en beneficio de todos.

Cabe mencionar que la participación ciudadana no debe limitarse a la inserción en la toma de decisiones, sino que le corresponde generar una mayor cercanía con las pequeñas comunidades a fin de que se sientan partícipes en la determinación de pequeñas decisiones en las que se vea reflejada en su microcosmos la trascendencia de la decisión.

Sin duda, la participación ciudadana es un derecho en los gobiernos democráticos, pero también debe estar inserta en la conciencia colectiva, la

obligación que se genera con el ejercicio de un derecho en todas las personas que forman parte de una comunidad, lo que dará lugar a una participación ciudadana consciente.

En un país como México es insoslayable tomar en consideración la realidad del pluralismo cultural existente, a fin de que dicha participación ciudadana o civil, según se le quiera llamar, trascienda a los diferentes grupos que nos integran, con la finalidad de impedir la dominación y prevalencia de algunos de ellos y por otro lado, la marginación, y el silencio por parte de otros, lograr una sociedad incluyente y auténticamente democrática.

Con relación a la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos democráticos, recordemos la reflexión de Robert Dahl al expresar que:

En muchos países la tarea consiste en alcanzar la democratización hasta el nivel de la democracia poliárquica. Pero el desafío para los ciudadanos en las democracias más antiguas reside en descubrir cómo pueden llegar a conseguir un nivel de democratización más allá de la democracia poliárquica".¹⁷³

Durante el mes de abril de 2015, se realizó en la Ciudad de Panamá, la VII Cumbre de las Américas, cuyo eje temático fue la participación ciudadana, la justicia penal y la prevención del delito, la seguridad y la pacificación, centrada primero en América, y luego en el mundo.

En este evento en el que participó la Organización de los Estados Americanos (OEA), después de atestiguar la reanudación de relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba, se realizaron reuniones con organizaciones sociales de todo el continente, con jóvenes, empresarios y rectores universitarios, lo que demuestra que en el entorno mundial existe una tendencia a promover y destacar la importancia de la participación ciudadana como forma de obtener de primera mano las necesidades y reacciones de las comunidades.

¹⁷³ DAHL, Robert A., *Op Cit.* p. 115.

4.2.1. Candidatos independientes ¿una opción?

Reiteradamente, muchos confunden las candidaturas independientes con las llamadas candidaturas ciudadanas. Sin embargo, resulta innecesaria dicha distinción, pues un candidato independiente es quien busca ser postulado a un cargo de elección popular sin ser propuesto por un partido político, mientras que un candidato ciudadano es todo aquel mexicano de 18 años que aspira a un cargo de representación política, sin importar si milita en un partido, está afiliado o surge de sus filas; al final todo candidato, sea independiente o no, es ciudadano, por lo tanto hablar de candidatos independientes o candidatos ciudadanos resulta irrelevante.

En el proceso electoral de 2015, destacó el hecho de que las candidaturas independientes fueron incluidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a partir de la llamada reforma política de 2012, luego de haber estado eliminadas de nuestra legislación desde 1946.

Los comicios que se realizaron el domingo 7 de junio de 2015, dieron la bienvenida a un nuevo actor en las contiendas electorales mexicanas: la figura de los candidatos independientes, quienes se vieron en la necesidad de superar diversos obstáculos para poder competir.

Cabe destacar que fue la primera vez en casi setenta años que ciudadanos sin registro o militancia en algún partido político pudieron contender por cargos a nivel federal. En 2013 ya hubo candidatos independientes en el ámbito local, en virtud de que el Congreso de la Unión aprobó en 2012 una reforma constitucional que contemplaba la figura y, en mayo de 2014, ratificó la tendencia con las normas aprobadas a la nueva legislación electoral que regularon ese tipo de candidaturas.

Sin embargo, los requisitos exigidos para poder concurrir en la contienda electoral como candidato independiente, resultaron excesivos, lo que quedó demostrado con las múltiples limitaciones que tuvieron que enfrentar para poder en aquél momento.

Un primer obstáculo lo representó el número de firmas que un aspirante necesitaba reunir para obtener el registro, pues los porcentajes solicitados por la normatividad resultaban muy elevados.

Como resultado de la experiencia y pensando en la elección presidencial de 2018, quien desee competir por la presidencia tendrá que recabar las firmas de al menos el 1% del electorado nacional, lo que equivale a unos 780,000 votantes, sin olvidar que para lograrlo, contará con un plazo de 120 días y tendrá que costearlo con sus propios recursos.

Lo anterior significa, que para reunir dicha cantidad de firmas no se contará con el acceso a los medios de comunicación ni a ningún tipo de recursos públicos. En ese contexto, quienes aspiren a ser candidatos independientes a la Presidencia de la República se verán en la necesidad de reunir las firmas requeridas mediante la implementación de lo que daríamos en llamar una campaña callejera, o sea, de casa en casa; o bien, a través de las redes sociales. Este requisito coloca un obstáculo muy complicado en el supuesto de que un ciudadano verdaderamente común y corriente, pretenda ser candidato independiente. Por ello, es que quienes se atrevan a contender por esta vía necesariamente serán personajes públicos que no hayan recibido el apoyo de su partido político y que cuentan con la imagen necesaria en medios para poder lanzarse a esta aventura.

Con este esquema, el porcentaje de firmas que se exigirá a un aspirante a la Presidencia de la República es mayor al que la ley exige a las organizaciones que buscan convertirse en un partido político nacional. La desproporción es clara, ya que el requisito para los nuevos partidos es del 0.26% del electorado, lo que equivale a unas 220,000 personas, a quienes las agrupaciones tienen un año para sumar como militantes.

Queda expuesto que a un aspirante independiente se le demandan casi cuatro veces más de firmas que las requeridas para formar un partido político, teniendo presente que, para formar un partido político se tiene todavía un plazo mucho mayor.

Por su parte, para aquellas personas que quieran ser candidatos al Senado de la República, el mínimo de firmas será del 2% del electorado de la entidad correspondiente, mientras que para los aspirantes a diputado federal es del 2% del distrito electoral por el que pretendan contender.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Antes de solicitar el registro, los aspirantes independientes a cargos de elección popular estarán obligados a constituir una asociación civil con al menos tres integrantes: el propio aspirante, su representante legal y un tesorero.

Consecuentemente, el aspirante a la candidatura independiente, para cumplir los requisitos deberá acudir ante el gobierno federal y ante un notario público, para realizar un trámite cuyo costo ronda los \$6,000.00 (Seis mil pesos 00/100 M. M) que deberá desembolsar de su propio peculio, mientras un partido político y sus candidatos no desembolsan ni un solo peso del propio.

Resulta evidente que este tipo de requisitos complicarán y reducirán las posibilidades de los aspirantes que pretendan ser independientes, lo que dará lugar a que únicamente obtengan el registro aquellos que tengan mayores recursos, impidiendo a la ciudadanía saber con claridad de dónde provienen. Es un arma de dos filos: o el candidato independiente tiene una gran capacidad económica y sería un sinsentido lanzarse a dicha aventura o en el mejor de los casos encontrará apoyos económicos de grupos de presión o de la delincuencia organizada, como ya ha sucedido en diversos municipios del país con candidatos de partidos políticos que supuestamente tienen muchos controles con el manejo de los recursos.

Efectivamente, se regularon las candidaturas independientes con una serie de requisitos francamente descomunales, fuera de toda proporción, irracionales, lo que pone en evidencia el mensaje de la clase política o mejor dicho de los partidos políticos, y es que les resulta una figura poco grata. Pareciera que se le reguló por indicaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la sentencia al caso Castañeda Gutman contra el Estado Mexicano, con la intención de que tienda a desaparecer, precisamente por la desproporción de los requisitos que deban cumplirse para aspirar a un cargo de elección popular de manera independiente.

Cabe señalar que los requisitos para ser candidato independiente implican lo que podríamos llamar una trampa procesal, toda vez que la ley no permite que un aspirante acuda ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(TEPJF) en el supuesto de que sus derechos sean violentados durante la solicitud de registro para el cargo correspondiente.

Llama la atención el hecho de que en el ámbito local, la mayoría de las entidades federativas aún se encuentra en el proceso de emitir su propia reglamentación sobre el tema. El primer estado que legisló al respecto fue Zacatecas, cuyo aspirante independiente a la alcaldía Raúl de Luna ganó el municipio de general Enrique Estrada en el proceso electoral local de 2013.

Desde el punto de vista de quienes participaron en el proceso legislativo, la legislación no es restrictiva, pues consideró que los requisitos se pueden cumplir a pesar de no ser sencillos, porque parten de la idea de que quien tenga la aspiración para participar como candidato independiente, en lo que se refiere a Presidente de la República, necesariamente deberá ser una persona con una clara representatividad, es decir, una figura de gran aceptación en amplios sectores sociales.

No se puede negar que la figura de candidato independiente ya está reconocida en nuestro sistema jurídico; por supuesto que las candidaturas independientes no pueden verse como la solución de un sistema poco democrático, por el absoluto control de los partidos políticos: sin embargo, le dan un aire de frescura a un sistema que no termina de dejar contento a nadie.

Sin duda, la norma relativa, tal y como está legislada en este momento violenta el principio de equidad como derecho humano, pues tiende a privilegiar a los partidos políticos, lo que amerita una legislación más ágil y menos compleja.

Otro de los problemas de los candidatos independientes es que prácticamente no recibieron financiamiento, no obstante se les exigieron infinidad de requisitos que no se exigen a los partidos políticos. Entre sus mayores desventajas radica en la búsqueda de apoyos y la falta de recursos en general, así como la carencia de publicidad. Un ejemplo lo representa Baja California, entidad federativa en la que ninguno de los aspirantes independientes logró el registro para la contienda.

No obstante, candidatos independientes como Jaime Rodríguez Calderón el “Bronco”, quien contendió por la gubernatura de Nuevo León; Manuel Clouthier

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Carrillo quien luchó por una diputación federal por Sinaloa y Pedro Kumamoto Aguilar, quien pugnó por el Distrito 10 en Zapopan, Jalisco, ganaron su proceso electoral a pesar de todas las desventajas. En total, únicamente cinco candidatos independientes lograron el triunfo en un proceso que todavía favorece la hegemonía de partidos políticos con ventajas de por lo menos 10 puntos.

Es de subrayar el caso de Pedro Kumamoto Aguilar único candidato independiente sin registros de militancia en ningún partido político, ni como servidor público.

En este proceso electoral de 2015, 125 de un total de 500 postulantes lograron el registro como candidatos independientes a diversos cargos de elección popular; de entre ellos, 71 candidatos a presidentes municipales y jefes delegacionales, 29 candidatos a legisladores, 22 candidatos a diputados federales y tres para gubernaturas.

No podemos soslayar el hecho de que las candidaturas independientes representan un problema desde el punto de vista de la representación de los partidos políticos, así como para la construcción de un sistema democrático.

Por principio de cuentas, debemos considerar que un candidato independiente es otra forma de hacer política, pues contraría las formas tradicionales, como lo pudimos experimentar con los candidatos independientes de la elección de 2015, que tuvieron como característica su interés por romper las reglas establecidas por el sistema, aun cuando se mantuvieron en la contienda con las normas establecidas específicamente para el proceso.

Razonablemente, los candidatos independientes, casi por obligación, tienen que criticar la política general del gobierno en turno y de alguna manera se les identifica como una respuesta ante el malestar general; su discurso necesariamente adquiere ejes temáticos como la anti-corrupción, buscan la persuasión de otros sectores para incorporarlos a un “nuevo” sistema político; en suma, en esencia persiguen crear un nuevo grupo dominante o de élite que ostente el poder o la autoridad en el país.

Digamos que en forma más concreta, el candidato independiente es una respuesta a la partidocracia mexicana, al sistema que ha favorecido el monopolio

de la representación política a través de los partidos políticos que por cierto no dan respuesta a las inquietudes de la sociedad. Por eso el candidato independiente fatalmente reclama la falta de democracia interna de los partidos políticos. Muchos de los candidatos independientes proceden de disidencias o escisiones de partidos políticos, en los cuales no han encontrado una oportunidad para expresarse o concretar sus objetivos. Su desconfianza está fundamentada en su fracaso o en la falta de interés de las élites partidarias para incorporarlos a los procesos políticos, sea como candidatos o sea como funcionarios de la propia organización partidaria. Por consiguiente, fraccionar la llamada partidocracia, es un elemento esencial a considerar en el desarrollo de una idea dirigida a cambiar las condiciones de competencia, equidad y presencia de la ciudadanía en los procesos electorales.

De este modo, los candidatos independientes no juegan el mismo papel ya sea que se trate de una sociedad abierta, democrática, o de una sociedad cerrada o autoritaria. En este sentido se pueden identificar diferentes categorías de candidato independiente. Por ejemplo, en los sistemas abiertos, los líderes buscan su fundamento en un movimiento social muy complejo de generar en México en este momento. En los regímenes autoritarios, por lo regular los movimientos sociales lo que hacen es buscar un líder, pues existe una gran inconformidad ciudadana que busca expresarse y canalizarse a través de un candidato.

En los sistemas en proceso de apertura como pudiéramos identificar al mexicano, el candidato independiente es por lo general una figura pública, reconocida, a partir de la cual las organizaciones políticas y los ciudadanos empiezan a incorporarse a su alrededor porque rompe con el régimen oficial pero siendo un líder ya establecido. Recordemos los primeros casos como el Cuauhtémoc Cárdenas en los años ochenta.

Entre las características de las candidaturas independientes, se encuentran el descenso de los controles institucionales, su agenda de alianzas tiene como única opción el pragmatismo, es decir, se ve en la necesidad de incorporar apoyos de muy diversos orígenes, exige una gran espontaneidad, en cierta medida, por la exigencia de que su base social sea más cercana a la población; pasa de ser un

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

opositor testimonial que sólo observa las circunstancias a transformarse en un opositor capaz de generar una alternancia participando en la contienda electoral y algo sin duda destacable es que por lo regular participe con sus propios recursos.

El candidato independiente salvo que sea un disidente, ordinariamente será una figura pública con recursos propios, pero no necesariamente un político profesional, lo cual en cierta forma facilita despertar la confianza de los electores; por ejemplo, deportistas, conductores de televisión y otros candidatos propuestos por los propios partidos políticos que comparten el escenario político con estos disidentes, como fue el caso de el “Bronco”.

En oposición a lo anterior, también llevan algunas cargas difíciles de eludir, como que cuentan con una mucho menor visibilidad; en el caso de que no se den condiciones equitativas de la contienda electoral, deben pagar un costo más alto para entrar en las reglas democráticas y eventualmente acceder a los recursos, las personas invariablemente critican su pragmatismo, porque no dejan muy clara su ideología, pues en su pragmatismo hablan de todo y de nada, tan es así que una vez ganada la elección en el caso de El Bronco se cuestiona en Nuevo León si sólo es un charlatán.

Por otra parte, la gente también reprocha su falta de permanencia, es decir, se presentan en una elección y si no logran concretar la votación requerida, desaparecen tan rápidamente como aparecieron o tendrán que reciclarse en algún otro tipo de participación política. También pueden ser opositores con capacidad de chantaje, lo que los coloca como elementos distorsionantes por los partidos políticos, con el argumento de que “buscan algo”, un “hueso”, un trabajo o algún otro tipo de canonjía o prebenda, por lo que se les desacredita señalando que no hablan con seriedad de transformar o modificar el sistema político; se ven expuestos a la suspicacia respecto de sus recursos, además de que son señalados como arribistas, inexpertos, carentes de profesionalismo, sin conocimiento de la política, amateurs por quienes se ostentan como “políticos profesionales”, que saben cómo hacer las cosas, aunque en los hechos no lo demuestren y precisamente sean la causa del surgimiento de los candidatos independientes.

En suma, el mayor desafío para un candidato independiente en el caso de que gane la elección, será saber cómo se institucionaliza, pues se enfrentará al reto de mantener las mismas formas institucionales que critica, o bien, iniciar todo un proceso de transformación y disolución de lo establecido, para incorporar nuevas reglas de competencia, de visión, de proyecto de gobierno.

Es innegable que aunque los candidatos independientes, se presenten como sociedad civil, por lo general despliegan una falsa línea de debate con los partidos políticos, como formas de representación ciudadana, pero bajo ninguna circunstancia se puede decir que hayan sido la forma privilegiada para encauzar la participación política, o que hayan dejado de formar parte de la sociedad, ya que los militantes de los partidos son ciudadanos, aunque a veces parezcan olvidarlo.

En realidad lo criticable de la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, no son sus mecanismos de representación, sino la forma en que han ejercido hasta ahora sus prerrogativas. Anteriormente, el sistema electoral estaba diseñado para proteger al partido en el gobierno, porque siempre hubo competencia formal, aunque no equitativa. Sin embargo, a medida en que paulatinamente se fue dando la alternancia o la posibilidad de que nuevos grupos tomaran posiciones de toma de decisiones, los partidos políticos adoptaron lo que llamaremos el “proteccionismo electoral”, de tal forma en que en la actualidad esos partidos políticos que lucharon tanto por crecer, son los primeros en impedir cambios que identifiquen como amenazas a sus propias prerrogativas o posiciones de poder.

Esta idea de ruptura del “proteccionismo electoral” que prevalece en favor del sistema de partidos, realza la importancia del candidato independiente en lo particular, simplemente por representar un mecanismo que propicia el acceso responsable de candidatos independientes en la vida electoral.

Si partimos de la idea de que casi el 50% de los mexicanos asiste a los comicios a votar sólo porque lo considera un derecho y que para un poco más del 50% de los electores es fundamental al candidato y no el partido político, aunque de forma contradictoria más del 70% de los electores considera que la mejor forma en que un ciudadano puede encontrar solución a los problemas del país es

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

participando dentro de un partido político, podríamos considerar que es errónea la premisa que afirma que los mexicanos rechazan categóricamente a los partidos políticos.

En realidad lo mencionado en el párrafo anterior es que los mexicanos están a disgusto con la forma en que trabajan los partidos políticos y consecuentemente con sus resultados, pero piensa que pueden ser un factor muy importante para la construcción democrática de un sistema que propicie el mejoramiento de su nivel de vida.

Los resultados del reciente proceso electoral demuestran que la ciudadanía concentra su voto en dos o tres opciones claras dentro del mapa político.

Si se toma en cuenta lo anterior, es posible ver que los retos que enfrentan los candidatos independientes en el terreno político, están relacionados con la transformación del escenario político, lo demuestra la forma en que se han ido modificando los procedimientos de selección de candidatos internos de los partidos, derivado fundamentalmente de las disidencias, pues lo interesante es que en los partidos políticos existentes en el entorno nacional se ha despojado a sus direcciones ejecutivas la prerrogativa para señalar el orden o preferencia de los candidatos, porque ya no resulta sano ni fácil para una dirección nacional imponer candidatos. Además, de que se ven obligados a considerar las candidaturas externas, las candidaturas de alianza con las agrupaciones políticas para reforzar su base electoral, en mucho para evitar el crecimiento de los candidatos independientes.

Conviene recordar las reflexiones de Norberto Bobbio en torno a las responsabilidades de la sociedad civil, cuando dice que:

La solución de una crisis grave que amenaza la sobrevivencia de un sistema político debe buscarse ante todo en la sociedad civil, donde se pueden encontrar nuevas fuentes de legitimación, y por tanto nuevos espacios de consenso.¹⁷⁴

La pasada elección de 2015, marcó un parteaguas pues muchos mexicanos eligieron por primera vez a un candidato independiente para gobernar un estado.

¹⁷⁴ BOBBIO, Norberto. *Op. Cit.*, pp. 44 y 45.

Desde el punto de vista de algunos políticos, sólo representó una protesta contra los partidos, sin embargo, el partido del gobierno de la República, ganó la mayoría en el Congreso, lo que desmitifica que las elecciones intermedias fueran un castigo para el gobierno en turno. En mi opinión los candidatos independientes, son un factor que presionará a los partidos políticos a renovarse y transformarse para mejorar fomentando y garantizando la participación de los ciudadanos.

4.2.2. Opinión pública

Para hablar de este tema debemos partir de un país en un contexto y momento determinados, desde la idea de que consiste en una idea o forma acerca de alguien o de algo, es decir es una forma de pensar que es común a un cierto número de personas acerca de un tema o asunto específico. Una de sus características es que se presenta dentro de la esfera pública y/ o en la esfera privada; la esfera pública es común a todos los integrantes de un grupo o comunidad, en ella se constituye el discurso y la acción, esto es, la esfera pública no es estática y por ello, sus límites y su propia existencia son asombrosamente cambiantes.

Ahí surge el poder en relación con la capacidad de realización que aparece como producto de la comunicación y la cooperación ciudadanas, de manera que el poder es lo que mantiene la existencia de la esfera pública, el potencial espacio de aparición entre seres humanos que actúan y hablan.

De este modo el poder emerge de la capacidad humana, no de actuar o hacer algo, sino de concertar con los demás para actuar de común acuerdo como debería ser ordinariamente.

Así, la opinión es vista como un estado de creencia común que tiene una colectividad respecto de determinado asunto, se caracteriza por la exposición y argumentación del pensamiento de un personaje o medio de comunicación acerca de un tema; hablar de opinión pública, se entiende que son creencias de conocimiento general y multiplicado a través de medios formales o alternativos, es decir, se trata de una entrega de información, pensamiento o ideales desde la visión de un Estado, porque la información es de todos.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Regularmente la opinión pública es vista como un fenómeno psico-social integrado por la impresión, el razonamiento o la apreciación de las personas que le dan forma y hasta cierto punto, la moldean; es producto de la acción y comunicación recíprocas entre dos o más personas.

Puede decirse que la opinión pública cuenta con dos representaciones simples y elementales: la primera, como un compuesto de discernimientos o criterios de los integrantes de una colectividad sobre un asunto en particular, es la suma o resultante de todas las creencias o suposiciones individuales, al igual que puede ser delimitada como la estimación predominante en un grupo social específico con relación a un suceso o inconveniente dentro de la sociedad; la segunda, como las conjeturas o creencias de sectores sociales justipreciados, vigilantes e enterados, con un peso inequívoco en las decisiones públicas o un control e influencia determinados que desbordan los líderes y dirigentes políticos. Con base en lo anterior se tiene la costumbre de comentar que es la opinión que se “publica”. La “opinión publicada”.

En la formación de la opinión pública interviene en forma considerable la cultura de la colectividad y sus diversas subculturas, que proporcionan los valores que respaldan las reacciones ante los hechos. Asimismo, debe observarse cómo es informada la opinión pública desde los medios de comunicación social: qué lectura se hace en los medios sobre lo que ocurre, pues de alguna manera influyen y direccionan esa opinión. Lo preocupante es que el poder formador de opinión de estos medios, indica que contribuyen más a reforzar opiniones y actitudes preexistentes, que a crear nuevas opiniones.

Jürgen Habermas vincula la dinámica del mundo simbólico a la interacción comunicativa, causante de opinión, consenso, voluntad común y acciones cooperativas frente a los conflictos sociales. La opinión pública para él tiene una estrecha relación con la dinámica del poder y los procesos políticos, de una manera mucho menos obvia y más compleja de lo que suele pensarse.

Al respecto señala lo siguiente:

La política se ha autonomizado en un circuito de comunicación, recursivamente cerrado sobre sí mismo, y con su propio código. En conexión

con el sistema jurídico, cuya función es asegurar la legalidad, esa política se ha vuelto contingente y que desde la referencia a lo no propio ha pasado a sentarse en la autorreferencia, extrae de sí misma todo lo que ha menester en lo tocante a legitimación. La necesidad de legitimación puede cubrirse en términos paternalistas partiendo del complejo de mayor densidad organizativa, es decir, a través de líneas de conexión que van desde el juego de la revancha y desquite entre gobierno y oposición hasta la subcompleja red de comunicaciones que forma el público de los electores, pasando por la competencia entre los partidos.¹⁷⁵

El espacio público es el ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. Habermas, construye una relación inherente entre opinión pública y espacio público. El espacio es el lugar donde surge la vida social.

Bajo esta idea Habermas refiere que:

El espacio público político sólo puede, empero, cumplir su función de percibir problemas concernientes a la sociedad global y de tematizarlos, en la medida en que esté compuesto de los contextos de comunicación de los potencialmente afectados. Es sustentado por un público que se recluta de la totalidad de los ciudadanos.¹⁷⁶

Al espacio público político lo rige el poder, pero necesita para esto la publicidad como medio para legitimar el Estado. Los ciudadanos son portadores del espacio público y en él expresan problemas de los distintos ámbitos de su vida privada. El medio propio es la interacción comunicativa, es decir, la práctica comunicativa cotidiana que se produce a partir de la inteligibilidad general de los lenguajes naturales. Es precisamente este intercambio comunicativo el que produce argumentos, influencias y por supuesto, opiniones.

Dicho espacio público y la forma en que se arraigue en la vida y en los procesos de comunicación de una sociedad, lo diferencian de otro tipo de implementaciones de otros fenómenos generales, o importantes, o prácticos.

¹⁷⁵ HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso. Madrid, España, Edit. Trotta. pp. 421 y 422.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 445.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Desde esta visión, la esfera pública, o sea la opinión pública, puede ser manipulada o deformada, por la publicidad que impera en dominio de la libertad y el encadenamiento al ejercicio de la alteración, por lo que la opinión pública se torna más perceptible mediante su publicitación.

De esta forma se identifica la fórmula opinión pública, más espacio público, tiene como resultado a la población, en consecuencia, la publicidad también está directamente relacionada con el poder, pues tiene la característica de transformar en positivo o deseable lo negativo y en crear realidades inexistentes, mediante la transformación de algo no deseable en algo absolutamente ansiado a través de mensajes codificados.

Así, los medios de comunicación se han convertido en el llamado cuarto poder y como tal asumen la autoridad para tomar decisiones en nombre de la sociedad, bajo el seudónimo de opinión pública.

La publicidad tiene ahora el poder de manipular los contenidos.

Esto significa que lo privado tiene el poder de manipular los contenidos, de manera que lo privado y lo público se encuentran a través de los medios, a veces colisionan, otras apuestan a condimentar sus intereses bajo el concepto de ideología y responsabilidad social.

Coincido con Giovanni Sartori cuando expresa que:

Admitamos que la televisión informa todavía más que la radio, en el sentido de que llega a una audiencia aún más amplia. Pero la progresión se detiene en este punto. Porque la televisión da menos informaciones que cualquier otro instrumento de información. Además, con la televisión cambia radicalmente el criterio de selección de las informaciones o entre las informaciones. La información que cuenta es la que se puede filmar mejor; y si no hay filmación no hay ni siquiera noticia, y, así pues, la noticia no se ofrece, pues no es 'vídeo digna'.¹⁷⁷

Lo interesante es que la opinión pública, formada en un proceso racional de consenso al interior de la sociedad, otorga legitimidad al régimen democrático.

¹⁷⁷ SARTORI, Giovanni. *Op Cit.* p. 85.

Dentro de la teoría de la acción comunicativa de Habermas, su marco conceptual contiene lo que denomina acción comunicativa, mundo de la vida y sistema.

Respecto del primer concepto, la acción comunicativa, a partir de la comprensión de la voz acción a través de dos formas, como acción estratégica y como acción comunicativa. A saber, la acción estratégica se orienta a la consecución de fines y la acción comunicativa orientada a la comprensión. Así, la teoría de la acción comunicativa demanda una relación de complementariedad entre el concepto de acción comunicativa y el mundo de vida. La evolución de la sociedad conduce a una paulatina diferenciación entre ámbitos de acción constituidos normativamente por la vía de un consenso que se da comunicativamente y sistemas de acción funcionalmente especificados que confían la integración a una regulación de decisiones particulares.

El sistema es el campo propio de la acción estratégica y, por tanto, de las acciones orientadas al éxito. Cabe decir, por otro lado, que la acción comunicativa es propia del mundo de la vida, ya que es éste el espacio de las acciones orientadas al entendimiento. El espacio en el que los individuos reconocen a través del lenguaje, las pretensiones de validez del otro. El lugar en el que los individuos confrontan lo que saben, con lo que quieren. El ámbito en el que opera la opinión pública.

Otra de las funciones de la opinión pública es como control social, toda vez que puede ser usada como una especie de censura que se observa a través del control social que de manera natural todos los individuos de una sociedad tienden a reconocer intuitivamente.

Digamos que la conciencia colectiva toma forma de consenso normativo de modo que el individuo se encuentra sujeto por una conciencia pública que ata y restringe las posturas de los individuos en la sociedad, basada en la idea del miedo al aislamiento social; para ello, es necesario identificar cómo se forma la opinión pública en el marco de una sociedad que sanciona a las personas que no piensan como la mayoría.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

El supuesto de fondo es que las personas acostumbran reaccionar ante el conjunto del que forman parte, lo cual revela que es factible que teniendo que decidir dónde ubicarse respecto de un problema de valor público, un sinnúmero de personas no se basen en su propia opinión sino en sus propias lealtades sociales para decidir, de forma que no eligen dónde posicionarse, sino con quién estar, ya que los individuos realizan una constante supervisión del entorno, de tal suerte que son plenamente conscientes acerca de cuáles opiniones son políticamente correctas o van ganando terreno.

La supervisión del entorno que se da de manera intuitiva y natural, permite al individuo adherirse a la opinión de la mayoría. Bajo este esquema, se inicia un proceso en espiral, en el cual los individuos tienden a responder con cuidado, ya sea con el consentimiento o con el silencio. De esta manera quienes se sienten portadores de opiniones discrepantes de la mayoría tenderán, por la presión social del miedo, a sentirse aislados o en choque con el grupo mayoritario bien visto, por lo que tenderán a silenciar sus verdaderas opiniones, favoreciendo así la opinión de los que opinan en mayoría, de que su preponderancia social es incluso más extensa de la que tienen en realidad.

Por su parte, los grupos minoritarios se sentirán más aislados de lo que verdaderamente están y esto irá creando un proceso en que las personas de convicciones menos firmes o más indecisas irán adoptando con más facilidad las tesis de moda y la consideración social de las opiniones minoritarias será cada vez más escasa.

Pareciera natural acoger las opiniones de otros; tanto por la simpatía, que hace que todos los sentimientos de otros se presenten como íntimos a nosotros, como por el razonamiento que nos hace tomar en consideración las razones por las que afirman lo que afirman, basándonos en dos principios básicos de autoridad y simpatía que admiten una influencia que se ve reflejada en casi todas las opiniones y tienen una influencia peculiar también en la forma en que nos percibimos y nos juzgamos a nosotros mismos.

Recordemos que para Jean-Jacques Rousseau, la opinión pública es ese fiel guardián de la moral pública y por ende, ejerce un férreo control sobre las

personas, generando una negociación entre el consenso social y las convicciones individuales. En otras palabras, la opinión pública refleja la tensión existente entre lo macro y lo micro, entre lo individual y lo social, entre el plano psicológico, en donde se encuentran las motivaciones, las pulsiones y los intrincados mecanismos del pensamiento y el plano social, que es el terreno de las normas, las reglas y las costumbres, dando lugar al eterno debate persona versus sociedad, lo público contra lo privado. Así, la opinión pública también puede ser considerada como un elemento de cohesión social que, sin embargo, destruye o amedrenta a la persona.

Vista desde ésta óptica, la opinión pública también puede ser usada como presión social básica, entendida y sentida por todas las personas de una comunidad, independientemente del grado de sujeción que cada persona haya experimentado a ésta.

Como se puede observar, existe una compleja concurrencia entre medios de comunicación, dinámicas psicológicas de aislamiento, miedo al rechazo y consenso social.

A pesar de que todas las democracias modernas son en la práctica, democracias representativas, es decir, sistemas políticos democráticos que giran en torno a la transmisión representativa del poder, es cierto también que hay una tendencia a creer que la democracia debe ser directa. Si observamos, la democracia representativa puede caer en un círculo cerrado, el gobernante gobernándose a sí mismo y, por el otro, la democracia directa puede caer en el populismo más fácil, en este caso, gobernar de acuerdo a la medida de los gobernados. Gran parte de la apatía de los ciudadanos por la política puede ser causada por esta especie de sensación de lejanía. Los individuos sienten que sus gobernantes actúan en función de sus intereses particulares. Esto genera un efecto de desconfianza y, a la larga, de desinterés. En parte, el gobernante populista se sirve de esta situación para crear un gobierno a la medida del pueblo que gobierna. Invariablemente, los medios masivos de comunicación juegan un papel importante a través de lo que ya hemos mencionado como videopolítica y marketing político.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

A partir de la segunda mitad de este siglo, la incursión de los sondeos de opinión en el campo de la política ha transformado las relaciones de fuerza en los regímenes democráticos; los gobiernos tienden a guiarse a partir de los resultados obtenidos en las encuestas, generando la asociación del concepto de opinión pública con los sondeos de opinión, y esta redefinición del contenido de la noción resulta políticamente irrechazable, puesto que se realiza de acuerdo con la lógica democrática directa, bajo la premisa de que para saber lo que piensa el pueblo no basta con ir a preguntarle directamente, sino interrogar a aquellos que pretenden hablar en su nombre.

A través de la práctica generalizada de los denominados sondeos de opinión, se pretende medir de una manera científica y, por tanto, indiscutible en su veracidad, a la opinión pública. Este argumento se fundamenta en la idea de que la voluntad popular está contenida en los resultados de las encuestas, que este ir y preguntar directamente a la población a través de una especie de referéndum representa una manera efectiva de conocer lo que el pueblo piensa, por lo que casi de manera imperceptible se ha ido modificando la lógica de la representatividad que caracterizaba a los regímenes democráticos.

Una de las consecuencias más notables que están teniendo lugar a partir de la proliferación de los sondeos de opinión en la vida política de las sociedades modernas, es la mentalidad popular que tiende a asociar los sondeos con la transparencia democrática de la opinión pública. Sin embargo la estafa lógica que arremete a casi todos los protagonistas de nuestra comunicación política es que de acuerdo con los pensadores democrático-liberales, la democracia se respalda en el respeto a la opinión pública; consecuentemente, los sondeos bien hechos, sopesan la opinión pública expresada libremente. Consecuentemente, gobernar guiado por los sondeos es democrático y no escucharlos o prohibirlos es dictatorial.

Sin embargo, resulta peligroso por varias razones. Entre ellas, que la presentación pública de los resultados obtenidos por las encuestas se fundamenta en la interpretación de los sondeos, por lo que no sólo son los datos los que se dan a conocer, sino la valoración que sobre ellos formulan los diversos analistas

políticos, sobre todo, en la prensa cotidiana. A esta situación aparentemente positiva de que el ciudadano común y corriente pueda estar informado a través de los sondeos, se le revierte un mecanismo que actúa a la inversa, pues ante la cantidad de encuestas que se publican, sobre todo en los períodos electorales, se suscita el efecto de que los ciudadanos sean cada vez menos libres y se crean cada vez más libres.

La publicación de los resultados de las encuestas comúnmente reemplaza el debate público de los asuntos consultados en este tipo de estudios. Bajo esta óptica, la democracia por sondeo puede ser maquillada como un mecanismo para sintetizar las valoraciones que sobre un tema podrían debatirse ampliamente a través del diálogo y el debate, pues de esta manera las personas se convierten en un referente numérico muy preciso en el mejor de los casos, pero se dejan de lado los distintos elementos que concurren en el enunciado simple que se vierte como resultado de una pregunta incluida en una encuesta pública.

De igual modo, debemos señalar la utilización de las encuestas por parte de los políticos. Frecuentemente, los mandatarios tienden a gobernar guiándose por los resultados de los sondeos, lo que trae consigo consecuencias perjudiciales para el ejercicio de la democracia, porque mantener puntos de imagen a corto plazo tiene más importancia que cumplir un programa de gobierno legitimado en las urnas, ya que los logros sólo se verán a largo plazo. Debido a ello, cualquier posibilidad de medidas racionales para resolver con profundidad los problemas públicos, está descartada si desde el primer momento no se tiene popularidad.

El populismo ha traído efectos desastrosos a largo plazo en los regímenes democráticos en los que se ha instalado, porque es la manera más barata de venderle la idea de democracia a una población y la más segura de acabar con la idea de representatividad como ya lo hemos mencionado.

El abuso con el que se ha asociado el término “opinión pública” a la distribución mayoritaria de respuestas que se obtienen a través de los cuestionarios que se aplican a una población determinada. Con ese ejercicio se les atribuye amplio margen de juego a los analistas políticos, por lo que de manera cotidiana elaboran sus interpretaciones a partir de esos datos; este abuso de

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

poder por parte de los politólogos, quienes se escudarán afirmando que se limitan a realizar lo que ordinariamente realiza la lógica electoral en la democracia representativa, que es la suma de papeletas de voto con consideraciones múltiples.

Frente a esta nueva dinámica política mediante la cual la opinión pública ha sido reducida a los sondeos de opinión, sorprende la forma en que la noción de público se ha transformado y la manera también en que esta reorganización de fuerzas en el ámbito político ha venido a reconfigurar el concepto mismo de la democracia.

El papel que han jugado los medios masivos de comunicación nos parece un asunto relevante, vale la pena señalar que el desarrollo de los medios de comunicación ha modificado también el concepto de la publicidad. Entre otras cosas, con el desarrollo de los medios de comunicación, el fenómeno de la publicidad se ha desvinculado de la participación en un espacio común, se ha vinculado crecientemente a la clase específica de visibilidad producida y factible por los medios de comunicación, especialmente la televisión.

La modificación del espacio público y la asociación de la publicidad con los medios de comunicación constituyen dos de los aspectos que marcan las transformaciones que habría que mirar con detenimiento, pues afectan no sólo el concepto mismo de la publicidad, sino evidentemente el de la opinión pública y la democracia.

No olvidemos que la opinión pública tiene la función de legitimar el dominio público por medio de un proceso crítico de comunicación, sustentado en los principios de la argumentación y del consenso racionalmente motivado.

Es importante reflexionar en la gravedad del hecho de la dinámica de nuestros gobiernos actuales, tan preocupados por atender los sondeos de opinión y guiarse de acuerdo a ellos, y a la de los analistas políticos. que vierten día a día una cantidad de interpretaciones tomando como punto de partida los datos obtenidos en las distintas encuestas que se publican cotidianamente en la prensa y la TV. Así, la opinión pública, se transforma en un componente y fuerza del

discurso de los políticos y juega un papel protagónico en el campo de la política, que no debe reducirse a los sondeos de opinión.

Finalmente, nos interesa señalar que consideramos una cuestión central el debate actual en torno a la relación de la opinión pública con la democracia, la reconfiguración del espacio social y político que se da en gran parte por la influencia que ejercen los medios masivos de comunicación en la sociedad actual y que apremian la investigación en el campo de la comunicación política.

4.2.3. Formas de organización social

Desde el surgimiento del ser humano, éste tiende a agruparse con sus semejantes, por su naturaleza sociable y por las diversas circunstancias y obstáculos que aparecían para su sobrevivencia. Para ello ha formado grupos, comunidades y sociedades a fin de satisfacer sus necesidades.

Al pertenecer a un grupo, la persona desarrolla actos de convivencia y un espíritu de comunidad que se convierte en necesidades de ayuda mutua y colaboración. Por tanto, un grupo social puede considerarse la reunión de seres humanos con relaciones organizadas.

Bajo esta premisa, los grupos y comunidades evolucionan y se desarrollan, conformando la vida social y creando diversas formas de organización socioeconómica.

Adecuadamente el grupo social es una colectividad reconocible, estructurada, y duradera de personas que realizan funciones recíprocas conforme a determinados intereses, normas y principios sociales para el logro de objetivos comunes por lo que desarrollan algunas características tales como: ser identificables por sus integrantes y por las personas ajenas al grupo; cuentan con una estructura social en la que cada integrante tiene una función respecto de los demás.

La organización social es toda aquella agrupación de personas que se establece a partir de elementos compartidos, ideas en común, formas similares de ver al mundo, pero para que ese grupo de personas sea considerado como una organización social es necesario que cuente con un objetivo a realizar, sea éste

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

solidario o específico, ya que una organización social debe existir siempre por una razón y no por espontáneas variables causales.

De acuerdo con la naturaleza de las relaciones que existen entre sus miembros, los grupos pueden ser primarios o secundarios. Me refiero a un grupo primario, porque sus relaciones son estrechas, personales, espontáneas y frecuentemente afectivas entre sus integrantes. La unidad se basa en las propias relaciones, ya que no existen obligaciones definidas y precisas. Este tipo de grupos se identifican con la familia, el grupo de amigos, los vecinos, la colonia.

Cuando hablamos del grupo secundario la agrupación se puede reconocer a partir de tres figuras: una asociación, un grupo étnico, o una clase social.

Desde esta visión, la asociación es una agrupación de individuos que se reúnen voluntariamente para obtener una finalidad común o para la defensa de un interés específico, como es el caso de las asociaciones patronales, partidos políticos, comités de lucha contra algún tema, o las asociaciones civiles.

El problema mundial del excesivo crecimiento demográfico se refleja en la estructura social de las ciudades modernas, cuyas características en cuanto a población, son la variedad en la actividad económica desarrollada por sus miembros: unos son obreros, técnicos o empleados; otros profesionistas, comerciantes, empresarios o burócratas. En la procedencia de sus integrantes: unos son nativos de la ciudad, otros provienen de lugares distantes, las personas se tratan con superficialidad, poco interés y afecto. La relación social es ocasional, dando lugar sólo a sólo conocidos y desconocidos, propiciando la denominada tolerancia social, de forma que en la ciudad todo parece permitido, hasta las mayores extravagancias, con el solo límite de la moral y el orden público regularmente marcado por las normas. El control de la conducta individual se ejerce principalmente por medio de sanciones, en muy rara ocasión a través del convencimiento de las personas, por lo que se genera la pérdida de la personalidad individual, como la llamada división social del trabajo; la influencia de la publicidad y otros factores, han hecho que el habitante de la ciudad psicológicamente se transforme de persona individual, en persona-masa. Cada día se convierte más en un mero instrumento de la actividad social.

A pesar de que el término organizaciones sociales puede considerarse de moda y actual, las organizaciones pueden tomar muchas formas diversas y así ha sido a lo largo del tiempo. Una de las características principales con las que debe contar una organización social es la de contar con un grupo de personas que compartan elementos en común, similares intereses, y similares valores o formas de actuar ante determinadas situaciones. Al mismo tiempo, las organizaciones sociales se establecen siempre con un fin, por ejemplo, cambiar la realidad que rodea a sus miembros, aportar discusiones sobre determinados temas o simplemente compartir un momento específico.

Del mismo modo que las sociedades y las instituciones humanas son complejas, las organizaciones sociales también pueden volverse altamente complejas y hasta conflictivas. Para evitar esto, deben contar con un sistema más o menos rígido de jerarquías que organizan las diferentes tareas, establecen diversas funciones y marcan los objetivos así como también los resultados a conseguir.

Las organizaciones sociales en la actualidad constituyen algunas de las formas más importantes en lo que respecta a tratar de construir un mundo mejor. Muchas veces, las organizaciones sociales de tipo no gubernamental, también llamadas ONG, se establecen en los espacios adonde el Estado no llega y deja huecos de atención y cuidado para aquellos que más lo necesitan; de alguna manera son una especie de conciencia del Estado.

Cada una de estas formas organizativas son distintas en las diferentes culturas. Así, por ejemplo, las formas de reproducir la especie pueden establecerse sobre la unión de una mujer con varios hombres en los sistemas de poliandria, o de un hombre con varias mujeres en la poligamia o de un hombre y una mujer de manera estable o transitoria dentro de las formas modernas de monogamia.

Algo similar podemos decir de las organizaciones que se forman alrededor de la producción. Las culturas más sencillas conocen solo una división familiar del trabajo productivo. En las culturas modernas, en cambio, se ha vuelto muy complejo, en mucho debido a la división del trabajo; igualmente ha sucedido con

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

relación a los sistemas educativos. Las culturas más sencillas no requieren sofisticadas instituciones de transmisión de la herencia cultural, como son los colegios o las universidades modernas. Les basta lo que ha dado en llamarse la “educación endógena”, en la que los conocimientos se transmiten al interior de la familia nuclear o ampliada.

Para el Diccionario de Sociología, la organización social es una:

Organización que posee numerosas estructuras y capas sociales que, en parte, son paralelas y en parte se entrecruzan confusamente. Multivariedad de individuos que realizan actividades especializadas pero mutuamente dependientes, con miras a obtener el objetivo común de supervivencia y desarrollo. Se conoce por tal al proceso que tiende a la conexión de hombres en su conjunto. Ordenación consciente de fines de personas o grupos de un conjunto social para realizar determinadas funciones reales que sirven de objetivos del conjunto.¹⁷⁸

Las organizaciones políticas, o sea, las que se aglutinan alrededor del ejercicio del poder social, también han ido evolucionando a lo largo de la historia. De la organización familiar sometida directamente al jefe, hombre o mujer, se pasó al cacicazgo, que reúne bajo su dominio varias tribus o al Estado propiamente dicho, que disuelve en gran medida las particularidades de las culturas regionales y se organiza en complejas estructuras para la administración del poder.

Por tanto, cada día es más compleja tanto la formación como la organización y participación de las organizaciones sociales en el entorno nacional pues no pueden concentrarse en temas reducidos, sino preocuparse y comprometerse en el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

La política es un mecanismo para llegar a un consenso cuando existe incertidumbre y desacuerdo sobre las metas o prioridades respecto de un problema, lo por lo que tiende a surgir cuando los líderes enfrentan decisiones no programadas, puesto que generalmente tienen que enfrentar más decisiones no programadas que otros líderes dentro de la misma estructura y por tanto tendrán más actividad política.

¹⁷⁸ GRECO, Orlando. *Diccionario de Sociología*. Valleta ediciones, Buenos Aires, 2008, p. 197.

En este sentido, las organizaciones sirven como instrumento para establecer una comunicación en dos sentidos: para expresar claramente las ideas y para lograr que su gente las escuche y las entienda. También la organización a través de sus líderes debe saber escuchar y considerar lo que el grupo al que dirige le expresa.

De esta forma las organizaciones sociales deben tener claro a dónde quieren llegar, pues sin una meta clara, ningún esfuerzo es suficiente, aunque también de nada sirve establecer objetivos que no se puedan cumplir. Este tipo de organizaciones siempre buscan nuevas y mejores maneras de hacer las cosas.

En la actualidad, las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones sociales que no forman parte del Estado ni del sector lucrativo, se les considera como el tercer sector, pues cada vez adquieren un mayor protagonismo, ya que parecen poseer en sí mismas las potencialidades para organizarse y buscar diferentes estrategias para la resolución de sus problemas, legitimar la coherencia de sus acciones, la transparencia de las gestiones y el uso de recursos.

En el marco institucional vigente, lo actuado por este tipo de organizaciones permite visualizarlas como protagonistas, actores clave y promotoras del desarrollo social en sus diferentes ámbitos, desvaneciendo de esta manera el papel meramente compensador, que se les atribuía anteriormente.

Si observamos, una de las tendencias más evidentes de las políticas sociales en los últimos tiempos se refiere a la promoción de la participación de la comunidad en el diseño e implementación de las mismas.

La participación, entendida no sólo en lo político, sino como una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente.

Cabe notar que los cambios culturales, económicos, institucionales, políticos y sociales en nuestro país han afectado la calidad de vida de los grupos sociales con los que se trabaja; por ende se han visto obligados a relacionarse, a vincularse de otra manera, a buscar formas creativas, innovadoras, no convencionales, que les permita mantener vigentes sus proyectos de vida y así poder ubicarse y reubicarse en el tejido social.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Por lo regular la actuación de las personas en las organizaciones sociales es gratuita y voluntaria. La decisión de los sujetos de participar o aumentar su grado de participación en dichas organizaciones puede estar motivado por diversas razones, complementarias, como ganar control sobre la propia situación y el propio proyecto de vida; acceder a mejores y mayores bienes y/o servicios que la sociedad está en condiciones de proporcionar, pero que por algún mecanismo institucional o estructural no lo hace; integrarse a procesos de desarrollo en los cuales determinados sectores están excluidos, entre otros.

En la búsqueda de mecanismos de participación ciudadana se aprobó la Ley de Consulta Popular como una especie de mecanismo similar al referéndum. En este tema Sartori, afirma:

En cuanto al referéndum, la democracia representativa lo admite, aunque sin entusiasmo y como subordinado, porque el decidir por referéndum no sólo implica quitar la decisión a los parlamentarios sino también,... es un modo de decidir viciado por defectos intrínsecos.¹⁷⁹

Recordemos que las generalidades de dicha ley, señalan que podrán consultarse todos los temas de trascendencia nacional, dependiendo de que un tema impacte a la mayoría del territorio del país y a parte significativa de la población, sin especificar que se entenderá por impacto.

Únicamente hay seis excepciones sobre los asuntos que pueden someterse a consulta: los derechos humanos; la composición de México como una república representativa, democrática, laica y federal; la legislación electoral; la seguridad nacional; el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, y los ingresos y gastos del Estado.

Las solicitudes para convocar a una consulta popular deberán presentarse ante alguna de las cámaras del Congreso. Quienes tienen facultad de hacerlo son el Presidente, el 33% de los diputados o de los senadores y el 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, lo que equivale alrededor de 1 millón 600,000 personas.

¹⁷⁹ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.* p. 74.

La solicitud que se entregue a alguna de las cámaras deberá contener al menos tres datos: los nombres y las firmas de los solicitantes, el motivo por el que se quiere llamar a una consulta y los argumentos que respalden que un tema es de trascendencia nacional, así como la pregunta que se haría a los ciudadanos. Solamente se permitirá una pregunta, que "deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo", señala la ley.

El Presidente únicamente podrá presentar una solicitud de consulta popular cada tres años. La petición será entregada a alguna de las cámaras y aquella que la reciba, a su vez, enviará el documento a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para que determine si es constitucional o no. En caso de que el tema sea procedente, lo notificará al Congreso y éste tendrá que votar la propuesta presidencial, por mayoría en ambas Cámaras para convocar a la consulta popular.

Cuando el 33% de los diputados o de los senadores quiera solicitar una consulta, presentará su petición a la cámara a la que pertenezcan, que fungirá como cámara de origen. El asunto será turnado a comisiones y después al pleno. Si éste lo aprueba por mayoría, enviará el tema a la otra cámara. Y si la propuesta también recibe el visto bueno en la cámara revisora, ésta la remitirá a la SCJN para que resuelva si es constitucional o no; de serlo, el Congreso emitirá la convocatoria respectiva.

Cuando un grupo de ciudadanos quiera llamar a una consulta, primero tendrá que acudir ante alguna de las Cámaras; una vez que cualquiera de ellas reciba la solicitud, informará al Instituto Nacional Electoral (INE) para que verifique si la petición es respaldada por al menos el 2% de los electores. Para ello, tendrá un plazo de 30 días y revisará que los formatos para recoger firmas cumplan con los requisitos. Si el INE da el visto bueno para emitir la convocatoria, la SCJN declarará que el tema es constitucional.

Las solicitudes de consultas populares promovidas por ciudadanos, tendrán que entregarse junto con las firmas de las personas que respalden el ejercicio. Esas firmas deberán presentarse exclusivamente en los formatos que

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

especifiquen el Senado o la Cámara de Diputados, en los que se tendrá que incluir información como: tema planteado, pregunta propuesta, folio del formato, nombre, firma y clave de elector del ciudadano.

Una vez que una consulta popular sea aprobada y el Congreso emita la convocatoria, la organización corresponderá al INE, el que tendrá que aprobar el diseño de las papeletas y las actas de escrutinio, así como asegurarse de que las urnas especiales se distribuyan en todo el país. Por ley, las consultas únicamente podrán realizarse en la misma jornada de elecciones federales, es decir, cada tres años. El INE, además, deberá utilizar sus tiempos en radio y televisión para difundir el ejercicio y llamar a la ciudadanía a participar en él.

Después de la jornada, el INE supervisará el escrutinio de las participaciones y dará a conocer los resultados oficiales. La consulta tendrá efectos vinculantes — obligatorios para todas las autoridades— cuando en ella haya participado al menos el 40% de los ciudadanos de la lista nominal de electores, alrededor de 30 millones de personas.

En los Estados modernos, los diferentes medios y formas de participación social dentro de la democracia son un mecanismo de legitimación tanto del gobierno como de la toma de decisiones.

Para Orlando Greco, legitimidad es: “justificación de la dominación”.¹⁸⁰

Los grupos de personas que hablan de legitimidad reclamando un nuevo curso político toman las ideas de lo que debe ser legítimo de una serie de derechos generalizables que se fundan en las constituciones, en las leyes, en la propia reflexión o tradición mantenida.

Toda dominación intenta adicionar a cualquier motivo la creencia de su legitimidad. Esta creencia en la legitimidad asegura la capacidad del gobierno para hacer cumplir las decisiones. Curiosamente, en ningún gobierno todos los ciudadanos conceden legitimidad en este sentido, pero tampoco ningún gobierno puede sobrevivir sin esta creencia por parte de un número significativo de ellos.

Los gobiernos democráticos requieren esta creencia, con una intensidad más o menos mayor, por lo menos dentro de las filas de la mayoría, y normalmente

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 153

deberían gozar de esta legitimidad incluso entre los que constituyen su oposición. Como mínimo la legitimidad es creer que a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pueden ser establecidas, y por tanto, pueden exigir obediencia. Específicamente, la legitimidad de los regímenes descansa en la creencia en el derecho de los que legalmente ejercen la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperando la obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, con el uso de la fuerza.

Coincido con la opinión del Dr. Rolando Tamayo y Salmorán, al señalar que: Debemos tomar la legitimidad de *legitimus* que contiene una pesada carga emotiva (positiva). Actuar “conforme a Derecho” es considerado altamente valioso...

De esta forma tenemos que legitimación, desde los tiempos clásicos, significa: con arreglo a Derecho, fundamentado jurídicamente, implica que siempre lo justo, lo correcto, lo justificado.

En la Teoría del Derecho, legitimidad se refiere a la fundamentación última del orden jurídico, así como a las condiciones y procesos de transmisión del poder legítimo. El ejercicio regular del poder presupone la existencia de normas válidas. Las normas válidas presuponen un poder legítimo que las establezca. Sólo un poder legítimo crea normas válidas.¹⁸¹

En las democracias, los ciudadanos son libres de estar en desacuerdo con la ley, pero no de desobedecerla, lo que contiene el intento de ganar el control del gobierno sin usar la fuerza, siguiendo el proceso constitucionalmente previsto, como competencia libre en orden de lograr el apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos.

La investidura de los ciudadanos a través del sufragio universal es la única base posible de legitimidad desde el momento en que no se cree que el poder viene de Dios, ni que se transmite por vía hereditaria. Incluso se admite que debe ser ejercido por las ‘élites’, los ‘mejores’, es necesario que sean reconocidos como tales por sus conciudadanos. El sostén popular, el apoyo de las masas son necesarios a todos los gobernantes, en la época

¹⁸¹ TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. p.887 y888

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

contemporánea, si quieren aparecer como legítimos. En este sentido el modelo democrático se impone en todas partes.¹⁸²

Es por ello, que en cierta forma, la legitimidad democrática requiere la adhesión a las reglas del juego tanto de la mayoría de los ciudadanos en lo individual, así como de las diferentes organizaciones en las que pueden participar. El medio por excelencia son los procesos electorales. Bajo esta idea, los comicios desempeñan un papel fundamental; puede hablarse al respecto de su virtud legitimadora; las elecciones son en la sociedad política de tradición liberal, el rito que consagra a los gobernantes, confiriéndoles el carisma de la victoria en el combate.

Si entendemos al Estado como una organización, entonces las organizaciones legitimadas son deseables, aceptadas por el entorno dado que sus actividades se encuentran en consonancia con las normas, creencias, valores y principios, dentro del sistema social al que pertenecen.

La legitimidad es un factor importante para las organizaciones sociales porque pueden utilizarse estratégicamente para aumentar el acceso a recursos y el crecimiento organizativo. Una mejor comprensión de cómo una organización puede ganar, mantener, recuperar y utilizar su legitimidad puede conducirle, no sólo a superar sus primeras etapas de existencia, en las que no es conocida, sino también crecer y convertirse en una organización establecida.

En la medida en que las organizaciones sociales se fortalecen y tienen objetivos claros y determinados, se convierten en factores reales de poder que inciden en la realidad nacional y por ende, legitiman las acciones del gobierno en turno o se dirigen hacia su reconducción. De ahí su importancia y trascendencia.

4.3. Democracia o partidocracia

Como lo hemos comentado a lo largo de la presente investigación, la democracia es una forma de gobierno en la que el poder es ejercido por el pueblo, mediante mecanismos legítimos de participación para la toma de decisiones políticas.

¹⁸² Duverger, Maurice. *Op cit.* p. 68

Hasta nuestros días, el mecanismo fundamental de participación de la ciudadanía es mediante los procesos comiciales que se consolidan únicamente a partir del sufragio universal, libre, directo y secreto, a través del cual se elige a sus dirigentes para representarlos durante un periodo.

Lo relevante de la democracia es que no es un conjunto individual y único de instituciones que sean universalmente aplicables; la forma específica que tiene la democracia en un país, se determina en gran medida por las circunstancias políticas, sociales y económicas prevalecientes, así como por factores históricos, tradicionales y culturales.

Así, la democracia se transforma en una forma de convivencia social en la que todos sus habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales. La democracia debe entenderse como un estilo de vida, pues es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los integrantes de la comunidad.

Como hemos observado, en la práctica existen muchas variantes del concepto de democracia, algunas de ellas llevadas a la práctica y otras que sólo persisten en la mente de los doctrinarios.

El vocablo “partidocracia” surgió a principios del siglo XX y fundamentalmente ha sido utilizado con un sentido peyorativo para aludir al gobierno de los partidos políticos, es decir, para criticar la influencia social que tienen.

El nacimiento de la voz “partidocracia” fue la crítica de gobiernos de tendencia conservadora, como el nazismo, el fascismo y el franquismo para desacreditar a los partidos de masas, basados en el argumento de que su aparición influía para destruir las tradiciones familiares y religiosas.

Llama la atención que la expresión partidocracia haya resurgido en los años setenta, por una tendencia ideológica absolutamente opuesta a las corrientes de principios del siglo XX, que fueron los partidos de izquierda con partido único, cuyas acusaciones surgieron para debilitar la fuerza de los regímenes pluralistas, especialmente a los regímenes en que imperaba el bipartidismo, acusándolos de

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

buscar la prevalencia del orden existente y sus tradiciones, en lugar de patrocinar cambios.

De este modo, el término partidocracia es utilizado cada vez de manera más frecuente en el lenguaje político, por lo general con una connotación desdeñosa que alude a un estado de perturbación del régimen democrático. De ahí surge una de las diferencias fundamentales con la concepción del Estado de partidos, pues para ellos se trata de la evolución del Estado moderno mientras que en el caso de partidocracia se usa para señalar una deformación de la democracia.

Cabe recordar que la idea de democracia y sus ejercicios iniciales, se ubican con anterioridad al surgimiento de los partidos políticos. Tengamos presente que las primeras experiencias de regímenes democráticos en la Grecia antigua y aún en la República Romana poco tenían que ver con lo que hoy llamamos partidos políticos. Sin embargo, en la democracia moderna, el concepto y práctica del partido político no sólo aparece como pieza indispensable del aparato político sino que, con el desarrollo de los regímenes democráticos, el papel de los partidos políticos se ha ido volviendo de tal manera central que en algunas concepciones del Estado moderno llega a sustituir la caracterización del Estado como democrático, para convertirlo en Estado de partidos.

En la democracia, tal como lo señala Sartori:

Al afirmar que 'el poder es del pueblo' se establece una concepción sobre las fuentes y sobre la legitimidad del poder. Para este efecto, democracia quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en cuanto libremente consentido.¹⁸³

Efectivamente, la concepción del Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa, como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral entre ciudadanos y el Estado. La naturaleza de la democracia, tal y como la conocemos hoy, estriba en la apropiación por parte del pueblo del poder político y de ahí surge la necesidad de nombrar representantes para que, proviniendo de y a nombre del pueblo, le administren su original poder. Sin embargo, en la práctica

¹⁸³ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.* p. 23

histórica, esta relación bilateral adquiere cada vez más un carácter trilateral -ciudadano,-partido político,-Estado-, de tal manera que el ejercicio de la soberanía popular ya solo es posible mediante la intervención de los partidos políticos.

La definición más sencilla y realista de la democracia es la siguiente: régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres... El hecho de la elección, como la doctrina de la representación, han sido profundamente transformados por el desarrollo de los partidos. No se trata, en lo sucesivo, de un diálogo entre elector y el elegido, la nación y el Parlamento; se ha introducido un tercero entre ellos, que modifica radicalmente la naturaleza de sus relaciones. Antes de ser escogido por sus electores, el diputado es escogido por el partido; los electores no hacen más que ratificar esta selección.¹⁸⁴

El diseño de la democracia representativa, los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su función primordial la de constituirse como vehículos que facilitan al ciudadano elector escoger a sus representantes. Sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este papel tiende a modificarse sustancialmente. En primer lugar porque los partidos, ya sea de hecho o sustento legal, van adquiriendo el monopolio de la actividad electoral y en la práctica se convierten en la única forma para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado.

Por otra parte, los partidos políticos prolongan en el tiempo su papel y, de participantes del mecanismo electoral, se convierten en quienes controlan el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria. En la práctica, la concepción del mandato libre tan onerosa para quienes lucharán por obtenerla y por los altos costos que representa para la comunidad, ha quedado nulificada.

El desarrollo de los partidos ha hecho romper los cuadros de las viejas clasificaciones políticas, inspiradas en Aristóteles o en Montesquieu. La oposición clásica del régimen parlamentario, del régimen presidencial y el

¹⁸⁴ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* p. 378

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

régimen de asamblea no puede constituir ya, en lo sucesivo, el eje del derecho constitucional moderno.¹⁸⁵

Los temas sustantivos del quehacer político se definen, asumen y resuelven por los partidos políticos. Los órganos del Estado como lugares del ejercicio de la representación, tienden a vaciarse de contenido y el Congreso queda redefinido como el lugar en el que se reúnen los “comisionados” de los partidos políticos vinculados a las decisiones de éste, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros ámbitos. Evidentemente, esto ya no se trata de un Estado democrático, sino de un Estado de partidos.

En la partidocracia el horizonte de la participación política se circunscribe a los partidos políticos, es decir, que la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil se desarrolla como una relación asimétrica en que el partido es el extremo dominante y tiende a “partidizar” las organizaciones sociales, de tal forma que éstas o quedan, digamos alineadas con un partido político o bien, forman parte del campo de batalla en el que los partidos luchan por controlarlas, produciendo graves divisiones al interior. Por otro lado, para las organizaciones sociales, la vinculación o adscripción a un partido político se convierte en requisito de eficacia y en algunos casos de sobrevivencia.

De manera similar se produce esta tendencia de los partidos a capturar a la sociedad civil a través de medios de comunicación social que se encuentran controlados o profundamente orientados por las posiciones partidarias. No se trata de la uniformidad de la información, tan característica de los regímenes autoritarios, sino que, aceptando la existencia de un pluralismo de la información los medios quedan vinculados o subordinados a los partidos políticos.

Los partidos se convierten en una forma de escalar posiciones sociales y de controlar a la sociedad, más que a servir a sus intereses; es por eso que ya no son un instrumento idóneo de la democracia. En general son pocos partidos fuertes los que concentran el poder, y quienes no están de acuerdo con ellos, solo pueden actuar a través de grupos de presión.

¹⁸⁵ *Ibidem.* p. 418.

Otro punto interesante es que los partidos políticos se convierten en agencias de empleo y la posibilidad de construir una burocracia racional y eficiente queda relegada. Desde la perspectiva de la sociedad civil este tipo de prácticas partidarias son especialmente rechazadas, generan la percepción de la partidocracia como la enfermedad de la democracia e incitan a actitudes anti partidos políticos.

Por lo que en una actitud pragmática de los partidos, relativa a lo que llaman la 'cultura cívica' en la que la práctica política partidaria se percibe por quienes pretende participar activamente como un medio para conseguir empleo o determinados beneficios por parte del Estado, por lo se ingresa al partido 'para conseguir algo'. Así el puesto público se merece como recompensa por "colocarse la camiseta".

Aquí conviene traer a la memoria palabras expresadas por Octavio Paz en el sentido de que:

La mayoría no sólo debe decir la última palabra en las cuestiones importantes sino que no debe ser manipulada o, menos aún, fabricada artificialmente como ocurre a menudo.¹⁸⁶

Digamos que la noción de partidocracia, alude a la implicación de varias tendencias en el desarrollo de los regímenes políticos. Por un lado, expresa la evolución de las formas de clientelismo político tradicional que se mueven de la relación personal cara a cara a formas más institucionalizadas e impersonales de dicha relación, que expresan, de manera deformada, la tendencia de los partidos contemporáneos a apoyarse cada vez más en el Estado, a invadirlo.

La partidocracia expresa la debilidad de las instituciones políticas de nuestros procesos de democratización, ya sea en su versión restauradora o de incipiente construcción.

Estamos hablando de que los partidos políticos terminan por perder los objetivos de su fundación inicial y se convierten en superestructuras cuya finalidad es la auto conservación.

¹⁸⁶ PAZ, Octavio. *Pequeña Crónica de Grandes Días*. México, FCE, México, 1990, p. 64.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Por tal motivo, dejan de ser representativos de las bases que se supone los sustentan. Para abatir este hecho y evitar el enquistamiento de los partidos políticos en el Estado y/o su subordinación a otras entidades de carácter privado, los partidos políticos deben sostenerse por las aportaciones a partes iguales de sus integrantes.

En suma, la partidocracia muestra la desconfianza hacia las instituciones del país, los partidos políticos se convierten en jueces y partes y el consenso brota por desgaste, más que por un acuerdo razonado. Todo ello genera que se coloquen candados de seguridad a todas las instituciones de gobierno que acaban por exacerbar la ineficacia de éstas para enfrentar los problemas de un país o una localidad; de no moderarse con un filtro judicial fuerte, puede ser el camino más rápido hacia la parálisis institucional.

4.3.1. Democracia constitucional

A fin de establecer parámetros para hablar de una democracia constitucional, es menester señalar que el Derecho Constitucional es una rama del derecho público y que su finalidad es la constitución política y social de un Estado, o bien, de un Estado determinado. Si lo ubicamos dentro del sistema de normas, ya que todo derecho está integrado con normas, se trata de una serie de normas que tienen por objeto la organización del Estado y el funcionamiento de sus poderes. El concepto de Estado ha cambiado notablemente, porque la idea se ha modificado en cada época sin lograr definirlo pues es como un ser vivo que evoluciona y se transforma con el propósito de realizar modificaciones en las estructuras que lo integran como una forma de subsistencia.

El derecho constitucional es una disciplina que estudia la estructura del Estado y, fundamentalmente, su Constitución, aunque ésta, que es la ley fundamental, no contenga de un modo forzoso todos los preceptos básicos, sino que hay un vasto complejo de normas que, aunque tienen como base la Constitución, no forman parte de ella.

Si consideramos que el derecho constitucional es una rama del derecho público, es pertinente hacer alusión, así sea sumaria, a la distinción que se ha hecho del Derecho.

Otras disciplinas que tienen relación con el derecho constitucional son por ejemplo, la sociología política, que estudia las realidades sociales que sirven de base en las formas jurídicas, y desde luego de la Carta Magna.

Coincidiendo con el Maestro Arteaga Nava:

Toda Constitución, por el hecho de serlo, goza del atributo de ser suprema. Para poder constituir requiere estar por encima de toda institución jurídica, es preciso que todo le sea inferior; lo que no lo es, de una u otra forma, es parte de ella. En lo normativo a nada se le reconoce como superior a ésta. Constituye, organiza, faculta, regula actuaciones, limita y prohíbe. Esto va con su naturaleza.¹⁸⁷

La crisis del Estado liberal coincide con el desprestigio de las constituciones escritas. En América Latina los estados se fabricaron un orden constitucional formal, con división de poderes, con un catálogo de derechos humanos, con todo género de libertades frente a un mundo cargado de atropellos y arbitrariedades, de atraso en diversos órdenes y de escasa vigencia del derecho positivo.

Actualmente no sólo existe una atrofia en la conciencia constitucional, sino una atrofia en la simple conciencia humana, en la pérdida del sentido jurídico, aun en cuestiones de lo más elemental y fundamental.

No obstante lo anterior, la Constitución tiene la particularidad de ser recta; por regular la existencia de todos los órganos de autoridad, tanto federales como locales; instituye su funcionamiento, señala sus facultades y limitaciones y sólo los entes que prevé pueden ser calificados de autoridad y ejercer imperio. Todo lo que no ha sido atribuido a las autoridades, expresa o tácitamente, no puede ser objeto de ejercicio por parte de ellas, lo tienen prohibido pues les pertenece a los particulares.

No existiría ningún problema con el Estado de Derecho si nos gobernaran reyes-filósofos. Descubrirían la ley a través de su devoción por la verdad y la justicia y además la aplicarían con angélica rectitud y divina omnisciencia. Se

¹⁸⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 2006, p. 3.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

llamaran monarcas, legisladores o jueces, los gobernantes se hallarían libres de incertidumbre.¹⁸⁸

Si entendemos por Estado el orden jurídico, ningún Estado existe sin orden jurídico, porque son lo mismo. Actualmente la democracia es un valor característico e indispensable del Estado Constitucional, uno de sus elementos esenciales, no sólo como factor de legitimación del gobierno, sino también como principio normativo que prescribe conductas y orienta la interpretación jurídica.

En política, al igual que en otros campos de la actividad humana, frecuentemente nos encontramos que las concepciones globalizantes. Ante la necesidad de crear instrumentos que les permitan permanecer en la historia, corren el peligro de quedar atrapadas y subsumidas por ellos, originando un restablecimiento de prioridades, valores y prácticas; el instrumento se apodera de la idea y se convierte en fin; y el gran objetivo pasa a ser simple medio o retórica fatua. Como afirma Fioravanti:

La constitución estatal es así la norma de derecho público que está llamada a imponerse sobre la tradicional estructura privada de la constitución estamental y feudal. Pero no sólo eso. Está pensada con la finalidad de combatir todo tipo de privatismo, y en particular el que deriva de una pura norma de garantía de las propiedades y de los derechos de los individuos.¹⁸⁹

Digamos que la Constitución es democrática porque ha sido querida por el pueblo soberano, que en ella aparece como unidad política capaz de decidir sobre su propio futuro. Las personas obedecen a menudo las normas con las que no están de acuerdo, simplemente por las ventajas de vivir en un ambiente regulado jurídicamente. Las normas facilitan la interacción social y colaboran a controlar el abuso de poder.

Actualmente, los rasgos esenciales de la democracia liberal, también llamada clásica son: a) elección de los gobernantes por los gobernados, b) separación o colaboración de poderes, c) garantía de los derechos y libertades, d) pluripartidismo

¹⁸⁸ BELLANY, Richard. *Constitucionalismo político*, Trad. Jorge Urdanóz Ganuza y Santiago Gallego Aldaz, Madrid, España, Marcial Pons ediciones, Colección Filosofía y Derecho. p. 71.

¹⁸⁹ FIORAVANTI, Mauricio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, España, Edit. Trotta. 136.

La autonomía que caracteriza a las democracias, presupone que la voluntad de gobernados coincida en la medida de lo posible con los mandamientos abarcados en las decisiones políticas que los sujetan. Para ello, la democracia parte de la inserción de los gobernados en el procedimiento de toma de decisiones públicas; en ello consiste el que se diga que las democracias se basan en la autodeterminación colectiva. Sin embargo, no obsta que para que la autonomía se preserve tenga que estar garantizada la coincidencia de la voluntad de cada uno de los gobernados y el mandato político que determina la decisión.

En este punto es necesario traer a colación lo dicho por Richard Bellany cuando afirma que:

Los distintos modelos de democracia implican interpretaciones divergentes sobre los vicios y las virtudes de los sistemas electorales, desde el sistema uninominal mayoritario hasta las muchas modalidades de la representación proporcional, sobre el diseño de las circunscripciones, sobre las ventajas y desventajas del bicameralismo frente al unicameralismo, sobre los pros y los contras de los sistemas parlamentarios y presidenciales, sobre los méritos democráticos de las diferentes clases de revisión judicial.¹⁹⁰

No obstante, hoy en día todo el mundo habla de democracia, hasta los totalitarismos en extinción creen que su orden político, su Estado, es la verdadera democracia, e incluso la llaman preferentemente “democracia popular.”

Así, entre la población y el gobierno se interpone siempre una especie de delegación o representación, y la clase de orden político y democrático está determinada por tal representación.

El principio democrático implica que las decisiones democráticas lo son en la medida en que sean resultado de un proceso incluyente en el que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de participar e involucrarse en las decisiones colectivas y, con ello, moldear su voluntad en las normas emitidas por el poder y que los relacionan políticamente.

Por ello, en las democracias constitucionales los elementos del modelo democrático son fundamentales tales como la representación y la elección, la

¹⁹⁰ BELLANY, Richard. *Op. Cit.* pp128 y 129.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

separación del gobierno y el órgano legislativo, y por supuesto, el control jurisdiccional de los gobernantes. Para tal efecto, es indispensable la independencia de los órganos jurisdiccionales, para que exista la posibilidad de un auténtico control de la legalidad tanto de los actos gubernamentales como de los actos administrativos, cuya base debe estar sustentada en el control constitucional del marco jurídico, a fin de evitar las arbitrariedades de la autoridad y garantizar la certeza jurídica a los gobernados, ciudadanos o habitantes de un territorio.

Sobre el particular, Maurice Duverger nos ilustra al señalar que:

En las democracias liberales, las jurisdicciones aseguran el control de los gobernantes por el juego de un principio fundamental: el principio de legalidad. Se aplica en todas partes en cuanto implica la subordinación a las leyes de las decisiones tomadas por el gobierno y por las autoridades administrativas (agentes de gobierno, autoridades locales). Por el contrario, sólo se aplica en determinados Estados liberales en cuando implica subordinación de las leyes a la Constitución.¹⁹¹

Bajo esta idea y pensando en la forma de Estado actual, la democracia demanda instituciones políticas que la consoliden y la mantengan en la realidad, adicionalmente a las que conocemos desde la época griega, tales como, cargos de elección popular; procesos electorales periódicos, libres e imparciales; libertad de expresión; fuentes abiertas de información; ciudadanía informada e inclusiva.

El contar con fuentes abiertas de información impide el control del gobierno o el dominio de por cualquier grupo o tendencia ideológica.

Coincido con la opinión de Robert Dahl, cuando afirma que:

Bajo un gobierno representativo, los ciudadanos delegan a menudo una autoridad enormemente discrecional en decisiones de extraordinaria importancia. Delegan autoridad no sólo en sus representantes electos, sino también, por un camino aun más indirecto e intrincado, en administradores, burócratas, funcionarios, jueces, y organizaciones internacionales, que son todavía más lejanas. Junto a las instituciones de la democracia poliárquica, que ayudan a los ciudadanos a influir en la conducta y las decisiones de su

¹⁹¹ DUVERGER, Maurice. *Op. Cit.* p. 167.

gobierno, se da un proceso no democrático: el regateo entre élites políticas y burocráticas.¹⁹²

Actualmente, es inconcebible que los gobernantes sean impuestos a la población por métodos antidemocráticos y existe una abrumadora evidencia que demuestra que al menos en los últimos veinte años, se ha elegido a los gobernantes mediante procesos electorales limpios y abiertos a diversas opciones políticas, a pesar de las voces que repetidamente pretenden desvirtuar dichos procesos, alegando supuestos vicios y corruptelas, cuando las cifras no les favorecen.

El menosprecio por la democracia electoral en condiciones de producción capitalista, que era común por los grupos de la llamada izquierda, se vio fortalecido por la convicción de que los límites constitucionales a los gobiernos generados democráticamente no beneficiaban más que a los sectores conservadores, que desde esa visión, lograban perpetuar su control sobre aspectos importantes del orden social establecido, amparados en constituciones creadas en épocas en que el voto sólo estaba reservado a las clases capitalistas.

No obstante lo anterior, la democracia constitucional incluye a los populistas y caudillistas que coinciden con la izquierda en objetar la pobreza y las desigualdades características de nuestro país y con los sectores considerados conservadores, con sus líneas nacionalistas y contrarias a la libertad respecto de la cultura.

Así, desde el punto de vista de Carl Schmitt:

El pueblo es, en la Democracia, sujeto del Poder Constituyente. Toda Constitución, según la concepción democrática se basa, incluso para su elemento de Estado de Derecho, en la decisión política concreta del pueblo dotado de capacidad política. Toda Constitución democrática supone tal pueblo con capacidad.¹⁹³

Es así que las constituciones influyen en la democracia de un país de muchas y diversas formas. Por una parte, la Constitución debe proporcionar

¹⁹² DAHL, Robert. *Op. Cit.* p. 131.

¹⁹³ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos, Madrid, 2003, p. 234.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

estabilidad a las instituciones políticas democráticas elementales, pues además de establecer un marco democrático de gobierno, debe asegurar todos los derechos y garantías necesarios para las instituciones políticas fundamentales.

De igual modo, salvaguarda los derechos de las mayorías y las minorías; en segundo lugar, necesariamente le corresponde mantener la neutralidad entre los ciudadanos del país, consolidando que el proceso de creación de las normas no beneficie ni penalice las representaciones e intereses legítimos de los ciudadanos o grupos que convivan en un país.

En tercer lugar, a la constitución incumbe admitir un esquema que reconozca a los ciudadanos para reivindicar y exigir responsabilidad de los líderes políticos por sus decisiones, acciones y conductas en un lapso razonable, es decir, admitir un capítulo como el cuarto de nuestra Ley Fundamental que determina todos los tipos de responsabilidad de los servidores públicos, los de los tres mal llamados “poderes”, incluidos los organismos constitucionales autónomos.

También resulta indispensable una representación equitativa, pues favorece a que los ciudadanos y líderes desarrollen un consentimiento enterado sobre las leyes y políticas. Para obtenerlo, conviene establecer oportunidades e incentivos para que los líderes políticos se integren en negociaciones, compromisos, acuerdos de coaliciones que abran la puerta a la conciliación de los numerosos intereses, organizando una especie de sabiduría gubernativa para proceder persiguiendo lo que sus ciudadanos conciban como los asuntos y principales dificultades que les aquejan y respecto de los que creen que es forzosa la gestión del gobierno.

De esta forma, la tendencia en México es alcanzar el modelo de Estado social y democrático de Derecho, a través de la democracia constitucional, mediante la institucionalización de experiencias como los controles recíprocos entre los poderes del Estado, la movilización de la sociedad civil, y la independencia de los órganos jurisdiccionales, para lo que es menester jerarquizar los recursos políticos, institucionales y económicos con objetivos apremiantes y decisivos que puedan servir de plataforma para progresar hacia objetivos más trascendentes.

No obstante, de vez en cuando se aprovechan las experiencias de otros países que con historias y contextos semejantes, han logrado avanzar, especialmente en las áreas en las que no se hayan tenido experiencias exitosas.

Aquí corresponde tener presente la reflexión sobre la democracia en América Latina que realiza Norbert Lechner, al aseverar que:

Una cultura democrática es el resultado de un proceso histórico. Es decir, su desarrollo requiere tiempo. Pero justamente el tiempo es uno de los recursos más escasos en la transición democrática. Ello explica en buen grado los sucesivos fracasos de la democracia en América Latina.¹⁹⁴

Resulta innegable que los temas inherentes al quehacer político en el momento actual se definen, se asumen y son resueltos por los partidos políticos, elementos hasta ahora sustantivos del diseño democrático.

Por su parte, los órganos del Estado se identifican como territorio del ejercicio de la representación que tienden a vaciarse de contenido y el Congreso queda como el lugar por excelencia en el que se reúnen delegados de los partidos políticos vinculados a sus decisiones e intereses, para dejar constancia de decisiones ya adoptadas en otros espacios internos de los partidos. Desafortunadamente, este rasgo aparta a nuestra democracia de la democracia constitucional, y lamentablemente abandona los esquemas de un Estado democrático, para dar paso a un Estado de partidos.

Si revisamos nuestra la Constitución Política, el régimen determinado en el Artículo número 40, establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica...¹⁹⁵

Sin embargo, somos democracia de partidos y no una democracia representativa como lo establece el Artículo invocado de nuestra Ley Fundamental, pues este mismo ordenamiento reconoce a los partidos la facultad de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, sin mencionar, que eligen y determinan a los candidatos a cargos de elección popular, forman parte del Congreso, es decir, elaboran el modelo normativo, además de

¹⁹⁴ LECHNER, Norbert. *Op. Cit.* p. 141.

¹⁹⁵ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

formar parte del órgano responsable de los comicios. En cierta forma nuestros partidos políticos están por encima de la voluntad de los electores, ya que se privilegia, en el ejercicio de la democracia, el papel de los partidos por encima del mecanismo de representación y en consecuencia, lo que define al régimen político no es esta última sino el poder de los propios partidos, sin olvidar que son los responsables de las constantes y prolijas reformas constitucionales.

4.3.2. Factores reales de poder

Recordando a Ferdinand Lasalle, la Constitución de un país ineludiblemente es producto de la suma de los factores reales del poder.

Sin duda, los factores reales de poder que convergen en el seno de la sociedad de un país, representan una fuerza dinámica y poderosa que determina secretamente las normas e instituciones jurídicas de la colectividad, ejerciendo su influencia para mantener o modificar situaciones en su beneficio o en abono del fortalecimiento o perpetuación de las condiciones que favorezcan sus privilegios, toda vez que aun cuando están mencionados en las normas, no forman parte de las instituciones oficialmente reconocidas ya que se alude tangencialmente a ellos.

A saber, los factores reales de poder están insertos en los principios fundamentales enunciados en la Constitución Política, articulados en las premisas ideológico-normativas que expresan las intenciones de los factores reales de poder, lo que Karl Lowenstein denomina las decisiones políticas-fundamentales.

Estas decisiones son entendidas como las resoluciones que se adquieren a través del poder y que son el fundamento actual y material para la instauración de la Constitución, por lo que son absolutamente reales puesto que existen, y son organizaciones de poder para alcanzar los fines de su medio, es decir tienen la posibilidad de realizar o decidir algo.

Desde mi punto de vista, los factores reales de poder son dignos de ser tomados en cuenta dependiendo del momento histórico con relación a una sociedad determinada o a un Estado específico, lo que denota su característica de ser capaces de cambiar e incluso desaparecer y de ser reemplazados por otros en la evolución gradual o inesperada, distintiva de las comunidades o sociedades.

Los factores en comento congregan la existencia de todas aquellas circunstancias sociales, políticas, económicas, culturales o religiosas que determinan la creación, modificación de normas y de reformas, incluso constitucionales.

Entendemos que los factores reales de poder encaminan a la creación de la Constitución Política de un Estado, es decir, todo el acontecer, político, económico, social, cultural, religioso, en su carácter ideológico, en un momento histórico determinado, es establecido en un documento que crea el constituyente llamado Constitución.

También podemos identificar a los factores reales de poder como aquellos intereses y poder de los gobernantes y sus órganos legislativos, así como el papel de los personajes que integran los diferentes grupos que tienen el poder económico, independientemente de otros grupos que cuentan con una representación social y que les permite ejercer cierto grado de poder o influencia, tales como banqueros, terratenientes, campesinos, obreros, los partidos políticos, maestros, grupos perentorios o coyunturales; el caso de nuestro país como los grupos de autodefensa o grupos como los de padres de la guardería ABC, que surgen a partir de una circunstancia determinada y después se diluyen o desaparecen.

Aunque la Constitución es en cierta medida la organización de los poderes del poder público, incluidos los ciudadanos, también es la descripción de como interactúan todos estos factores o protagonistas sociales y la forma en que unos y otros reconocen entre sí su posición y actividades, a fin de coordinar sus recursos con la finalidad de que sus intereses no riñan, evitando el conflicto y la perturbación inherente.

Si bien la mayoría de los autores considera que los factores son reales y supuestamente están orientados por la sociedad para su propio beneficio, pues en el pueblo reside la soberanía, entonces es el pueblo quien debe establecer las decisiones fundamentales a través del constituyente, responsable de resolver respecto de las reformas a los Artículos que se consideran esenciales de la

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Constitución Política por la vía trazada por la comunidad. Sin embargo, no siempre es así.

Con relación a las decisiones políticas fundamentales partamos de considerarla como aquellas resoluciones, que se toman por el poder y que sirven de fundamento en la toma de decisiones relativas a la soberanía, la federación, la forma de gobierno, en la creación y/o reformas de la Constitución Política.

Digamos que los factores reales de poder, son también fuerzas o poderes que, en el contexto de una Constitución, logran la protección de sus intereses a través de cierta influencia respecto del poder político.

Desde esta perspectiva, también podemos considerar como factores reales de poder a las iglesias, los militares, las empresas, los gobiernos extranjeros, los grupos de trabajadores, los campesinos, los indígenas.

De tal forma es la influencia de estos diferentes grupos que integran la sociedad de un país, que los principios básicos declarados en una Constitución son el resultado de la expresión de los factores reales de poder respecto de todas aquellas circunstancias sociales, políticas, económicas, culturales o religiosas que hayan determinado la creación y reformas constitucionales en un momento dado.

Es innegable que los factores reales de poder son fracciones reales de la Constitución Política, que tienen claro el límite de sus poderes, por lo que se ven en la necesidad de respetar y razonar el papel de los otros. Los factores reales de poder representan la realidad entre gobernantes y gobernados de una manera disimulada, por el uso de un lenguaje indirecto.

Actualmente, tal como sucedía siglos atrás, los gobiernos están conformados con un presidente con propiedades, dinero, influencia y poder e incluso como en las antiguas monarquías el poder pasa de padres a hijos.

Estos grupos de personas con poder y peso social reunidas con un interés común, aprovechan su poderío para comprometer las decisiones que toma el Estado, para que resulten en su favor. No obstante el Estado, en el momento de la toma de decisiones, bien podría prescindir de sus opiniones o injerencias, si se reflexionara en el grado de afectación que se genera al resto de la comunidad.

Cabe mencionar que la fuerza del conjunto procede de una notable concentración de armamentos: capital, influencia, información, juicio o prestigio asociativo o institucional, estos grupos de influencia o factores reales de poder, consiguen mantenerse invisibles o enmascarados, aunque existen excepciones.

Dentro de este tipo de agrupaciones podemos considerar a las instituciones religiosas, empresariales, sindicales, inclusive organizaciones que actúan al margen de la ley como las asociaciones delictuosas como el narcotráfico, las sectas, el tráfico de armas, quienes influyen de manera directa o indirecta en la toma de decisiones.

Aquí conviene diferenciar entre grupos de poder y grupos de interés, pues este último, no pretende forzar un procedimiento de decisiones del Estado en su favor; en realidad lo que busca es incrementar su presencia y fortalecerse como organización. Un ejemplo de este tipo de asociación son las ONG sea cual sea el área o sector al que se enfoquen, como ambiental, género, infancia, educación, este tipo de grupos se involucra con las instituciones, entre otras cosas, para concientizar a la población a fin de llamar la atención sobre las diferentes temáticas que manejan.

Regularmente se involucran con temas que no son prioritarios para el país, por lo que la clase política eventualmente se ocupa de ellas, mediante programas y políticas que atiendan dichas áreas, que no forman parte de las funciones clásicas del Estado y que habitualmente se relacionan con derechos o situaciones que surgen a partir de la evolución y el desarrollo de las sociedades complejas en los Estados modernos.

De igual modo, este tipo de grupos de interés tienen presencia pública y normalmente se encuentran regulados por una norma.

Los grupos de poder, no necesariamente están expuestos públicamente, ya que con frecuencia pretenden ocultar su juego político, por lo que puede ser que no se encuentren reconocidos en las normas. Este tipo de corporaciones se diferencia de los grupos de interés, toda vez que en un principio no tienen como objetivo ser un grupo de presión, sino que las circunstancias y las situaciones que se van presentando, los convierten en un factor de poder.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

De igual modo, podemos mencionar a los denominados poderes fácticos que son aquellos que manifiestan su capacidad al margen de los cauces formales, pues no precisamente armonizan con el aparato estatal, por lo que se sirven de su autoridad informal o su capacidad de presión para influir políticamente, de manera que el poder fáctico no está legitimado, ni busca estarlo, para hacer sentir su presencia y su fuerza, ya que su sola existencia le permite ser un factor determinante; en algunas ocasiones no requiere imponerse por la fuerza, pues sólo requiere manifestar o sugerir sus intereses para que se conviertan en realidad.

Digamos que la característica de su ejercicio es su capacidad de control de los mecanismos externos a la política para lograr hacer sentir su influencia. Por ejemplo, quien detente recursos vitales para el desarrollo del país, que le permiten controlar amplios sectores sociales y económicos, como son por ejemplo, los banqueros y los medios de comunicación.

La Constitución de algún modo formaliza a los factores reales de poder con el propósito de legitimar sus intereses, pero también para que el propio Estado cuente con elementos que le permitan defender los intereses públicos mediante su fuerza coercitiva.

Podemos observar que, históricamente los factores reales de poder han demostrado su presencia y su influencia a lo largo de la historia de nuestro país, fuerza que se ha manifestado por decisión o por disuasión de una iniciativa o de una idea, logrando condicionar el ejercicio del Poder Constituyente y la autoridad política, pues actualmente también pueden influir sobre los medios de comunicación, para intervenir en las decisiones de los legisladores, siendo los propios medios de comunicación otro de esos poderes fácticos.

Para el Maestro Pablo González Casanova condecorado por la UNESCO en 2003 con el Premio Internacional José Martí por su defensa de la identidad de los pueblos indígenas de América Latina, los factores reales de poder en México, son:

- a) Los caudillos y caciques regionales y locales;
 - b) El ejército;
 - c) El clero;
 - d) Los latifundistas;
 - e) Empresarios nacionales y extranjeros.
- Se trata en todos los casos, de instituciones que han influido o influyen directamente en la decisión gubernamental, y cuya acción como instituciones políticas no sólo era

ajena a la teoría euroamericana de la democracia (para la vida política todos ellos deberían haberse organizado como ciudadanos), sino que incluso la mayoría eran el blanco de toda la ideología liberal.¹⁹⁶

Si consideramos que para la creación de las leyes, el legislador obligadamente debe estar sumergido en todo lo concerniente al acontecer cultural, económico, político, religioso, social tanto interno como exterior, los factores reales de poder influyen en tal forma que inducen al órgano legislativo para la adecuación de las normas a los intereses coyunturales de dichas organizaciones de fuerza.

En suma, el poder puede ser conocido, observado, explicado, y valorado sólo en lo que concierne a sus manifestaciones y resultados, aunque no hay ninguna posibilidad de conocer la esencia del poder tratando de medir el grado de intensidad de las respectivas interacciones o influencias que se dan en las diversas configuraciones sociopolíticas. Por tanto, la sociedad es un sistema de relaciones de poder cuyo carácter puede ser cultural, económico, moral, político, religioso, social o de otro tipo; de ahí que el control social se debe entender como la función de tomar una decisión, y la capacidad y fuerza del Estado de obligar a los destinatarios a someterse a sus decisiones.

No obstante, preferimos considerar a la política, como lo hacía el filósofo Aristóteles, en su obra “La Política”, al describirla como la organización del poder para alcanzar los fines de una colectividad.

Después de todo lo anterior, considero que los factores reales de poder son todas aquellas circunstancias culturales, económicas, políticas, religiosas, o sociales que determinan la creación de preceptos o normas jurídicas y reformas constitucionales.

Los factores son reales y debieran existir en beneficio de los habitantes de un país, toda vez que de acuerdo al contenido del Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El

¹⁹⁶ GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *“La democracia en México”*, México, Edic. Era, p. 45

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.¹⁹⁷

Es decir, en el conjunto de la población reside la soberanía, de tal manera que se entiende que el propio pueblo estableció las decisiones fundamentales a través del Poder Constituyente y de la delegación de facultades que realiza con los procesos comiciales; únicamente para ese efecto, es el pueblo, o sea, los ciudadanos, quienes deben decidir las iniciativas de leyes o reformas constitucionales que requieren para que verdaderamente la conducción del Estado, sea en beneficio del interés público, que es el que satisface las necesidades y demandas de su población en un momento y en un Estado determinado.

4.3.3. Praxis democrática

Consideramos al poder político como el poder que está en posibilidad de recurrir en última instancia al uso de la fuerza y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio, a fin de obtener los efectos deseados. Igual, debemos imaginar a la democracia en la sociedad contemporánea como institución y ejercicio de procedimientos que permiten la participación de los ciudadanos interesados en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, en cuerpos diferentes de los políticos; estamos hablando de la democracia en sus diferentes ámbitos o esferas, como la esfera política, donde las personas son tomadas en consideración como ciudadanas, en la esfera social, en la que las personas son tomadas en cuenta de acuerdo a la posición que ocupan en la sociedad o dentro de un grupo social, digamos como parte de una familia, de una escuela de una organización empresarial, o un grupo de profesionistas, es decir la democracia permea en los diferentes espacios de la vida de las personas y del propio Estado.

De ahí que de un tiempo a esta parte, no suene tan extraño que se realicen consultas en medios sociales o por instituciones públicas para la toma de decisiones, tales como el denominado presupuesto participativo, o si debe o no legalizarse el consumo de marihuana, entre otros temas.

¹⁹⁷ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015.

Coincidiendo con Norbert Lechner al hablar de la transición a la democracia: No puede fundarse en un pacto sustantivo sobre determinados objetivos, sino solamente en un pacto institucional acerca de los procedimientos.¹⁹⁸

Evidentemente, los nuevos desafíos de la democracia, se encuentran en el diseño y la ejecución de la gestión pública instaurada en las prácticas democráticas lo que exige reflexiones intelectuales y aproximaciones versadas en el terreno democrático y público, a partir del conocimiento previo o la aquiescencia de asentimiento sobre el progreso real de la participación social en la concepción y programación de políticas públicas.

El avance necesario debe surgir de manera real concebido con renovación de objetivos en las relaciones entre la sociedad y las instituciones estatales; el nuevo debate de la democracia, es la disputa entre democracia participativa y la democracia directa; sin embargo, esta última es prácticamente imposible en las sociedades tan complejas del Estado contemporáneo.

De ahí que sea indispensable una deliberación abierta al interior del Estado, permitiendo la manifestación de sus diferentes componentes, públicos y privados, impidiendo el paso a la natural inclinación de las decisiones unilaterales, representativas de las antiguas estructuras de la democracia representativa que indudablemente, promovieron el histórico fortalecimiento de las minorías de poder con una perspectiva ultra conservadora.

Debido a lo anterior, es insostenible la idea de justificar la responsabilidad pública desde un mandato artificial del poder del soberano en su representación institucional, en un ánimo por mantener la invisibilidad de la participación social; dar lugar a la idea del poder de unos cuantos para proteger modelos ancestrales, que únicamente privilegiaban a sectores específicos para mantener su posición en el ámbito social, con el concierto de políticos defensores de expresiones e intereses del poder sin sentido y sin vocación por el beneficio de todos los grupos que componen a la sociedad contemporánea.

Dado el contexto actual no es necesario llegar a la construcción del Estado desde la lucha social contra el poder estatal; se tiene la posibilidad de ir formando

¹⁹⁸ LECHNER, Norbert. *Op. Cit.* p. 124.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

los cimientos del nuevo Estado, surgido de un diálogo comunitario que verdaderamente considere la participación de los diferentes grupos que lo integran, no sólo en la toma de decisiones, sino incluso, en la creación de normas que deben observarse como el consenso de la vida nacional para una sana convivencia a pesar de todas las complejidades que implica una composición tan heterogénea y diversa.

Se requiere considerar, ya no las luchas sociales, sino adoptar las ideas de obreros, campesinos, estudiantes, sectores progresistas y pueblos indígenas, por mencionar solo algunas de las minorías que nos integran como Estado desde sus perspectivas más innovadoras, cambiando la idea del poder, por el poder mismo y la disputa de instancias institucionales en los órganos de poder, manteniendo la unidad y la participación de todos desde sus diferencias para afianzar las coincidencias.

Así, la participación social en el nuevo Estado tendría una transformación esencialmente cualitativa, esencialmente por la participación social en la construcción institucional del proceso de cambio en la perspectiva dirigida por la Constitución Política del Estado en la democracia participativa.

Como lo asegura Anthony Giddens desde finales de los años noventa al señalar:

Las desigualdades pueden amenazar la cohesión social y tener otras consecuencias socialmente indeseables (como provocar altas tasas de criminalidad). Es cierto que ha habido sociedades que han albergado grandes desigualdades y a pesar de ello han permanecido estables –el sistema tradicional de castas indio, por ejemplo-. Pero en una época de democracia de masas las cosas son muy diferentes. Una sociedad democrática que genera desigualdades a gran escala producirá probablemente descontento y conflictos generalizados.¹⁹⁹

Desafortunadamente, en este momento lo dicho por Giddens ya no es el futuro sino una realidad que exige cambios sustanciales, tangibles e inaplazables en los sistemas democráticos y en el Estado mismo.

¹⁹⁹ Giddens, Anthony. *“La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia”*. Trad. Pedro Cifuentes Huertas, Madrid, España, Taurus. p. 55

En mi opinión el camino de la praxis democrática en este momento es el de la llamada Democracia Participativa con una visión diferente, como resultado de las innovaciones sociales, surgidas de las minorías que integran al Estado y unen a una constante y bien organizada participación social ampliada a espacios anteriormente marginales o soslayados por las instituciones públicas.

Sobre el particular y la función de los partidos políticos en la praxis política Samuel P. Huntington dice lo siguiente:

Un primer criterio de democracia consiste en la competencia equitativa y abierta por los votos entre partidos políticos, con ausencia o mínimos niveles de acoso o restricción a los grupos opositores por parte del gobierno.²⁰⁰

Una de las nuevas funciones de los partidos políticos a fin de transitar hacia la democracia participativa es que dicha participación se vea verdaderamente reflejada en las acciones de gobierno, mediante la preparación de los ciudadanos para participar en asuntos de los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y electoral, de manera que en el aspecto jurídico se haga referencia además al sentido de responsabilidad y deber de ambas partes, es decir, de las instituciones del Estado y de los ciudadanos.

Dentro de esta praxis democrática deben incluirse representaciones que perfeccionen el sistema democrático con figuras como el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato en el ámbito constitucional federal. Para ello es fundamental el compromiso y la participación real y efectiva de los partidos políticos.

Si la democracia deja de ser sólo una forma de gobierno para transformarse en una forma de vida, a través de convertir la participación social en una auténtica intervención en la que las voces sean escuchadas y los partidos políticos sepan traducir las señales, entonces se lograrán avances trascendentales terminando con la separación autoridad pública y sociedad, para convertirnos en una auténtico conjunto social y por ende, en un Estado positivamente democrático.

²⁰⁰ HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*, Trad. Josefina Delgado, Paidós, Barcelona, 1994, p. 272.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Los principales protagonistas del sistema político, los partidos políticos con representación parlamentaria, especialmente las tres grandes fuerzas políticas, deben lograr un alto grado de acuerdo con respecto a los grandes temas nacionales. De ahí que a fin de ampliar la base social del consenso a los diversos actores ciudadanos que hoy claramente se ven excluidos de él y pugnan por un espacio participativo, deben ser tomados en cuenta los grupos populares, cubrirse los vacíos educativos y promover la cultura cívica para beneficiar la sana convivencia, por supuesto, sin olvidar la atención y paulatina disminución de las desigualdades imperantes que impiden clasificar a nuestro sistema político como una perfecta democracia.

Se requiere una transición permanente entre la democracia real y la democracia ideal, el mayor o menor grado de vinculación entre ambos conceptos permitirá verificar el desarrollo democrático de la sociedad mexicana.

Haciendo un esfuerzo de síntesis considero que la mayor problemática que debe enfrentarse en aras del fortalecimiento del sistema político es el abatimiento de la desigualdad y las múltiples consecuencias que trae aparejada, especialmente lo que concierne a la consolidación de una sociedad civil informada que logre crear una opinión pública definida que guíe las decisiones del poder público, situación que, ineludiblemente, repercutirá en el Estado constitucional actual y su evolución.

Esa brecha entre realidad y marco normativo es un desafío que requiere ser objetivado para reformular estrategias destinadas a disminuir las diferencias y acercar a todos los ciudadanos a los valores que se proclaman. Toda vez que la tensión entre realidad y marco normativo es un problema presente, ese descontento alude a la incapacidad mostrada para hacer realidad el poder de autodeterminación de la sociedad en las actuales condiciones de globalización y cambio cultural.

Resulta indispensable un proceso de diálogo argumentativo abierto a todos y libre de coacciones, reflexivo y crítico, que permita una participación responsable e informada, y en el que existe la disposición a la renuncia parcial y negociada de pretensiones particulares, en beneficio de acuerdos. Tal comunicación permitiría la

afirmación simultánea de las soberanías individuales y la autodeterminación colectiva.

La brecha entre personas comunes y un grupo de líderes alejados de la realidad es el desafío central que hoy deben enfrentar quienes asumen tareas de conducción social. Para alcanzar mayor complementariedad entre quienes dirigen los sistemas funcionales y los pareceres de la ciudadanía, debe aumentar el poder social y la autodeterminación colectiva.

En el proceso democrático como la forma de asegurar la protección de las libertades y derechos de las personas, el proceso político no es suficiente para avalar la justicia social en las políticas que se diseñan.

Por otra parte, la relación entre constitucionalismo y democracia se ha ido desarrollando durante nuestra vida como país con base a la dicotomía entre ficción y realidad, cuyo patrón de autoridad predominante ha sido el legal-constitucional, diluyéndose en tal normatividad la titularidad de la soberanía estatal, privilegiándose sobre todo la estabilidad. Patrón de autoridad que ha ocupado, por esa vía, la falta de desarrollo democrático de la sociedad, y el rol legitimador que le compete a la ciudadanía respecto de la normativa que pretende ser estabilizadora.

La democracia, en consecuencia, se ha tratado más bien de una forma institucional que de una cultura, ya que no han sido los comportamientos de esa cultura los que modelaron las instituciones y terminaron definiendo el perfil de nuestra “democracia” existente. No respetándose muchas veces el ritmo de democratización que la propia dinámica de la realidad exigía, cuestión que claramente debilitó su sociedad civil y la cultura cívica de los mexicanos; en definitiva, se produjo un estancamiento o retroceso en la formación de capital social.

Existe una permanente contradicción en el contraste vigente entre la consolidación de nuevos principios democráticos, como la garantía de los derechos humanos, pluralismo político, elegibilidad de los órganos político-representativos, producto de un verdadero proceso de reorganización y materialización constitucional.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

En los próximos años un gran desafío lo representa en lograr compatibilizar democracia y constitucionalismo, cuestión que no ha ocurrido hasta el día de hoy en nuestra historia constitucional. No es posible seguir justificando la legitimidad democrática de nuestro Estado constitucional, basados exclusivamente en las condiciones de eficacia y estabilidad que él genera, postulado que es poco sustentable si nos remitimos, precisamente, a la desigual sociedad civil que regula, pues ello, no satisface la vinculación necesaria que debe existir entre los comportamientos político-sociales y el sistema jurídico-constitucional.

La relación entre democracia y partidos políticos es históricamente problemática; ha estado y continúa estando plagada de malos entendidos, contradicciones, opciones polares, negaciones.

Efectivamente, la concepción del Estado democrático, tanto en su versión de democracia representativa, como de la directa, se asienta sobre una relación bilateral entre ciudadanos y Estado. La naturaleza de la democracia, tal y como la conocemos hoy, estriba en la apropiación por parte del pueblo del poder político y de allí surge la necesidad de nombrar representantes para que, como ya lo mencioné, proviniendo de y a nombre del pueblo, le administren su original poder. Sin embargo, en la práctica histórica, esta relación bilateral pasa a adquirir crecientemente un carácter trilateral, ciudadano-partido-político-Estado, de tal manera que el ejercicio de la soberanía popular ya solo es posible mediante la mediación de los partidos.

En la democracia representativa, los partidos políticos ocupan un lugar secundario e instrumental, siendo su función primordial la de constituirse como uno de los vehículos que facilitan al ciudadano-electoral escoger a sus representantes. Sin embargo, con el desarrollo de la democracia y la creciente complejidad de las sociedades contemporáneas, este papel tiende a modificarse sustancialmente. En primer lugar porque los partidos, ya sea de hecho o con sustento jurídico, van adquiriendo el monopolio de esa instrumentación y en la práctica se convierten en el vehículo exclusivo para acceder a la representación del pueblo en los órganos del Estado. En segundo lugar, porque los partidos prolongan en el tiempo su papel y de instrumentos del mecanismo electoral,

asumen un creciente control sobre el ejercicio de la representación popular, sometiendo a los representantes del pueblo a la disciplina partidaria. En la práctica, la concepción del mandato libre, tan cara no solo a los pioneros de la democracia, sino a muchos exponentes contemporáneos de la sociedad civil, ha quedado nulificada.

La discusión contemporánea se circunscribe al análisis de los regímenes democráticos, que cuentan con pluralidad de partidos, en los que las libertades públicas fundamentales tienen vigencia, así como la separación de órganos del Estado. Es decir, donde la sociedad civil tiene posibilidades de constituirse en su multiplicidad y actuar, planteando así la disputa de espacios con los partidos políticos; por ello, es que principalmente las organizaciones de la sociedad civil en forma despectiva hablan de partidocracia y no de democracia, atendiendo a que se ha desviado el papel que corresponde a los partidos políticos en la democracia representativa, pues los partidos tienen la exclusividad de las nominaciones para cargos de elección popular.

La postulación de candidatos a cargos de elección popular es considerada como negocio exclusivo de los partidos políticos, una especie de estanco político que el Estado le confiere a los partidos y de esa manera no solo los dota de un enorme poder, con la posibilidad de excluir a ciudadanos del derecho a ser electos, sino que le permite a los partidos garantizar sus intereses, postulando a cargos públicos a personas que no se convertirán en una amenaza para ellos, una vez que accedan al poder a través del voto popular. Hasta la más reciente elección, el elector únicamente tenía la opción de marcar la bandera del partido y no podía expresar preferencias por determinados, candidatos dentro de los propuestos por él; de esta manera se proyecta la imagen de que el elector estaba optando por partidos y no por personas y se reforzaba el monopolio de nominaciones por parte de los partidos. Sin embargo, precisamente la elección de 2015, confirmó que los electores votan por las personas, situación que debería llevar a los partidos a reflexionar en sus conductas.

El que en la mencionada elección se permitiera, especialmente a nivel estatal y municipal, la presentación de candidaturas no provenientes de los partidos

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

políticos mediante la constitución de asociaciones civiles, significó un correctivo saludable a la tendencia de los partidos a monopolizar el acceso al cargo público. Sin embargo, los resultados de este tipo de candidaturas no son concluyentes en muchos casos, como en el caso de “El Bronco”, en que no está clara la vinculación de los partidos que se adaptaron al esquema, y pareciera que apoyaron su candidatura. Muestra de ello son los compromisos que se advierten en la designación de su gabinete, reflejando una especie de extensión del partido con otro nombre.

El nivel de disciplina partidaria al que son sometidos los representantes electos se convierte en otro indicador del nivel de control de los partidos en un régimen político. Aunque el Texto Constitucional garantiza la independencia de los legisladores, la práctica de la actividad legislativa, especialmente por la diversidad y complejidad de temas que llegan al conocimiento de cada diputado y sobre los cuales tiene que emitir su voto, hacen que el agrupamiento de parlamentarios en grupos o fracciones legislativas sea un imperativo de la eficiencia; la constitución de las fracciones parlamentarias sigue, casi invariablemente, el agrupamiento partidario y es reforzada por el hecho que los parlamentarios hablan a nombre de su partido. Estos dos factores empujan a un creciente control de éste sobre las temáticas legislativas. Los diputados de una fracción deben seguir la línea del partido ya no solo en las cuestiones planteadas en el programa legislativo que presentaron durante la campaña electoral, sino prácticamente en todas las decisiones que se deban tomar en el órgano Legislativo, de tal manera que la norma es acatar la disciplina partidaria y sólo por excepción y por decisión expresa, casi inexistente, los diputados de una fracción quedan en libertad de votar según su conciencia.

Una extensión extrema de este control es el caso de las legislaturas donde aquellos diputados que no se conforman a la línea de partido no sólo pueden ser expulsados del mismo, sino, y por consecuencia de esta expulsión, privados de su curul en la legislatura. Esta situación determina un grado de control del partido que le permite anular la voluntad de los electores, situación muy poco sana y contraria a los principios democráticos.

Una de las características más destacada y criticada de los partidos políticos es su práctica patrimonialista, entendida como el mecanismo mediante el cual los partidos políticos hacen uso de su posición institucional para apropiarse y/o repartirse recursos o partes del gobierno. El patrimonialismo implica una percepción de la política en la que la distinción entre partido y Estado, entre actividad partidaria y actividad gubernamental, queda desvanecida y el gobierno es percibido y tratado como una extensión del partido, o como un botín que se obtiene mediante la contienda electoral.

El resultado es que la sociedad civil tiende a perder su autonomía y se ve enfrentada a un dilema negativo: o se adscribe a un determinado *partido político* o se abstiene de participar en la política, encerrándose en sus tareas técnicas. De esta manera el abuso de la función política por parte de los partidos políticos tiene como correctivo la tendencia a una despolitización extrema de organizaciones sociales. El resultado es que ambas situaciones devalúan la calidad de la democracia.

La consecuencia es que las personas están cansadas y con un gran enojo hacia los partidos políticos, por lo que es necesario que los partidos políticos mantengan comunicación permanente y recíproca con su militancia, focos de votantes indecisos y la población en general. No basta con que hagan cosas buenas; la gente necesita enterarse que las hacen. Si se les informa correctamente de manera constante y creíble, estos grupos pueden ser sus mejores publicirrelacionistas. Además, muchas herramientas de comunicación actuales permiten una atención prácticamente personalizada sin dejar de lado el trabajo ancestral de casa en casa, de cara en cara.

Es importante que mantengan una relación institucional con los independientes; ni todos los partidos son iguales, ni los políticos tampoco. La labor debe ser conjunta y llena de encuentros y desencuentros, pero por el momento la vía global es la democracia; allanemos el camino con compromiso y responsabilidad para lograrlo.

4.4. Controles

Remitiéndome al Diccionario de la Lengua Española, la voz control se entiende como comprobación, inspección, fiscalización, intervención, o bien, dominio, mando preponderancia.²⁰¹

Desde el punto de vista jurídico, lo considero como un mecanismo que señala condiciones para evitar el ejercicio abusivo del poder, es decir, que tiene el imperio necesario para hacer que se acaten las limitaciones establecidas. De manera que su función es vigilar el respeto a los límites institucionales, pero también impedir el abuso del poder, evitando que se lleven a cabo acciones que vulneren las normas que lo establecen o, en su defecto, imponer sanciones a quienes se extralimiten en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, desde el punto de vista parlamentario, Berlín Valenzuela afirma que:

Compatible con el principio de división de poderes, los parlamentos han desempeñado tradicionalmente una función de control sobre los actos de los demás poderes.

Dependiendo de los regímenes, las funciones de control cuentan con naturaleza diferenciada. En los sistemas parlamentarios de gobierno, las funciones de control del parlamento hacia su gobierno instaurado constituyen los procedimientos que garantizan la continuidad de la relación fiduciaria entre el parlamento y el primer ministro o presidente de gobierno y sus ministros, apoyados por la mayoría de un partido dentro del propio parlamento.²⁰²

Dado lo anterior las formas de control político tienen su origen en los sistemas parlamentarios de gobierno y como se desprende de la cita anterior, consisten en la facultad que tiene el Parlamento o Congreso de provocar la dimisión o separar al Gobierno en turno de sus funciones como resultado de una censura, esto es, cuando se presenta una gran divergencia de tipo político entre el gobierno y el parlamento por el tratamiento o conducción de la política nacional en algún área, que Parlamento o Congreso considera lejana de la posición del propio

²⁰¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*,. Madrid, Edit. Espasa-Calpe, T. I p. 645.

²⁰² BERLÍN VALENZUELA, Francisco, et al, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México, p. 285

órgano democrático y por ende, de la sociedad civil, por lo que lo despoja de la investidura al gobierno.

4.4.1. Constitucionales

Una de las funciones de la Constitución Política es ser un instrumento de control político que opera frente a las actuaciones del gobierno, por lo que después de hablar de la praxis democrática y ver que el control de la democracia se encuentra en las manos de los partidos políticos, debido a que ostentan la representación nacional en el Congreso, responsable de la elaboración de las normas y las reformas constitucionales, podemos afirmar que cuentan con cierto margen de sustracción de algún tipo de control, pues precisamente son los partidos políticos a través de las fracciones parlamentarias, los responsables del diseño de dichos controles, ya que en nuestro país, la reformabilidad constitucional no tiene limitantes al respecto.

El Estado de Derecho debe ser inherente al sistema democrático. Me refiero a la implicación de respeto a los principios jurídicos básicos e inviolables, siendo los derechos humanos los primordiales, pues comprende una forma de limitación y control del propio poder al sujetarlo al cumplimiento del orden jurídico, convirtiéndose el Estado de Derecho además de un sistema de vida, en un poder en sí mismo, en virtud de que se confronta con cualquier forma de régimen o sistema autoritario o arbitrario, por lo que antes del control jurídico no existe el Estado de Derecho.

La idea del control y la limitación del poder estatal, de la limitación de los tres mal llamados poderes, constituye una garantía fundamental frente a los regímenes despóticos o autoritarios.

Bajo esta premisa, el Poder Legislativo está limitado por la Constitución, los tribunales y, especialmente, por las limitaciones y controles políticos derivados del sistema democrático y sus principios.

Aquí es indispensable una autonomía e independencia del órgano jurisdiccional frente a las presiones de los órganos legislativo y ejecutivo, por lo

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

que puede considerarse como un elemento esencial del Estado de Derecho y de ahí su importancia, especialmente cuando hablamos de los procesos electorales.

Sin embargo, desafortunadamente nuestra Ley Fundamental adolece de escasos controles constitucionales a los partidos políticos de acuerdo al contenido del Artículo 41 de la Ley de Leyes a pesar de pretender confirmar la naturaleza democrática de nuestro sistema, señalando en su segundo párrafo:

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Del párrafo anterior destaca la inclusión de los principios de libertad, autenticidad y periodicidad que deben caracterizar a los procesos electorales para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El elemento fundamental del Artículo mencionado ratifica la naturaleza jurídica de los partidos políticos como *entidades de interés público*. En sociedades complejas como la nuestra, los partidos políticos deben fungir como instancias de mediación, debate, formación, colaboración y consenso, como consecuencia de la función que describe el párrafo segundo de la fracción primera del Artículo en comento, que establece:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

Con la redacción del Artículo mencionado se mantiene la idea de que es una prerrogativa de los partidos la participación en los procesos comiciales. Con la reciente experiencia de que los candidatos independientes si verdaderamente aspiran a lograr el triunfo en los comicios, deben conseguir el apoyo de un grupo de ciudadanos organizados en una estructura relativamente institucionalizada, apoyo que sólo se diferencia de los partidos por su naturaleza jurídica aunque, materialmente son figuras prácticamente idénticas.

Puedo afirmar que el único control constitucional sobre los partidos es su control financiero cuya justificación es establecer mecanismos para prevenir la corrupción. Sin embargo, los números en cuanto a su financiamiento resultan francamente escandalosos si consideramos que se programan calculando el

número de electores por el monto del salario mínimo; de ahí que sea tan importante y se promueva, la credencialización.

En enero de 2015, previo al proceso electoral, el INE aprobó el reparto de \$5'356,771,247.00 (Cinco mil trescientos cincuenta y seis millones setecientos setenta y un mil doscientos cuarenta y siete pesos) para los partidos políticos, de los cuales se dispusieron \$3,909.5 millones de pesos para actividades ordinarias; 1,172.8 millones para gastos de campaña; 117.2 millones para actividades específicas como educación cívica e investigación; 156.3 millones para franquicias postales; y 693,000 mil pesos para franquicias telegráficas.

Lo interesante es que los partidos políticos pueden recibir aportaciones de particulares; las fuerzas políticas tienen los recursos públicos como principal fuente de financiamiento

De acuerdo al Artículo 41, fracción II de la Constitución Política, se determina que el financiamiento que reciban los partidos políticos para actividades ordinarias, específicas y extraordinarias, se otorga de la forma siguiente:

Por el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, se fija anualmente y resulta de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal. El 30% de la cantidad total que resulte, se distribuye en forma igualitaria entre los partidos políticos y el 70% restante, según el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior.

Por actividades tendientes a la obtención del voto cuando se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinaria en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al 30% de dicho financiamiento por actividades ordinarias.

Por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al 3% del monto total del financiamiento público que

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

corresponda en cada año por actividades ordinarias. El 30% de la cantidad que resulte, se distribuirá a los partidos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.²⁰³

Lo anterior se complementa con lo estipulado en el Artículo 51 párrafo primero, incisos a), b), c) de la Ley General de Partidos Políticos.

Sin embargo, es innegable la importancia del control económico, aunque pareciera puramente técnico, pues si ese presupuesto disminuyera sería factible controlar las líneas generales y las políticas de los partidos políticos, situación poco probable, si recordamos que al interior del Congreso de la Unión, diputados y senadores se sienten representantes de sus partidos y no de los ciudadanos o electores y mucho menos de las entidades federativas.

Por consiguiente puedo afirmar que prácticamente no existen controles constitucionales para los partidos políticos y la labor del INE está sujeta a las voces de sus representantes; el margen de maniobra para el Instituto responsable de organizar los procesos comiciales es absolutamente reducido.

No podemos cambiar el pasado, pero sí podemos legislar frente a determinados comportamientos para que no continúen reproduciéndose; sería conveniente que en los estatutos partidarios desde el texto constitucional se incluyan plazos máximos para la renovación de sus cargos, y que se reconozca expresamente la posibilidad de que los dirigentes sean elegidos por elección de todos sus afiliados, aumentando así los derechos de éstos; eso evitaría conductas faltas de ética, arbitrarias y poco transparentes.

4.4.2. División de poderes

Cuando se alude a la división de poderes inmediatamente se está haciendo referencia al término control. En la construcción de Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu se percibe la idea de controles, y a ello hace referencia el Artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789, cuando fija que una comunidad sin división de poderes carece

²⁰³ Cfr. Artículo 41 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

de Constitución, vinculando con ello el trinomio, Constitución- división de poderes- controles.

El bordelés señalaba la necesidad de repartir los tres poderes políticos entre dos funciones estatales, puesto que la jurisdicción era una función necesaria para cumplir un objetivo social, pero no era un poder político real. Bajo esta idea se incluye en la representación popular al órgano legislativo, creando dos cámaras, Baja y Alta, y la Administración permanecía en las manos del Rey.

Con esta forma de división, solamente se resaltan las fuerzas políticas y sociales, que en aquél momento tenían poder real, y se les organizaba dentro de una estructura constitucional, pues era necesario evitar la concentración en una sola mano de dos o más fuerzas políticas.

Conforme a esta forma de organización, Montesquieu pensaba que se podrían resolver los problemas político-constitucionales que se presentasen, teniendo en cuenta, el modelo inglés que funcionaba en la práctica y que había enfrentado el mismo tipo de problemas que se esperaba se presentarían en Francia.

Sin duda el oriundo de Burdeos buscaba el equilibrio entre los poderes políticos, dividiéndolos y limitándolos entre sí, *par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*, es decir, por la disposición de las cosas el poder sujeta al poder, con el fin de garantizar la libertad. El concepto de libertad que maneja es la del ciudadano, para vivir con seguridad frente a los posibles ataques de sus vecinos o bien, de los príncipes contra su vida, su dignidad y la propiedad. La condición de esta seguridad es que los conflictos con sus vecinos se resuelvan vía *iuris* y no vía *facti* y que la limitación de su esfera de libertad y propiedad se realice mediante la norma. De manera que su libertad es la libertad de vivir en comunidad conforme a leyes reconocidas por el ciudadano, y por tanto, participativas.

La división o distribución de los poderes equilibradamente no implica una separación entre ellos y la consiguiente debilitación del Estado, sino que se busca un equilibrio entre los intereses de los grupos sociales sobre la base de un compromiso político. Esto exige una acción concertada de las diferentes fuerzas políticas para que el Estado pueda funcionar, pero en ningún caso la división

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

significa que aquél ceda parte de su capacidad de mandar o prohibir a cambio de garantizar la libertad personal.

Cuando el Barón de Montesquieu alude a los poderes legislativo y ejecutivo distingue, sin confundirlos, entre *distribución des pouvoirs* y *separation*, a través de la utilización de la primera expresión cuando se refiere a la esfera política y reservando la segunda al plano jurídico.

Si partimos de la idea de Charles Louis de Secondat de que no existe libertad *“Lorsque, dans le même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive il n’y a point de Liberté; parce qu’on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement, es decir, “cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el senado, hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.”*²⁰⁴

Es necesario crear, entonces, una organización estatal que funcione eficazmente y, al mismo tiempo, garantice un equilibrio y control (*checks and balances*) entre los diversos poderes.

El resultado es una interdependencia entre los diversos poderes y la necesidad de cooperar entre ellos para tomar decisiones políticas. En conclusión, puede afirmarse que el objetivo de la teoría política de Montesquieu fue la vinculación y no la separación de los poderes, lo cual no presupone la capacidad de funcionamiento de la comunidad ni que se alcance una armonía estatal.

Por otra parte, la libertad política a la que alude Montesquieu no es igual a la que goza un ciudadano en la actualidad en un régimen democrático. Antes, la libertad estaba restringida a una minoría y, al mismo tiempo, garantizada por una participación efectiva del ciudadano debido a una identificación de intereses entre representados y representantes, mientras que en la actualidad la libertad, en principio, está garantizada a todo el pueblo, pero, al mismo tiempo, tiene un

²⁰⁴ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Argentina, Ediciones Libertad, Pág. 150, 1944.

carácter negativo si no se produce una intervención del Estado. Es decir, difícilmente puede mantenerse una configuración de la división de poderes que sea válida en todas las épocas, más aún si se tienen en cuenta las transformaciones sociopolíticas producidas desde entonces hasta nuestros días. Por otra parte, cada comunidad, dependiendo de su constelación de poderes, tradición cultural, jurídica y su estructura política, tiene que buscar y encontrar un equilibrio de poderes adecuado.

Respecto de los partidos políticos su génesis debe relacionarse con el desarrollo de la democracia, específicamente con la extensión del sufragio popular, toda vez que cuanto más se extiende y multiplica el derecho al voto, más necesario se hace coordinar la opinión pública y encauzarla a través del sufragio organizado.

Los partidos políticos han llegado a tener cada vez más importancia por su amplia influencia en el funcionamiento cotidiano de la vida constitucional de los Estados modernos, en la que el ciudadano no participa más que escasamente como individuo aislado y casi siempre como integrante, o adherente de dichas instituciones de interés público.

Los partidos políticos tienen tal trascendencia que impactan toda la estructura constitucional, encontrándose entre los elementos más afectados el diseño tradicional de la mal llamada “división de poderes”.

Como ejemplo palpable, está el grado de separación de poderes que cada vez más depende del sistema de partidos que de las disposiciones previstas por los textos constitucionales.

Así, un elemento importante lo representa el número de partidos políticos, inclusive la distinción entre sistemas de partido único, bipartidismo y multipartidismo que tiende a transformarse en la clasificación esencial de los regímenes contemporáneos.

La influencia de los partidos políticos en la “división de poderes” no depende solamente de su número, sino que es también muy importante su forma de conformación interna, pues una estructura precaria y descentralizada fortalece la separación y viceversa.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Cada uno de estos factores necesariamente actuará de manera diferente ya sea que se trate de un régimen parlamentario o de un régimen presidencial.

En un régimen como el mexicano, el esquema constitucional tiende a la separación de poderes; el multipartidismo tiende, en ocasiones, a sobre-poner una segunda separación de poderes a la originalmente planteada por el texto constitucional, pues cada partido asociado al gobierno tiende a reclamar un sector de actividad bien definido, que lo acerca a su clientela electoral o le permite desplegar su estrategia política.

Al respecto coincido con Sartori, cuando afirma que:

Como el gobierno de los partidos termina siempre en el gobierno de las facciones, y como los partidos surgen de las pasiones y de los intereses y no de la razón y la equidad, de ello se sigue que los partidos socavan y ponen en peligro el gobierno constitucional.²⁰⁵

En este esquema, regularmente el gobierno es débil por las frecuentes transacciones y concesiones que se ve obligado a llevar a cabo.

Cuanto más disciplinado sea el partido mayoritario, más fuerte será su poder de oposición a la Presidencia y más se debilitará la autoridad gubernamental. Por el contrario, un régimen mayoritario heterogéneo e indisciplinado, ofrece a su adversario una mayor libertad de maniobras y posibilidad de intrigas, reforzando la posición de la Presidencia cuando ésta pertenece a un partido opositor y debilitándola en caso contrario.

En un régimen presidencial el multipartidismo tiende más bien a reforzar la autoridad del gobierno y a debilitar la del Congreso, pues en vez de encontrar en el Congreso una mayoría homogénea y coherente, el Ejecutivo solo encuentra una coalición heterogénea, que debiera permitirle encarar maniobras de división y disociación.

Toda vez que un régimen presidencial como el que tenemos tiende a acentuar el carácter personal del mismo, el gran tamaño de la Presidencia emerge solo en medio de una masa de partidos; su afiliación a uno de ellos no le confiere ningún prestigio, puesto que se trata de un partido incapaz de gobernar por sí

²⁰⁵ SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.* p. 23.

mismo. La mayoría que obtuvo, lo fortalece para fortalecer el carácter personal de su gobierno.

Por otra parte, las fuerzas partidarias se insertan dentro del mecanismo del Congreso para dirigirlo y controlarlo mediante fracciones parlamentarias, grupos compactos y disciplinados de legisladores, que constituyen el verdadero eje del órgano Legislativo contemporáneo.

En nuestro régimen, por la actuación de los partidos políticos, las diferencias marcadas por los constituyentes entre las dos Cámaras, se pulieron porque la división en bloque se presenta en ambas Cámaras.

Como el Presidente es el jefe del partido mayoritario, puede suceder que gran parte de los gobernadores de los estados, estén subordinados a él en el plano partidario; por supuesto, es un elemento que influye de manera determinante en su actuación.

Por otra parte, la independencia del poder judicial puede verse afectada por consideraciones partidarias. Pueden influir en la elección de los ministros y magistrados judiciales, especialmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, sin soslayar los jueces federales.

En suma, habrá división de poderes en la medida en que los distintos poderes sean realmente independientes entre sí, y no sólo formalmente. Sin olvidar la urgente necesidad de situar la soberanía del pueblo por encima de los partidos políticos, o sea, liberar al legislador de la disciplina partidista o de cualquier otra forma o grupo de presión.

4.4.3. Partidarios

El protagonismo de los partidos políticos en la selección de los cuadros dirigentes es inherente a todas las organizaciones estatales contemporáneas.

Tanto en las estructuras pluralistas como en las autocríticas, tienen a su cargo la designación de los encargados del poder. Si consideráramos las ideas de Maquiavelo podríamos decir que actualmente los partidos políticos son “IL

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Príncipe” de estos tiempos por la importancia de su actuación en la escena política contemporánea.

Por otra parte, la dirigencia de los partidos políticos ejerce dos tipos de control; absoluto y disperso y la forma de ejercerlo es oligárquica (guión) que tiene como características ser unida y estable o poliárquica, -que tiene como característica estar dividida, lo que la hace tendiente a la inestabilidad y solo se fortalece a partir de acuerdos permanentes.

Algo que podemos observar con claridad por ejemplo con el Partido de la Revolución Democrática, actualmente en crisis, es que sus dirigentes nunca han concretado su institucionalización formal, lo que implicaría una organización perfectamente delimitada. Como ese no ha sido el caso, las fracciones o tribus al interior del partido comúnmente han bloqueado la institucionalización, que es una de las tantas circunstancias de su crisis actual.

Otra forma de ejercer el control por parte de la dirigencia a sus militantes es su renovación permanente que va de la estabilidad, a la circulación; las que tienen mayor éxito son las que operan una renovación discreta, limitada y estable.

Partiendo de la idea de que los políticos están interesados en ocupar cargos públicos, que también escogen a los partidos como los medios para obtener esos puestos, el partido político canaliza las ambiciones de estos personajes en la competencia durante el proceso electoral. Podríamos sintetizarlo de alguna manera señalando que los partidos políticos actúan como instituciones que participan en los procesos electorales impulsados por la ambición de sus integrantes.

La obtención del voto, en virtud de que a través de él se logra garantizar los cargos a los que se aspira, y el desarrollo de políticas que aprueben los votantes, que sin proponérselo respaldan el liderazgo de los políticos, en cierta forma condicionan la ambición.

Bajo estas premisas las dirigencias partidarias difícilmente actúan como entes abstractos, pues jugar a la libre en busca del propio beneficio es la mejor opción; preservar al partido como bloque unido posee un valor para los dirigentes. Cohesionado, un partido tiene más posibilidades de vencer a sus competidores,

circunstancia de la que están plenamente conscientes los líderes, y esto condiciona su comportamiento.

Las fracciones además de ser un medio para alcanzar el poder, descubren a los líderes dónde descansa su apoyo dentro del partido. Con su regulación, los líderes alientan la voz y la lealtad de los militantes en contra de su salida. El reclutamiento patrocinado, por el cual los dirigentes establecen canales de ascenso a favor de quienes permanecen en el partido, es otra estrategia racional para mantener al partido unido.

El liderazgo de los dirigentes, no es ilimitado. Los dirigentes partidarios son conjuntos de individuos interesados en el poder; el militante siente lo absurdo de la existencia que se le impone; trata de encontrar una solución a la brecha que existe entre sus deseos y eso que realmente tiene la posibilidad de vivir. Aunque insatisfecho, el militante permanece incapaz de reconocer y hacer frente a sus deseos, lo que le lleva a sustituir el ascenso de sus deseos, por el deseo de ascensos.

Cuando hablamos de disciplina partidaria debemos interpretarla como la fidelidad que el militante de un partido debe guardar hacia los fundamentos partidarios, que los partidos ofrecen proyectos a los cuales pueden sumarse, no necesariamente una subordinación, si se ve al partido político como una forma de aunar voluntades y no como mecanismo para suprimirlas ni reemplazarlas por ciegas sumisiones que suceden regularmente.

Cuando el militante de un partido político ocupa un cargo público como resultado de los procesos comiciales, en los que fue postulado por su partido político, debe respeto a la Constitución Política y a lo establecido en el Artículo 39 que establece el tema de la soberanía, por lo que debiera también respetar y guardar fidelidad a los ciudadanos que votaron por él. De no hacerlo, podemos afirmar que son desleales cuando abandonan los principios partidarios y se suman a otros con los que no se comprometieron con los electores.

No obstante, por lo regular hacen una serie de declaraciones a los ciudadanos electores y cuando ocupan el cargo público únicamente guardan lealtad y fidelidad al partido que los postuló.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Regularmente los partidos políticos imponen a sus afiliados mandatos concordantes con los principios generales que el partido sustenta. No obstante, la disciplina partidaria no debiera colocarse en una posición superior a la lógica, al cumplimiento de la Constitución Política y de las leyes que forman parte del Sistema Jurídico Nacional, ni por supuesto de las sanas formas de convivencia social.

Por otra parte, considerando que diversas actividades legislativas permiten analizar las lealtades de representación de los diputados, sólo analizando el conjunto global de las actividades se podría estar seguro de a quién representan en el ejercicio de su actividad.

Esto es especialmente pertinente cuando existen altas cuotas de informalidad y cuando la representación no es únicamente de carácter programático sino que el vínculo entre Estado y sociedad tiene un carácter clientelar. Cultivar la lealtad con un determinado grupo no sólo requiere escuchar sus necesidades sino también resolverlas. Sin embargo, en contextos donde la informalidad es alta, no todas las soluciones se canalizan a través de la legislación.

Es indudable que el comportamiento de los diputados afecta otros aspectos del sistema democrático, ya que tiene repercusiones sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo, las relaciones entre partidos y coaliciones, así como en la estabilidad de la democracia; dicho comportamiento también influye en el funcionamiento de los partidos y en su cohesión interna y, en último lugar, la relación entre ciudadanos y representantes contribuye a mejorar o deteriorar la calidad de la democracia. Como es el punto que se deja al final, pues la relación tiene un desgaste considerable.

Desde la perspectiva de diferentes doctrinarios, los sistemas federales y los sistemas bicamerales multiplican las posibilidades de continuación de una carrera política, ya que en nuestro caso, las cámaras de las entidades federativas y el Senado crean nuevas posiciones que pueden suscitar el interés de los diputados.

Desde el punto de vista del sistema de partidos y las normas electorales, México cuenta con tres características importantes: 1.- La limitación del mandato

de los diputados; 2.- Un sistema de partidos en proceso de actualización; y, 3.- Un sistema de selección de candidatos desarrollado dentro de los partidos.

Los procesos de selección de candidatos tienen un carácter poco participativo y las dirigencias partidarias ejercen un fuerte control de los mismos. A pesar de este panorama, desde 2015 los legisladores podrán reelegirse sin limitaciones.

El diseño institucional, las normas electorales y el sistema de selección de candidatos implementado por los partidos, así como los objetivos de carrera individual de los representantes políticos, influyen de manera determinante en el comportamiento de los diputados y en el modo en que ejercen la representación. Así, los órganos legislativos están compuestos por diputados que se posicionan en una escala que varía entre la defensa de intereses generales, en un extremo, y la defensa de intereses personalistas, en el otro. Los primeros estarían dedicados a cumplir objetivos de interés general como medio para atraer votos para el partido político al que pertenecen, y los segundos estarían centrados en intereses locales o particularistas que obedecen a la búsqueda del voto personal.

Regularmente los diputados van a mantener una lealtad retrospectiva, es decir, hacia quien posibilitó su elección, cuando es factible la reelección. Sin embargo, cuando la reelección no es viable, la lealtad es prospectiva. Es decir, que se sitúa con aquellos que tendrán la clave de su puesto en el futuro. A pesar de que en los sistemas anglosajones la reelección permite que los legisladores rindan cuentas y se comprometan con los electores que los llevaron a la curul, dado el sistema de partidos que rige actualmente en México, esa situación aún se vislumbra lejana, pues quienes tendrán la clave para su reelección antes que los ciudadanos, serán sus dirigencias partidarias, porque buscar la reelección con trabajo real con el electorado, no forma parte de la tradición mexicana.

Es importante considerar que una cosa es el sentido de la lealtad y otra los dirigentes con los que se mantiene esa lealtad, en virtud de que puede darse el caso de que la continuidad de la carrera política en otro espacio diferente al órgano legislativo también dependa de los mismos que posibilitaron la elección o que la reelección dependa de nuevos dirigentes. En este contexto debe tomarse

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

en cuenta si un diputado tiene que elegir entre fortalecer una lealtad retrospectiva o prospectiva, pero también quién tiene la clave de acceso en cada una de las posibilidades de su carrera.

La complicación se produce ante cualquier otra opción de carrera donde las lealtades del pasado son diferentes a las que tienen que cultivar para su futuro. El interés por un puesto en el Senado, o en el gobierno, si bien es distinto a la reelección, también puede poner a los legisladores ante dos corrientes diferentes. Esto cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que la reelección no se ha experimentado todavía y habrá que esperar las conductas que asumen los legisladores para los siguientes procesos comiciales en que ésta se ponga en juego.

La literatura ha conseguido identificar cuál es la posición más probable del diputado medio o el diputado mediano dado cierto diseño institucional en relación con sus objetivos de carrera y sus lealtades. Pero existe menos información sobre el resto de los diputados de la cámara que se desvían del perfil del diputado mediano.

La lealtad retrospectiva de los diputados está con aquellos que posibilitaron su elección. El modo en el que llegaron hasta el parlamento es el producto de un largo proceso en el que se combinan, por un lado, las normas electorales y, por otro, un procedimiento de selección de candidatos. Así, hay que considerar el control del acceso a la papeleta de votación, su ubicación en la misma, el tipo de lista y la forma en que se cuentan los votos y se adjudican los cargos, así como el tamaño del distrito.

La lealtad retrospectiva de un diputado está con el partido cuando este último es la llave de acceso a la lista de candidatos ya que, además de permitir o denegar la entrada, el partido decide en qué posición se sitúa cada candidato. La forma en que se emiten y agregan los votos también es importante. Cuando los votos de todo el partido se consideran de forma global y no es posible diferenciar los apoyos de cada candidato, el diputado debe su puesto al partido. Si el partido controla la entrada y la posición en la lista, retendrá un mayor control sobre la carrera política del diputado y éste será leal al partido.

Cuando el proceso de selección de candidatos es de carácter abierto, pueden participar todos los electores y el partido no tiene la capacidad para asegurar la entrada a las listas o la posición; el diputado tiene menos incentivos para trabajar con el partido, así como para defender intereses y objetivos generales, pero éste no es el caso de nuestro país.

Por lo que hace a la lealtad prospectiva, en vez de considerar cómo han llegado hasta el órgano legislativo y las lealtades que se han forjado en ese camino, hay que centrarse en cuáles son los objetivos personales de los diputados en relación con su carrera política. La lealtad prospectiva de un diputado estará con aquel o aquellos personajes que puedan fortalecer su posición en el futuro.

En general, cabe esperar que los diputados actúen de modo que puedan cultivar las lealtades de aquellos que controlan el acceso al siguiente puesto o cargo, con independencia de que sean o no los ciudadanos.

Actualmente, se observa que en un mismo órgano legislativo y en un mismo partido se pueden encontrar distintos tipos de candidatos tanto atendiendo a las lealtades retrospectivas como a las prospectivas. Además, estas categorías no son estáticas y probablemente durante un periodo legislativo un mismo diputado pueda mudar su perfil. En este nivel de complejidad, es difícil saber cuál es el equilibrio entre las lealtades e incentivos del pasado y las lealtades e incentivos del futuro, y ni siquiera es seguro que este equilibrio se encuentre en el mismo punto para todos los diputados.

Más allá de cierto rango de variación, cabe esperar, al menos, que los diputados, si bien van a darle una mayor importancia a las lealtades del futuro, también preferirán que la erosión a las lealtades del pasado sea la menos posible. Además, si las lealtades del pasado van a sufrir cierto deterioro, puede ser más contraproducente cuanto menor es el tamaño del grupo al que el diputado debía lealtad. Es decir, puede ser más contraproducente no atender a las lealtades debidas a un partido o a un líder, que a todo un electorado. Puesto que la reforma de 2013, aprobó la reelección de diputados y senadores hasta por 12 años, es decir, hasta cuatro periodos para diputados a partir de 2015 y hasta dos para senadores a partir de 2018. Sin embargo, el verdadero poder de conceder la

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

reelección primero dependerá de las cúpulas partidistas antes que del voto ciudadano, porque un legislador sólo podrá aspirar a reelegirse por el mismo partido que lo postuló, a menos que haya renunciado a él antes de cumplir la mitad de su gestión.

Aquí conviene recordar los preceptos constitucionales que determinan el esquema de representación que tenemos en México.

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada 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.

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

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

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

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.²⁰⁶

Por su parte la reelección legislativa se especifica en el Artículo 59 de la Máxima Norma:

Artículo 59. Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.²⁰⁷

No sólo las normas electorales y los procedimientos de partido influyen en el comportamiento de los diputados. También el puesto de futuro que desean los legisladores tiene que ser tomado en cuenta. En el caso de nuestro país, el partido controla el acceso al siguiente cargo, por lo que el propio partido es capaz de controlar el voto de sus diputados.

Se supone que las dirigencias partidarias para postular candidatos, conocen los antecedentes de los militantes, su conducta, su manera de obrar, de modo que la ciudadanía tenga razón en reclamarles disciplina si cambiaran su proceder. Sin embargo, los recientes acontecimientos en México, en que militantes de diversos partidos políticos que han accedido a cargos públicos han sido detenidos por hechos delictivos y/o por sus nexos con la delincuencia organizada demuestran que esos controles y formas de analizar a sus representantes partidarios para cargos de elección popular, son inexistentes.

Ello demuestra que mientras en México los candidatos de los diferentes partidos políticos no sean sujetos a controles sociales, legislativos, judiciales y patrimoniales, el crimen organizado se va a seguir infiltrando a través de los procesos electorales en los tres órdenes de gobierno.

Sin los controles internos y externos del partido político en cuestión, en México resulta un paraíso para que la delincuencia organizada se instale proveyendo los recursos para las campañas políticas y haciendo “políticos” de la noche a la mañana.

²⁰⁶ Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰⁷ *Idem.*

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Si no existen controles sociales con sanciones claras y viables, controles legislativos ajenos a intereses partidarios, si no existen controles judiciales reales y tangibles, si no existen controles patrimoniales regidos desde la transparencia y la rendición de cuentas eficaz, que son los cuatro tipos de controles ausentes en México, seguiremos teniendo una democracia aparente.

Debemos esforzarnos por lograr que la vida pública mexicana se incorpore a las democracias modernas y comencemos a ver que todos los partidos, realicen modificaciones importantes en sus estatutos y hacia su interior; no tienen que esperar a que el Estado comience a investigar patrimonialmente a los candidatos, pues cada entidad de interés público mediante sus propios estatutos, debe establecer sistemas de auditoría interna que permitan garantizar la honestidad de sus candidatos y del manejo interno de los recursos que les son asignados por el INE.

Cabe destacar que los controles patrimoniales son mucho más que la exigencia de las dirigencias partidistas para que los candidatos políticos presenten sus supuestas declaraciones patrimoniales. En nuestro país, hasta el momento, ningún resultado electoral se puede considerar plenamente legítimo mientras siga existiendo el miedo entre la ciudadanía y la corrupción en la clase política.

Para concluir, esta investigación sobre la evolución de la democracia en México y el derecho electoral, aunque estamos en la transición o en el proceso, como queremos llamarlo, debemos tener presentes las palabras Norberto Bobbio:

Todo mundo es libre en este Estado: respíranse en él la libertad y la liberación respecto de toda molestia; cada cual es dueño de hacer lo que le plazca... Más, donde quiera que se tiene ese poder, claro está que cada ciudadano dispone de sí mismo y escoge a su antojo el género de vida que más le acomoda.

208

²⁰⁸ BOBBIO, Norberto, *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, p. 25.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES QUE CONFIRMAN LA HIPÓTESIS

La hipótesis planteada en el protocolo de investigación fue:

I.- La democracia en México, es un proceso inacabado.

El concepto de democracia ha variado desde su acuñación y en la actualidad está ligado a la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano.

Considero que se pudo acreditar el hecho de que la definición de democracia ha variado en los últimos dos mil quinientos años, desde su acuñación en la Grecia antigua, donde fue concebida como “el gobierno del pueblo”, hasta la época contemporánea, en la cual el gobierno del pueblo se traduce primero, en una declaratoria formal a nivel constitucional, de que el Estado en cuestión, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, se organizan como una democracia (república representativa), y luego se acredita la presencia de un conjunto de instituciones que garantizan las elecciones en el país con el objeto de materializar la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir a los gobernantes.

Hubo un cambio significativo en el concepto de democracia en nuestro sistema político, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, en la presidencia del Gral. Manuel Ávila Camacho, una reforma a nuestra Constitución y se introdujo en el Artículo 3º la definición de democracia que es vigente en la actualidad, considerándola no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Es esta nueva concepción la que no se ha podido materializar, En tal sentido hago referencia de que la democracia es un proceso inacabado en nuestro país.

Adicionalmente se planteó como hipótesis que:

II.- El desarrollo de las instituciones electorales ha tratado de implementar esta definición, pero la misma no ha sido lograda.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

Se han generado cambios en las instituciones electorales y los mismos no han sido un simple “maquillaje” para aparentar la democracia, sino que los procesos electorales son cada vez más complejos, con el propósito de garantizar la participación ciudadana y el juego limpio de los partidos políticos en los procesos electorales.

CONCLUSIONES ADICIONALES

PRIMERA.- El derecho electoral, como parte del derecho público, constituye una disciplina integrada por diversos componentes como son: los valores, los principios, la legislación, las resoluciones jurisdiccionales, que sistematizan asuntos políticos de interés ciudadano enfocados hacia un proceso electoral o de consulta popular.

SEGUNDA.- El derecho electoral se desprendió del derecho constitucional, del que formaba parte, para conformar una disciplina autónoma. Constituye un sólido cuerpo de normas jurídicas, reglamentos, lineamientos y acuerdos, que sistematizan la organización, la administración, la vigilancia y la realización de las elecciones. Todo ello, con un sistema de medios de impugnación para dirimir las controversias que se suscitan antes, durante y después de la jornada electoral, hasta llegar a la declaración de validez de los resultados electorales. Es decir, un control constitucional de todo el proceso.

TERCERA.- El derecho electoral constituye una ciencia autónoma porque en el aspecto legislativo cuenta con sus propias disposiciones como son la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley General de Partidos Políticos; la Ley General en Materia de Delitos Electorales; y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

CUARTA.- El derecho electoral como ciencia autónoma tiene un contenido científico o doctrinal, porque se pueden citar especialistas nacionales o extranjeros que aportan sus puntos de vista a las diferentes vertientes del mismo. Es una ciencia institucionalizada, porque dispone de instituciones específicas para la función electoral, tales como el Instituto Nacional Electoral,(INE); el Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); y la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

QUINTA.- El derecho electoral como ciencia autónoma, también tiene un contenido terminológico, ya que existen vocablos propios de cada especialidad que han requerido su propia definición y tratamiento, tales como voto activo, voto pasivo, distrito electoral, insaculación, escrutinio y cómputo.

SEXTA.- El derecho electoral tiene un significado docente, ya que en varias instituciones de enseñanza superior forma parte de los programas que se imparten en licenciaturas, especialidades, maestrías y doctorados, con lo que se obtienen grados académicos.

SÉPTIMA.-El derecho electoral es una ciencia autónoma porque tiene un objeto propio, además que requiere de conocimientos especializados para determinar, conocer y explicar los fenómenos jurídicos propios de su rama. La ciencia jurídica, como sabemos, se basa en las expectativas de que se cumplan las normas jurídicas impuestas por el legislador, lo que la transforma en una ciencia distinta a las demás ciencias sociales.

OCTAVA.- El derecho electoral es un instrumento que avala y protege a la democracia, sin el cual no se podría garantizar la certeza en la conformación de la representación popular, pues constituye un factor determinante para legitimar el ejercicio del poder público.

NOVENA.- La democracia solo puede consolidarse gracias al eficaz y eficiente funcionamiento del andamiaje constitucional y legal de los actores políticos y las instituciones que intervienen en los procesos electorales.

DÉCIMA.-La democracia consiste básicamente, en la posibilidad de que los ciudadanos puedan expresar sus preferencias políticas a través del sufragio, que debe ser universal, libre, secreto, directo, personal, intransferible, e inalienable.

DÉCIMA PRIMERA.-Debemos considerar que en nuestro sistema político sí se ha tenido la voluntad de consolidar la democracia en México, prueba de ello son las modificaciones que han recibido las diversas instituciones electorales del país, con el fin de que respondan a los cambios operados en la sociedad.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

DÉCIMA SEGUNDA.- La historia de México, especialmente a partir de su Independencia, ha sido una lucha constante entre tendencias opuestas: de la república a la monarquía; del centralismo al federalismo; del liberalismo al conservadurismo; del laicismo al estado clerical y, recientemente, del autoritarismo al régimen democrático. No obstante, la lucha entre los contrarios de ayer y de hoy continúa, es permanente, a pesar de que en ocasiones una de las opciones parece resultar formalmente victoriosa.

DÉCIMA TERCERA.- La reelección ha sido una tentación muy importante para los políticos de todas partes del mundo; México no ha sido la excepción. Algunos gobernantes se han reelecto en la historia de nuestro país. Los dos presidentes que tienen el récord de permanencia en el poder son el licenciado Benito Juárez García, quien gobernó un tiempo efectivo de 14 años; especialmente por la lucha entre liberales y conservadores y posteriormente, bajo la circunstancia especial de salvaguardar a la república durante la intervención francesa de 1862-1867. Una vez ganada la guerra, fue electo para un periodo adicional.

El otro, el general Porfirio Díaz Mori, quien ocupó la presidencia del país durante 30 años. Lo anterior, a pesar de que se había levantado en armas contra Benito Juárez y luego contra Sebastián Lerdo de Tejada, esgrimiendo la bandera de “No Reelección”.

En la época moderna, después del triunfo de la Revolución Mexicana, en cuya etapa inicial se había enarbolado el lema de “Sufragio Efectivo. No Reelección”, Álvaro Obregón se reeligió para un periodo adicional; pero fue asesinado. A la fecha, mantiene vigente el lema de “No Reelección” para el Poder Ejecutivo, pero se abrió esa posibilidad para el Poder Legislativo, según se argumentó, en aras de la profesionalización de los mismos.

DÉCIMA CUARTA. La “No Reelección” no solamente constituye un reclamo histórico en nuestro país, sino uno de los pilares del régimen democrático. Esto debe estar claro y presente entre los integrantes de la clase política mexicana como un principio de acción que debería ser considerado como inamovible, dado

que ceder ante la seducción de la reelección, ha traído consecuencias nefastas en México y en el mundo.

DÉCIMA QUINTA.-El desarrollo de la materia electoral es útil como un elemento que cumple en las sociedades contemporáneas la función de fortalecer la legitimidad de la democracia en el ámbito interno y frente al concierto de las naciones.

DÉCIMA SEXTA.- La legislación electoral se vuelve cada vez más intrincada, lo cual es un reflejo de una realidad cambiante y cada vez más compleja de los partidos políticos en México.

DÉCIMA SÉPTIMA.- La alternancia que se ha dado en el Poder Ejecutivo Federal, en los gobiernos de las entidades federativas y en los ayuntamientos del país, constituye una sólida evidencia del avance que ha tenido nuestro país en el proceso de consolidación democrática.

DÉCIMA OCTAVA.- La sociedad mexicana es ideológicamente plural y esa pluralidad, lejos de considerarse como una debilidad, debe tomarse como una fortaleza, ya que es muy importante la participación social para construir una patria mejor y evitar abusos de los gobernantes. Debe estimularse la pluralidad, más allá del discurso político, lo que implica que los contendientes electorales deben aprender a ganar, y también a perder, a aceptar su derrota. No hacerlo, deteriora el proceso democrático.

DÉCIMA NOVENA.- Los partidos políticos deben participar con mayor ahínco en la actividad del Estado; constituir lo que J.J. Linz llama “oposición leal”, para auxiliarlo en la obtención de sus fines, ya que su intervención se ha orientado a criticar y demoler las acciones del gobierno en turno. Los partidos deben adoptar una visión de Estado.

VIGÉSIMA.- La vinculación entre derechos humanos y democracia establece que ambos están orientados a buscar la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano. Un rasgo esencial de la democracia es garantizar derechos y libertades. Por ello, es trascendente la reforma al artículo primero constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, que

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

establece la obligatoriedad para TODAS LAS AUTORIDADES de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

VIGÉSIMA PRIMERA.- Con la reforma política de 2014, nació el Instituto Nacional, que sustituyó al Instituto Federal Electoral. Entre las atribuciones de este nuevo órgano electoral, se encuentran que se coordinará con los órganos locales para la realización de las elecciones locales; se creó un Comité Técnico de Evaluación para eliminar la desconfianza sobre la tendencia partidaria en la designación de los consejeros y generar candidaturas adecuadas al perfil electoral; el INE nombrará por un periodo de siete años, a los servidores públicos de los organismos públicos responsables de organizar las elecciones en las entidades federativas que deben pertenecer al Servicio Profesional Electoral.

VIGÉSIMA SEGUNDA.-El INE tiene facultades para organizar procesos comiciales locales y a petición de parte, facultad para organizar la elección de dirigentes de los partidos políticos.

VIGÉSIMA TERCERA.- A partir de la reforma política de 2012, reaparecieron las llamadas “candidaturas independientes”, que habían sido eliminadas desde 1946. El domingo 7 de junio de 2015, surgieron nuevos actores políticos. Sin embargo los requisitos que se exigen a estos candidatos para participar en la contienda electoral son excesivos, pues no se contará con el acceso a medios de comunicación, ni a ningún tipo de recurso público. Se le demandan cuatro veces más firmas que las requeridas para formar un partido político.

VIGÉSIMA CUARTA.- En México, vivimos en una “partidocracia” concepto que surgió a principios del siglo XX y se ha utilizado en sentido peyorativo para referirse a un sistema político supuestamente democrático, en el cual son los partidos políticos y sus dirigencias, los actores principales y únicos en el panorama político. De esta manera, los partidos se ponen de acuerdo para manipular las reformas y la generación de normas electorales con lo cual los ciudadanos se van apartando de ellos y tienen que buscar otros cauces para participar

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 9ª edición, 1990.
- AGUIAR DE LUQUE, Luis, *Democracia Directa y Estado Constitucional*, Madrid, Edit. Edersa, 1977.
- ALBANESE, Susana, et al. *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Universidad S. R. L. 2004.
- ALDANA ROBLEDO, Mario, *La Institución de los Diputados de Partido México*, Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho por la UNAM, 1973.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Edit. Harla, 1991.
- ARBLATER, Anthony, *Democracia*, trad. de Adriana Sandoval, México, Edit. Patria - Nueva Imagen, 1991.
- ----- *Introducción a la Ciencia Política*, México, Harla, 1991.
- ARISTÓTELES, *La Política*, trad. de Patricio de Azcárate, Madrid, Edit. Espasa - Calpe, Colección Austral No. 239, 9ª edición, 1962.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Edit. Oxford, 2006.
- ----- *Derecho Constitucional Estatal*, México, Edit. Porrúa, 2006.
- AZIZ, Alberto y PESCHARD, Jacqueline, *Las Elecciones Federales de 1991*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- AZIZ, Alberto y ALONSO, Jorge, *Reforma Política y Deformaciones Electorales*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1984.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, *Una propuesta razonada e imparcial en torno al financiamiento a los partidos políticos en México*, Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos, México, UNAM - I.I.J., 1993.
- ----- *Reflexiones en torno a una reforma a la legislación electoral federal*, Tendencias Contemporáneas del Derecho electoral en el Mundo, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho electoral, México, UNAM, 1993.
- BARRERA GRAF, CARPIZO, KAPLAN, PÉREZ DUARTE y SOBERANES, *Reformas Legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983.
- BASCUÑÁN VALDÉS, Aníbal, *Manual de Técnica de la Investigación Jurídica*, Santiago, Chile, Edit. Jurídica de Chile, 1961.
- BAEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Derecho Constitucional*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 1979.
- BARTOLINI, Stefano, Manual de Ciencia Política, en Pasquino, Gianfranco (comp.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, <http://metodologiainvestigacionpolitica.blogspot.mx/2014/03/libro-manual-de-ciencia-politica.html>
- BENDEL, Petra. Partidos Políticos y Sistemas de Partidos en Centroamérica en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2054/12.pdf
- BENÍTEZ TREVIÑO, Víctor Humberto, *Benito Juárez y la trascendencia de las Leyes de Reforma*, México, Ed. Porrúa, 2006.
- ----- *Disertaciones Juaristas*, México, Ed. Porrúa, 2007.
- -----“*Estudio Introductorio*” en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 en Estudio Introductorio*”, México, Ed. Porrúa, 2008.
- ----- “*Propuesta mexiquense para el control constitucional en la Justicia Constitucional en las Entidades Federativas*”, México, UNAM, 2006.

- BELLANY, Richard. *Constitucionalismo político*, Trad. Jorge Urdanóz Ganuza y Santiago Gallego Aldaz, Madrid, España, Marcial Pons ediciones, Colección Filosofía y Derecho, 2010.
- BERELSON GAUDET, Lazarsfeld, *El Pueblo Elige, Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial*, trad. de Aída y Dora Cymbler, Buenos Aires, Edit. Paidós, 6ª edición, 1960.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*, México, Edit. Porrúa, 1980.
- ----- *Teoría y Práxis Política–Electoral*, México, Edit. Porrúa, 1983.
- BIELSA, Rafael, *Democracia y República*, Buenos Aires, Edic. Depalma, 1985.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho Constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Edit. Tecnos, 1973.
- BLANCO GASPAR, Vicente, *El Voto Ponderado*, Madrid, Instituto Hispano Luso-Americano de Derecho Internacional, 1981.
- BOBBIO, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, trad. de José Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- ----- *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- ----- *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica 1987.
- ----- *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- ----- *Teoría General del Derecho*, trad. de Eduardo Rozo Acuña, Madrid, Edit. Debate, 1992.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola, *Diccionario de Política*, trad. de Raúl Crisafio y otros, México, Siglo XXI Editores, 1981.
- BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. Madrid, España, Tecnos, 2006.
- BOORSTIN, Daniel J., *Problemas Nuevos de la Democracia*, trad. de Ramiro de Casasbellas, Buenos Aires, Emecé Editores, 1977.
- BUNGE, Mario. *La ciencia, su método y su filosofía*, Buenos Aires, ediciones Siglo XX, 16ª Reimpresión 1999.
- BURDEAU, Georges, *Tratado de Ciencia Política*, trad. del Depto. de Traducciones del Centro de Idiomas Extranjeros de la E.N.E.P., Acatlán, México, UNAM - E.N.E.P. Acatlán, 3ª edición, t. II, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 6ª edición, 1985.
- CAPPELLETTI, Mauro, *La Justicia Constitucional*, México, UNAM, 1987.
- CARVAJAL CONTRERAS, Máximo, *El Poder Ejecutivo y la reforma de la justicia, Reforma al Poder Judicial México*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1995.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, F., *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- CARNOY, Martín, *El Estado y la Teoría Política*, trad. de Juan José Utrilla, México, Alianza Editorial, 1993.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 3ª edición, 1979.
- ----- *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 6ª edición, 1986.

- ----- *Estudios Constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- ----- y MADRAZO, Jorge, *Derecho Constitucional*, México, UNAM- I.I.J., 1991.
- CASILLAS HERNÁNDEZ, Roberto, *El Poder Político*, México, Colegio de Profesores de Derecho Constitucional, E.N.E.P. Acatlán, 1978.
- COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C., *Elecciones de 1988, ¿Qué Pasó?*, México, Edit. Diana, 1988.
- CONGRESS. *A declaration by the Representatives of the United States of America, in General Congress Assembled*. July 4, 1776.
- CORDERA CAMPOS, Rafael, Compilador, *La Nueva Reforma Política, Las perspectivas de la Reforma Política a partir de las Elecciones de 1991*, México, UNAM – El Nacional, 1991.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El Sistema Político Mexicano*, México, Edit. Joaquín Mortiz, 13ª edición, 1981.
- CROZIER, Michel, *Estado Modesto, Estado Moderno*, trad. de Jorge Ferreiro, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- ----- *Cómo Reformar al Estado*, trad. de Rosa Cusminsky de Cendrero, México, Fondo de Cultura Económica 1992.
- CHARLOT, Jean, *Los Partidos Políticos*, trad. de Montserrat Baras, México, Edic. y Distribuciones Hispánicas, 1987.
- DAHL, Robert A., *La Democracia y sus Críticos*, trad. de Leandro Wolfson, Barcelona, Edic. Paidós Ibérica, 1992.
- ----- *La Democracia. Una guía para los ciudadanos*, trad. de Fernando Vallespín, Buenos Aires, Argentina, Taurus, 1999.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- DALLA VÍA, Alberto Ricardo, *JELLINEK, Georg, Consideraciones sobre la Teoría General del Estado*, en Cuestiones fundamentales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/14/rb/rb16.htm>.
- DE ANDREA SÁNCHEZ, NEWMAN VALENZUELA, RODRÍGUEZ LOZANO, SÁNCHEZ BRINGAS y SOLANO YÁNEZ, *La Renovación Política y el Sistema electoral Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1987.
- DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la Constitución*, México, Edit. Porrúa, 2008
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Edit. Porrúa, 2ª edición, 1980.
- DELHUMEAU, A. Antonio y Otros, México: *Realidad Política de sus Partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, A.C., 1970.
- DEUTSCH, Karl W., *Los Nervios del Gobierno*, trad. de Alberto Ciria, México, Edit. Paidós, 1985.
- ----- *Política y Gobierno*, trad. de E. L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- ----- *Política y Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980.
- Diccionario de términos Jurídico-Universitarios, UAEM, 1ª. Ed., 2010, www.uaemex.mx/abogado/docs/Diccionario%20pdf.pdf
- DRUCKER, Peter F., MILLER, Delbert C., y DAHL, Robert A., *El Poder en una Democracia*, trad. de José Meza Nieto, México, Edit. Limusa - Wiley, 1965.
- DUGUIT, León, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Francisco Beltrán Editor, 2ª edición, 1926.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, trad. de Isidro Molas y otros, Barcelona, Ediciones Ariel, 2006.

- ----- *Los Partidos Políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, (cuarta reimpresión, 1994).
- ----- *Introducción a la Política*, trad. de Jorge Esteban, Barcelona, Edit. Ariel, 7ª edición, 1982. (segunda reimpresión 1985).
- ----- *Métodos de las Ciencias Sociales*, trad. de Alfonso Sureda, Barcelona, Edic. Ariel, 12ª edición, 1986.
- ----- *Sociología de la Política*, trad. de Antonio Monreal y otros, Barcelona, Edit. Ariel, 1976.
- EASTON, David, *Esquema para el Análisis Político*, trad. de Aníbal C. Leal, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969 (quinta reimpresión 1989).
- ----- *Enfoques sobre Teoría Política*, trad. de José Rovirosa Armengol, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1982.
- ----- *Política Moderna*, trad. de Luz Ma. Trejo de Hdez., México, Edit. Letras 1968.
- ECO, Umberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, México, Gedisa Editores, 1995.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Argentina, Driskill, t. VI y XXV, 1979.
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA, México, Porrúa-UNAM. T. I al 2002.
- FARAH GEBARA, Mauricio, *Consideraciones Sobre los Tipos Básicos de los Sistemas Electorales, con Especial Referencia a la Experiencia Mexicana*, México, Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho, por la Facultad de Derecho de la UNAM, 1991.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *Administración Pública Federal*, México, Edit. Porrúa, 1979.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- FEDERACIÓN NACIONAL DE ABOGADOS AL SERVICIO DEL ESTADO, *El Sistema electoral de la Democracia Mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2ª edición, 1991.
- FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Paulina y RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *Elecciones y Partidos en México*, México, Edic. El Caballito, 1986.
- FINER, S.E., Compilador, *Política de Adversarios y Reforma Electoral*, trad., de Sergio Aguayo Quesada y otros, México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- FIORAVANTI, Mauricio. *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, Madrid, España, Edit. Trotta, 2001.
- -----, *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, Madrid, España, Edit. Trotta, 2001.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Metodología, docencia e investigación jurídicas*. México, Porrúa, S. A. 4ª edición, 1995.
- FRAGA IRIBARNE, Manuel, *Legitimidad y Representación*, Barcelona, Edit. Bruguera, 1975.
- FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los Partidos Políticos en México*, México, Edit. Altiplano, 2ª edición, 1969.
- GALBRAITH, John Kenneth, *Anatomía del Poder*, trad. de Rafael Quijano, México, Edivisión, 1986 (cuarta reimpresión, 1990).
- GALVÁN DÍAZ, Francisco, De lo Político Moderno: paradojas de la Democracia, *Revista Crítica Jurídica*, U.A.P., Puebla, Año 2, No. 3, diciembre de 1985.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, 1990.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Edit. Porrúa, 43ª edición, 1992.

- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, México, Adeo-Editores, 3ª edición, 1989.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- ----- *Burocracia y Tecnocracia*, Madrid, Alianza Universidad, 2ª edición, 1982.
- ----- *Los Mitos Políticos*, Madrid, Alianza Universidad, 1981.
- GARZA MERCADO, Ario. *Manual de Técnicas de Investigación para estudiantes de Ciencias Sociales*. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1967, p.4, <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080096128/1080096128.PDF>
- GIDDENS, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Trad. Pedro Cifuentes Huertas, Madrid, España, Taurus. 1999.
- GÓMEZ DE SILVA, Guido. *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, México, El Colegio de México-FCE, 1998.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, México, Oxford University Press, 2006.
- GÓMEZ TAGLE, Silvia, *Las Estadísticas Electorales de la Reforma Política*, México, El Colegio de México, 1990.
- GONZÁLEZ, María del Refugio. *Las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México*, México, H. Cámara de Diputados. Instituto de Investigaciones Legislativas. Serie Colección Quórum No. 1. 1992.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, Coordinador, *Las Elecciones en México*, México, Siglo XXI Editores, 1985.
- ----- *El Estado y los Partidos Políticos en México*, México, Edic. Era, 4ª edición, 1985.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- ----- . *La democracia en México*, México, Edic. Era, 1982.
- ----- *México: El 6 de Julio de 1988*, Segundo Informe sobre la Democracia, México, Siglo XXI Editores, 1990.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho Penal Electoral*, México, Edit. Porrúa, 1991.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. *La Construcción del Derecho. Métodos y técnicas de investigación*, México, UNAM, 1998.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1988.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, Hacia una ley de partidos políticos en México, en *Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el Mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho electoral, México, TFE-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=635>
- ----- Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007, en *Nuevos escenario del Derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2661/9.pdf>
- ----- Participación ciudadana como complemento del gobierno representativo, en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-TEPJF-IFE, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/238/22.pdf>
- ----- Presidencialismo y Federalismo, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM-TEPJF-IFE, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoComparado/66/art/art3.pdf>
- ----- El derecho a votar de las personas procesadas o sentenciadas por una pena privativa de la libertad. Análisis de la razonabilidad, proporcionalidad

y constitucionalidad de la limitación al ejercicio del derecho de votar, en *Revista Mexicana de Derecho electoral. Sección de Estudios Jurisprudenciales*, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/5/ej/ej8.pdf>

- ----- La geografía electoral a la luz de la justicia constitucional, en *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2008, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/12/cle/cle11.htm>
- ----- Política electoral internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2014, http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Poli%CC%81tica%20electoral%20internacional_Oropeza_espan%CC%83ol.pdf
- GONZÁLEZ URIBE, Héctor, *Teoría Política*, México, Edit. Porrúa, 7ª edición, 1989.
- GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel, *Votar ¿Para Qué?*, México, Edic. Océano, 1985.
- GRECO, Orlando. *Diccionario de Sociología*. Valleta ediciones, Buenos Aires, 2008,
- GRIMM, Dieter, *Constitucionalismo y Derechos Fundamentales*, trad. Antonio López Pina, Madrid, España, Edit. Trotta, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. *Facticidad y validez*. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid, España, Edit. Trotta. 1998.
- HAURIUO, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. de José Antonio González Casanova, Barcelona, Edic. Ariel, 1971.
- HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, trad. de Luis Tobío, México, Fondo de Cultura Económica, 1942 (séptima reimpresión 1974).

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- HERMET, Guy, ROUQUIE, Alain y LINZ, Juan J., *¿Para qué sirven las Elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982.
- HERNÁNDEZ VEGA, Raúl, *Problemas de Legalidad y Legitimación en el Poder*, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, 1986.
- HOFSTADTER, Richard, *La Idea de un Sistema de Partidos*, trad. de Elsa Ruth Martínez Conde, México, Edic. Gernika, 1987.
- HUNTINGTON, Samuel P. *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Trad. De Josefina Delgado, Barcelona, España, Paidós. 1994.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), 1988.
- JAGUARIBE, Helio. *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Argentina. Paidós. 1972.
- JUNQUERA, Rafael, *La Reforma Política*, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, 1979.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, trad. de Luis Legaz Lacambra, México, Edit. Nacional, 1973.
- ----- *Esencia y Valor de la Democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992.
- KLIEMT, Hartmut, *Filosofía del Estado y Criterios de Legitimidad*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Barcelona, Edit. Alfa, 2ª edición, 1984.
- KRIEGER, Emilio, coordinador, *Derecho y Legislación Electoral*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- KRIELE, Martín, *Introducción a la Teoría del Estado*, trad. de Eugenio Bulygin, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1980.

- LAJOUS, Alejandra, *Los Partidos Políticos en México*, México, Premi Editora, 1985.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *Procesos de Investigación Jurídica*, México, Porrúa-UNAM, 2008.
- LARENZ, Karl, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona, España, Ariel, 1994.
- LASALLE, Fernando, *¿Qué es una Constitución?*, Buenos Aires, Edit. Siglo XX, 1957.
- LECHNER, Norbert, *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y Política*, Santiago de Chile, FCE, 1990.
- LEFTWICH, Adrián y otros, *¿Qué es la Política?, La actividad y su estudio*, F.C.E. 1987.
- LENK, Kurt y NEUMANN, Franz, eds. *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, trad. de Ignacio de Otto, Barcelona, Edit. Anagrama, 1980.
- LEÓN, Samuel y PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos*, México, Plaza Janés, 1988.
- LINZ, Juan J., *La Quiebra de las Democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- LOAEZA, Soledad, *El llamado de las Urnas*, México, Cal y Arena, 1989.
- LOCKE, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Edic. Nuevomar, 4ª edición, 1990.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Edit. Ariel, 1983.
- LÓPEZ MORENO, Javier, *La Reforma Política en México*, México, Centro de Documentación Política, A.C., 1979.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- ----- *Elecciones de Ayer y de Mañana*, México, Costa-Amic, Editores, 1987.
- LÓPEZ PORTILLO, José, *Génesis y Teoría General del Estado Moderno*, México, I.E.P.E.S-P.R.I., 3ª edición, 1976.
- LÓPEZ ROSADO, Felipe, *El Régimen Constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1964.
- LÓPEZ VILLAFAÑE, Víctor, *La Formación del Sistema Político Mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- MACFARLANE, L.J., *Teoría Política Moderna*, trad. de Guillermo Solana Alonso, Madrid, Espasa-Calpe, 1978.
- MARQUET GUERRERO, Porfirio, *La Estructura Constitucional del Estado Mexicano*, México, UNAM-I.I.J., 1975.
- MARTÍNEZ NATERAS, Arturo, *El Sistema electoral Mexicano*, Culiacán, Sinaloa, México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1979.
- MARTÍNEZ PICHARDO, José, *Lineamientos para la Investigación Jurídica*, México, Porrúa, S. A. 2ª edición, 1996.
- MARTÍNEZ SILVA, Marjo, Coordinador, *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1980.
- MEDINA PEÑA, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, México, FCE, 1ª Reimpresión, 1996.
- MEISTER, Albert, *El Sistema Mexicano*, trad. de Romeo Medina, México, Edit. Extemporáneos, 2ª edición, 1977.
- MIAILLE, Michel, *El Estado del Derecho*, trad. de Jean Hennequin, Puebla, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1985.

- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Aportes para una Teoría del Gobierno Mexicano*, México, UNAM, 1983.
- ----- *Estructura del Poder y Reglas del Juego Político en México*, México, UNAM, 2ª edición, 1980.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El Tiempo de la Legitimidad, Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Estado, Democracia y Partido*, México, Costa Amic Editor, 1979.
- MONTESQUIEU, Charles – Louis de Secondat, barón de, *El Espíritu de las Leyes*, Argentina, Ediciones Libertad, 1944.
- MORELOS Y PAVÓN, José María, *Sentimientos de la Nación*, www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1813.pdf
- MORENO DÍAZ, Daniel, *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo 1916-1985*, México, Edit. Pax-México, Librería Carlos Césarman, 10ª edición, 1985.
- ----- *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Pax-México, Librería Carlos Césarman, 5ª edición, 1979.
- ----- *Las Ideas Políticas y los Partidos en México*, México, Edit. Pax-México, Librería Carlos Césarman, 1982.
- MOYA PALENCIA, Mario, *Temas Constitucionales*, México, UNAM, 1983.
- ----- *Democracia y Participación*, México, UNAM- E.N.E.P. Acatlán, 1982.
- MURILLO SOBERANIS, Manlio Fabio, *La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista*, México, Edit. Diana, 1979.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- NAISBITT, John, *Macrotendencias*, trad. de Jaime Vázquez, México, Edivisión, 1985.
- NARANJO MESA, Vladimiro, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, Bogotá, Colombia, Edit. Temis, 4ª edición, 1991.
- NÉRICI, Imideo G., *Hacia una didáctica general dinámica*, Buenos Aires, Argentina. 1986
- NEUMAN, Sigmund, *Partidos Políticos Modernos*, Edit. Tecnos. Madrid, 1965.
- NOHLEN, DIETER, *Sistemas Electorales del Mundo*, trad. de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- ----- *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992.
- ----- *La Reforma Electoral de 1989 – 1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- ORNELAS DELGADO, Jaime, *Notas para la caracterización del Estado Mexicano*, Puebla, México, Universidad Autónoma de Puebla, 1977.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia Electoral Y Garantismo Jurídico*, México, IIJ, UNAM, Porrúa, 2006.
- ----- *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, IIJ, UNAM, 2008.
- ----- *Tratados de Derecho electoral comparado en América Latina*, México, FCE, 2007.
- OSSORIO, Manuel., *Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales*, Madrid, España, Edit. Heliasta S.R.L., 1996.
- OVILLA MANDUJANO, Manuel, *Teoría Política*, México, Edit. Gloman, 4ª edición, 1987.

- PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, *Documentos básicos. Estatutos. Reglamentos. Principios de doctrina*, México, 2002.
- PARTIDO DEL TRABAJO, *Documentos básicos. Estatutos del Partido. Declaración de Principios*, México, 2010.
- PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. *Declaración de Principios*, México, 2014.
- PARTIDO MOVIMIENTO DE REGENERACIÓN NACIONAL, *Documentos Básicos. Declaración de Principios. Estatuto de Morena*, México, 2014.
- PARTIDO NUEVA ALIANZA, *Documentos Básicos. Estatuto del Partido*, México, 1994.
- PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Documentos Básicos. Declaración de Principios. Programa de Acción. Estatutos*, México, 2014.
- PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, *Documentos básicos. Programa de Acción PVEM. Declaración de Principios. Estatutos PVEM. México*, 1993.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Análisis de la Reforma Política*, México, UNAM, 1980.
- ----- *Derecho electoral Mexicano*, México, Edit. Constitucionalista, 1996.
- PAZ, Octavio. *Pequeña Crónica de los Grandes Días*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.
- PEMPEL T. J., Compilador, *Democracias Diferentes, Los Regímenes con un Partido Dominante*, trad. de Italia Moraita, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Compilador, *Reformas Constitucionales de la Renovación Nacional*, México, Edit. Porrúa, 1987.
- PÉREZ DE LEÓN E., Enrique, *Notas de Derecho Constitucional Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 12ª edición, 1991.
- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, (Director) y MIRÓN LINCE, Rosa María, (Coordinadora), *Evolución del Estado Mexicano*, México, Edic. El Caballito, 1986, 3 vols.
- ----- y LEÓN, Samuel, Coordinadores, *17 Ángulos de un Sexenio*, México, Plaza y Janés, 1987.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Edit. Civitas, 2ª edición, 1984.
- PÉREZ VÁZQUEZ, Carmen, *La Desconcentración como Estructura Administrativa del Instituto Federal Electoral*, México, Tesis para obtener la Licenciatura en Derecho, por la Facultad de Derecho de la UNAM, 1992.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco, *Teoría del Estado*, México, Edit. Porrúa, 21ª edición, 1987.
- RABASA, Emilio O., *Historia de Las Constituciones Mexicanas*, México, UNAM-IIJ, 1990.
- RAMOS ESPINOSA, Ignacio y HERRERA PEÑA, José, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, Secretaría de Gobernación, 1991.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, Madrid, Edit. Espasa-Calpe, 22ª edición, 2001.
- REYES HEROLEZ, Federico, *Discursos políticos 1972-1975*, México, Secretaría de Capacitación Política del CEN del PRI, Primera reimpresión. 1995.

- REYES HEROLES, Federico, *Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- Compilador, *Los Partidos Políticos Mexicanos en 1991*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- REYES HEROLES, Jesús, *Tendencias Actuales del Estado*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1988, (edición facsimilar).
- RIVAS ROMERO, Odette, *Reforma del Estado y Derecho Constitucional, transición y cambio en México*, 1997, UNAM, Tesis para obtener el grado de Doctora en Derecho.
- ROCARD, Michel, *¿Coherencia o Ruptura?*, Textos Políticos 1979 - 1985, trad. de Rosa María Burchfield, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, *La Reforma Política y los Partidos en México*, México, Siglo XXI Editores, 8ª edición, 1986.
- RODRÍGUEZ PRATS, Juan José, *La Política del Derecho en la Crisis del Sistema Mexicano*, México, UNAM, 1986.
- RODRÍGUEZ, Ramón, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2ª edición, 1978.
- ROSSELL ABITIA, Mauricio, *La Reforma Política en México y el Tribunal Federal Electoral*, México, Edit. Joaquín Porrúa, 1988.
- ROTH, David F., y WILSON, Frank L., *Estudio Comparativo de la Política*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADÉS, Diego, Coordinadores, *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 1983.
- RUSSELL, BERTRAND. *Ideales Políticos*, Trad. María Vázquez Guisán, Madrid, Tecnos. 2009.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- SABINE, George H., *Historia de la Teoría Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1945 (séptima reimpresión 1981).
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Principios de Teoría Política*, Madrid, Edersa, 7ª edición, 1990, (tercera reimpresión).
- SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Reflexiones sobre el Poder*. México, UNAM, 1990.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo, Compilador, *Las Elecciones de Salinas*, México, Plaza y Valdés - Flacso, 1992.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires, Edit. Bibliográfica Argentina, 1959.
- SANGUINETTI, Horacio, *Curso de Derecho Político*, Buenos Aires, Edit. Astrea, 3ª edición, 1988.
- SARTORI, Giovanni, *Aspectos de la Democracia*, trad. de Rafael Castillo Dibildox, México, Edit. Limusa-Wiley, 1965.
- ----- *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, trad. Ana Díaz Soler, Madrid, España. Taurus. 2006.
- ----- *La Política*, trad. de Marcos Lora, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- ----- *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993.
- ----- *Teoría de la Democracia*, trad. de Santiago Sánchez González, México, 1989.
- SAYEG HELÚ, Jorge, *Introducción a la Historia Constitucional de México*, México, UNAM, 1978 (primera reimpresión 1983).

- ----- *El Constitucionalismo Social Mexicano*, México, Cultura y Ciencia Política, A.C., 1972, 4 vols.
- SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises, *El Sistema de la Constitución Mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971.
- SCHMITT, Carl, *Teoría de la Constitución*, México, Alianza Universidad Textos, Madrid, España. 2003.
- ----- *El Concepto de lo Político*, México, Folios Ediciones, 1985.
- SCHREIER, Fritz, *Conceptos y Formas Fundamentales del Derecho*, trad. de Eduardo García Maynez, México, Edit. Nacional, 1975.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, México, Edit. Porrúa, 9ª edición, 1988.
- ----- *Derecho Administrativo*, México, Edit. Porrúa, 8ª edición, 1977, 2 vols.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Legislación Electoral Mexicana*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.
- SIRVENT, Carlos, *La ciencia política en México: papel y desafíos*, Revista Crítica Jurídica, U.A.P., Puebla, Año 2, No. 3, diciembre de 1985.
- STUART MILL John, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, México, Edic. Gernika, 1991.
- TAMAYO y SALMORÁN, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, UNAM-I.I.J., 3ª edición, 1989.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808 – 1998*, México, Edit. Porrúa, 9ª edición, 1998.
- ----- *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Edit. Porrúa, 24ª edición, 1994.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1957. (sexta reimpresión, 1992).
- TORRES MEJÍA, David, *La Especificidad de la Ciencia Política*, Revista Crítica Jurídica, U.A.P., Puebla, Año 2, No. 3, diciembre de 1985.
- UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, 3ª edición, 1989, 4 vols.
- URSÚA-COCKE, Eugenio y SEGURA RICAÑO, Juan René. Juan René. *Metodología social e investigación jurídica*. México, Universidad de Guadalajara, 1993.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y Política*, México, UNAM - I.I.J., 1987.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *Manual de Derecho Constitucional General y Comparado*, Xalapa, Veracruz, México, Universidad Veracruzana, 3ª edición, 1991.
- VILLA AGUILERA, Manuel, *La Institución Presidencial, el Poder de las Instituciones y los espacios de la Democracia*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM - Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- VON IHERING, R., *La Lucha por el Derecho*, México, Edit. Porrúa, 1982, (edición facsimilar).
- WEBER, Max, *Estructuras de Poder*, trad. de Rufino Arar, Buenos Aires, Edit. Pléyade, 1977.
- WEIL, Simone, *Nota sobre la supresión general de los partidos políticos*, España, Edit. Romanyà Valls, 2014.
- WITKER VELÁSQUEZ, Jorge, *Cómo Elaborar una Tesis de Grado en Derecho*, México, Edit. Pac, 2ª edición, 1986.

- XIFRA HERAS, Jorge, *Formas y Fuerzas Políticas*, Barcelona, Bosch, Casa Editorial, 1958.
- ----- *Curso de Derecho Constitucional*, Barcelona, Edit. Bosch, 1962, 2 vols.
- ----- *Introducción al Estudio de las Modernas Tendencias Políticas*, Barcelona, Edit. Bosch, 1954.
- ZIPPELIUS, Reinhold, *Teoría General del Estado*, trad. de Héctor Fix Fierro, México, Edit. Porrúa, 2ª edición, 1989.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

ELECTRÓNICAS

- <http://www.agn.gob.mx/independencia/fichas/Tratados de Cordoba.html>
- http://www.agn.gob.mx/revolucion/fichas/1916_056.html
- <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/tye/matanzadehuitzilac.htm>
- www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/928/27.pdf
- www.biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2389/12.pdf
- http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1878_167/Ley_del_Congreso_de_Porfirio_D_az_Reforma_de_los_a_1413_printer.shtml
- <http://www.bicentenario.gob.mx/PDF/MemoriaPolitica/1917COF.pdf>
- <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/54/042.html>
- www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/acta.pdf
- www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const.../const_1824.pdf
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf
- <http://dof.gob.mx/index.php?year=1946&month=01&day=07>
- <http://www.historicas.unam.mx/moderna/ehmc/ehmc23/283.html>
- www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf
- www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/regprov.pdf
- <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/5/22051912.html>
- <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/13111874.html>

LEGISLACIÓN

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expide el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 2014.
- Acuerdo INE/CG305/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se ordena la publicación del catálogo de estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura del proceso electoral federal 2014-2015 y de los procesos electorales locales ordinarios que se llevarán a cabo en el dos mil quince, así como para el período ordinario posterior, enero de 2015
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1991.
- Código Penal Federal.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de febrero de 1857. Diario Oficial, Tomo V, 4ª época, No. 30, lunes 5 de febrero de 1917. pp. 149-161.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015.
- Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. 1789.
- Diario Oficial de la Federación del 22 de enero de 1927.
- Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1928.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.
- Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 1951.
- Diario Oficial de la Federación del 22 de julio de 1963.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO Y EL DERECHO ELECTORAL

- Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1969.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de enero de 1970.
- Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 1971.
- Diario Oficial de la Federación del 14 de febrero de 1972.
- Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación del 28 de Diciembre de 1977.
- Diario Oficial de la Federación del 15 de agosto de 1990.
- Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1991.
- Diario Oficial de la Federación del 17 de julio de 1992.
- Diario Oficial de la Federación del 23 de Diciembre de 1993.
- Diario Oficial de la Federación del 25 de marzo de 1994.
- Diario Oficial de la Federación del 18 de mayo de 1994.
- Diario Oficial de la Federación del 03 de junio de 1994.
- Diario Oficial de la Federación del 31 de octubre de 1996.
- Diario Oficial de la Federación del 22 de Noviembre de 1996.
- Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2014.

- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal 2015.
- Ley Federal de Consulta Popular. 2014.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley General de Desarrollo Social. 2013
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. DOF 23 de mayo de 2014.
- Ley General de Partidos Políticos. DOF 23 de mayo de 2014.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. DOF 27 de junio de 2014.
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. DOF 23 de mayo de 2014.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. DOF 23 de mayo de 2014.
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015.
- Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral. Diario Oficial del 24 de Noviembre de 2014.