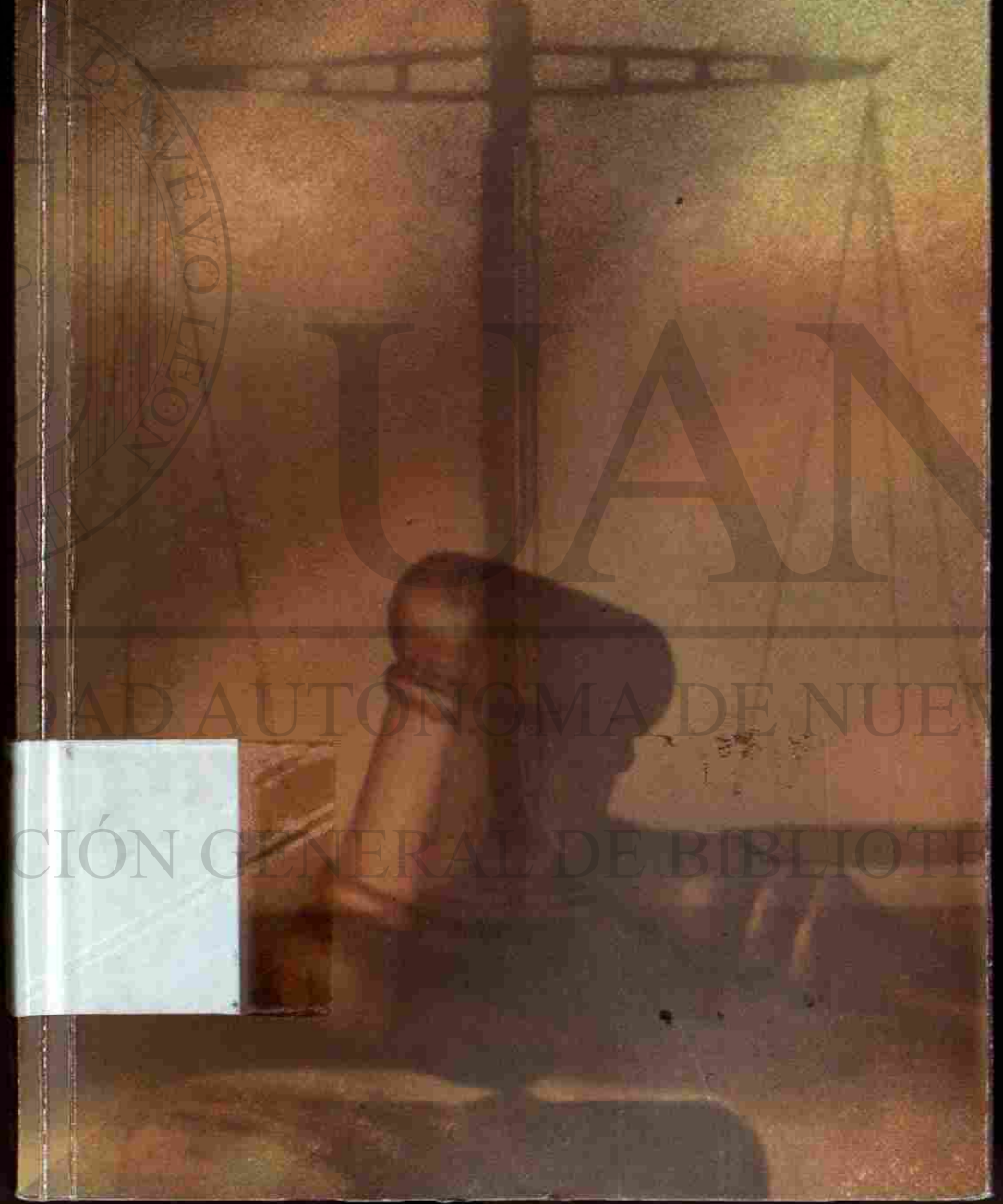


# Derecho Electoral Mexicano

## Perspectivas para una Reforma

Coordinadores: Alfredo Islas Colín y David Cienfuegos Sifuentes



**Perechho Electoral Mexicano**  
**Perspektivas para una Reforma**

**KGE3053**

**.D47**

**2006**

**e.1**

**UANL**



1004833

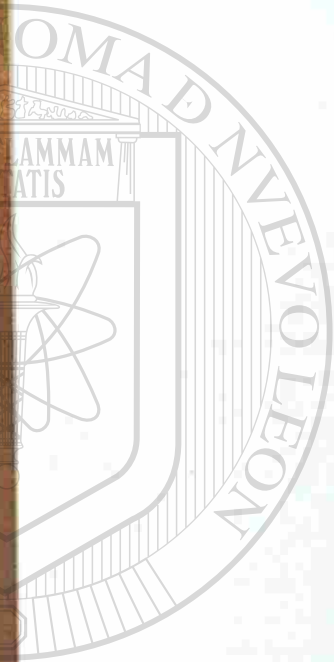


1080129494

La presente obra consta de diversas ideas expresadas por académicos de diversas instituciones mexicanas, estudiosos de las cuestiones electorales. Los temas son varios, mismos que están vinculados con el derecho y justicia electoral. Los puntos de vista son plurales, como lo exige la democracia, lo cual enriquece el espíritu que nos lleva a esta lectura, que no es más que el deseo de superar.

Partidos Políticos, sufragio universal, sistemas electorales, contencioso electoral, formas constitucionales de gobierno, ideologías políticas, género, son los ejes conductores del presente trabajo escrito por los autores.

Estos temas producen una problemática difícil que trae consigo la democracia mexicana, misma que pone en cuestión las instituciones en el estado actual que guardan. Es de interés remarcar que la malamente llamada reforma definitiva en materia electoral de 1996, ha consolidado los organismos electorales. Empero es necesario revisar las normativas que rigen el derecho electoral a diez años de su nacimiento. Las circunstancias lo exigen y ahí aquí algunas ideas.



# U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Derecho electoral mexicano  
Perspectivas para una reforma

David Cienfuegos Salgado  
Alfredo Islas Colín  
*coordinadores*

U A N L



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





Primera Edición: México, 2006  
 Universidad Autónoma de Nuevo León.  
 ISBN 970-94095-9-X

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

D.R. © 2006, David Cienfuegos Salgado y Alfredo Islas Colín  
 davidcienfuegos@hotmail.com  
 islas40@hotmail.com

D.R. © 2006, Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

Impreso en México/Printed in Mexico

Reservados todos los derechos. El contenido de este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse por medio alguno sin el permiso previo, por escrito, de los editores y escritores.

## Índice

Introducción.....	005
<i>Lic. Javier Garza y Garza</i>	
Prólogo .....	008
<i>Ing. José Antonio Treviño González</i>	
Pluralidad política y cambios institucionales.....	012
<i>César I. Astudillo Reyes</i>	
La izquierda en busca de sí misma .....	051
<i>Miguel Carbonell Sánchez</i>	
A favor de una nueva ley de partidos políticos para su funcionamiento democrático.....	057
<i>Bernardino Esparza Martínez</i>	
Medios de defensa internos de los partidos políticos.....	075
<i>Carlos Ferrer Silva</i>	
El sufragio en México: su naturaleza y funciones .....	085
<i>José Gilberto Garza Grimaldo</i>	
¿Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular federales? .....	095
<i>Armando I. Maitret</i>	
Consideraciones en torno al otorgamiento y control del financiamiento público de los partidos políticos.....	113
<i>Gabriel Mendoza Elvira</i>	
Interpretación jurídica electoral.....	129
<i>Santiago Nieto Castillo</i>	

La conquista del sufragio femenino ..... 159  
*Ma. Elena Orantes López*

Dos constituciones: un presidencialismo ..... 201  
*José Luis Prado Maillard*

Notas sobre el sistema electoral mexicano: el control de la constitucionalidad en materia electora y la designación de los magistrados electorales ..... 227  
*Jorge Sánchez Cordero Grossman*

La evolución de las elecciones en la tradición política mexicana ..... 237  
*Jorge Alberto Sánchez Ortega*

Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia ..... 255  
*Ángel Zarazúa Martínez*

Algunas reflexiones en torno a la transición democrática en México ..... 267  
*Xitlali Gómez Terán*

¿Puede existir democracia sin partidos políticos? ..... 289  
*David Cienfuegos Salgado*

---

Fuentes para el estudio del derecho electoral en México ..... 303  
*Diego Flic-Davos de Sagaun*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral frente a las elecciones del 2006 ..... 323  
*Alfredo Islas Colín*

### Mensaje

## Derecho electoral mexicano: Perspectivas para una reforma

En respuesta al llamado del olifante mágico, armados con la fuerza del buen juicio y de la asimilada academia opinan previa disección de lo que ha sucedido, previo análisis de lo que sucede; nos conducen en el estudio metódico de la razón de los hechos mediante la exposición armónica de las ideas consecuencia de la solidez cultural, consecuencia del conocimiento cierto de los temas que se exponen.

Puntos de vista como los que el lector habrá de encontrar más adelante, nos revelan un futuro promisorio.

Tal vez nunca se alcance el ideal, al fin y al cabo la tarea es de humanos, sin embargo es de reconocer, agradecidamente, el que dentro de lo mucho que se dice existan, como es el caso, voces señalando lo que se considera el cauce correcto para la expresión de la voluntad, coincidiendo de manera unánime en que el único cause válido para vivir dentro de una sociedad que se estime a sí misma civilizada, es el derecho y en tratándose de escoger quien nos gobierne, la ruta apropiada sólo puede ser el derecho electoral.

Resulta indispensable advertir que se leerá la labor de académicos, quienes caminan con la firmeza de quienes conocen el terreno que pisan.

¿Es conveniente la reforma del derecho electoral? La respuesta debe de considerar la singularidad del bien jurídico que tutela; la relativa novedad en su ámbito de vigencia; nuestra idiosincrasia distintiva y no menos importante el hecho de que en la labor humana todo se puede y se debe mejorar en beneficio de la materialización del objetivo.

En la antigüedad, los generales acostumbraban formar sus ejércitos en cuadro, de esa manera tal que además de poder hacer frente por los cuatro lados, estaban dispuestos lo mismo a la marcha que al combate, ese antiguo modelo de hacer la guerra reconoce la necesidad del estar preparado siempre para el avance indispensable en la paz.

Hoy, la salvaguarda de la expresión de la voluntad de elegir no solamente admite reformas, sino que las requiere de la misma manera que todo el sistema jurídico que nos permite interactuar, dados los constantes cambios que afectan el como se conduce la sociedad.

No es admisible hogaño, elegir basados en las confusas señales del oráculo, interpretadas por los pocos y entendidas por los menos, resultan menester la cuidadosa lectura del contenido del bien intencionado esfuerzo plasmado en el texto que me honro en prologar.

Los órganos legislativos y los competentes en materia electoral, se nutren del esfuerzo serio contenido en las páginas siguientes, por los puntos de vista divergentes o coincidentes habrán de ubicarse debidamente las paralelas que forman el marco jurídico.

La altura del trabajo intelectual no pasará desapercibida. Aquellos que piensan irremediabilmente se convierten en conductores del cambio social.

Lic. Javier Garza y Garza

Magistrado Presidente

Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León

JANIL  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## Prologo

La presente obra colectiva resulta de gran interés para la problemática actual en la que se encuentra la democracia mexicana. Los temas aquí tratados tocan puntos capitales que tienen que ver con el buen desempeño de las instituciones que dan vida a la vida cotidiana de la República. Podemos clasificar los estudios analizados por especialistas en temáticas que van de los sistemas electorales, los partidos políticos, el derecho procesal electoral, la ideología, hasta las relaciones institucionales entre los poderes de la Unión.

El interés particular que despierta la presente obra se debe a la pluralidad de opiniones de los diversos autores, recogidas por dos especialistas reconocidos no solo en el país, sino en el ámbito internacional gracias a su trayectoria académica. La experiencia de todos los participantes enriquece al lector en su análisis y mejor comprensión de la problemática por la que atraviesan las instituciones que nos gobiernan hoy día. No es por casualidad que el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León acoge estos estudios para difundirlos, como lo obliga la buena conciencia democrática, tanto más que la obligación es doble, moral y legal. Que bueno que se cumpla responsablemente este doble compromiso.

Cumpliendo con este doble encargo, el Presidente del TEE del Estado de Nuevo León da difusión a algunas ideas que son propuestas con la finalidad de mejorar la condición de la política nacional, en beneficio de la población. Si bien es cierto que se trata de un ejercicio académico, no es menos cierto que la participación de los autores contribuye en el debate nacional sobre la mejora de la condición democrática de las instituciones constitucionales y legales que rigen la vida política-jurídica en la cual nos encontramos necesariamente inmersos. ¿Cómo poder exigir sin participar en dicho debate?

La constante que encontramos en la lectura de los trabajos es la necesidad de adaptar las instituciones a la nueva realidad en que nos encontramos. Los puntos de vista varía, algunos coinciden; otros no. Es el gran interés. Seguro que el lector encontrara a lo largo de la lectura momentos en los que coincida y en los que difiera de los puntos de vista debidamente fundamentados y razonados.

De esta manera se asiste a la problemática que representa una constitución que no favorece la creación de una mayoría gobernable, pero que respete el pluralismo que tanta dificultad encontró para que se refleje en el seno de las instituciones. También se contribuye al reto que tienen los partidos políticos hoy día en su problemática que se les presenta con la alternancia en el poder y su vida interna; igual es de interés observar como rige el proceso de legitimación de los órganos del poder político la legislación electoral, que mucho tiene que ver con la toma de decisiones. La cuestión ideológica no es ajena a esta obra colectiva, pues se dan puntos de vista interesantes.

¿Qué se ha hecho; que se esta haciendo; que falta por hacer? Son tres interrogantes que son respondidas en el presente trabajo. En fin, no me resta más que desear una muy agradable lectura.

Ing. José Antonio Treviño González  
 Universidad Autónoma de Nuevo León  
 Rector



Prologo

La constante que encontramos en la lectura de los tratados de la...



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

renunciación por el cambio de la posición de la...

Derecho electoral mexicano:  
Perspectivas para una reforma



## Pluralidad política y cambios institucionales

César I. Astudillo Reyes

### I. UN PRIMER ACERCAMIENTO

La transferencia del poder que selló nuestro llamado a las urnas en el año 2000, ha activado de nuevo un largo proceso de discusión colectiva sobre la organización del poder político en México. En el fondo, se trata de ir a la base misma que soporta la organización política y constitucional del Estado con la consecuencia inevitable de replantear los principios y valores de la democracia. La transición en que nos encontramos reclama urgentes ajustes institucionales para que todas las manifestaciones políticas del nuevo episodio —que pretende ser democrático— puedan fluir por los cauces de la ley.

El modelo de transición política mexicano por sus características particulares no puede ser equiparado al de ningún otro régimen político; sin embargo, ello no obsta para tratar de encontrar puntos de confluencia ante manifestaciones análogas que por las formas y las circunstancias en que se propiciaron, se han convertido en referencia obligada al tratar de encontrar el modelo de transición ideal<sup>1</sup>. Nuestra transición se acomodó al modelo gradual,

<sup>1</sup> La transición española es un punto de referencia sobre el particular, por lo cual la bibliografía es vasta y sólo apuntaremos los trabajos que nos parecen más interesantes. Cfr. Cotarelo, Ramón, Compilador, *Transición política y consolidación democrática en España (1975-1986)*, CIS, Madrid, 1992; Aragón Reyes, Manuel, "El Camino hacia la Constitución. La Articulación

conduciéndose por el camino de la reforma electoral<sup>2</sup>, atizada a partir de los setentas y en consecuencia formando parte de los procesos transicionales que Huntington con éxito bautizó como la tercera ola democratizadora<sup>3</sup>. El arranque de esta metamorfosis democrática podría situarse a partir de los años sesentas con el lento caminar de las oposiciones en su intento por penetrar en un terreno vedado y sinuoso como el que representaba la ostentación del poder; sin embargo, podría constituir un error partir de este momento y no considerar el año de 1953 como el punto preciso de partida. En esa fecha, la ola de ajustes políticos que se puso en marcha a nivel mundial a propósito de la culminación de la segunda posguerra llegaba al país con una extensión considerable del derecho al sufragio para incluir a quienes hasta entonces habían sido excluidas de la participación política: las mujeres.<sup>4</sup>

Desde entonces, los cambios institucionales se convirtieron en una constante que estuvo presente a lo largo de tres décadas hasta encontrar su punto más alto y al mismo tiempo el más conflictivo, pero que a final de cuentas, de cara al inicio de un nuevo siglo, posibilitó la sustitución de un régimen cerrado, autoritario y agotado en sus expectativas. Acudimos así al nacimiento de un nuevo or-

Jurídica de la Transición", *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998; Lucas Verdú, Pablo, *La octava Ley Fundamental: Crítica jurídico-política de la Reforma Suárez*, Madrid, Tecnos, 1976, también "La singularidad del proceso constituyente español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 1, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978; Morodo, Raúl, *La Transición Política*, Madrid, Tecnos, 1988; De Esteban, Jorge, *Por la senda constitucional*, Madrid, Ediciones El País, 1987.

<sup>2</sup> El estudio de los modelos de transición política existentes puede verse en el clásico compendio de O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Phillip y Whitehead, Laurence, *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós, 1994. Tomo I para Europa meridional y Tomo II para América; véase también, Santamaría, J., *La transición del autoritarismo a la democracia en el sur de Europa y América Latina*, Madrid, CIS, 1982. Para el debate actual de las transiciones Vid. *Transiciones democráticas en América latina. Reflexiones sobre el debate actual*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José, 1990. Para el caso mexicano Cfr. a Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-III, 1994.

<sup>3</sup> Cfr. Huntington, Samuel, *The Third Wave, Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991. Existe edición en español de Paidós, 1994.

<sup>4</sup> Sobre la extensión del sufragio universal en su contexto histórico véase el ilustrativo trabajo de Dahl, Robert A., *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 101 y ss.

den legitimado por el sufragio popular que en la actualidad atraviesa su fase más incierta. La actuación cotidiana y real de este orden está arrojando los elementos necesarios para construir dos escenarios de llegada: o sea, capaz de arribar mediante él a la anhelada consolidación y concluir finalmente en esa democracia sin adjetivos a que hace referencia Linz<sup>5</sup> o estaremos ante los riesgos de una involución autoritaria.

Afortunadamente en el intercambio no hubo violencia ni ruptura, vamos ni siquiera exabruptos, al contrario, hubo orden y tranquilidad; la alternancia se logró por los conductos institucionales y en el marco de la Ley Fundamental vigente. El primer paso, luego de un azaroso camino se consiguió con éxito.

El segundo paso nos conduce a la concreción de un arreglo político que facilite la vigencia de un renovado entramado normativo que dé pauta a la consolidación de prácticas e instituciones políticas de nuevo cuño en el transcurso del tiempo<sup>6</sup>. La tarea no es sencilla. Lo reciente de las transformaciones y sobre todo la magnitud de sus implicaciones han sumergido a la sociedad en una etapa transitoria de comprensión de la nueva realidad, que poco a poco empieza a ser estudiada y en consecuencia entendida. Hay enseñanzas, de eso no cabe la menor duda, sin embargo, el reacomodo de las capas tectónicas que conforman el proceso del poder políti-

<sup>5</sup> Juan J. Linz en un trabajo denominado "Los problemas de las democracias y la diversidad de las democracias", construye un concepto de democracia que a partir de la década de los noventa no está a debate pues es aceptado generalmente. Para él, la democracia es "un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y de otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente"; Cfr. Del Águila, Rafael, Vallespín, Fernando y otros, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 226

<sup>6</sup> La diferenciación entre los conceptos de arreglos, prácticas e instituciones políticas viene dada por Dahl. Para él, la expresión "arreglos políticos" significa algo provisional que puede darse una vez que un país abandona un gobierno no democrático. A la expresión "prácticas" le atribuye un sentido más habitual y duradero, y a la voz "instituciones" la refiere a algo que se ha asentado después de un largo itinerario, que pasan de una generación a otra. Op. cit. p. 98.

co<sup>7</sup> dificulta cualquier esfuerzo de anticipación de lo que habrá de suceder, pues mientras para algunos actores la prioridad es gobernar, o aprender a hacerlo, para otros la apuesta está en la supervivencia política o como mínimo en su reposicionamiento electoral frente a la sociedad.

Dentro de esta incertidumbre de lo que será, lo que nos corresponde hacer es abonar a la certidumbre de lo que debe o puede ser; para ello hay que estar conscientes del escenario que tenemos ante nosotros. La integración monocolor de los órganos de representación, donde un solo partido podía decidir el destino de las decisiones políticas ha sido desechada definitivamente; ahora, esas mismas decisiones tienen que ser discutidas, negociadas y consensadas por todos los actores políticos dentro de una coyuntura singular que ha evidenciado la radicalización de posiciones y el uso intransigente de las porciones de representación que cada fuerza ostenta en los órganos deliberativos; todo ello, consecuencia lógica de las oscilaciones en la lucha por el poder.

La configuración política actual muestra un panorama más democrático al incorporar órganos de poder divididos de origen por su misma integración pluripartidista. Lo saludable de este acontecimiento puede ser ensombrecido si en lugar de dar paso a la consolidación de una cohabitación política seria y responsable se apuesta a la negación sistemática al cambio y a la transformación democrática. Los actores políticos, en este contexto, jugarán un papel de primer orden al tener en sus manos la construcción de acuerdos en lo fundamental que conlleven a la creación de un sistema de reglas acordes al momento que se vive y en concordancia con el entorno que se quiere potenciar para el futuro.

Este trabajo tiene precisamente esa doble finalidad, por un lado demostrar que ante la incertidumbre en que nos mantiene el advenimiento del pluralismo es prudente continuar en una re-

<sup>7</sup> El concepto proceso del poder político aglutina las características dinamizadoras que dan vida y movimiento a las estructuras formales y estáticas representadas por los ordenamientos fundamentales. Hablamos por supuesto de los mecanismos por medio de los cuales se accede, ejerce, conserva y pierde el poder político. Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Editorial Ariel, Barcelona, 1986, p. 28.

flexión colectiva acerca de lo que se necesita para transitar con certidumbre a un nuevo *status* político y, por otro lado, discutir cuáles son los cambios institucionales que pueden auspiciar con mayor facilidad una actitud de cooperación política responsable, basada en el equilibrio electoral que supone el panorama actual y del que aquí se dará cuenta.

## II. LOS FACTORES DE LA APERTURA

La apertura del régimen político mexicano se enlaza directamente con el agotamiento de sus estructuras legitimadoras. Los dos elementos que se cohesionaron para dar paso al paradigma de los sistemas de partido "hegemónico-pragmáticos"<sup>8</sup> en la expresión de Sartori, habían llegado a una circunstancia precisa que los orillaba a reformarse o a sufrir las consecuencias de un eventual desbordamiento social.

El primero de ellos apareció en el mismo diseño de la Constitución de 1917 al incorporar el sistema electoral de mayoría<sup>9</sup> a la integración de los órganos de representación política, dentro de un estado de agitación social no propicio para ello. El segundo elemento apareció 12 años después, cuando Plutarco Elías Calles coronó sus esfuerzos por aglutinar en un solo partido a los elementos revolucionarios creando una estructura de dominación única para contar con los controles políticos propios de una organización vertical de poder. La hegemonía del partido subyace en la propia legitimación ideológica con la que fue concebido. Desde los documentos de fundación del Partido Nacional Revolucionario se advirtió la

<sup>8</sup> Sobre la clasificación de los sistemas de partidos y la ubicación conceptual del caso mexicano Cfr. Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza editorial, 2ª edición ampliada, 1997, p. 276

<sup>9</sup> Sobre las características del sistema de mayoría, su influencia en el sistema de partidos y la configuración de la representación política Cfr. Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 34 y *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 11. También el interesante estudio de Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Madrid, CEC, 1995.

idea de que la organización política sería la realizadora de los postulados de la revolución, y que los principales jefes revolucionarios tendrían la gran tarea de culminar la labor comenzada con las armas, ya por las vías institucionales.

Calles fue demasiado hábil para reunir a todos los sectores que participaron en la gesta histórica y para transmitirles la ideología revolucionaria; dado el momento que se vivía esa ideología era la única legítima. Las transformaciones sucesivas en Partido de la Revolución Mexicana en 1938 y Partido Revolucionario Institucional en 1945 siguieron en esa tesitura. José Ramón Cossío sintetiza contundentemente el fenómeno: la revolución se había hecho partido, el partido régimen, el régimen se sometía a la Constitución (por ser la expresión de la lucha que dio origen al partido), y el sometimiento del régimen a la Constitución era la recreación cotidiana de la revolución misma.<sup>10</sup>

La amalgama de los dos elementos, sistema electoral de mayoría-confederación de partidos se compactó de tal manera al compás de la evolución, que constituyó una superestructura de bases ideológicas hiper-sólidas que no tuvo la menor complicación para ubicarse como el centro político más atractivo y por ende, bajo un control absoluto, dispuso de la capacidad para acaparar prácticamente todos los espacios de representación política, desde la Presidencia de la República, pasando por el Senado, la Cámara de Diputados, las gubernaturas, los Congresos locales y los ayuntamientos. Una vez teniendo las mayorías necesarias dentro de los órganos de producción de las leyes, el régimen político se allegó la llave para ajustar con entera libertad el marco jurídico regulador de la competencia política<sup>11</sup>. Para equilibrar hegemonía con legitimidad y no caer

<sup>10</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Doctrina Constitucional y régimen autoritario*, México, Fontamara, 1998, p. 36

<sup>11</sup> Como elementos adicionales, hay que destacar que el monopolio del poder político dio pauta para que el propio régimen controlara la organización electoral desde la Secretaría de Gobernación; igualmente, la nula existencia de mecanismos de control de la legalidad y constitucionalidad de los comicios dejaban en manos de los Colegios electorales de las cámaras —de monopolio prisa— la resolución de los conflictos suscitados. Sobre el particular véase "El proceso electoral de 2000", en Cárdenas, Jaime, García Campos, Alan y Nieto

en la tipología de partido de Estado optó por permitir una dosis moderada de oposición bajo la garantía de que su supremacía permaneciera incontestable. La única forma de obtener legitimidad en el ejercicio del poder era sometiéndose al juicio de las urnas, aún en condiciones totalmente adversas para los demás partidos.

El factor de la apertura y posterior desmoronamiento del régimen recayó entonces en la reforma electoral.<sup>12</sup> El ambiguo proceso de evolución del entramado normativo iniciaría en 1953 apostándose en 1996. En este periodo se registran 9 cirugías mayores a la Constitución y otras tantas a las leyes secundarias para ir abriendo los cauces a la competencia equilibrada entre partidos. El proceso de apertura o liberalización no fue, sin embargo, gratuito, ni puede ser entendido como una concesión graciosa de la élite gobernante. Fue consecuencia de una serie de factores que unidos apuntalaron la revisión de las reglas del juego político; desde este punto de vista, la reforma electoral se concibió como un factor entre factores. Factores disímolos, pero al fin y al cabo determinantes por su impacto directo a la erosión de la legitimidad del régimen.

El conflicto obrero-ferrocarrilero de finales de los cincuentas, la aparición de insurgencias sindicales y las amenazas del PAN de no participar en las siguientes contiendas electorales, después de las irregularidades de las elecciones federales y locales de 1958 y 1959 fueron algunas de las causas que motivaron el primer ajuste a la regulación electoral en el sexenio de Adolfo López Mateos<sup>13</sup>. La incapacidad de la oposición para luchar en un escenario de com-

Castillo, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM-IJ, 2000, p. 148 y ss.

<sup>12</sup> La reforma fue el conducto para abrir los cauces de la transformación política pero no constituyen la totalidad del cambio democrático en México. Sobre ello Cfr. Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000, p. 29 y ss.

<sup>13</sup> Cfr. López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de documentación política, A.C., 1979, p. 68, y De Andrea Sánchez, Francisco J., "Evolución de las instituciones electorales mexicanas: Época contemporánea", *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 97.

pleto desequilibrio dio lugar al incremento de su representatividad en 1972.

Las causales de la "reforma política" de 1977 son igualmente diversas; inician con el malestar causado por la sobre-representación del PRI en los órganos legislativos, producto por supuesto de un sistema electoral hecho a la medida; continúa con la marginación político-electoral de organizaciones políticas representantes de la izquierda y con la aparición de insurgencias sindicales;<sup>14</sup> se agrava con las reminiscencias del movimiento estudiantil de 1968 y con el fortalecimiento de la guerrilla rural y urbana;<sup>15</sup> y finalmente se desborda con un elemento de contundencia: la crisis económica de 1976.

Para el rediseño institucional de 1986 fue determinante la crisis económica de 1982,<sup>16</sup> además del conflicto poselectoral derivado de las irregularidades en las elecciones locales de 1983 y federales de 1985 que provocó que ciertos sectores de la izquierda, junto al PAN, encabezaran una alianza coyuntural "por la defensa del voto".<sup>17</sup> Las crecientes inconformidades de los partidos respecto de la normatividad electoral jugaron un papel trascendental.

La ilegitimidad provocada por las fraudulentas elecciones presidenciales de 1988 así como la pérdida de la mayoría calificada del PRI en la Cámara de Diputados constituyeron los motivos que llevaron a Carlos Salinas a pactar con el PAN una nueva reforma electoral, a cambio de que ambos partidos impulsasen las adecuaciones constitucionales que su programa político motivaba.

Para 1993 las cosas fueron diferentes. No se trataba plenamente de circunstancias económicas o sociales, se trataba de una cuestión eminentemente política. La situación del país marchaba bien y

<sup>14</sup> Cárdenas Gracia, *La reforma*, Op. cit. p. 95.

<sup>15</sup> Cfr. Barquín, Manuel, "La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La constitución mexicana 70 años después*, Tomo VI, México, UNAM-IJ, 1988, p. 334 y ss.

<sup>16</sup> Cfr. Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 131.

<sup>17</sup> Cfr. Gómez Tagle, Silvia, *La frágil democracia mexicana: partidos políticos y elecciones*, México, GV editores, 1993, p. 43.

los programas sociales implementados por el gobierno federal estaban en pleno auge. El proceso de reestructuración económica había avanzado liberando la economía, pero tenía serios rezagos en lo referente a la reforma política; ello repercutía a la vez en la consolidación de la reforma económica. Al reconocimiento de las políticas del Presidente había que sumarle la legitimidad de las fuerzas opositoras.

No estaba contemplado otro ajuste al entramado normativo de cara a las elecciones de 1994. Fue el levantamiento armado de Chiapas y los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, José Francisco Ruiz Massieu y del Cardenal Posadas Ocampo los que estremecieron la conciencia nacional y cambiaron el sistema de relaciones políticas en la proximidad del llamado a las urnas. Había entonces la necesidad de generar un nuevo acuerdo cuando los actos preparatorios de la elección ya estaban en marcha.<sup>18</sup>

A la llamada "reforma definitiva" precedió el normal descontento de la oposición con las reglas electorales. En el dictamen emitido por los consejeros ciudadanos del IFE, Santiago Creel, Miguel Ángel Granados Chapa, José Agustín Ortiz Pinchetti, Ricardo Pozas y José Woldemberg se reconocieron los avances obtenidos, pero se dejó constancia que el sistema electoral adolecía de graves y evidentes deformaciones. Igualmente, los informes de los observadores electorales patentizaron la iniquidad de los medios de comunicación, la compra y coacción del voto a favor del PRI, la falta de papelería electoral y tinta indeleble, los cambios de casillas electorales y sobre todo, la ineficacia de la fiscalía especial para delitos electorales.<sup>19</sup> El elemento que amalgamó estos "ingredientes" fue la debacle económica de diciembre de 1994.

La conjunción de situaciones políticas, sociales y económicas escenificadas en momentos históricos determinados de nuestra Nación, no tanto en forma armónica pero si constante, representó

<sup>18</sup> Cfr. Alcocer, Jorge, *Elecciones, diálogo y reforma, México, 1994/1*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995.

<sup>19</sup> Cfr. Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Compilador, Elecciones a debate, 1994. Testimonio y juicio de los observadores. Los resultados finales*, México, Editorial Diana, 1994.

el detonador que incentivó nuestra evolución hacia nuevos estadios democráticos. El único elemento ajeno que sin interrupción estuvo presente para coadyuvar desde fuera fue la presión de organismos no gubernamentales y de Estados del concierto internacional que condicionaron una cooperación más estrecha a cambio de que el país gozara de una estabilidad política y social que motivase la inversión de capitales.

### III. PRIMERO LA CÁMARA, FINALMENTE LA PRESIDENCIA

Reconocer el pluralismo político en México ha sido una cuestión particularmente difícil. El camino de la apertura ha sido gradual, lleno de incertidumbre y en ocasiones de retrocesos. El proceso de liberalización inició en 1953 y está llegando a su fase democratizadora en el momento actual, de cambios verdaderamente profundos.<sup>20</sup>

El portal de la pluralidad en los órganos representativos, ya con la extensión y universalización del sufragio, arranca en la Cámara de Diputados, sigue en los ayuntamientos, continúa en los Congresos locales, trasciende al Senado, arriba a las gubernaturas y finalmente concluye en la Presidencia de la República, considerada la piedra angular de nuestro sistema constitucional. He aquí algunos datos sobre el proceso de pluralización de cada uno de estos órganos.<sup>21</sup>

*La Cámara de Diputados.* Por ser el primer espacio que abrió las puertas a la heterogeneidad política, bien podemos considerar a este órgano de la representación popular como el espacio donde se encendió la chispa del cambio democrático en México. Es el pedestal desde donde se han visto con mayor claridad los cambios en las

<sup>20</sup> Para comprender los elementos que comprenden las fases de liberalización y democratización en las transiciones políticas véase el citado estudio de O'Donnell, *et al.*

<sup>21</sup> Los datos que se exponen en el apartado relativo a la Cámara de Diputados son, como se verá, más exhaustivos que los demás. Ello obedece a que la mayoría de los cambios operados en los órganos deliberativos y ejecutivos tanto locales como federales siguen el impulso de la apertura generada en ella.

esferas del poder y el lento pero continuo desarrollo de la vida político-electoral.

Los elementos narrados al principio de este trabajo —sistema electoral y partido hegemónico— produjeron una situación desoladora en el escenario político que se agudizó durante la década de los cincuentas. Si echamos un vistazo al reparto del poder dentro de la cámara veremos que de 1955 a 1964 la oposición obtuvo solamente 20 curules de un total de 483 que estuvieron en juego. Era prudente —y necesario para el régimen— corregir el sistema para abrir un territorio infranqueable; por tanto, en 1963 se reformó y adicionó el artículo 54 de la Constitución para dar cabida a los diputados de partido. Con esta primera operación, los partidos políticos que superaran la barrera legal del 2.5% de la votación total en el país asegurarían 5 escaños en la cámara pudiendo aumentar una posición más por cada medio por ciento adicional, pero sin exceder de 20 diputados por cada uno.<sup>22</sup> Si un partido lograba obtener veinte o más lugares por la vía mayoritaria, no se beneficiaría de la fórmula.

De entrada la fórmula rindió buenos frutos. Las elecciones federales subsecuentes de 1964, 1967 y 1970 sirvieron para valorar la efectividad de los cambios. Hubo un incremento importante pero a la vez intrascendente; en cada ejercicio democrático la oposición representada por el PAN, PPS y PARM obtuvo conjuntamente 35 curules de un global de 210, 212 y 213 disputadas en cada una. De hecho el PPS y el PARM fueron incapaces de superar el umbral de votación requerido y aún así se les concedió representación política bajo el argumento de aplicar el espíritu en lugar del correcto sentido de la norma, representando una flagrante violación a la Ley Fundamental. La situación conminó un reajuste en 1972, disminuyéndose la barrera legal a 1.5% y aumentándose el nivel de representatividad hasta 25 diputados, que de todas formas vino a sub-

<sup>22</sup> Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, VI, México, UNAM, 1979, p. 43.

representar al PAN y a sobre-representar a los partidos satélites o paraestatales<sup>23</sup>.

La reforma política de 1977 dio un giro de ciento ochenta grados al modelo de integración de la cámara. En primer término se modificó el viejo y desgastado principio poblacional para su integración.<sup>24</sup> Quedaron atrás los 196 distritos electorales uninominales existentes a esa fecha y se estipuló que la cámara se compondría de 400 legisladores; 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, con toda la ingeniería que su adopción necesitaba.

Los 100 peldaños de representación proporcional directamente estuvieron reservados a los partidos opositores. El método de asignación excluía del reparto al partido que obtenía más de 60 triunfos por la vía pluralista y lógicamente el PRI era el único capaz de ganarlos. De esta forma el 25% de representatividad garantizada se convirtió en 26% en las elecciones de 1979 al triunfar el PAN en 4 distritos uninominales. Para las elecciones de 1982 las cifras casi no variaron, el PRI obtuvo el 74.75% de los escaños de la cámara y la oposición el 25.25 % divididos entre los partidos PAN, PSUM, PDM, PST y PPS. Las últimas elecciones que se llevaron a cabo bajo el diseño de 1977 y las normas de la LFOPPE fueron las intermedias de 1985; allí, el partido mayoritario tuvo una representatividad de 72.25% mientras que el restante 27.75% pasó a las demás organizaciones políticas. En términos de curules el PRI obtuvo 289, el PAN 9 de mayoría relativa y 41 de representación proporcional, el PARM logró 2 de mayoría y 9 de representación proporcional, el PPS obtuvo 11 de representación proporcional, el PDM 12, el PSUM 12, el PST 12, el PRT 6 y el PMT 6.<sup>25</sup>

La "renovación política" de 1986 replanteó la integración del órgano legislativo para aumentar el número de curules de repre-

<sup>23</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-III, 1995.

<sup>24</sup> Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, México, Editorial Constitucionalista, 1996, p. 203 y ss.

<sup>25</sup> Cfr. De Andrea Sánchez, Francisco J. "Los partidos políticos en la constitución mexicana de 1917", *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana 70 años después*, Tomo VI, México, UNAM-III, 1988, p. 399.

sentación proporcional a 200. Introdujo cambios a la geografía electoral, a las fórmulas para convertir votos en escaños y garantizó la hegemonía del partido en el poder con la nada celebre *cláusula de gobernabilidad* a cambio de incrementar el porcentaje de representatividad opositor a 30%, equivalente a 150 peldaños. La nueva normatividad electoral cobró vida por única ocasión en las elecciones de 1988. Los resultados modificaron drásticamente el régimen de relaciones políticas existentes hasta entonces.<sup>26</sup> El PRI obtuvo solamente 260 escaños lo que le valió perder la mayoría calificada dentro de esa institución; al conjunto de la oposición le correspondieron 240 escaños equivalentes al 48% del total de la Cámara de Diputados repartidos entre el PAN, PFCRN, PPS, PARM y PMS.

Para 1990 el PRI y el PAN impulsaron nuevas reglas para el desarrollo del juego político.<sup>27</sup> Para dar certeza a los comicios se creó el Instituto Federal Electoral como la instancia encargada de organizar las elecciones;<sup>28</sup> se instituyó también una instancia jurisdiccional para revisar la legalidad de los actos de las autoridades electorales; en materia de sistema electoral se rediseñó el procedimiento de asignación del principio de proporcionalidad al tiempo de reforzar la *cláusula de gobernabilidad*. Para los comicios intermedios nuevamente los factores políticos mediáticos matizaron los resultados, de tal suerte que la hasta entonces exitosa labor del Presidente de la República apuntaló las preferencias hacia el PRI que obtuvo 320 curules y dejó a la oposición en 180 repartidas entre el PAN, PPS, PRD, PFCRN y el PARM.

Para septiembre de 1993 se modificaron 7 artículos constitucionales, entre ellos otra vez el 54 para determinar nuevas bases de

<sup>26</sup> Cfr. Woldenberg Karakowsky, José, "México: La mecánica de su cambio democrático", *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Gonzalo Moctezuma Barragán, Coordinador, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1999, pp. 27-34.

<sup>27</sup> Cfr. Núñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

<sup>28</sup> Un estudio sobre la autonomía del IFE en el contexto de los órganos electorales que existen en Latinoamérica es el de Cárdenas Gracia, Jaime, "La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada", en Cárdenas, Jaime, García Campos, Alan y Nieto Castillo, Santiago, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM-III, 2000, p. 19 y ss.

asignación de los 200 escaños de representación proporcional. Destacan como cambios afortunados la supresión de la *cláusula de gobernabilidad* y la ampliación de la representatividad de los partidos distintos al PRI, oscilando entre el 37 y el 40% de la cámara, esto es, entre 185 y 200 curules. Nuevamente se llevó a cabo un ejercicio de reingeniería para darle forma a la nada fácil tarea de distribuir los escaños de representación proporcional.

A unos meses de la convocatoria a elecciones de 1994 se concibió una nueva reforma que vino a complementar a la anterior. La constitucional publicada el 19 de abril y la legal del 18 de mayo tuvieron por objeto modificar la estructura integral de las autoridades electorales y eficientar todas las fases de la etapa preparatoria de la elección. Se buscaba, sin duda, arribar a comicios creíbles y transparentes pero sobre todo pacíficos. Los resultados ampliaron la representatividad opositora que detentó el 40% de curules en la cámara. Por consiguiente, el PRI ganó 300 peldaños. El avance fue generoso pero subsistía todavía la incapacidad del PAN y el PRD para luchar cuerpo a cuerpo con el PRI en la vía pluralista.

La llamada "reforma definitiva" alcanzó vigencia a partir de agosto de 1996.<sup>29</sup> Sobresale por su trascendencia la renovada naturaleza jurídica del Instituto Federal Electoral así como la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, ambos para dar certeza a los procedimientos democráticos. Se modificó el régimen jurídico de los partidos y las condiciones de la competencia electoral y nuevamente se reconsideró la integración de los órganos de representación nacional. Se elevó el umbral de votación al 2% y se asentó un candado para que ningún partido pudiese tener más de 300 escaños por ambos principios de representación, garantizando el 40% de los peldaños a partidos diferentes al gobernante. Se estableció un tope máximo de sobre-representación de ocho puntos porcentuales y se implantó el método "Hare" de

<sup>29</sup> Una descripción completa de la reforma de 1996 puede encontrarse en Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.



cociente natural y resto mayor para distribuir las curules de proporcionalidad.<sup>30</sup>

Con este marco electoral recientemente remozado se realizaron nuestros dos últimos ejercicios democráticos. Los resultados de 1997 atestaron un duro golpe para el PRI pues luego de perder la mayoría calificada en 1988 ahora dejaba de ostentar la mayoría absoluta. El pluralismo y la competitividad produjeron un declive en los apoyos electorales del partido gobernante lo que se tradujo en la obtención de únicamente 165 curules de mayoría y 74 de representación proporcional. En sentido inverso, el PAN y el PRD capitalizaron esa debacle obteniendo 64 y 70 escaños de mayoría y 55 y 57 de proporcionalidad respectivamente. El PVEM obtuvo 8 peldaños y el PT 7. La integración actual de la cámara luego de los comicios del 2 de julio, profundamente influenciados por las personalidades de los contendientes presidenciales e imbuidos por el sentimiento de renovación, ya hacia la izquierda ya hacia la derecha, ha dejado integrado un órgano verdaderamente plural. Nadie tiene la mayoría absoluta; más bien hay un conjunto de porciones representativas importantes. El PAN cuenta con 206 diputados, el PRI con 211, el PRD con 50, el PVEM con 17, el PT con 7, el PSN tiene 3, el PAS 2 y Convergencia por la Democracia cuenta con 4. Sin duda el objetivo se ha cumplido; el mosaico electoral está completamente diversificado.

**Los ayuntamientos.** Los cambios políticos más intensos se han producido al interior de la Cámara de Diputados; de ahí la trascendencia y complejidad de su estudio. A la par de las reformas electorales, el sistema de relaciones políticas en el ámbito municipal fue transformándose paulatinamente y dejó de ser rígido y cerrado muy temprano en comparación con los tiempos de la apertura del régimen político. El avance de la oposición en los municipios era coyuntural, a veces se aceleraba y a veces parecía detenerse. Lo cierto es que el ritmo de los partidos a nivel nacional en ocasiones no emparentaba con el que se seguía a nivel regional. En este contexto, la primera victoria municipal para un partido opositor la

<sup>30</sup> Sobre la fórmula Hare, consúltese a Nohlen, *Sistemas...* Op. cit., p. 67 y ss.

obtiene el PAN en 1946 en Quiroga, Michoacán. Ahí comienza un largo periodo de victorias que no sólo debían obtenerse por la vía de las urnas sino que también necesitaban ser reconocidas por el grupo político predominante.

Entre 1946 y 1977 el PAN obtiene y se le reconocen 42 victorias municipales destacando sus primeras dos capitales en 1967: Hermosillo, Sonora y Mérida, Yucatán; además, empieza a ganar simpatías en localidades urbanas de clase media, preferentemente del norte del país. Entre la reforma política de 1977 y la subsiguiente de 1986 el PAN se fortalece al triunfar en varios municipios de esa misma zona entre los que destacan los de Coahuila, Durango, San Luis Potosí, Sonora, Chihuahua, Michoacán, Guanajuato y Baja California; municipios todos, con índices de población medios y elevados. Para la izquierda el camino fue más sinuoso ya que aún cuando se le reconocieron importantes triunfos a la evolución del PCM-PSUM-PMS, éstos se concentraron en municipios de no más de 12 mil habitantes.<sup>31</sup>

Dentro de los cabildos municipales se dio también un avance sustancial al introducir desde 1977 el principio de representación proporcional para potenciar su pluralización. En el sexenio de Miguel de la Madrid se introduce un giro al artículo 115 constitucional para dejar inamovible el principio de RP y fomentar desde entonces la cohabitación política dentro de la célula básica de nuestra organización política. La composición monocolor cedió el paso a la heterogeneidad política a partir de 1988 y se desarrolló abruptamente en dos fases claramente determinadas por los mandatos sexenales. El aceleramiento inició en 1988, consolidándose principalmente dentro del periodo 1994-2000; en ese cambio de intensidad jugaron un papel toral las prescripciones que la Constitución refirió a las entidades federativas a través del artículo 116 para garantizar la celebración de elecciones democráticas.

En estos dos periodos fructificó el avance opositor, con énfasis para los partidos más representativos de las alas de la izquierda y

<sup>31</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, *El poder compartido, Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 82.

la derecha. La efervescencia del movimiento encabezado por Cárdenas rindió buenos frutos para el PRD al hacerse de sus primeras victorias dentro de un ambiente de clara confrontación con el Presidente Salinas. El PAN secundó esta evolución situándose como primera opción en ciudades importantes del norte del país. Ya en el mandato del Presidente Zedillo cesó el acoso sistemático al PRD y se brindaron a todos los partidos las garantías mínimas para su desenvolvimiento político en la totalidad de las esferas del poder. En este espacio de tiempo los triunfos son más evidentes y significativos; destacan los obtenidos por el PAN en las ciudades con más altos índices de población, y en una buena cantidad de capitales de Estado. Guadalajara, Jalisco, Monterrey, Nuevo León, León, Guanajuato, Ciudad Juárez, Chihuahua, Tijuana, Baja California, Zapopan, Jalisco, Mexicali, Baja California, Mérida, Yucatán, Guadalupe, Nuevo León, San Nicolás de los Garza, Nuevo León, Tlaquepaque, Jalisco y Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, son ejemplos ilustrativos. Al cerrar el año 96 el blanquiazul era autoridad municipal en 248 municipios, incluyendo 15 de los 20 más poblados del país, lo que se traduce en que el 36 % de los mexicanos era ya gobernado por una autoridad panista.<sup>32</sup>

Sin la espectacularidad de los triunfos del PAN, el PRD fue avanzando a nivel regional y municipal al colocar a sus candidatos en puestos claves de la representación política, aumentando sus victorias en varios ayuntamientos municipales, sobre todo en las zonas donde tenía mayor respaldo como Michoacán, Guerrero, Tabasco, Campeche, Chiapas, Oaxaca y Veracruz. Para 1996 el PRD gobernaba en 120 municipios de toda la República, sin descuidar, por otro lado, su fortalecimiento en los estados del norte de la República.

Es en la proximidad del inicio de la nueva década y siglo cuando el equilibrio se ha posicionado gracias al fortalecimiento del sistema de partidos y a su correlativo grado de competitividad.

<sup>32</sup> Cfr. Favela, Alejandro y Calvillo, Miriam, "Elecciones locales de 1997: Resultados y tendencias", Cansino, César, Coordinador, *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998, p. 133 y ss.

El escenario nos muestra un descenso en los apoyos electorales del PRI y consecuentemente un ascenso para el PAN y el PRD. Por otro lado el blanquiazul ha demostrado tener una clientela electoral firme, de tal suerte que ha reiterado sus victorias en ciudades tan importantes como Monterrey, León, Ciudad Juárez, Tijuana, Zapopan, Mexicali, Mérida, San Luis Potosí, Aguascalientes, Hermosillo, San Nicolás de los Garza y Tuxtla Gutiérrez. De lado del PRD el avance también ha sido significativo. Su penetración esta ubicada en Estados donde ha tenido influencia permanente desde 1989. Sobresalen las victorias en las ciudades capitales de Morelia, Campeche, Colima, Xalapa, Zacatecas y la Paz.

Lo verdaderamente revelador de toda esta valoración es que hasta finales de 1999 tanto el PAN como el PRD gobernaban en alrededor de seiscientos municipios de los 2,441 existentes en la República. Dentro de ellos, el primero gobernaba a poco más de veintisiete millones de mexicanos y el segundo a aproximadamente diecinueve millones y medio, que en suma configuraban alrededor de la mitad de la población de México, de acuerdo al censo del INEGI de 1995.<sup>33</sup>

Durante los años 2000 y 2001, veintiséis entidades federativas incluyendo el Distrito Federal celebraron comicios para renovar 1816 ayuntamientos y 16 delegaciones.<sup>34</sup> Los datos actualizados que se tienen a la fecha, correspondientes a los comicios del año 2000, demuestran que de los 669 ayuntamientos que se renovaron, 170 fueron ganados por el PAN, 392 por el PRI y 71 por el PRD. Los 36 restantes se distribuyeron entre otros partidos. Las delegaciones del Distrito Federal se repartieron entre las alianzas por el Cambio y por México, 5 y 11 respectivamente.<sup>35</sup> Los 1147 ayuntamientos

<sup>33</sup> Esta información, actualizada hasta noviembre de 1999, fue obtenida de la página de Internet de la Asociación de Municipios de México A.C. Véase [www.ammac.org.mx](http://www.ammac.org.mx)

<sup>34</sup> No se contabilizan los 418 ayuntamientos de Oaxaca que se eligen bajo los métodos tradicionales de las comunidades indígenas.

<sup>35</sup> Elecciones celebradas en el año 2000. Campeche, ayuntamientos 11, PAN 1, PRI 10; Colima, ayuntamientos 10, PAN 4, PRI 6; Distrito Federal, delegaciones 16, Alianza por el Cambio 5, Alianza por México 11; Guanajuato, ayuntamientos 46, PAN 28, PRI 14, PRD 1; Estado de México, ayuntamientos 122, PAN, 30, PRI 68, PRD 22; Morelos, ayuntamientos 33, PAN 8, PRI 16, PRD 7; Nuevo León, ayuntamientos 51, PAN 15, PRI 35, PRD 1; Querétaro, ayunta-

restantes se eligieron este año y no contamos con los datos estadísticos para enriquecer este apartado.<sup>36</sup> Lo cierto es que con excepción de Guerrero, Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo<sup>37</sup> todas las entidades sufrieron modificaciones en la composición política de sus ayuntamientos en beneficio de la pluralidad política y en perjuicio de la confusión conceptual entre los ahora gobiernos y las consecuentes oposiciones.

**Los Congresos locales.** La apertura de los órganos legislativos estatales se produjo gracias a la reforma política de 1977. El motivo de su instrumentación fue la preocupante situación que se presentaba en ellos, ya que sin excepción, todos los diputados pertenecían al mismo partido político, al PRI por supuesto. La puerta de entrada a la oposición fue contemplada en el artículo 115 de la Constitución donde se estipuló que las legislaciones electorales de las entidades debían introducir sistemas electorales mixtos configurados por el principio de mayoría y el de representación proporcional. Se echó mano otra vez de la fórmula "proporcional" para permitir el acceso de un sinnúmero de fuerzas políticas a las instancias de decisión. La cirugía electoral fue precedida de un importante esfuerzo de las propias legislaturas por pluralizarse; si bien en 1977 se adoptó el criterio de proporcionalidad, desde los inicios de esa misma década los Congresos introdujeron en sus legislaciones el principio

mientos 18, PAN 5, PRI 13; San Luis Potosí, ayuntamientos 58, PAN 18, PRI 34, PRD 2; Sonora, ayuntamientos 72, PAN 15, PRI 45, PRD 9; Veracruz, ayuntamientos 210, PAN 43, PRI 116, PRD 29; Coahuila, ayuntamientos 38, PAN 3, PRI 35.

<sup>36</sup> Elecciones celebradas en el año 2001. Aguascalientes, ayuntamientos 11, PAN 1, PRI 9, PRD 1, PT 2; Baja California Norte, ayuntamientos 5; Chiapas, ayuntamientos 118, PAN 12, PRI 72, PRD 20; Chihuahua, ayuntamientos 67; Durango, ayuntamientos 39; Michoacán, ayuntamientos 113; Oaxaca, ayuntamientos por elección constitucional 152, por el método tradicional 418; Puebla, ayuntamientos 217; Sinaloa, ayuntamientos 18; Tamaulipas, ayuntamientos 43; Tlaxcala, ayuntamientos 43; Zacatecas, ayuntamientos 57; Yucatán, ayuntamientos 106; Tabasco, ayuntamientos 17; Jalisco, ayuntamientos 124, PAN 50, PRI 64, PRD 6.

<sup>37</sup> Elecciones celebradas en el año 1999. Guerrero, ayuntamientos 76, PAN 1, PRI 61, PRD 14; Baja California Sur, ayuntamientos 5, PAN 1, PRI 1, PRD 3; Hidalgo, ayuntamientos 84, PAN 9, PRI 65, PRD 7; Nayarit, ayuntamientos 20, composición ¿?, Quintana Roo, ayuntamientos 8, PRI 8. Información obtenida de las páginas de Internet [www.deceyec.ife.org.mx](http://www.deceyec.ife.org.mx) y [www.cidac.org.mx](http://www.cidac.org.mx)

de diputados de partido bajo los candados necesarios para que el partido en el poder no sufriese sobresalto alguno.<sup>38</sup>

En los albores de los años ochentas se empiezan a observar los primeros vientos de cambio. El avance fue efímero porque la proporcionalidad era desvirtuada por el número tan reducido de escaños que se repartían. La explosión demográfica y el hecho de que en 1977 las instancias legislativas se integraran con un número fijo de curules vino a coadyuvar con la oposición; el incremento de la población condujo a la redefinición de las áreas geográfico-electorales y como consecuencia a su incremento. De los 369 peldaños que integraban la totalidad de los Congresos locales en 1974 pasaron a ser 767 en 1988 y a partir de este momento —cuando el proceso de transición comienza a acelerarse— se suscitan nuevas circunstancias que elevaron a 1,108 los escaños camerales en 1999.<sup>39</sup> Hoy, incluidos los sesenta y seis representantes de la Asamblea del Distrito Federal existen en todo el país un total de 1125 diputados. Con esta situación más favorable —donde son más los escaños a repartir— la representación proporcional ha tenido un desenvolvimiento más eficiente para aminorar los efectos de sobre-representación del principio pluralista.

Si pudiéramos graficar lo que ha venido ocurriendo en las legislaturas estatales a partir de los dos últimos mandatos presidenciales sería muy fácil apreciar una línea descendente para el PRI, que gradualmente ha visto cómo su capacidad de representación política se debilita, al tiempo de encontrarnos con una línea en sentido contrario que permite ver el aumento de los demás partidos políticos, especialmente del PAN y del PRD, sin dejar de reconocer los logros del PVEM y del PT. Entre 1988 y 1994 la convivencia multipartidista fue apuntalada sin lugar a dudas por la representación proporcional. El aumento de la competitividad podía palpase pero aún no llegaba al extremo de permitir contiendas cerradas y con incertidumbre sobre sus resultados. En el último sexenio las

<sup>38</sup> Fueron los estados de México y de Sinaloa los que introdujeron primeramente la fórmula de los diputados de partido en 1974.

<sup>39</sup> Cfr. Lujambio, *El poder...* Op. cit., p. 54.

condiciones cambiaron; las garantías para la competencia política y el fortalecimiento del sistema de partidos pusieron en tela de duda una hegemonía añeja capitalizada en principio por el PAN y después por el PRD.

Los datos electorales al día de hoy, con excepción de los correspondientes a los comicios de Puebla y Michoacán realizados en noviembre pasado avizoran un panorama alentador para el pluralismo político en los órganos de decisión estatales. En 1999 se renovaron 151 curules correspondientes a Guerrero, Baja California Sur, Hidalgo, Nayarit y Quintana Roo;<sup>40</sup> catorce fueron para el PAN, setenta y nueve para el PRI, treinta y cinco para el PRD y diecinueve se repartieron entre la coalición formada entre PAN, PRD, PT y un partido local en Nayarit.<sup>41</sup> En el año 2000 se renovaron 407 escaños, más los 66 de la Asamblea del Distrito Federal. 161 fueron para el PAN, 179 para el PRI, 43 para el PRD y en la asamblea legislativa la composición PAN-PVEM obtuvo 25 curules, 19 la encabezada por el PRD y 16 para el PRI.<sup>42</sup> En el año 2001 los comicios en quince entidades renovaron 501 escaños legislativos; 125 fueron obtenidos por el PAN, 261 por el PRI y 74 por el PRD.<sup>43</sup>

<sup>40</sup> Elecciones celebradas en el año 1999. Guerrero, diputados 46, PAN 1, PRI 30, PRD 14; Baja California Sur, diputados 21, PAN 4, PRI 5, PRD 12; Hidalgo, diputados 29, PAN 7, PRI 18, PRD 4; Nayarit, diputados 30, PRI 11, Coalición Alianza para el Cambio 19; Quintana Roo, diputados 25, PAN 2, PRI 15, PRD 7.

<sup>41</sup> Se han excluido del estudio los escaños que corresponden a partidos minoritarios precisamente porque la fórmula PAN-PRI-PRD aglutina más del 95% de los escaños en los Congresos locales.

<sup>42</sup> Elecciones celebradas en el año 2000. Campeche, diputados 35, PAN 11, PRI 20, PRD 3; Colima, diputados 25, PAN 8, PRI 13, PRD 3; Distrito Federal, diputados 66, Alianza-PAN 25, PRI 16, Alianza-PRD 19; Guanajuato, diputados 38, PAN 23, PRI 9, PRD 2; Estado de México, diputados 75, PAN 29, PRI 25, PRD 16; Morelos, diputados 30, PAN 15, PRI 12, PRD 3; Nuevo León, diputados 42, PAN 23, PRI 16, PRD 1; Querétaro, diputados 25, PAN 12, PRI 8, PRD 2; San Luis Potosí, diputados 27, PAN 11, PRI 15, PRD 1; Sonora, diputados 33, PAN 13, PRI 16, PRD 4; Veracruz, diputados 45, PAN 12, PRI 26, PRD 4; Coahuila, diputados 32, PAN 4, PRI 19, PRD 4.

<sup>43</sup> Elecciones celebradas en el año 2001. Aguascalientes, diputados 27, PAN 10, PRI 12, PRD 1; Baja California Norte, diputados 25, PAN 12, PRI 10, PRD 2; Chiapas, diputados 40, PAN 5, PRI 24, PRD 6; Chihuahua, diputados 33, PAN 11, PRI 18, PRD 2; Durango, diputados 25, PAN 8, PRI 13, PRD 1; Michoacán, diputados 40, PAN 4, PRI 18, PRD 7 (1998); Oaxaca, diputados 42, PAN 8, PRI 25, PRD 8; Puebla, diputados 39, PAN 8, PRI 26, PRD 3 (1998); Sinaloa, diputados 40, PAN 11, PRI 24, PRD 5; Tamaulipas, diputados 32, PAN 6, PRI 20,

El resultado global de esas cifras indica que de las 1125 curules totales, el PAN podría ostentar alrededor de 340 curules, el PRI alrededor de 540 y el PRD un promedio de 170. No está de más destacar que dentro del formato tripartita, el partido que le ha arrebatado más victorias de mayoría al PRI ha sido el PAN y posteriormente el partido del sol azteca.

El nuevo mosaico pluripartidista ha propiciado dos fenómenos más dentro de los órganos deliberativos. A partir de 1988 comienza progresivamente la disolución de las mayorías calificadas que permiten, entre otras cosas, producir legislación y en algunos casos reformar las constituciones, posibilitando el estrechamiento en los lazos de coordinación y cooperación inter-partidista. El fenómeno se acelera entre 1994 y 1999 donde incluso no son las mayorías calificadas las que se pierden sino las absolutas, dejando dentro de la arena política una situación coyuntural que introduce al ambiente un paisaje de pluralidad en el que ningún partido ostenta la mayoría, y por lo tanto, el desempeño de la actividad política supone grandes ejercicios de negociación en aras del consenso y la gobernabilidad.

*Las gubernaturas.* México se ha caracterizado desde siempre por su heterogeneidad política y social; por tanto, cuesta trabajo entender porque diversidad y pluralidad se mantuvieron alejados en el tiempo sin tener algún punto de confluencia. Desde el inicio del actual régimen político hasta finales de los años ochenta fue coloquialmente imposible que la diversidad social pudiera manifestarse en la alternancia de poder en las entidades federativas. La apertura ya se había conseguido en los municipios pero esta tarea suponía sortear obstáculos de mayor envergadura.

En 1989 el inobjetable triunfo de Ernesto Ruffo en Baja California, la obtención de la mayoría en el Congreso del Estado y de un número importante de municipios tuvo que ser secundado por

PRD 6; Tlaxcala, diputados 32, PAN 3, PRI 17, PRD 8; Zacatecas, diputados 30, PAN 4, PRI 10, PRD 13; Yucatán, diputados 25, PAN 12, PRI 12, PRD 1; Tabasco, diputados 31, PAN 2, PRI 16, PRD 12; Jalisco, diputados 40, PAN 21, PRI 16, PRD 2 Información obtenida de las páginas de Internet [www.deceyec.ife.org.mx](http://www.deceyec.ife.org.mx) y [www.cidac.org/Congresos.htm](http://www.cidac.org/Congresos.htm)

el reconocimiento de Carlos Salinas de Gortari como parte de las negociaciones para impulsar las reformas constitucionales que su gobierno requería.<sup>44</sup> A partir de ese momento y en el marco de renovadas leyes electorales, se desencadenó una vorágine de cambios para permitir que quince gubernaturas pasaran a manos de la oposición. Sin embargo, no todo ha sido miel sobre hojuelas, un caso que demuestra la *praxis política* de esos años es el de Guanajuato en 1991; allí, la inconformidad con el marco jurídico de las elecciones condujo a una operación política que desestimó el triunfo de Ramón Aguirre y acordó un interinato panista entre tanto se negociaba una nueva ley electoral para entonces convocar a elecciones extraordinarias. Es así como Vicente Fox contiene por segunda ocasión y logra salir airoso de la justa democrática, convirtiéndose en el cuarto Gobernador de extracción diferente al PRI, pues en 1992 el PAN había arribado al gobierno de Chihuahua.

La estrategia "de la periferia al centro" adoptada por ese instituto le redituaba buenos dividendos. Su presencia cada vez causaba más simpatías, especialmente en ciudades capitales de clases sociales medias y con altos niveles de población; así lo demuestra su victoria en una entidad tan importante como Jalisco en 1995. Con posterioridad a estos triunfos, alcanzados en situaciones poco propicias por la magnitud de las iniquidades, el panorama adquirió una nueva dimensión al llegar la reforma de 1996 que estatuyó, entre otras cosas, las directrices normativas que se debían observar para los comicios estatales. Los mandatos constitucionales incentivaron una labor legislativa trascendental para brindar certeza y eliminar parte de los desequilibrios, generando como resultado un ambiente más adecuado para la contienda política.

Los ejercicios democráticos de 1997 resultaron muy dolorosos para el PRI; al margen de lo acontecido en otros espacios políticos, perdió en manos del PAN los gobiernos de Querétaro y Nuevo León, en tanto que de manos de Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo otro revés, en una ciudad tan simbólica políticamente hablando como el Distrito Federal. Para 1998 el PAN se impone en Aguasca-

<sup>44</sup> Cfr. Gómez Tagle, Op. cit., p. 147 y ss.

lientes al tiempo que los episodios de una democracia normal, donde los gobiernos se rotan cotidianamente comienzan a ser una realidad. El electorado advierte entonces que no está casado con una ideología única y que la alternancia es un elemento insoslayable en cualquier democracia moderna; la referencia a este fenómeno se observa en la derrota del PAN en Chihuahua y la recuperación de la gubernatura para el PRI.

1998 y 1999 evidenciaron un sistema de competencia elevado, catalizado por la salida de cuadros importantes de las filas del PRI. Adicionalmente, la irrupción de acuerdos emergentes entre los partidos se presenta como una opción viable para echar por tierra la hegemonía del partido gobernante. La finalidad se consigue y el PRD gana en Zacatecas, secundado por la coalición PRD, PT, PVEM en Tlaxcala en 1999, por la coalición PRD, PT en Baja California y por la coalición entre PAN, PRD, PT y un partido local en Nayarit.

El año 2000 fue muy prolífico en materia de elecciones. Estuvimos convocados a las urnas múltiples ocasiones para decidir la integración de los órganos de representación más importantes. El 2 de julio, paralelamente a las elecciones federales se disputó el gobierno de 3 entidades; Morelos y nuevamente Guanajuato fueron para el PAN, mientras que el PRD repitió en el Distrito Federal. La añorada alternancia en la Presidencia de la República extendió algunos de sus efectos a los comicios estatales, ya que en las tres elecciones para elegir gobernador, posteriores a la elección presidencial, sólo una victoria se contabilizó para el PRI, pero el margen se vio tan estrecho y las irregularidades tan evidentes que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación jugaría un papel trascendental para la certeza de esos y los posteriores comicios locales. Finalmente, el 20 de agosto sale victoriosa en Chiapas la coalición entre el PAN, PRD, PT y PVEM.

En lo que va del presente año, las elecciones de Baja California, Jalisco, Yucatán, Tabasco y Michoacán dejaron tres triunfos para el PAN, uno para el PRI y otro más para el PRD en una entidad con amplia tradición cardenista.

Son quince en total las gubernaturas que actualmente pertenecen a un partido político distinto al PRI; son las de Baja California, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Aguascalientes, el Distrito Federal, Zacatecas, Tlaxcala, Baja California Sur, Nayarit, Morelos, Chiapas, Yucatán y Michoacán. Si algo puede avizorarse es que los comicios estatales futuros estarán inmersos dentro de una competitividad ascendente, con el elemento adicional de que el PRI ya no gozará de los apoyos tradicionales del gobierno.

**El Senado.** Dadas sus características, su naturaleza y sus funciones, el Senado de la República fue el último de los cuerpos de representación que se abrió a la heterogeneidad política. Tuvo que ser el arrojado del Frente Democrático Nacional en 1988 el que aportase la llave de entrada de los primeros senadores de oposición a la instancia que desde siempre había permanecido impenetrable. Dos senadores por Michoacán y dos por el Distrito Federal llevaron los primeros aires de pluralidad a ese recinto legislativo.

La reforma constitucional fue, por enésima vez, el hilo conductor del pluralismo. En 1993 se reformó el diseño original de la Constitución que otorgaba dos senadores por entidad al partido que obtuviera más sufragios; en consecuencia, se duplicó el número de integrantes de la cámara y se modificó el sistema electoral para otorgar tres senadores bajo el principio de mayoría relativa mientras que el restante sería asignado a la primera minoría. Las elecciones de 1994 ejercitaron el cambio y arrojaron una composición más plural del Senado. Lógicamente el PRI ganó todos los escaños de mayoría —es decir 96— en tanto los 32 de primera minoría fueron repartidos entre el PAN y el PRD, obteniendo 24 y 8 curules respectivamente.

La reforma de 1996 modificó nuevamente la integración de la cámara. Mediante los nuevos contenidos de la norma, por cada entidad se elegirían dos senadores por el principio de mayoría relativa, uno sería asignado a la primera minoría y se dispuso que los 32 peldaños restantes se asignarían por el principio de representa-

ción proporcional mediante una sola lista nacional<sup>45</sup>. Si bien la disposición causó un profundo debate en cuanto al quebrantamiento o no de la representación paritaria entre estados, lo cierto es que fue el único camino que se les ocurrió a los legisladores para pluralizar la cámara alta.

El diseño probó suerte en los comicios de 1997, ya que desde 1986 el Senado se renovaba por mitad cada tres años. Los resultados confeccionaron un órgano con mayoría absoluta del PRI con 76 senadores, en tanto que al PAN le correspondieron 31, al PRD 15, al PT 1, además de 5 legisladores que decidieron independizarse de los partidos que los postularon. Para el 2 de julio el PRI pierde la mayoría absoluta para retener únicamente la relativa con sesenta escaños; le sigue el PAN con cuarenta y seis, el PRD con quince el PVEM con cinco, el PT con uno y Convergencia por la Democracia igualmente con uno. La competitividad ha llegado para quedarse, prueba de ello es la disputa en la vía uninominal, donde el PRI y el PAN lucharon de poder a poder obteniendo treinta y dos y veintisiete curules respectivamente. El camino parece allanado, pero sin lugar a dudas hay que seguir abonándolo.<sup>46</sup>

**La Presidencia de la República.** El recorrido histórico que pretende sintetizadamente enseñar el camino de apertura de los órganos de poder, culmina en la pieza fundamental sobre la que se erige el sistema político mexicano. Para nadie es desconocido que desde la fundación del régimen priista hasta el 2 de julio del 2000 los rituales electorales se convocaban cada seis años como una forma de legitimar formalmente el acceso al ejercicio de un poder que ya había sido heredado en una clásica operación de familia.<sup>47</sup> Si algo caracterizó a los relevos sexenales fue la certidumbre sobre los resultados; todo mundo sabía, incluso antes de conocer a los can-

<sup>45</sup> Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, "La reforma política de 1996 en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, número 25, México, UNAM-Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1997.

<sup>46</sup> Resultados oficiales del Instituto Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

<sup>47</sup> Sobre las formas específicas de elegir al sucesor presidencial en México es indispensable acudir al magnífico e ilustrador libro de Castañeda, Jorge G., *La Herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Extra Alfaguara, 1999.

didatos, quién sería el triunfador. La nula competitividad, la imbricación partido-gobierno y la debilidad de los demás entes partidistas dejaban al descubierto un entorno en completo desequilibrio que reforzaba una hegemonía inquebrantable.

Las elecciones se convirtieron entonces en procedimientos de entrega-recepción del poder cubiertos bajo el manto de la legitimidad que producía agotar todas las etapas del proceso electoral y el sometimiento al juicio —favorable— de las urnas. En las doce elecciones presidenciales previas a la de julio pasado puede observarse la hegemonía de la evolución del PNR-PRM-PRI. Se detectan sin embargo, algunos bloques que arrojan acontecimientos en los que hay que centrar la atención; por ejemplo, la primera etapa de 1929 a 1958 dio cuenta del endurecimiento del régimen político, matizado por las tres primeras escisiones en la familia revolucionaria.<sup>48</sup> En 1940 Juan Andrew Almazán salió del PRM y fue postulado por el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, obteniendo el 5.73% de los votos. En 1946 Ezequiel Padilla dejó al PRI y es postulado por el Partido Democrático Mexicano logrando un porcentaje de sufragios inusitado: 19.33 %. Para el ritual de 1952 Miguel Henríquez Guzmán es acogido por la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano y consigue igualmente un alto porcentaje de votación en momentos de pleno auge para el régimen: 15.88%.<sup>49</sup>

La segunda etapa queda enmarcada dentro de los comicios de 1964 a 1982; lo curioso de esta etapa es que al momento de producirse el arranque de la liberalización política con la inserción al marco constitucional de los diputados de partido, el partido hegemónico empieza a acuerparse con instituciones supuestamente de oposición que funcionaban más bien como entes paraestatales cuya intrascendente fuerza electoral causó nulos beneficios al PRI pero generó una dinámica de reforzamiento en la maquinaria electoral que elección tras elección pasaba por encima de los partidos diver-

<sup>48</sup> Cfr. Fuentes Díaz, Vicente, *Los partidos políticos en México*, México, Porrúa, 1996, p. 172 y ss.

<sup>49</sup> La etapa histórica comprendida entre 1935-1963 se caracteriza por ser el espacio de tiempo dentro del cual el régimen político adquiere y refuerza sus características clásicas. En otras palabras, es la etapa de consolidación del régimen político. Cfr. Cárdenas, Jaime, "El proceso...", Op. cit, p. 150 y ss.

gentes. Gustavo Díaz Ordaz, Luís Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid acudieron a los comicios bajo la tutela de tres fuerzas partidistas, PRI, PPS y PARM.

Cabe destacar que en 1976 se produjo un punto de inflexión que daría pie a un viraje en el sistema de relaciones políticas de por sí pulverizado. Un solo candidato presidencial fue postulado en la elección constitucional; la mancuerna tripartita motivó que todos los votos fuesen computados a su favor. Por primera vez en la historia del México moderno el régimen no tenía la posibilidad de ocultar una realidad que en aquel momento resultaba evidente para la mayoría de los actores más significativos: la ausencia de competencia entre los partidos y el control absoluto del espacio político por parte del partido hegemónico.<sup>50</sup>

La entrega del poder de Miguel de la Madrid marcó la etapa final que abrió el portal de la alternancia partidista. Dentro de un torbellino de cambios a las reglas de la competencia electoral y sumergidos en una profunda conflictividad de orden político, económico y social se realizaron los comicios que sirvieron de antesala a la caída de la hegemonía priísta.<sup>51</sup> Tuvo que ser una nueva escisión en la familia revolucionaria la que hiciese descender drásticamente los apoyos electorales del partido en el poder. Salinas triunfó con apenas el 50.74% de los votos, mientras que Cárdenas y Clouthier obtuvieron el 31.05% y el 16.81% respectivamente. A la contienda de 1994 se presentaron nueve candidatos presidenciales; la pluralidad empezaba a cobrar fuerza más la competitividad todavía sorteaba barreras infranqueables. Las elecciones se celebraron en medio de una reforma de última hora atizada por la irrup-

<sup>50</sup> Cfr. Cisneros, Isidro H., "Los ciclos de la política en México: del monopolio político a la cohabitación compleja", *La representación política en México*, Carlos Martínez Assad, Coordinador, Volumen II, México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 148 y ss.

<sup>51</sup> Sobre los acontecimientos de esta importante etapa en la vida política de México consúltese Crespo, José Antonio, *Urnas de Pandora; partidos y elecciones en el gobierno de Salinas*, México, Espasa Calpe/ CIDE, 1995; Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y arena, 1991; Gómez Tagle, Silvia, *La transición inconclusa: Treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México, 1997 y Cansino, César, Coordinador, *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., 1998.

ción del movimiento del EZLN en Chiapas. La zozobra y la incertidumbre fueron elementos que nunca se disiparon. Ernesto Zedillo logró duplicar la votación obtenida seis años antes por su predecesor, pero apenas le fueron suficientes para contabilizar el 50.13% de los votos. El PAN logró recuperar el segundo lugar y el PRD pasó a ocupar el tercer sitio dentro de la contienda.

Dentro del último mandato priísta las transformaciones se hacen más profundas y evidentes. La pérdida de poder del PRI se aceleró drásticamente en posiciones claves del entramado político. Las elecciones intermedias de 1997 anunciaban situaciones desfavorables para el futuro; a nivel estatal se perdieron gubernaturas de alto valor político al tiempo de ceder el ejercicio del poder en un sinnúmero de municipios y Congresos locales.

De cara al proceso histórico del 2000, específicamente en julio de 1999 el IFE posibilitó la ampliación del mosaico partidista al otorgar registros para seis nuevos partidos; para entonces los tiempos electorales habían sido rebasados por el contingente fenómeno de las precampañas; los potenciales candidatos realizaban actos de campaña en todos los rincones del país. El mercadeo político, las encuestas electorales y los sondeos de opinión dieron cuenta de una real incertidumbre sobre los resultados de nuestro más reciente ejercicio democrático.

Fue el anuncio del Presidente Zedillo, reconociendo el triunfo de Vicente Fox el que despejó todas las dudas y el escepticismo producido tras 71 años de hegemonía política; finalmente con el paso de los días se comprendió que por primera vez el triunfo presidencial no pertenecía al PRI y en cambio se abrían las expectativas para consolidar el tránsito de México a la democracia. Triunfó Vicente Fox, candidato de la Alianza por el Cambio compuesta por el PAN y el PVEM con el 43.43% de los sufragios.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Los resultados completos de los comicios federales de 2000 se encuentran en la página de Internet del Instituto Federal Electoral, [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

#### IV. EL SISTEMA DE PARTIDOS QUE VIENE

La transformación del sistema de partidos mexicano ha entrado a una dinámica de cambios acelerados. El fortalecimiento gradual y paulatino de los partidos políticos de oposición impulsado en la liberalización política de 1963 y 1977 ha dado grandes saltos a partir de las dos últimas administraciones federales. 1988 fue el escenario del reacomodo de las fuerzas políticas en base a situaciones emergentes. 1994 continuó esos ajustes, ahora por las vías institucionales. 1997 fue el detonante para la consolidación del nuevo esquema de relaciones políticas y el año 2000 fue el beneficiario de todas las consecuencias advenidas de las transformaciones electorales.

La metamorfosis de los partidos no ha sido sólo en términos cuantitativos sino también cualitativos. Después del 2 de julio la tipología del sistema de partidos ya no es la misma que hace años sugirió Sartori; entramos sin duda al proceso de construcción de un renovado sistema de partidos que indubitablemente deberá ocupar el espacio de una clasificación diferente.

Quiénes parten de una observación convencional concluyen que hemos ido transitando de un sistema de partido único, a uno de partido predominante, y más recientemente a uno de pluralismo limitado para concluir, de cara a los comicios del 2000, en uno de pluralismo polarizado.<sup>53</sup> Lo anterior, a la luz de la ciencia política y del derecho deja ciertas dudas, aunque existen elementos para suponer lo contrario. El hecho que desde finales de 1997 la oposición gobierne prácticamente en la mitad del territorio nacional, que el PRI haya perdido la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, que haya cedido el ejercicio del poder en la simbólica capital del país y en más de diez entidades federativas, liberado el control de los órganos de conducción de los procesos electorales da pie a suponer ese cambio de *status*. Sin embargo, la imbricación del tricolor con el gobierno y con todas las relaciones de poder heredadas his-

<sup>53</sup> Las características de estos sistemas de partidos son explicadas ampliamente por Sartori. Op. cit., p. 64 y ss.



tóricamente impide que se pudiese considerar, antes del 2 de julio, un panorama diferente en cuanto a la conjunción de los partidos políticos. La forma como se fueron tejiendo históricamente las redes del poder y el nivel de compactación mostrado hasta 1999 nos llevan a pensar que de haber optado por una estrategia diferente, el régimen aún contaba con los mecanismos legales y extralegales para dar curso diferente a la historia de las elecciones del 2000.

El panorama es diferente actualmente. La pérdida de la presidencia, instancia que cohesionaba a los grupos de poder en torno al PRI modifica la composición actual del régimen de partidos y da lugar a empezar a discutir cuál es la clasificación adecuada para el nuevo formato que está a la vista.<sup>54</sup> Algunas de las características que desde ahora se puedan ver claramente son las siguientes:

Los comicios del 2000 dejaron ocho partidos sobre el escenario político. Nombrados en base a la fuerza política y electoral que representan, aparece primero el PAN, después el PRI, el PRD, el PVEM, el PT, CD, PSN y PAS. El grado de fragmentación del sistema es alto pero saludable ya que la conformación social de la república necesita de nuevas corrientes ideológicas para representar a los sectores que han surgido como consecuencia de la evolución social o a aquellas que existiendo han sido marginadas históricamente.

La polarización ideológica también es alta y refleja sus extremos en la distancia marcada entre el PRD y el PAN, esto es, entre la izquierda y la derecha. Al lado, los demás partidos protegen bajo el manto de su ideología a sectores y materias específicas como en los casos del PVEM y del PT; el primero bajo la influencia del movimiento ecologista internacional, y el segundo defendiendo las cau-

<sup>54</sup> De Duverger, Nohlen y Sartori se toman seis elementos para el estudio de los sistemas de partidos: el número de partidos que lo componen, el grado de competitividad existente, la fuerza política de cada uno, su autonomía frente al conjunto de los demás, el grado de democratización interna y la influencia del diseño normativo, especialmente del sistema electoral en su configuración. Cfr. Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1957; Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998; y Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

sas de la clase trabajadora. Los dos, junto con el PSN, CD y PAS no comparten una ideología extrema, sino que pueden estar en desacuerdo en cuestiones generales y superfluas, pero regularmente han externado acuerdos en las cuestiones fundamentales del Estado. La posición del PRI dentro de estos márgenes todavía no se vislumbra debido al proceso de transformación a que está sujeto en la actualidad.

El PRI, el PAN y el PRD son los partidos más fuertes y consolidados; no por algo son los más antiguos en el escenario político. Su estructura electoral abarca la totalidad de los 300 distritos en que se divide el país y generalmente en todos ellos tienen una presencia importante. En segundo término el PVEM y el PT están en ese proceso de consolidación pues su influencia real se circunscribe al ámbito regional y local. Los otros tres partidos, a poco más de un año de obtener su registro están en estos momentos inmersos en esa gran tarea de construcción política.

En cuanto al grado de autonomía frente al conjunto de los demás y frente al que detenta el poder, observamos que los partidos afines al régimen anterior ya no cuentan con registro (el PARM fue el último de ellos) y como dato curioso baste destacar que hasta el mismo PRI empezó a ejercer esa independencia en relación al gobierno del Presidente Zedillo a finales de su mandato sexenal. En lo que respecta a la relación del PAN con el nuevo gobierno parece que no será similar a la que sostuvo el PRI con el gobierno; las diferencias entre ambos son claras, están bien marcadas y soportadas bajo liderazgos importantes dentro del partido. El partido Verde, aliado del PAN en las elecciones, a últimas fechas se ha distanciado y ya se ubica de lado de la oposición política. Ahora, de cara al nuevo escenario PAN, PRI, PRD, PVEM y PT están en una situación privilegiada para formar alianzas legislativas al interior de la cámara; son finalmente, partidos importantes de acuerdo a la terminología de Sartori.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Sobre este concepto Cfr. Sartori, *Partidos...* Idem, p. 154.

La democratización interna ha avanzado significativamente; existen expectativas favorables. PRI, PAN y PRD han probado estrategias diferentes para nominar a sus candidatos bajo la figura de las elecciones primarias. Algunas fueron abiertas al electorado en general y otras exclusivas para la militancia; unas directas y otras indirectas. Ahora lo que se necesita es impulsar estas prácticas dentro de los demás partidos por que son evidentes los cotos de poder, la enunciación y toma de decisiones de manera vertical.<sup>56</sup> Lo cierto es que la nueva dinámica ha sido insertada en el escenario político con consecuencias de corto plazo negativas en algunos casos, pero que en el mediano y largo plazo redundarán en el fortalecimiento de la democracia interna de los partidos.

De la competitividad no se puede afirmar otra cosa, si no que entramos de lleno a la institucionalización de la incertidumbre de los resultados electorales; esto no supone que no podamos saber de forma previa las tendencias electorales (pues los famosos conteos rápidos y las encuestas de salida han llegado para quedarse), sino que presupone un incentivo para la lucha democrática pues de ahora en adelante será cada vez más difícil saber quién será el triunfador de una contienda e igualmente no existirá la certeza de que los ganadores del presente lo seguirán siendo en el futuro o por el contrario, de que los que hoy han perdido mañana puedan alcanzar la victoria.

El diseño normativo se ha perfeccionado para brindar certeza y confiabilidad. Su seguimiento histórico es propiamente el recuento de la transición democrática. Las autoridades electorales bajo el más reciente ajuste han mostrado independencia y profesionalización; el problema es que la democracia no sugiere modelos acabados sino ordenamientos transitorios que sean capaces de adecuarse a los factores que cotidianamente se presentan en sociedades tan impredecibles como la nuestra. Las elecciones del 2000 dejaron al descubierto las materias en las que se requiere un nuevo consenso político y según entendemos esos ajustes aparecen como prioritarios para arribar a un renovado equilibrio institucional que pueda asentar en definitiva los mecanismos democráticos para acceder al ejercicio del poder.<sup>57</sup>

<sup>56</sup> El ejemplo evidente es el del PVEM. Hace meses la dirigencia nacional pasó de padre a hijo en lo que los medios calificaron como una "herencia familiar".

Finalmente, después de estas breves reflexiones, podemos afirmar que el régimen de partido-hegemónico, después de sufrir profundas transformaciones, ha cedido su lugar a la construcción de un nuevo sistema de partidos que se perfila con características de pluralismo limitado; esto es, un sistema donde existen entre tres y cinco partidos fuertes o importantes, cuyo caudal electoral, posicionamiento político y porción representativa al interior de los órganos de decisión los sitúa en un *status* de privilegio para formar alianzas gubernativas. La dispersión del voto, producto del avance en la pluralidad democrática, está provocando que no existan mayorías absolutas y por lo mismo la confluencia de segundos o terceros partidos aparece como indispensable para alcanzar la gobernabilidad.<sup>58</sup> En suma, a pesar de que la fortaleza e identificación de PAN, PRI y PRD con la sociedad pudiese expulsar a los demás partidos del mapa político en futuras elecciones, estamos inexorablemente en la génesis de la política del consenso; política que se hará más evidente en tanto existan más partidos en el juego político y que aun cuando la fragmentación disminuyese al máximo, los acuerdos bilaterales quedarán como constante en el proceso político.

## V. LO QUE SIGUE: EL CAMBIO INSTITUCIONAL

La evolución de la normatividad electoral en conjunción con el sistema de partidos que murió y nació al mismo tiempo en los pasados comicios federales nos sitúa en una coyuntura inusitada que todavía no acabamos de digerir y entender. Precisamente entender

<sup>57</sup> Jaime Cárdenas, desde su posición como Consejero Electoral del IFE presenta un análisis exhaustivo de las deficiencias que aún tiene el marco jurídico de las elecciones y que presuponen una nueva reforma constitucional y legal. Cfr. "El proceso...", Op. cit., p. 154 y ss.

<sup>58</sup> Sobre las características del sistema de pluralismo limitado Cfr. Sartori, *Partidos...* Idem, p. 217.

la dinámica actual nos debe guiar a la conclusión de una etapa de nuestra natural evolución política y social, al tiempo de abrir una nueva donde de entrada nos topamos con un esquema que engloba un sistema de relaciones políticas totalmente disímbo.

El primer Presidente surgido de la oposición, al rendir la protesta constitucional ante el Congreso de la Unión se enfrentó a un esquema inusitado donde ninguna de sus dos cámaras cuenta con un partido predominante. Al mismo tiempo, el Presidente está teniendo que cohabitar políticamente con gobiernos estatales encabezados por el PRI, y por el PRD, que representa mayoría; una minoría encabezados por su partido y otros más postulados por una coalición de partidos políticos. En el espectro estatal sucede algo similar, el poder se comparte crecientemente tanto en las asambleas legislativas como en los cabildos municipales. Las mayorías calificadas han fenecido por completo y las absolutas son cada vez menos comunes. Inclusive gozamos de algunos escenarios donde el partido del gobernador no goza de la mayoría en el Congreso y el del alcalde no tiene el respaldo de la mayoría del cabildo. Presenciamos en todos los ámbitos del poder político el fenómeno de los *gobiernos divididos, poder compartido o cohabitación política* que hace necesario construir un arreglo institucional eficiente para dar cauces institucionales a esta realidad.

La legitimidad de los gobiernos debe ser potenciada por un diseño que aliente la gobernabilidad. La circunstancia que se nos presenta puede causar eventualmente una parálisis en la acción de gobierno, producto del realineamiento de las capas políticas que están buscando su reacomodo para sobrevivir electoralmente y para presentarse con un nuevo rostro frente a la sociedad. La gran cuestión es entonces ¿cómo gobernar ésta democracia pluralista?, ¿cómo evitar la parálisis gubernamental? La respuesta preeliminar la tenemos que encontrar en el acuerdo político. La coyuntura necesita la participación de todos los actores para acoger el consenso dentro del disenso, buscando conjuntamente cuáles son las mejores vías y los mejores instrumentos para el reemplazo de las añejas fórmulas políticas.

En el fondo de lo que se trata es de comprender —sobre todo por los partidos— que se han roto finalmente las hegemonías absolutas, que se ha quebrantado el mito del gobierno para siempre; que la incertidumbre que trajo el año 2000 como consecuencia de la competitividad partidista ha desechado por completo el sentimiento de los perdedores absolutos y lo ha transformado de tal manera que ya no se puede saber con certeza si los que triunfaron hoy lo harán mañana y si los hoy perdedores no serán los victoriosos del futuro.

Este ejercicio de ingeniería<sup>59</sup> debe desembocar en una nueva reforma constitucional.<sup>60</sup> Ese es el camino que han seguido las transiciones democráticas del mundo, desde las de Europa del Este, Europa mediterránea, América del Sur, Centroamérica, Asia, África, y Oceanía, y es el camino que también a nosotros nos ha funcionado. El nuevo diseño tendrá como tarea principal, generar los alicientes para la cooperación política, establecer mecanismos que coadyuven a la gobernabilidad y producir condiciones de equilibrio en torno a la contienda electoral. Todo ello por supuesto que no es incompatible, sino más bien complementario, de una operación que abarca la renovación de la estructura fundamental de la convivencia social, representada en la "reforma del Estado".<sup>61</sup>

Dentro de los cambios institucionales para incentivar la cooperación interpartidista debe iniciarse con el realineamiento de los calendarios electorales para decidir la integración de los órganos de gobierno en un solo momento y sacar a los partidos de la contienda electoral permanente para hacerlos centrar su atención en la tarea de gobierno. La reelección legislativa puede incentivar acuerdos de largo plazo entre los legisladores y sus partidos y concretar final-

<sup>59</sup> El concepto y su significación como ejercicio de imaginaria política y constitucional es expuesto magistralmente por Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>60</sup> Jesús Silva-Herzog Márquez detalla los problemas que se suscitarían si nada cambia en el esquema político y constitucional mexicano. Al respecto Cfr. "La Constitución como proyecto", *Diálogo y debate de cultura política*, México, Num. 11, enero-marzo de 2000, p. 18 y ss.

<sup>61</sup> La relación indisoluble entre los procesos transicionales y la reforma del Estado en una visión amplia sobre Latinoamérica puede verse en Serna de la Garza, José María, *La Reforma del Estado en América Latina*, México, UNAM, 1998, p. 13 y ss.

mente la profesionalización de los políticos. La doble vuelta para la elección de los poderes ejecutivos se encuentra en esa misma tesitura, pues motiva coaliciones de corto y mediano plazo a cambio de la transferencia de caudales electorales al candidato que tenga mayores probabilidades de éxito. El replanteamiento del sistema de pesos y contrapesos entre los órganos legislativos y los ejecutivos puede dar margen a que los actores se sienten a la mesa de las negociaciones a buscar acuerdos sobre acciones que los involucran a ambos, como el nombramiento de algunos miembros del gabinete y de los órganos constitucionales. Los mecanismos de democracia semidirecta bien podrían servir como agentes distensadores de las relaciones políticas, ya que el electorado entraría de coadyuvante para la toma de decisiones difíciles, que regularmente son las que polarizan las posiciones de los partidos e implícitamente se daría su reconocimiento como cuerpo electoral; la revisión de las instancias encargadas de aprobar los paquetes presupuestales, así como los plazos para discutirlos podrían potenciar también actitudes conciliatorias que actúen de modelo para encarar futuras negociaciones.<sup>62</sup>

En otro ámbito de acción, las bases jurídicas de nuestra organización electoral también deben someterse a revisión para arribar a un diseño que funcione como catalizador de un sistema de partidos fuerte, estructurado y esencialmente competitivo. La reforma electoral que viene no debe tener por objeto asegurar la supremacía de unos sobre otros, y la negociación política no debe darse en términos de ventajas y desventajas, sino en condiciones de y para el equilibrio. El estado del sistema de partidos exige un ropaje democrático que otorgue las mismas posibilidades o todos los participantes de las contiendas democráticas, lo que sugiere el estudio

<sup>62</sup> Para conocer más a fondo los alcances de estas y otras propuestas de reforma al entramado normativo consúltese, V.V.A.A., *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM-III, 1998; *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-III, 1999 y Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM-III, año 2000. Un trabajo que va mucho más allá y que propone, de manera muy atractiva, el cambio constitucional total es el de Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM-III, 1996.

exhaustivo del entramado legal. Habrá que iniciar por remodelar el sistema electoral para eliminar completamente cualquier intento que pretenda suplantar la voluntad popular. Principios de representación, geografía electoral, tipos de votación, formas de candidaturas, barrera legal y fórmulas para convertir votos en escaños marcan la ruta de acceso al cúmulo de transformaciones. Sobre el particular habrá que poner especial atención en las candidaturas independientes y en el voto de los mexicanos en el extranjero.

La anatomía de los órganos administrativos y jurisdiccionales de la función electoral también debe pasar a cirugía. De lo que se trata es de dotarles las facultades necesarias para que lleguen más allá de donde han ido y para que conozcan situaciones que la ley no les ha permitido conocer y que se constituyen en barreras para la emisión libre y consciente del sufragio. A la confección del proceso electoral hay que ponerle y quitarle; es decir, adicionar y reglamentar los elementos que irrumpieron en el más reciente ejercicio cívico y que estuvieron fuera del control de los órganos electorales, eliminando los dispositivos que han quedado obsoletos y que sólo sirven como elementos de parálisis y confrontación innecesaria.

El marco jurídico de los partidos y de la competencia requiere especial atención. Son muchos y muy variados los temas que hay que someter a discusión en este apartado; por ejemplo, el conjunto de requisitos para conformar un partido político; la necesaria regulación de las precampañas puesto que es ahí donde inician los desequilibrios y se disparan las ventajas; el papel y la función de los partidos y organizaciones políticas de cara a una sociedad transformada por completo. Las prerrogativas de los partidos son un punto clave, particularmente en lo relativo a la distribución del financiamiento público y a la regulación del privado; también lo es el acceso equitativo a los medios de comunicación bajo una valoración no sólo cuantitativa de los tiempos que se otorgan, sino cualitativa en torno a los contenidos.

En suma, la labor que viene es inmensa; es la tarea pendiente que nos ha dejado la nueva correlación de fuerzas políticas. La discusión ha empezado con el llamamiento del presidente Fox para la

reforma de la Constitución. Es, al parecer, una reforma que no sólo se circunscribirá al tratamiento de los alicientes para la gobernabilidad sino que pretende ir más allá y constituirse en una verdadera reforma del Estado que rehaga por completo las reglas del juego político y las actualice en democracia. De hecho los temas que aquí únicamente hemos dejado apuntados así como muchos otros, han sido expuestos con amplitud en los foros que sobre el particular está realizando la Secretaría de Gobernación; por tanto, el material para la reflexión académica es vasto y continúa en aumento.<sup>63</sup> Se vislumbran jornadas arduas, pero hay que continuar en el estudio de los asuntos que nos atañen a todos y que debemos decidir entre todos, al fin y al cabo eso es la democracia.

<sup>63</sup> El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM convocó a un seminario para debatir el tema de la reforma del Estado. Los resultados de las mesas de trabajo se encuentran compilados en el libro coordinado por Carbonell, Miguel *et al.*, denominado *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*.

## La izquierda en busca de sí misma

Miguel Carbonell Sánchez

Ahora que México está dejando atrás una larga época política, marcada entre otras cosas por la notable ambigüedad ideológica del partido de Estado, y que está entrando en otra en la que el partido del gobierno se define sin sonrojo como partido conservador, quizá convendría comenzar a sentar las bases analíticas —y por tanto en primer lugar teóricas— que permitan a la izquierda presentarse como una verdadera alternativa, que la hagan ser más un discurso diferente al del poder y no un simple eco opositor.

Decir que la izquierda ha perdido los referentes programáticos e ideológicos luego de la caída del Muro de Berlín no es sólo un repetido lugar común; es también y sobre todo la negación misma de la posibilidad que tiene la izquierda de presentarse como una oferta electoral competitiva, capaz de convivir con la democracia —alejándola por tanto de su histórica vinculación con los regímenes totalitarios— y con las libertades políticas.

Hoy la izquierda debe renovar su discurso para volver a ser una alternativa electoralmente atractiva, sin perder por ello su compromiso con ciertos valores y sin convertirse en comparsa de la "política como espectáculo" que parece dominar la escena de los procesos electorales de muchos países, empezando desde luego por los Estados Unidos. Justamente porque no toda la política es un simple espectáculo ni los ciudadanos son simples consumidores que van a escoger el producto que se les presente mejor envuelto, es por lo que la izquierda debe reclamar un lugar propio dentro del

reforma de la Constitución. Es, al parecer, una reforma que no sólo se circunscribirá al tratamiento de los alicientes para la gobernabilidad sino que pretende ir más allá y constituirse en una verdadera reforma del Estado que rehaga por completo las reglas del juego político y las actualice en democracia. De hecho los temas que aquí únicamente hemos dejado apuntados así como muchos otros, han sido expuestos con amplitud en los foros que sobre el particular está realizando la Secretaría de Gobernación; por tanto, el material para la reflexión académica es vasto y continúa en aumento.<sup>63</sup> Se vislumbran jornadas arduas, pero hay que continuar en el estudio de los asuntos que nos atañen a todos y que debemos decidir entre todos, al fin y al cabo eso es la democracia.

<sup>63</sup> El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM convocó a un seminario para debatir el tema de la reforma del Estado. Los resultados de las mesas de trabajo se encuentran compilados en el libro coordinado por Carbonell, Miguel *et al.*, denominado *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*.

## La izquierda en busca de sí misma

Miguel Carbonell Sánchez

Ahora que México está dejando atrás una larga época política, marcada entre otras cosas por la notable ambigüedad ideológica del partido de Estado, y que está entrando en otra en la que el partido del gobierno se define sin sonrojo como partido conservador, quizá convendría comenzar a sentar las bases analíticas —y por tanto en primer lugar teóricas— que permitan a la izquierda presentarse como una verdadera alternativa, que la hagan ser más un discurso diferente al del poder y no un simple eco opositor.

Decir que la izquierda ha perdido los referentes programáticos e ideológicos luego de la caída del Muro de Berlín no es sólo un repetido lugar común; es también y sobre todo la negación misma de la posibilidad que tiene la izquierda de presentarse como una oferta electoral competitiva, capaz de convivir con la democracia —alejándola por tanto de su histórica vinculación con los regímenes totalitarios— y con las libertades políticas.

Hoy la izquierda debe renovar su discurso para volver a ser una alternativa electoralmente atractiva, sin perder por ello su compromiso con ciertos valores y sin convertirse en comparsa de la "política como espectáculo" que parece dominar la escena de los procesos electorales de muchos países, empezando desde luego por los Estados Unidos. Justamente porque no toda la política es un simple espectáculo ni los ciudadanos son simples consumidores que van a escoger el producto que se les presente mejor envuelto, es por lo que la izquierda debe reclamar un lugar propio dentro del

espectro ideológico: un lugar ubicable dentro de ciertas coordenadas, de forma que sea reconocible por los electores.

Para ello es necesario que la izquierda asuma una serie de compromisos que actualmente no se encuentran dentro de su agenda programática. A continuación se enuncian cuatro de esos compromisos, que podrían ser, también, las coordenadas ideológicas para una redefinición de la izquierda mexicana.

### 1. EL COMPROMISO CON LA LEGALIDAD

La izquierda debe defender sin tregua un compromiso ineluctable con la legalidad, empezando por el reclamo del igual trato de todos frente a la ley. No hace falta ser muy imaginativo para suponer cuántas cosas cambiarían en México si simplemente fueran aplicadas con coherencia la Constitución y las leyes.

Pero este compromiso no puede darse a ciegas, sin contar previamente con un marco jurídico dentro del cual se puedan hacer efectivas las libertades civiles y los derechos sociales. Por tanto, un paso previo que debe dar la izquierda es proponer las reformas necesarias para convertir el ordenamiento jurídico en un conjunto de reglas que de verdad permitan el desarrollo de una ciudadanía democrática. Una vez re-creado el ordenamiento y derogadas las normas que permitieron por años el dominio autoritario del partido hegemónico, la izquierda debe mantenerse inflexible hacia el respeto de la legalidad. Como ha señalado Paolo Flores D'Arcais, la legalidad —si es igual para todos y si es aplicada coherentemente, es decir, si es legalidad democrática y no otra cosa— es el poder de los sin poder;<sup>1</sup> las “leyes del más débil” dice Luigi Ferrajoli que son los derechos fundamentales.<sup>2</sup>

La Constitución y las leyes suponen la posibilidad de realizar una serie de valores que forman el corazón programático tradicio-

<sup>1</sup> Flores D'Arcais, Paolo, *L'individuo libertario. Percorsi di filosofia morale e politica nell'orizzonte del finito*, Turín, Einaudi, 1999.

<sup>2</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999.

nal de la izquierda que nace desde la Revolución Francesa: la libertad y la igualdad en primer término.<sup>3</sup>

### 2. EL COMPROMISO CON LA IGUALDAD

Si la derecha es por tradición el reino del privilegio, la izquierda debe hacer suya la bandera de la igualdad. Una igualdad que permita que todos los habitantes del país puedan participar en la vida pública a partir de una serie de condiciones mínimas equitativas. Concretamente: que todos tengan la posibilidad de contar con una educación pública gratuita y de calidad, que tengan acceso a servicios médicos y asistenciales, que se den las condiciones necesarias para la adquisición de viviendas, que se promuevan políticas de pleno empleo —bajo la condición de empleos de calidad y no de ocupaciones informales sin cobertura de ningún tipo—, que las mujeres puedan acceder a buenos servicios de guarderías para que la opción de ser madres no las obligue a renunciar a sus aspiraciones profesionales, etc.

Todas esas condiciones no deben ser vistas, como tanto le gusta a la derecha norteamericana, como temas que se deben solucionar a través de la caridad pública, dejándole dichas tareas a las fundaciones y demás asociaciones de beneficencia: no se trata de acciones de caridad, sino de derechos constitucional y legalmente estatuidos, no sujetos a negociación ni a buena voluntad alguna. Muchos de esos derechos forman incluso parte del catálogo normativo de varios tratados internacionales firmados por México, que son por ende exigibles ante instancias supranacionales.

Pero para hacer posible la activación de políticas de igualdad es necesario que el Estado cuente con medios económicos suficientes, los cuales sólo pueden ser adquiridos por vía tributaria; aquí la tarea de una izquierda coherente es doble: por una parte debe denunciar la sistemática evasión fiscal, la baja presión impositiva y el

<sup>3</sup> Ver Bobbio, Norberto, *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós, 1993; del mismo autor, *Derecha e izquierda*, Madrid, Taurus, 1996.

nulo signo redistributivo que tienen los impuestos en México; por otro lado debe denunciar los increíbles despilfarros con que se conduce la administración pública nacional. Por desgracia sigue siendo cierta la visión de Gabriel Zaid cuando hablaba de la "patrimonialización de las funciones públicas"; los funcionarios públicos de alto nivel ganan más en un país que tiene a un enorme porcentaje de su población viviendo en la pobreza, que lo que ingresan sus homólogos de países desarrollados. Mientras los ciudadanos no tengan la certeza del buen manejo de los recursos que entregan al Estado, la captación impositiva seguirá siendo baja y, con ello, las tareas redistributivas e igualitaristas a cargo de los poderes públicos se verán considerablemente reducidas.

### 3. EL COMPROMISO CON LA DIFERENCIA

Una tercera coordenada que debe reclamar para sí la izquierda es la que tiene que ver con la protección de la diferencia. Podría parecer paradójico que por un lado se mantenga un compromiso con la igualdad y por otro se trate de proteger la diferencia, pero no hay en ello la más mínima sombra de incongruencia: diferencia no es lo mismo que desigualdad.

La tarea de proteger la diferencia, tutelándola jurídicamente cuando sea posible y necesario, es una consecuencia inmediata de la asunción del pluralismo como valor democrático. Un pluralismo que no es sólo político sino social, étnico, cultural y sexual. En este sentido, las minorías deben ser tomadas en serio por la izquierda, promoviendo programas de integración de aquellas que quieran ser acogidas por la visión mayoritaria, pero creando espacios para la convivencia alternativa cuando así se requiera. Estos espacios se concretizan en la garantía de las minorías étnicas a través del reconocimiento de los derechos indígenas, pero también en la tutela de las parejas homosexuales o de las heterosexuales que decidan convivir sin casarse, por mencionar dos ejemplos.

La diferencia es la expresión del pluralismo, pero el pluralismo no surge de forma espontánea, sino que puede ser impulsado o aniquilado a través de la implantación o derogación de una serie de

políticas sustantivas. La izquierda debe proponer y defender aquellas políticas que tutelen las diferencias, que las incentiven incluso, cuando ello sea necesario para permitir el surgimiento de las diferentes visiones de la vida y de la sociedad que existen a lo largo y ancho del país.

### 4. EL COMPROMISO CON LA ECOLOGÍA

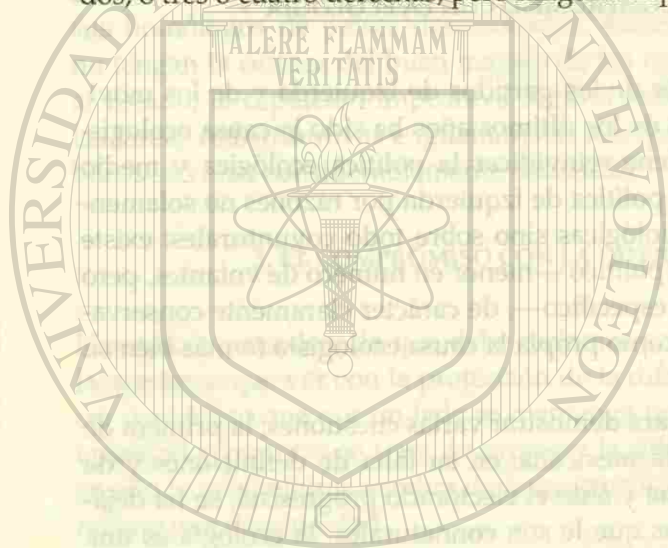
Un signo permanente de los partidos de izquierda y de los movimientos progresistas de los últimos años ha sido la causa ecologista. En México conviene reivindicar la política ecológica y medio ambiental como una política de izquierda por razones no solamente estructurales y axiológicas sino sobre todo coyunturales: existe en el país un partido político —menor en número de votantes, pero con un peso político específico—, de carácter claramente conservador, que ha tomado como propia la causa ecologista (o más bien su discurso solamente).

Este caso sirve para demostrar varias cuestiones; la primera de ellas es que izquierda mexicana, en su falta de definiciones y de claridad ante sí misma y ante el electorado progresista, se ha dejado arrebatar banderas que le son connaturales: la ecología es una de ellas. Otra cuestión que viene a demostrar es que la derecha muchas veces se disfraza con piel de oveja; pero no por esto la izquierda debe creer en ella y renunciar a cuestiones que debe defender dentro del debate público. Si un partido, como corresponde a los partidos de derecha, mantiene fuertes vínculos y compromisos con el alto empresariado, va a ser muy difícil —sino imposible— que imponga a las industrias contaminantes estrictos controles ecológicos, que siempre suponen un costo económico importante para los productores.

Legalidad, igualdad, diferencia y ecología podrían ser, en resumen, cuatro de las coordenadas ideológicas que debería reivindicar una izquierda moderna y democrática en el futuro inmediato. Una izquierda que no tiene porque limitar su expresión a los canales partidistas, sino que puede tomar muy diversas formas asociativas y nutrirse de iniciativas individuales. Lo importante para el



movimiento progresista y para el electorado es que se empiece a construir una alternativa, de forma que los ciudadanos puedan decir que en efecto hay en México una derecha —que gobierna a nivel federal— y una izquierda —que tiene ideas y proyectos viables para llegar a ser gobierno. De otra forma tendremos que decir, como lo hace Marco Revelli en relación a Italia, que en realidad hay dos, o tres o cuatro derechas, pero ninguna izquierda.<sup>4</sup>



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

<sup>4</sup> Revelli, Marco, *Le due destre. Le derive politiche del postfordismo*, Turín, Bollati Boringhieri, 1996.

## A favor de una nueva ley de partidos políticos para su funcionamiento democrático

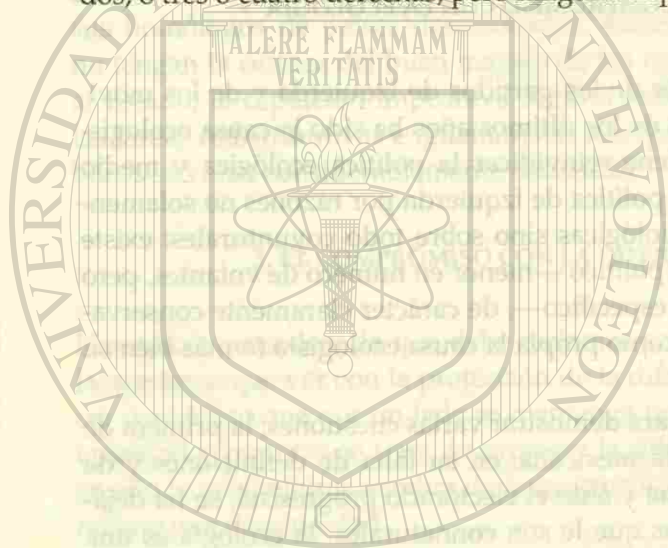
Bernardino Esparza Martínez

La democracia interna de los partidos, depende de varios aspectos, de un control jurisdiccional, de un derecho de autoorganizarse, de la legitimidad democrática, bajo el principio de la exigencia de democracia interna y externa de los partidos políticos, de la libertad de expresión, como un derecho de los afiliados a un partido político. Todo ello por medio de la regulación estatutaria implantada en los partidos, y formalmente establecida en la norma constitucional y legal, sobre todo matizando que su estructura interna, funcionamiento y relaciones con otros partidos políticos deberán ser democráticos.

Como lo he determinado en mi libro de "Crisis democrática en los partidos políticos", (Cárdenas Distribuidor, 1ª ed. de 1999 y 2ª ed. de 2000) en México uno de los problemas más importantes en el interior de los partidos, radica en la libertad de expresión de los ciudadanos cuando forman parte del partido como afiliados, miembros, militantes o dirigentes. La libertad de expresión es la parte esencial para ejercer y expresar sus ideas como integrantes de partido, sino no se otorga, entonces no existe la democracia interna y al no existir surge incertidumbre política ante ellos y otros partidos políticos.

A mi parecer, este tipo de problema surge en razón a la atribución del poder para la toma de decisiones colectivas a un número alto de miembros de la comunidad; a la falta de respeto a las decisiones tomadas por la mayoría; al incumplimiento de las decisiones por aquellos a quienes corresponde tomarlas y por último; a la falta de

movimiento progresista y para el electorado es que se empiece a construir una alternativa, de forma que los ciudadanos puedan decir que en efecto hay en México una derecha —que gobierna a nivel federal— y una izquierda —que tiene ideas y proyectos viables para llegar a ser gobierno. De otra forma tendremos que decir, como lo hace Marco Revelli en relación a Italia, que en realidad hay dos, o tres o cuatro derechas, pero ninguna izquierda.<sup>4</sup>



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

<sup>4</sup> Revelli, Marco, *Le due destre. Le derive politiche del postfordismo*, Turín, Bollati Boringhieri, 1996.

## A favor de una nueva ley de partidos políticos para su funcionamiento democrático

Bernardino Esparza Martínez

La democracia interna de los partidos, depende de varios aspectos, de un control jurisdiccional, de un derecho de autoorganizarse, de la legitimidad democrática, bajo el principio de la exigencia de democracia interna y externa de los partidos políticos, de la libertad de expresión, como un derecho de los afiliados a un partido político. Todo ello por medio de la regulación estatutaria implantada en los partidos, y formalmente establecida en la norma constitucional y legal, sobre todo matizando que su estructura interna, funcionamiento y relaciones con otros partidos políticos deberán ser democráticos.

Como lo he determinado en mi libro de "Crisis democrática en los partidos políticos", (Cárdenas Distribuidor, 1ª ed. de 1999 y 2ª ed. de 2000) en México uno de los problemas más importantes en el interior de los partidos, radica en la libertad de expresión de los ciudadanos cuando forman parte del partido como afiliados, miembros, militantes o dirigentes. La libertad de expresión es la parte esencial para ejercer y expresar sus ideas como integrantes de partido, sino no se otorga, entonces no existe la democracia interna y al no existir surge incertidumbre política ante ellos y otros partidos políticos.

A mi parecer, este tipo de problema surge en razón a la atribución del poder para la toma de decisiones colectivas a un número alto de miembros de la comunidad; a la falta de respeto a las decisiones tomadas por la mayoría; al incumplimiento de las decisiones por aquellos a quienes corresponde tomarlas y por último; a la falta de

garantías de los derechos orientados a los que deciden (o que eligen a los que tomaron las decisiones). Factores que atentan contra los derechos de la libertad de expresión, asociación y reunión.

También derechos imprescindibles en el funcionamiento democrático interno de los partidos, donde sus miembros son coaccionados reprimiendo así, el libre ejercicio de sus derechos, cuyas consecuencias tienden a fomentar las tendencias a la oligarquía y a la burocracia de los partidos. Con ello, aminoran los principios democráticos planteados en un sistema de partidos, aunque el ejercicio de estas tendencias y la presencia de los partidos sean un mal necesario en la sociedad. También es cierto que el aumento de problemas de carácter político y el continuo crecimiento del poder burocrático son otro tipo de dificultades que alteran la vida interna de un partido y que exigen soluciones técnicas. A este tipo de enigmas se añaden otros externos, tales como; la sobrecarga del Estado por la falta de respuesta pronta en las peticiones del electorado, siendo que ha depositado su confianza en el partido mayoritario para ejercer supuestamente el buen gobierno. O sea, el problema atañe en su origen interno y se convierte en externo por el incumplimiento de los compromisos adquiridos de los candidatos durante las campañas políticas, cuando ejercen como funcionarios públicos.

Todo esto trae aparejado el predominio de los intereses particulares del grupo sobre los generales. Asimismo la amenaza del monopolio y la manipulación de los electores, donde los partidos obstaculizan sus tres funciones principales, la canalización, comunicación y expresión.

La primera es una propiedad que presupone la existencia de los partidos. La segunda es un categoría que lo incluye todo lo más abstracta y general; hay comunicación en las comunidades políticas que tienen partidos y en las que no gozan de partidos se procura ejercer una comunicación para su existencia, y por último, la expresión no solamente consiste en transmitir mensajes a la población, sino también respaldarlos con una presión.

En efecto, si la democracia de partidos está en crisis, o más bien siempre lo ha estado, pues a mi entender, su situación es por los cambios constantes de la historia política mundial cosa no menos inquie-

tante. El camino acelerado de los países del este de Europa hacia lo que parece una democracia de partidos confirma esta tesis.

Sin embargo, los problemas revelados en el funcionamiento democrático interno y externo de los partidos, son cuestiones que deterioran desde su origen, el funcionamiento y la organización de los sistemas políticos con libertades democráticas, por lo cual son sistemas que están sujetos a crisis políticas y de partido constantes.

La voluntad popular es una de las características del Estado que sostienen su forma y funcionamiento en toda su estructura. No obstante, los problemas funcionales estructurales pueden ser varios, y más cuando la interrelación de la sociedad con las estructuras del Estado presentan deficiencias e ineficacias en la forma de resolver los conflictos. Uno de los problemas que afloran constantemente es el de la democracia. El problema de la democracia es aquel que precisamente surge mediante del modo de articulación de la voluntad popular en las formas de su traducción y en decisiones de dirección política del Estado con la democracia interna de los partidos políticos. Esto es el problema con quien se va a interactuar y que surge entre el sujeto político encargado de la articulación y la voluntad popular, ya que no solamente dicha voluntad está expresada a través de los partidos políticos en la representación electoral, sino que además también se encuentra montada en la vida interna de los partidos, convirtiéndose por ello, el mismo problema de las relaciones partidos/sociedad, en un problema del funcionamiento del Estado democrático. La problemática en este sentido, influye también con la ausencia de la libertad de expresión al interior de los partidos. La manifestación de las ideas coartada por la voluntad de los sujetos políticos que dominan la toma de decisiones políticas internas y externas del partido político, son por lo general aquellos grupos reducidos que ostentan los hilos conductores del poder, fomentada por la misma circunstancia de las relaciones políticas de intereses comunes, sustentadas con otros factores reales del poder. No cabe duda, entonces, que las formación de tendencias a la oligarquización y burocratización, son formas estructurales organizadas que no han desaparecido por completo, y por ende, han menoscabado de forma tal, la imagen parti-

dista, y esencialmente la estructura y funcionamiento democrático interno de los partidos.

El problema de la creación de una ley de partidos políticos para México es dependiente de los diversos aspectos jurídicos de su formación, así como de los diversos factores políticos al momento de su realización. Las situaciones elementales en la construcción de los elementos democráticos del funcionamiento de los partidos políticos mediante el proceso de transición democrática en nuestro país, ha sido incorporado a los ordenamientos jurídicos mediante diversas reformas constitucionales y legales. Reformas tales como la incorporación y reconocimiento de los partidos al texto constitucional en 1977 y los sucesivos apartados legales de las funciones de los partidos agregados a las leyes electorales desde 1911 a 1996.

Para tal efecto, entonces, debemos primero preguntarnos ¿para que queremos una ley de partidos si constantemente han sido modificadas las normas jurídicas para regular su comportamiento? En todo caso, si esta pregunta no es lo suficiente clara, entonces cabe formular otras: ¿cómo debemos estructurarla? ¿Cuáles serían los resultados de su aplicación? ¿Es necesaria realmente una ley de partidos políticos? en caso de aprobarse ¿cuáles serían los efectos jurídicos, y por ende, los políticos? ¿Qué instituciones serían las competentes para conocer de la vulneración de los preceptos jurídicos allí establecidos? ¿Es necesario que en dicha ley se mencione un procedimiento específico para hacerla cumplir?

Con el planteamiento de que si ¿es necesaria una ley de partidos políticos para México?, inicio, estableciendo una premisa para atender una variedad de supuestos que pueden bien implicar un contexto o panorama de los factores y consecuencias de su aplicación.

Los supuestos estriban principalmente, cuando consultamos la ley electoral, y encontramos o nos surge la reflexión siguiente, que si en el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su apartado "De los Partidos Políticos", se expresa o se manifiesta verdaderamente los elementos jurídicos necesarios para conceder cabalmente la participación de los partidos políticos en nuestro sistema político o bien si es necesario que el apartado

referido tenga que ser separado para ser incorporado a un texto legal independiente, mediante la creación de un nuevo ordenamiento legal; claro está con otros principios jurídicos que ampliarían la participación política de los partidos.

De tal supuesto surge la exigencia de formular ¿cuál sería la importancia de continuar con la aplicación del apartado de partidos políticos?; o es conveniente que por la realidad social y su propia exigencia de avance democrático en nuestro país, sea necesaria la creación de una nueva ley en materia de partidos

Al respecto, estimado lector si usted me preguntase ¿cuál sería mi posición por si se debe quedar como está el actual apartado de la ley electoral o por el contrario es necesaria la creación de una nueva ley? Pues, no cabría duda al responderle que mi postura es a **favor de una nueva ley de partidos**. Las razones las veremos ahora.

Necesitamos abordar el contexto histórico de la actividad partidista en México, con la introducción de la regulación jurídica de la actividad política de los partidos políticos a los ordenamientos jurídicos electorales desde 1911 a 1996 y el proceso de incorporación y reconocimiento constitucional al texto de la Constitución en 1977.

Hay dos principios fundamentales que surgen con estos hechos; el primero cuando en 1946, por primera vez en la ley electoral se concede el concepto jurídico de partido político "como asociaciones constituidas conforme a la ley por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política", para luego, mediante un segundo principio en 1977 se incorpore al texto constitucional la figura de partido político, distinguiéndolos con el significado de "entidades de interés público".

¿Por qué se mencionan estos hechos? La razón obedece, a que antes de 1911 en los ordenamientos jurídicos no había un mandato expreso para regular la actividad política partidista. Es por eso, que tal acontecimiento es importante enunciarlo como uno de los primeros antecedentes de su control jurídico. Esto nos permite situarnos en un punto imprescindible para darle respuesta a los plan-

teamientos antes enunciados, e inclusive a los nuevos que puedan aparecer por las diferentes reflexiones de las sectores de la sociedad que opinen respecto al tema de la ley de partidos, o en todo caso, con el entendido que para crear una la ley de partidos políticos es necesario, por lo menos, conocer estos dos principios tan inherentes en la función de los partidos mexicanos.

Cuando manifestamos nuestra intención por la creación de una ley de partidos políticos, debemos comprender que estos hechos son los precedentes que ayudarían a estructurar la mencionada ley. De tal suerte, según aprecio, por un lado esto nos concede las determinantes jurídicas de su elaboración, y por el otro los avances jurídicos que pudieran ser introducidos en ella, una vez que fuera aprobada la mencionada ley. Uno de los aspectos determinantes para favorecer la creación de una ley de partidos políticos, es sin duda, que a pesar de los avances de la regulación jurídica de la participación política de dichas instituciones políticas expresada en los apartados denominados de "partidos políticos" en las leyes electorales, la legislación no es plena al respecto, ya que simplemente se ha circunscrito a determinar algunos aspectos de su actividad política, restándole importancia a las propias funciones partidistas y deteriorando el avance democrático que la realidad social reclama.

Por lo anterior, debemos estar en aptitud de responder ¿para qué queremos una ley de partidos políticos? En principio, para establecer con plena claridad diversos contenidos de participación política que puedan ejercer democráticamente los partidos políticos. ¿Como cuáles? Para la incorporación de los nuevos contenidos jurídicos es fundamental separar el libro de partidos políticos que refiere el COFIPE, para luego determinar como cuáles se tendrían que incorporar a nuevo texto legal de la ley de partidos. No obstante, entre otros se pueden mencionar por ahora, los alcances de su personalidad jurídica, así como la relevancia y consecuencias del interés público de los partidos, como también los derechos de los integrantes de un partido político, y sobre todo, determinando que su estructura interna y funcionamiento serán democráticos frente a

la organización política y con los demás partidos, incluyendo las relaciones con los grupos parlamentarios y partidos.

El actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1996 en su "Libro Segundo de los partidos políticos", conformado por una estructura de cuarenta y nueve artículos distribuidos en cinco títulos y nueve capítulos: el título primero no dispone de capítulos; el Título Segundo, contiene cuatro capítulos; el Título Tercero, es de cuatro capítulos; el Título Cuarto, por tres capítulos; y el Título Quinto, no tiene capítulos. De los cinco Títulos, dos de ellos no están organizados por capítulos, mientras que los otros tres se distribuyen los capítulos casi de forma igual, esto es el Título Segundo y Tercero con cuatro capítulos y el Título cuarto con tres.

Ahora bien, en una primera apreciación respecto al apartado de partidos, observamos que dicho apartado, regula otro tipo de instituciones políticas como son las agrupaciones políticas, que no corresponden propiamente a la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, y que por el simple hecho de tratarse de un apartado referido exclusivamente a los partidos políticos, no debe mencionarse en él otro tipo instituciones políticas que por su propia naturaleza jurídica las hace diferentes a la naturaleza jurídica del partido pues, fragmenta el sentido sistemático del desarrollo regulatorio del apartado de partidos.

Una de las principales diferencias entre ambas instituciones políticas radica principalmente en su intervención en la vida política, mientras los partidos políticos están regulados en la ley fundamental, las agrupaciones políticas no están reguladas en la ley fundamental. Los partidos tienen la exclusividad de participar directamente en los procesos electorales federales y locales, como fin principal, y las agrupaciones políticas los hacen también, pero solamente en el ámbito federal, y de forma indirecta, pues están obligadas a suscribir un acuerdo con un partido político, cuyo interés incluye también participar en los procesos electorales pero sólo aprobándole el partido político su participación.

Ambas instituciones están sujetas a las disposiciones del COFIPE, lugar que distingue las formas de participación, por ejemplo,

no es lo mismo los requisitos que debe cumplir una organización o agrupación política para constituirse como partido político, que una asociación (u organización) política para constituirse como una agrupación política. Lo mismo sucede con los requisitos de registro, derechos, y obligaciones, en muchos de los casos cambian para uno y otro.

Con esto, creo en una primera observación, resaltar una de las diferencias, del por qué estimo que no debería estar incluido en la ley electoral el "Capítulo Segundo. De las Agrupaciones Políticas Nacionales", en la parte del "Libro Segundo", que por su mismo título solamente corresponde a "De los partidos políticos", "Título Segundo".

Así es que con el propósito de una nueva ley en materia de partidos políticos, solamente se debe incluir el tema de partidos y desprender el apartado de agrupaciones del apartado de partidos que se encuentra en el COFIPE de 1996, cuyo objeto es dejar con claridad lo que solamente corresponde a la funcionalidad de los partidos, bajo el entendido de hacer cumplir con sus fines y funciones.

Si bien puede darse esta circunstancia, seguramente surge la duda de ¿cuál sería el lugar que ocuparía el apartado de las agrupaciones políticas en el ordenamiento electoral, si en el mismo COFIPE o bien en la nueva ley de partidos? Pues, considero que en ninguno de los dos ordenamientos, lo conveniente sería crear otra ley para las agrupaciones políticas nacionales. Aunque el problema se puede presentar cuando vemos que el articulado del COFIPE en esta materia es limitado, esto es, solamente se conforma por tres artículos.

¿Cuáles serían los elementos democráticos más valiosos a considerar? ¿De qué forma pueden ser incorporados al nuevo texto legal los elementos o principios democráticos? Y ¿Qué órgano jurisdiccional se encargaría de resolver la ilegalidad o bien la ilicitud de las actividades de los partidos políticos?

Atendiendo a la primera pregunta, la respuesta es la exigencia de una estructura interna y de un funcionamiento democrático en los partidos políticos, además, de que sus relaciones con otros par-

tidos políticos deben ser democráticas (al referirme a la figura de partidos políticos, no solamente es exclusivo de ellos también es para toda organización política y con los grupos parlamentarios).

Respecto a la segunda pregunta ¿de qué forma pueden ser incorporados al nuevo texto legal los elementos o principios democráticos? La respuesta es mediante una adición al ordenamiento constitucional y al ordenamiento electoral.

Y, la última pregunta, ¿qué órgano jurisdiccional se encargaría de resolver la ilegalidad o bien la ilicitud de las actividades de los partidos políticos? La respuesta es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para el caso de la ilegalidad, y en su caso el Poder Judicial de la Federación para el caso de su ilicitud.

En consecuencia, la formación jurídica está circunscrita a una adición constitucional y legal. En ella es fundamental establecer los principios democráticos a los que los partidos políticos estarían obligados a cumplir. No obstante, cabe destacar que para conferir con claridad la creación de una nueva ley de partidos políticos lo primero que tiene que suceder es una reforma constitucional instaurando las bases constitucionales para que los partidos necesariamente se obliguen a ser democráticos en su comportamiento interno y externo, como según se propone a continuación:

#### TEXTO CONSTITUCIONAL

La adición en la parte final de la fracción I del artículo 41 constitucional:

#### TÍTULO SEGUNDO

#### CAPÍTULO I

DE LA SOBERANÍA NACIONAL Y DE LA FORMA DE GOBIERNO  
Artículo 41, fracción I

...  
"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales". Su estructura interna,

funcionamiento y relaciones con otros partidos políticos deberán ser democráticos.

De lo anterior se podría formar la ley de partidos, sobre todo por la motivación de mantener y fortalecer el Estado de partidos políticos, como uno de los aspectos eminentes en el Estado democrático y de derecho. Sin embargo, por la inexactitud de legislación actual en el fortalecimiento de la fundamentación de las disposiciones constitucionales, en el sentido de que los partidos políticos cumplan con la exigencia de una organización y funcionamiento democráticos, cuya actuación debe estar sujeta a las disposiciones constitucionales y legales, y de tal forma puedan transitar por vías más eficientes para cumplir y respetar los principios democráticos y valores constitucionales, el sistema de partidos actual respecto a su funcionamiento y en el desarrollo de sus actuaciones, tiende a fragmentar la vida democrática. Para no fomentar esta actitud es indispensable superar factores políticos que afectan el desempeño de los partidos, por ello es conveniente tomar en consideración los instrumentos que conciernen a un mejor desarrollo democrático, en virtud de la creación de una nueva ley de partidos políticos que obtenga y determine con exactitud el respeto a su estructura interna y funcionamiento democrático; respetar en sus actividades los principios constitucionales y valores democráticos, y la ilegalización e ilicitud de actividades. Esto es, establecer que los partidos políticos cuando menoscaben el respeto a los principios democráticos y valores constitucionales de forma continua, reiterada y grave sean declarados ilegales y al comprobarles relaciones con otras asociaciones o grupos que apoyen la violencia declarar su ilicitud. Esto es, en el contexto de asociaciones ilícitas.

Del mismo modo es imprescindible que la ley de partidos establezca para que un partido sea democrático se requiere de los siguientes elementos: a) descentralización de los órganos del partido; b) afiliación abierta; c) existencia de órganos de control democrático; d) rotación y vocación de sus dirigentes; e) nombramiento de sus directivos, con la participación no sólo de los militantes, sino de los electores; f) existencia dentro del partido de instituciones de

comportamientos democráticos; g) incompatibilidad entre dos o más cargos, ya sean del partido o del Estado; h) prohibición de expulsiones de los afiliados sin procedimiento previo y sin garantías procesales y constitucionales; i) transparencia de los donativos y de la financiación (pública y privada) mediante un control judicial que intervenga los libros contables de los partidos, cuyo objetivo principal sería el de conocer la procedencia de sus fondos económicos, que conlleva a conocer la licitud o ilicitud de dichos recursos.

Si de la reforma constitucional no es posible asentar las bases constitucionales para el establecimiento de la ley de partidos, ni tampoco es factible separar del Código Electoral el apartado que se refiere a los partidos políticos para que éste propicie la creación de una ley de partidos, entonces es importante establecer, con base a la reforma democrática del funcionamiento de los partidos, por lo menos la modificación al texto legal del Código Federal Electoral y a otros ordenamientos jurídicos, como veremos en los siguientes párrafos. Sin embargo, es menester especificar que para la creación de una ley de partidos es esencial primero reformar los contenidos de la norma constitucional, y luego las normas secundarias con el objeto de optimizar el funcionamiento democrático partidista, es decir tiene que ser integral la reforma. Cualquiera de las dos posiciones que se elijan por separado ya sea sólo la constitucional o la legal, se está incurriendo en una reforma incompleta que afectaría la no claridad jurídica en las determinaciones de las autoridades electorales al momento de la resolución de los conflictos de los partidos. Así tenemos que la reforma legal y constitucional abarca las siguientes disposiciones.

#### TEXTO LEGAL: COFIPE

La adición es en la parte final del párrafo primero del inciso b) del artículo 27, agregándose al mismo artículo un inciso d); párrafo primero inciso a) del artículo 38; y, párrafo segundo del inciso a) del artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por consiguiente la adición legal sería:

#### TÍTULO SEGUNDO

De la constitución, registro, derechos y obligaciones

CAPÍTULO PRIMERO

Del procedimiento de registro definitivo

"1. Los estatutos establecerán

...

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas o convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos". *Dentro de las obligaciones se incluirán que la estructura interna, funcionamiento y relaciones con otros partidos deberán ser democráticos.*

d) *La prohibición de admitir a dirigentes o candidatos integrados en otros partidos que pretendan ingresar al partido hasta que no hubiese pasado cierto tiempo.*

CAPÍTULO CUARTO

De las obligaciones

Artículo 38

"1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política, *su estructura interna y relaciones democráticas* con los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos".

LIBRO QUINTO

TÍTULO QUINTO

De las faltas administrativas y de las sanciones

Artículo 269

...

"2. Las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser impuestas cuando:

a) Incumplan con el *funcionamiento de su estructura interna y relaciones democráticas y con la prohibición señalada en el párrafo primero del inciso d) del artículo 27* y con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código".

TEXTO CONSTITUCIONAL

Pero además, para sustentar el respeto a los principios democráticos, es importante que en el artículo 99 en su fracción V de la Ley Fundamental, se establezca esa protección mediante el Juicio para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. Por consiguiente la adición constitucional sería:

TÍTULO TERCERO

CAPÍTULO I

De la División de poderes

CAPÍTULO IV

Del Poder Judicial

Artículo 99

...

"V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país *y de participar democráticamente en la vida interna de los partidos políticos*, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

TEXTO LEGAL: LGSMIME

El complemento de la reforma al artículo 99 constitucional se formaliza con la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por consiguiente la adición legal sería:

LIBRO TERCERO

Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

TÍTULO ÚNICO

De las reglas particulares

CAPÍTULO I

De la procedencia

Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando un ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser



votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y cuando se les impida a participar democráticamente en la vida interna de los partidos políticos...

Por lo anterior, considero que también no hay que perder de vista la situación contenida en el actual COFIPE, en el apartado del rubro "partidos políticos" ya que análogamente se incluye la figura de "agrupaciones políticas", lo cual, según mi apreciación viene a romper con la secuencia metodología del estudio del apartado de partidos políticos. Sin bien es cierto, entonces cabe el sentido jurídico de proponer, e inclusive para una mejor interpretación jurídica, dos leyes que regulen el funcionamiento de las instituciones políticas mencionadas: la "Ley de partidos políticos" y la "Ley de las agrupaciones políticas". Cada una, sin duda tendrá considerablemente establecidos los valores jurídicos de acuerdo a los fines y funciones que persigan.

Por lo consiguiente, incluso, es posible proponer para complementar el desarrollo jurídico de las leyes propuestas, otras leyes que regularían de manera eficiente la actividad partidista, como la "Ley de financiación de partidos políticos" y la norma que respetaría cabalmente la libertad política, es decir la "Ley del Derecho de Asociación Política". En definitiva cabe preguntarnos, entonces lo siguiente: 1. *¿Para qué queremos una ley de partidos?* Para cumplir y respetar los principios democráticos y valores constitucionales; 2. *¿Cómo debemos estructurarla?* Remover el denominado "LIBRO SEGUNDO" clasificado con el rubro "De los partidos políticos" suministrando, además, de los valores jurídicos ya establecidos, otros valores jurídicos en la nueva ley, fijando con ello una mejor técnica jurídica; 3. *¿Cuáles serían los resultados de su aplicación?* El fortalecimiento democrático de la funcionalidad de los partidos; 4. *¿Es necesaria realmente una ley de partidos políticos?, y en caso de aprobarse ¿cuáles serían los efectos jurídicos, y por ende, los políticos?* Si. Por una cultura democrática y de respeto a las instituciones jurídicas. Los efectos jurídicos corresponden a su vez al fortalecimiento del sistema jurídico, cuya consecuencia principal es la

justa aplicación del Estado de derecho, bajo el entendido que a los partidos políticos se les reconoce que contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

Los efectos políticos corresponden a las siguientes circunstancias: la primera es antes de su creación, esto es, si realmente los partidos políticos y otras fuerzas políticas, llegarían a establecer acuerdos, para llevar la propuesta al Poder Legislativo, y bajo qué tipo de arreglos políticos aprobarían la nueva ley. Es decir, en otras palabras les conviene a los partidos políticos (representantes), y principalmente a los que tienen representación en el recinto legislativo, que regulen su actividad política en las condiciones que sugiero en el contenido de este escrito. Y, hasta cuándo se podría crear la nueva ley de partidos, y cuándo entraría en vigor. En dado caso que se apruebe después del 2003, me parece que entonces, la vigencia de la misma, tiene que ser al día siguiente de su publicación (lo más pronto posible) de lo contrario los efectos de su aplicación, principalmente la jurídica, estarían sujetos, quizá a distintas inquietudes o evasivas de su aplicación, como puede darse para el caso de establecer "cuáles serían las autoridades que deberían conocer de su contenido". En este sentido, y así lo aprecio con la respuesta siguiente, son las autoridades instauradas actualmente, que todos conocemos, y que con su desarrollo han llevado a la consolidación de muchos principios democráticos. 5. *¿Cuáles instituciones serían las competentes para conocer en caso de la vulneración de los preceptos jurídicos establecidos en la nueva ley de partidos?* En principio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano jurisdiccional especializado en la materia electoral, como garante de la funcionalidad de los partidos políticos. La función jurisdiccional correspondería a través de dictar la ilegalización de un partido político, cuando haya incurrido en actos contrarios a los principios democráticos —siempre y cuando sea un partido político con registro ante el Instituto Federal Electoral, bajo el entendido que cumplió con todos los requisitos para constituirse como partido político nacional. Y, las otras instancias jurisdiccionales del Poder Judicial, cuando al partido se le compruebe que mediante sus acciones, asume relaciones con otras asociaciones ilícitas. La Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de la

Procuraduría General de la República, sería el órgano que contribuye en este sentido para sustentar la ilicitud, con el propósito de declarar la ilicitud penal del partido político que le correspondería formular al Poder Judicial. 6. *¿Es necesario que en la nueva ley de partidos se mencione un procedimiento específico para hacerla cumplir?* No, solamente, tendría que hacer referencia al apartado del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (una vez también aprobada la reforma que propongo a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, respecto a la protección de los principios democráticos del ciudadano afiliado, militante, adherente, simpatizante o dirigente de un partido político y que la estructura partidista interna debe ser democrática). Finalmente, respecto a las últimas reformas, como complemento de la propuesta aquí efectuada, son al Código Penal Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para el fortalecimiento de democracia interna del partido es conveniente la creación de disposiciones jurídicas, como me refiero a la propuesta de la ley de partidos políticos, no obstante, cabe destacar que por la importancia de la funcionalidad de los partidos políticos en nuestro sistema político, es también básico continuar mejorando el marco jurídico que les regula, por lo que es conveniente la modificación de la norma establecida o la construcción de otros ordenamientos jurídicos que permitan complementar su funcionalidad, como es la Ley de financiación de partidos políticos, la Ley de asociación política y, por último, el complemento de la contribución a la cultura política, la Ley de agrupaciones políticas.

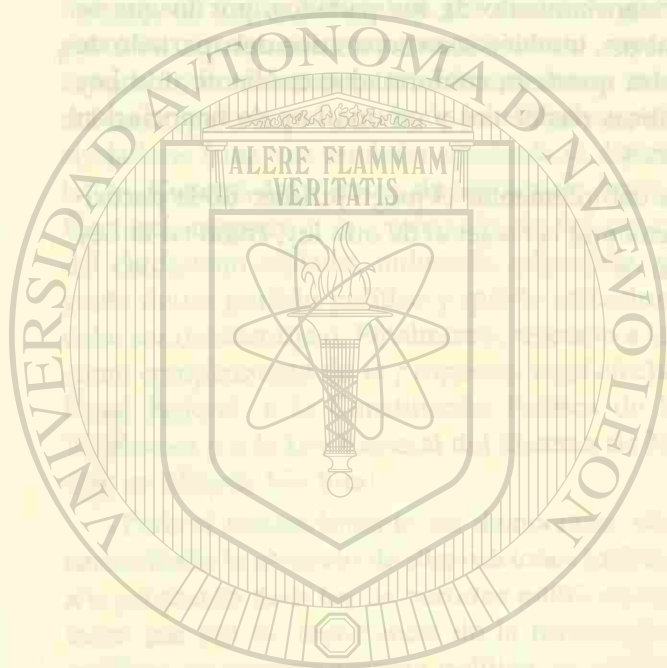
En consecuencia, con lo expuesto arriba a las siguientes dos conclusiones:

Primera, o bien, si únicamente se modifica la Constitución Política, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, entonces no surgen las otras leyes.

Segunda, o bien, una vez modificados dichos ordenamientos, entonces se procedería a sustraer del COFIPE, solamente el aparta-

do referido a los partidos políticos, para que una vez retirado se pudiera establecer la nueva ley de partidos. No obstante, que en el mismo apartado se encuentra el rubro de agrupaciones políticas nacionales y el de financiamiento de los partidos, por lo que se propone que estos rubros, también sean separados del apartado de partidos políticos, para que sean conformados mediante una Ley de agrupaciones políticas nacionales y en una Ley de financiación de los partidos políticos.

Por último, para complementar el juego jurídico de la participación política, es elemental la creación de otra ley, como tal la Ley de asociación política.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## Medios de defensa internos de los partidos políticos

Carlos Ferrer Silva

### I. INTRODUCCIÓN

El carácter de entidades de interés público otorgado por la Constitución Federal a los partidos políticos implica que la naturaleza jurídica de éstos sea especial y, por tanto, distinta a la de las agrupaciones de carácter privado y a la de los órganos pertenecientes al Estado, razón por la cual, en México, los partidos políticos se constituyen como organizaciones intermediarias entre la sociedad y el Estado con obligaciones, derechos y fines propios establecidos en la Carta Magna y en las leyes reglamentarias.<sup>1</sup>

Entre los fines más importantes de los partidos políticos están el de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, los partidos políticos juegan un papel protagónico en la vida democrática de la nación y representan el cauce legal para que los ciudadanos ejerzan sus derechos político-electorales, específicamente el de libre asociación política y el de voto pasivo, de ahí la importancia de que sus documentos básicos cumplan, en principio, con lo dispuesto en la Constitución Política

<sup>1</sup> Se recomienda consultar lo apuntado por Arenas Bátiz Carlos y Orozco Henríquez José de Jesús, en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, t. IX, Porrúa, UNAM, México, 2002, pp.117-121.

de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El código electoral federal dispone que, para la constitución y reconocimiento de un partido político nacional, el órgano administrativo competente deberá verificar que los documentos básicos contengan una serie de requisitos básicos incluyendo un catálogo de las sanciones aplicables a sus miembros por violación a sus ordenamientos y los medios de impugnación correspondientes.

Lo anterior resulta de total importancia, en virtud de que con motivo de la participación de los afiliados en la vida partidaria, se suscitan, al interior del partido político, diferencias y conflictos de intereses que requieren de procedimientos de defensa idóneos que velen por el cumplimiento de los propios ordenamientos partidarios y de las leyes aplicables en aras de respetar los derechos político-electorales de sus integrantes.

En el presente artículo se pretende destacar la obligación legal de los partidos políticos de contar con medios de impugnación y la necesidad de que éstos garanticen a los afiliados el apego, en todo momento, a las formalidades esenciales del procedimiento y, consecuentemente, el efectivo resarcimiento del daño alegado.

Asimismo, se precisa el marco legal que da sustento a la obligación de los institutos políticos a contar con medios de defensa y los requisitos para su validez.

Finalmente, se plantea la oportunidad procesal de los interesados para impugnar los estatutos cuando estimen que se vulneran preceptos constitucionales en su perjuicio.

## II. FUNDAMENTO LEGAL DE LOS MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales confieren al Consejo General del Instituto Federal Electoral la facultad de declarar la procedencia del registro de un partido político nacional, siempre que se cumplan diversos requisitos.

Como ya se anticipó, una de las condiciones indispensables para lograr el registro de un partido político nacional, consiste en contar con un catálogo de sanciones y los correspondientes medios internos de defensa, según dispone el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que reza lo siguiente.

### Libro Segundo

### De los Partidos Políticos

### Título Segundo

### De la Constitución, Registro, Derechos y Obligaciones

### Capítulo Primero

### Del Procedimiento de Registro Definitivo

#### Artículo 27

1. Los estatutos establecerán:

a)...

g) *Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.*

Como se advierte, en el artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece, expresamente, que los estatutos de los partidos políticos deberán contener las sanciones aplicables y los correspondientes medios de defensa, sin que en dicho numeral se precise de manera clara la forma en que deben estar contemplados y regulados los procedimientos intrapartidarios.

Pero no basta que los estatutos contemplen un catálogo de sanciones y los respectivos medios de defensa para que éstos sean constitucionales, sino que, además, los procedimientos previstos en los documentos básicos deben observar las formalidades esenciales del procedimiento para que sean válidos y garanticen el pleno respeto a los derechos fundamentales de los afiliados, como se vera a continuación.

### III. REQUISITOS PARA LA VALIDEZ DE LOS MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA

En el artículo 25, incisos, a) y d), del mismo código electoral, se establece que la declaración de principios de los partidos políticos deberá contener la obligación de observar la Constitución y respetar las leyes e instituciones que de ella emanen y el deber de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Lo anterior significa que los partidos políticos nacionales deberán acatar las disposiciones legales, esto es, toda disposición jurídica aplicable ya sea de carácter constitucional, legal, reglamentaria o estatutaria, que presente las características de generalidad, abstracción, impersonalidad, heteronomía, y coercibilidad, toda vez que la obligación de los partidos políticos para conducirse dentro del marco legal, debe entenderse a partir de normas jurídicas en un sentido material.<sup>2</sup>

En este sentido, si los partidos políticos nacionales deben sujetarse y conducirse con apego al marco jurídico vigente, ello implica, necesariamente, la observancia de las formalidades esenciales del procedimiento, previstas tanto en la Constitución Federal, en los tratados internacionales y en las leyes reglamentarias.

Para entender lo que debemos considerar por formalidades esenciales del procedimiento partimos de la definición propuesta por el maestro Fix Zamudio que lo define como los principios formativos del procedimiento judicial que se juzgan necesarios para que las partes tengan la posibilidad real de lograr una decisión justa de la controversia planteada, y por ello deben estimarse como un aspecto fundamental del derecho de defensa procesal.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Se recomienda ver la tesis de jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY", consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación *Justicia Electoral* Suplemento, número 7, año 2004, páginas 41-43.

<sup>3</sup> Fix Zamudio Héctor, voz: Formalidades Esenciales del Procedimiento, en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, tomo D-H, Editorial Porrúa, México, 1996, p.1461.

No obstante que la función jurisdiccional compete en exclusiva al Estado, ello no es impedimento para que la resolución de controversias intrapartidarias se sujete a los principios básicos del debido proceso en razón de que la solución de controversias por órgano partidista representa una función similar a la jurisdiccional estatal, toda vez que tiene como objetivo resarcir al ciudadano en el derecho que alega violado, por ello, y por el deber de acatar la Constitución federal y las leyes e instituciones que de ella emanen, es menester, se insiste, que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento en la resolución de conflictos de los partidos políticos.

Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que los medios de defensa internos de los partidos políticos deben cumplir con las siguientes condiciones.

- \* Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
- \* Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
- \* Se respeten todas las formalidades del procedimiento exigidas constitucionalmente, y
- \* Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.<sup>4</sup>

Desde nuestra perspectiva, los requisitos identificados con los números 1, 2 y 4 quedan subsumidos en el punto número 3, es decir, dentro de las formalidades esenciales del procedimiento, creemos conveniente agregar, además, las siguientes condiciones para poder calificar de constitucionales los estatutos de los partidos políticos.

<sup>4</sup> Requisitos contenidos en la tesis de jurisprudencia de rubro "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD" consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación "Justicia Electoral" Suplemento, número 7, año 2004, páginas 20-22.

- \* Procedimientos claros que garanticen el derecho de audiencia a los afiliados;
- \* Plazos y términos para la sustanciación y resolución;
- \* Debida notificación de las resoluciones;
- \* Tipificación de las conductas violatorias;
- \* Métodos objetivos para la valoración de medios de convicción e imposición de sanciones, y
- \* Obligación de fundar y motivar adecuadamente todas las resoluciones.

La necesidad de contar con procedimientos que reúnan los requisitos mencionados, se ve fortalecido con lo dispuesto en el artículo 38, inciso a), del precitado código electoral, en donde se establece que los partidos políticos nacionales deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, lo que no se concibe sin un sistema de medios de impugnación intrapartidario que garantice el respeto a los derechos fundamentales, porque de otra forma se dejaría al ciudadano en estado de indefensión ante los actos de otros afiliados y desde luego de los órganos del partido político al que pertenece.

#### IV. OPORTUNIDAD PARA COMBATIR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESTATUTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS QUE NO PREVEAN MEDIOS DE DEFENSA, O QUE ÉSTOS NO SEAN CONSTITUCIONALES

Una vez establecido que los partidos políticos nacionales tienen, por mandato de ley, la obligación de prever mecanismos de defensa internos para evitar la vulneración de los derechos y garantías fundamentales de sus integrantes, nos parece oportuno señalar la forma y tiempo para impugnar la inconstitucionalidad de los estatutos cuando, entre otras cuestiones, no prevea instrumentos internos de defensa o los previstos no cumplan con los requisitos antes apuntados.

Al respecto, conviene transcribir, en la parte conducente, lo establecido por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la tesis de jurisprudencia "ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPÓTESIS DE IMPUGNACIÓN".<sup>5</sup>

...las hipótesis de impugnación de los estatutos de un partido político o de una coalición pueden ser las siguientes: a) Que la inconstitucionalidad o ilegalidad pretendida, se encontrara en el texto original de los estatutos que se presentaron ante el Instituto Federal Electoral para su aprobación, y que no obstante eso, el Consejo General de dicho instituto haya considerado, expresa o tácitamente, que las normas estatutarias están apegadas a la legalidad y constitucionalidad, y se haya otorgado, en consecuencia, el registro como partido político nacional a la organización solicitante o a la coalición, en términos de los artículos 30 y 31 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En esta hipótesis, quien tenga interés jurídico, especialmente los demás partidos políticos, en cuanto entes legitimados para deducir acciones para la tutela de intereses difusos o colectivos, puede impugnar el otorgamiento del registro y plantear los vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad de los estatutos admitidos; b) Que los vicios de inconstitucionalidad o ilegalidad atribuidos surjan por alguna modificación posterior a los estatutos, y que al comunicarse al Instituto Federal Electoral haya sido declarada su procedencia constitucional y legal, a que se refiere el artículo 38, apartado 1, inciso l), del citado código, y c) Que la autoridad electoral emita un acto o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base fundamental de sustentación, a las normas estatutarias que se consideran inconstitucionales o ilegales, o fueran efectos o consecuencias directas de ellas. En estas situaciones se puede presentar la impugnación contra el primer acto de aplicación que afecte el interés jurídico del promovente, con el objeto de impedir la causación de perjuicios en su interés o de ser restituido en los que se le hayan ocasionado.

<sup>5</sup> Tesis de jurisprudencia consultable en la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo Jurisprudencia, pp. 92 y 93.

nado con el acto concreto de aplicación que se reclame destacadamente, y allí se puede argumentar lo conducente contra las normas estatutarias en que se funde el acto o resolución...

Del texto del criterio jurisprudencial transcrito, advertimos que los estatutos de los partidos políticos se pueden combatir, en un primero momento, con la entrada en vigor de los estatutos o de sus modificaciones, esto es, cuando son aprobados por el Consejo General del Instituto Federal Electoral y, en un segundo momento, mediante el primer acto de aplicación.

Podemos entonces calificar a los estatutos como autoaplicativos y heteroaplicativos para efectos de determinar la oportunidad para su impugnación.

Es importante destacar que para atacar por inconstitucionales dichos ordenamientos, el medio de impugnación procedente es el recurso de apelación, del que conocerá y resolverá el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siempre que se acredite el interés jurídico y se colme los supuestos de procedencia establecidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lógicamente, en el supuesto en que los estatutos no sean impugnados y, por ende, declarados como inconstitucionales por autoridad competente, éstos siguen surtiendo plenos efectos.<sup>6</sup>

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Los partidos políticos desempeñan en México una función trascendental en la vida democrática de nuestra república al ser el conducto para la postulación de candidatos y, por ello, la única vía prevista en la ley para que los ciudadanos accedan al poder, por lo

<sup>6</sup> Tesis de jurisprudencia de rubro "ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS SURTEN EFECTOS MIENTRAS NO SEA DECLARADA SU NULIDAD", consultable en la Compilación Oficial *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo *Jurisprudencia*, pp. 90 y 91.

que resulta fundamental que su vida interna esté debidamente regulada atendiendo a los principios básicos del estado democrático.

Sin embargo, el problema fundamental que surge de los derechos fundamentales no es su establecimiento en determinada ley, su descripción o declaración solemne, sino su tutela efectiva. Más que saber cuáles y cuántos son estos derechos, su naturaleza o fundamento, importa más la forma de garantizar su protección ante los actos arbitrarios de los órganos partidarios.

Así, los ciudadanos que deciden pertenecer a un partido político son titulares de los derechos previstos constitucional y legalmente, los que no se pueden vulnerar o minimizar por normas establecidas en ordenamientos partidarios o por actos o resoluciones de los órganos del instituto político al que pertenecen.

Por lo anterior, los instrumentos de defensa intrapartidarios deben garantizar el irrestricto respecto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, de tal suerte que sus documentos básicos deben prever procedimientos justos que permitan al afiliado, *prima facie*, agotar las instancias internas del partido político, antes de acudir a la justicia estatal.

En conclusión, podemos afirmar que los ordenamientos que dan vida y rigen la estructura, organización y funcionamiento de los partidos políticos deben contemplar un catálogo de sanciones y un sistema de medios de impugnación en donde estén previstas como mínimo las siguientes condiciones:

1. Órganos partidistas competentes establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos.
2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de los integrantes de los órganos competentes.
3. Tipificación de las conductas violatorias.
4. Medios de impugnación que resulten formal y materialmente eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.
5. Procedimientos claros que garanticen el derecho de audiencia a los afiliados.
6. Plazos y términos para la sustanciación y resolución.

7. Métodos objetivos para la valoración de medios de convicción e imposición de sanciones.
8. Debida notificación de los actos y resoluciones.
9. Debida fundamentación y motivación de los actos y resoluciones.

Somos de la opinión que, si en el derecho interno de los partidos políticos no se cumplen con las condiciones antes precisadas, el ciudadano estará entonces legitimado para acudir a la justicia del Estado y solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los ordenamientos partidarios.

La oportunidad para impugnar los documentos la podemos dividir en dos momentos, el primero, con la mera entrada en vigor de los estatutos o de sus respectivas modificaciones y, el segundo, a través de un acto de aplicación concreto que tenga como base los estatutos que se estimen inconstitucionales.

## El sufragio en México: su naturaleza y funciones

José Gilberto Garza Grimaldo

### INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del derecho político coinciden en que el sufragio es un elemento vital en el ejercicio de la democracia moderna o representativa.<sup>1</sup> Sin embargo, se presentan doctrinas contrapuestas sobre su naturaleza y funciones.<sup>2</sup>

El presente trabajo se circunscribe a la naturaleza y funciones del sufragio en México, a partir del sistema mixto que contiene nuestra Constitución política y asimilada por las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Nuestro pueblo aspira transitar de una elección-dimisión a una elección-participación,<sup>3</sup> es decir a la democracia semidirecta en donde la voluntad soberana no sólo se limite a elegir, sino, fundamentalmente a participar en la toma de decisiones del poder público. La democracia constitucional permite emancipar a la sociedad y establece además, un control al poder político.

Algunos tratadistas analizan a la democracia sobre un marco ideológico y hablan de democracia gobernada y democracia gover-

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*, Col. Demos. Edit. Barcelona, 1976., p. 60.

<sup>2</sup> Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Edit. Civitas. Madrid. 1984, pp. 333, 340, 341 y 699.

<sup>3</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho electoral*. Edit. Porrúa. México, 1980, p. 146.



7. Métodos objetivos para la valoración de medios de convicción e imposición de sanciones.
8. Debida notificación de los actos y resoluciones.
9. Debida fundamentación y motivación de los actos y resoluciones.

Somos de la opinión que, si en el derecho interno de los partidos políticos no se cumplen con las condiciones antes precisadas, el ciudadano estará entonces legitimado para acudir a la justicia del Estado y solicitar la declaración de inconstitucionalidad de los ordenamientos partidarios.

La oportunidad para impugnar los documentos la podemos dividir en dos momentos, el primero, con la mera entrada en vigor de los estatutos o de sus respectivas modificaciones y, el segundo, a través de un acto de aplicación concreto que tenga como base los estatutos que se estimen inconstitucionales.

## El sufragio en México: su naturaleza y funciones

José Gilberto Garza Grimaldo

### INTRODUCCIÓN

Los estudiosos del derecho político coinciden en que el sufragio es un elemento vital en el ejercicio de la democracia moderna o representativa.<sup>1</sup> Sin embargo, se presentan doctrinas contrapuestas sobre su naturaleza y funciones.<sup>2</sup>

El presente trabajo se circunscribe a la naturaleza y funciones del sufragio en México, a partir del sistema mixto que contiene nuestra Constitución política y asimilada por las constituciones y leyes de las entidades federativas.

Nuestro pueblo aspira transitar de una elección-dimisión a una elección-participación,<sup>3</sup> es decir a la democracia semidirecta en donde la voluntad soberana no sólo se limite a elegir, sino, fundamentalmente a participar en la toma de decisiones del poder público. La democracia constitucional permite emancipar a la sociedad y establece además, un control al poder político.

Algunos tratadistas analizan a la democracia sobre un marco ideológico y hablan de democracia gobernada y democracia gover-

<sup>1</sup> Loewenstein, Karl. *Teoría de la constitución*, Col. Demos. Edit. Barcelona, 1976., p. 60.

<sup>2</sup> Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*. Edit. Civitas. Madrid. 1984, pp. 333, 340, 341 y 699.

<sup>3</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho electoral*. Edit. Porrúa. México, 1980, p. 146.

nante. Nosotros diríamos únicamente que la democracia es concomitante al pueblo, ahí reside la filosofía de la soberanía real, como está plasmado en el artículo tercero de la constitución francesa: un auténtico estado democrático.

### 1. NATURALEZA DEL SUFRAGIO: SUS REPERCUSIONES

En nuestro país, desde 1857 la naturaleza del sufragio es mixto: "puesto que si bien es clasificado como un derecho vital para la existencia de un sistema democrático, también es definible como un deber que tiene el ciudadano para con la sociedad civil a la que pertenece".<sup>4</sup> Sin embargo, en 1857, —ni antes—, el no ejercer el derecho de sufragar no traía consigo la suspensión de los derechos del ciudadano, ni ninguna otra sanción.

Es a partir del proyecto de constitución de Venustiano Carranza de 1916, cuando se considera que el abstenerse de votar debe sancionarse.<sup>5</sup>

Si no hubiera medidas antidemocráticas originadas por el artículo 38 fracción I de la Constitución política federal, el estudio sobre la naturaleza del sufragio quedaría en el campo doctrinario o académico y no en el derecho positivo. Sin embargo, en las legislaciones locales hay sanciones privativas de la libertad para los ciu-

<sup>4</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1985, p. 94.

<sup>5</sup> Decimoquinto antecedente. Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, fechados en la ciudad de Querétaro el 1 de diciembre de 1916: Quincuagésimo octavo párrafo del mensaje. "Sin embargo, de esto en la reforma que tengo la honra de proponeros con motivo del derecho electoral, se consulta la suspensión de la calidad de ciudadano mexicano a todo el que no sepa hacer uso de la ciudadanía debidamente. El que ve con indiferencia los asuntos de la República, cualesquiera que sea, por lo demás, su ilustración o situación económica, demuestra a las claras el poco interés que tiene por aquella, y esta indiferencia amerita que se le suspenda la prerrogativa de que se trata". Artículo 38 del Proyecto. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá, además de las otras penas que por el mismo hecho señalar la Ley; II..., III..., IV..., V..., y VI..., *Derechos del pueblo mexicano, tomo V, México a través de sus constituciones*. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, D.F. 1967, pp. 406 y 407.

dadanos que no cumplan con su obligación de votar. Independientemente de que si se apliquen o no, el solo hecho de estar en la legislación tales medidas, manchan y trastocan principios fundamentales a la titularidad de la soberanía.

¿Cuál es el aspecto teleológico de la fracción III del artículo 36? Para responder a ello se pueden fijar dos posturas: 1. Sancionar al ciudadano que vote en distrito electoral diferente al que pertenece; 2. Sancionar al ciudadano que no vote. Analicemos estos dos planteamientos.

#### 1.1. Sancionar al ciudadano que vote en distrito electoral diferente al que pertenece.

El artículo 36 en su fracción tercera señala una obligación al ciudadano mexicano: "votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda", es decir, la obligación reside en el hecho de votar en el distrito que le corresponda; no en el hecho de abstenerse.

Por ello el constitucionalista mexicano, Francisco José de Andrea Sánchez, al comentar la fracción III del artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dice: "La fracción tercera del citado artículo establece la obligación de ejercer el derecho político de voto activo —que de manera general está consagrado por el artículo 35 en su primera fracción— dentro del distrito electoral que le corresponda al ciudadano. De esta manera, la especificación de la fracción III, prohíbe la práctica fraudulenta de votar en un distrito distinto a la de la residencia del elector".<sup>6</sup>

La Ley Electoral del Estado de Colima en su artículo 4, señala: "el sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo de Colima. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano colimense que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos de elección popular del estado y municipios".

<sup>6</sup> Andrea Sánchez, Francisco José de, *Opus citatus*, p. 95.

En su artículo 7, considera como obligación del ciudadano colimense "votar en las elecciones estatales, distritales y municipales en la casilla electoral que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece este ordenamiento".

Siguiendo con el criterio del maestro Francisco de Andrea Sánchez, este artículo obliga al ciudadano a votar en la casilla que le corresponde; hacerlo en casilla diferente, cometerá una acción fraudulenta.

### 1.2. Sancionar al ciudadano que no vote en una elección

Francisco Berlín Valenzuela, al referirse al voto obligatorio y facultativo, argumenta: "dentro de estas dos formas normativas de considerar el voto, salta a la vista que son preferibles las que establecen una sanción, no sólo porque tienden a evitar el abstencionismo, sino fundamentalmente porque reflejan la congruencia que debe existir entre toda ley y su cumplimiento".<sup>7</sup> Veamos una ley congruente o norma jurídica perfecta.<sup>8</sup>

La Constitución política del estado de Nuevo León,<sup>9</sup> en su artículo 38, señala que la calidad de neoleonés se suspende por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de las obligaciones que impone el artículo 37 (fracción II. Votar en las elecciones populares en el Distrito y sección que corresponde).

La Ley Electoral del Estado de Nuevo León en su artículo 238, señala que "se impondrá multa por el equivalente de hasta cin-

<sup>7</sup> Berlín Valenzuela, Francisco. *Opus Citatus*, p. 169.

<sup>8</sup> Ver Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en sus artículos 25, 26, 30 y 31; Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México en sus artículos 14, 16, 17, 205; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en sus artículos 6, 7 y 8; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Hidalgo en sus artículos 17 y 18; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en sus artículos 41, 42 y 43; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz en sus artículos 27, 28 y 30; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas en sus artículos 14, 15 y 17; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala en sus artículos 12, 13 y 14; Constitución política del Estado Libre y Soberano de Morelos en sus artículos 14, 15 y 17; Constitución Política del Estado Libre y soberano de Tamaulipas en sus artículos 7, 8 y 9.

<sup>9</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. Edit. Pac. México, 1994.

cuenta días de salario mínimo, o prisión de tres días a seis meses o ambas sanciones, a juicio del juez y suspensión de derechos políticos por un año, al que sin causa justificada se abstenga de inscribirse en el padrón electoral; se abstenga de votar en las elecciones a que se refiere esta ley, o se niegue a desempeñar las funciones electorales que se le encomienden.<sup>10</sup>

Resulta paradójico lo que señala la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México y otras leyes electorales locales, cuando afirman "que votar constituye el ejercicio de la soberanía" y después sancionan al pueblo quien histórica y originariamente es el titular de la soberanía y como así lo dispone el artículo 39 de nuestra Carta Magna.

Si el objetivo central de sancionar al que no ejerza su derecho a sufragar es terminar con el abstencionismo, esto no ha resultado en los estados de la república; el abstencionismo tiene diversas causas entre ellas la falta de cultura política o la no credibilidad en un sistema político.

Concluimos este apartado:

a). Considero que el argumento de Venustiano Carranza de suspender los derechos del ciudadano "al que ve con indiferencia los asuntos de la república" no es una forma de enriquecer la cultura política de un pueblo, ésta no se obtiene por decreto, ya que se traduce en la "distribución particular de patrones y orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales —los propiamente políticos— entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado de creencias políticas, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella".<sup>11</sup>

b). El sistema mixto establecido desde 1857 sobre la naturaleza del sufragio, en todo caso, debemos de traducirlo como un derecho y un deber cívico que tiene el ciudadano con relación al sufragio, como sucede en Italia y en otros países, porque independientemente de que no se aplique en la realidad sanción alguna al que no emita el

<sup>10</sup> Ley Electoral del Estado de Nuevo León 1994, p. 97.

<sup>11</sup> Peschard Jacqueline. *Cultura política democrática*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 2. Instituto Federal Electoral. México, D.F. 1994, p. 10.

sufragio, contradice la supuesta norma jurídica perfecta, por lo tanto, es inevitable su desaparición.

## 2. FUNCIONES DEL SUFRAGIO

Está muy arraigada en nuestro país la función electiva del sufragio. Resulta como ejemplo a lo anterior, la Constitución política del Estado de Chihuahua en sus artículos 21, 22 y 23:

Artículo 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:

I. Votar en las elecciones populares del estado, así como participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum.

Artículo 22. Son deberes de los ciudadanos chihuahuenses:

I....

II. Votar en las elecciones populares.

Artículo 23. Se suspende el ejercicio de los derechos del ciudadano chihuahuense:

I....

II....

III. Por falta de cumplimiento de deberes del ciudadano.

¿Votar en el plebiscito o referéndum, es un deber del ciudadano? ¡Claro que sí!

¿Cuál es el motivo o la causa que en México sostengamos como única función del sufragio la electiva?

La respuesta es que no se ha querido ampliar los controles hacia el poder político a través del plebiscito y referéndum para arribar a una plena democracia constitucional,<sup>12</sup> en donde el electo-

<sup>12</sup> "La democracia constitucional es un sistema político bajo el que la totalidad del pueblo organizado como Electorado y movilizad para la acción política de los partidos participa libremente en el proceso del poder. El Electorado adquiere con esto la categoría del detentador supremo del poder, ejerciendo un control final sobre el gobierno y el parlamento. El Electorado participa en el proceso político bien indirectamente al elegir personas individuales y partidos para el parlamento y para el gobierno, a los que se confía la toma de decisiones

rado adquiere realmente la titularidad del poder y ejerce un control sobre el gobierno y el Parlamento.

Transitar de una elección-dimisión a una elección-participación es consolidar la democracia participativa o democracia semidirecta, o bien, empleando un término de Maurice Duverger, llegar a una democracia con pueblo.

No es el momento de hablar de partidocracia, de la pérdida de credibilidad de la institución de representación política,<sup>13</sup> como factores determinantes para el establecimiento de la democracia semidirecta, sino simplemente decir como en la época de Otanes,<sup>14</sup> la necesidad democrática de que el pueblo debe participar en la toma de las grandes decisiones nacionales; la corresponsabilidad evita excesos al poder político.

Para Nicolás Pérez Serrano, "las funciones del sufragio son tres: una electoral, que sirve para designar, los individuos que han de actuar como órganos; otra normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar, e incluso para intervenir en la revisión constitucional; y una última función, que llamaríamos política o plebiscitaria".<sup>15</sup>

En los países que han dejado la democracia representativa e incursionado a la democracia semidirecta, han establecido tres instituciones para enriquecer la participación del pueblo: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

En México, los estados de la república han rebasado la democracia meramente representativa y han establecido instituciones de democracia semidirecta como son entre otros: Durango, Guerrero y Chihuahua.

En nuestro país en 1976, en la llamada reforma política, se incluyó el referéndum y la iniciativa popular en el Distrito Federal,

políticas, bien directamente o por medio de referéndum y plebiscito (Loewenstein, Karl. *Opus Citatus*, p. 326).

<sup>13</sup> *Diccionario político*. Edit. Siglo XXI. México, 1991.

<sup>14</sup> En Grecia, Otanes consideraba "de que ahora en adelante no se debe confiar la administración del Estado a una sola persona, porque el ejemplo de los tiranos, lo mismo en Persia que en otros pueblos, demuestra que el pueblo debe gobernarse directamente".

<sup>15</sup> Pérez Serrano, Nicolás, *Opus Citatus*, p. 338.

pero faltó voluntad política para imprimirle operatividad ya que nunca se reglamentó.

Es interesante el artículo tercero de la Constitución francesa: "la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum. Ningún sector del pueblo, ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio" aquí se observa la función electiva y participativa del pueblo, a través del sufragio.

Termino este apartado con dos consideraciones:

a). La función del sufragio es electiva y además participativa. En nuestro país es todavía limitado a lo electivo, aunque en algunas entidades federativas ya adoptaron la democracia participativa.

b). Por comulgar con el maestro Mauricio Merino<sup>16</sup> transcribo que: "en buena medida, la democracia es una forma de emancipación de las sociedades maduras que han abandonado la protección más o menos cuidadosa, más o menos autoritaria, de alguien que vigila la convivencia a nombre de todos. En la democracia ya no hay a quien culpar de las desgracias sociales, ni tampoco ante quien reclamar sin más el reparto gracioso de beneficios. Con la democracia los pueblos se quedan solos ante sí mismos: Ya no hay reyes, ni dictadores, ni partidos totalitarios, ni ideologías cerradas que ayuden a resolver las demandas o a responder las preguntas que nos hacemos. Hay leyes, instituciones y procedimientos que regulan la convivencia, pero que a fin de cuentas llevan a cada individuo a hacerse responsable de sí mismo y de los demás. Tarea difícil y novedosa, cuando la mayor parte del mundo se ha construido a través de grandes líderes, de los dirigentes que lo decían todo y por todos".

### 3. PROPUESTAS

3.1. Se debe incluir en la Constitución un capítulo que se refiera exclusivamente de los derechos políticos de los ciudadanos que

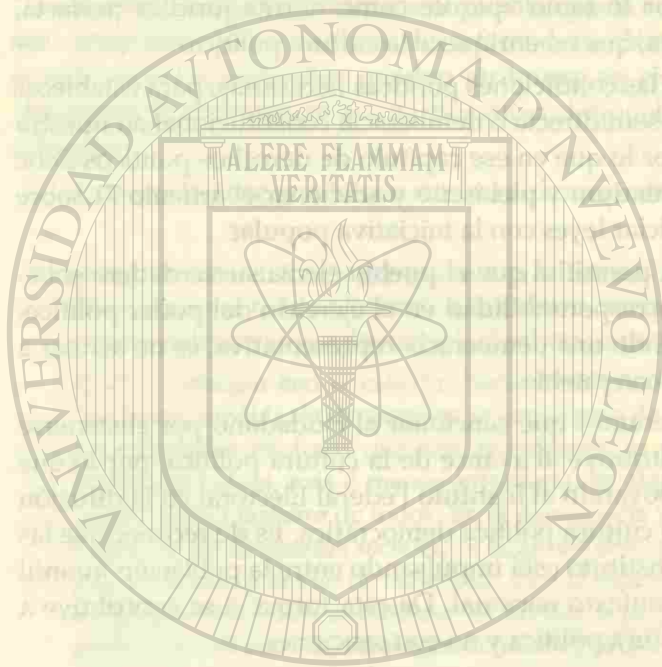
<sup>16</sup> Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática número 4. Instituto Federal Electoral. México, D.F. 1995, p. 53.

estén debidamente agrupados en forma de catálogo para evitar su dispersión, que se determine que el sufragio es derecho y un deber cívico, pues la supuesta obligatoriedad que se le ha asignado es inaplicable y por lo tanto aparece como norma jurídica perfecta, pero letra muerta, que no enriquece la cultura política.

3.2. Existen las condiciones políticas necesarias, para establecer una democracia semidirecta o democracia constitucional en nuestra Carta Magna, por lo que en ese capítulo de derechos políticos debe incluirse el referéndum y plebiscito y adicionar el artículo 71 sobre el derecho de iniciar leyes con la iniciativa popular.

Lo anterior, permitirá que el pueblo ejerza su verdadera soberanía y exista corresponsabilidad en el ejercicio del poder político. Seguir manteniendo una democracia representativa, es no arribar a una democracia con pueblo.

3.3. Consideramos que sancionar al ciudadano por abstenerse de votar, no contribuye al avance de la cultura política, por lo que debe seguirse apoyando al Instituto Federal Electoral en la difusión de una auténtica cultura política democrática. Es de reconocerse las acciones que el instituto está impulsando entre la población infantil y juvenil en el contexto nacional. De esta forma sí se contribuye a enriquecer la cultura política y no con sanciones.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## ¿Podemos los ciudadanos ser candidatos independientes a cargos de elección popular federales?

Armando I. Maitret

### I. SOBRE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Las candidaturas independientes son una modalidad electiva establecida por determinados sistemas jurídicos, por medio de las cuales los ciudadanos pueden presentarse ante los electores como una opción a un cargo de elección popular, sin necesidad de respaldo partidista.

En la actualidad, algunas figuras públicas de nuestro país han puesto en el debate la posibilidad de presentarse ante los electores como candidatos ciudadanos independientes (incluso alguno de ellos está intentando mecanismos constitucionales de defensa para lograrlo), lo cual, desde nuestra perspectiva, no es posible, si se atiende a una interpretación sistemática y funcional de lo establecido en las normas constitucionales y legales que rigen los procesos electorales federales.

Sin duda el problema no es fácil de solucionar, puesto que se deben armonizar tanto las normas y principios cuya interpretación podrían llevar a sostener un derecho de los ciudadanos a ser votados para los cargos de elección popular, sin necesidad de ser postulados por un partido político, como aquellas normas y principios que reconocen en los partidos políticos como el instrumento *ad hoc* de acceso de aquéllos al ejercicio del poder político.

Sobre el particular, se aprecian algunas alternativas de solución: 1) Aquella que, apoyada en una concepción absoluta del derecho fundamental a ser votado, sostiene que autoridad alguna puede negar la posibilidad de que un ciudadano se postule como candidato independiente a un cargo de elección popular; 2) Aquella que sostiene que desde la Constitución existe el monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, por lo que no están permitidas las candidaturas independientes, y 3) La que postula que el Constituyente dejó en manos del legislador el establecimiento de las formas y métodos mediante los cuales, un ciudadano puede ser postulado a un cargo público, ya sea por conducto de un partido político o a través de las candidaturas independientes, salvaguardando en todo caso, los principios que rigen el sistema electoral.

La posición que sostiene que desde la Constitución federal se establece el derecho de los ciudadanos a postularse como candidatos independientes y, por tanto, que no es exigible su participación a través de un partido político nacional para contender en una elección popular, en nuestro concepto, parte de la idea equivocada de que los derechos político-electorales son absolutos.

Por lo que hace a la posición de que constitucionalmente existe un monopolio de los partidos políticos para postular candidatos, me parece que clausura otras alternativas de participación ciudadana en la conformación de la representación nacional.

En tanto que la tercera posición, pretende un equilibrio entre diversos valores y principios constitucionales, ya que reconoce tanto la existencia de un derecho fundamental de los ciudadanos a ser postulados, como el derecho de los partidos políticos —en tanto entidades de interés público— para postular candidatos.

Desde nuestra perspectiva, atendiendo a la actual realidad mexicana, esta última interpretación jurídica resulta más razonable, puesto que además de buscar el equilibrio mencionado, porque reconoce a los partidos políticos como el principal mecanismo —pero no el único— de acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular, deja abierta la posibilidad para el establecimiento de las candidaturas independientes (siempre y cuando el legislador así lo dispon-

ga). Asimismo, salvaguarda los principios constitucionales que rigen el sistema electoral.

En efecto, tal posición no reconoce un monopolio partidario en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, ni tampoco un derecho absoluto de ser votado por parte de los ciudadanos, sino que propone una armonía entre ambos, sugiriendo que por conducto de la ley, el legislador establezca las diversas formas de participación política.

En el presente ensayo se pretende demostrar que los derechos político-electorales del ciudadano, de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, no tienen la característica de ser absolutos, sino que al estar delimitados por el propio constituyente en el texto constitucional o mediante su configuración por el legislador, su ejercicio supone el cumplimiento irrestricto de ciertas calidades, requisitos, condiciones o procedimientos, por lo que a la luz del ordenamiento jurídico en vigor, no están permitidas las candidaturas independientes.

En ese sentido, la demostración de la tesis que pretende sustentar el presente trabajo, parte de concepciones teóricas sobre las características generales de los derechos subjetivos, así como de la convicción de que los derechos políticos son derechos fundamentales, los cuales tienen una base constitucional, una delimitación directa y una configuración legal.

## II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS DERECHOS SUBJETIVOS

Los derechos subjetivos, en términos generales, son un tipo de permisiones que el sistema jurídico confiere a los sujetos con la intención de producir una ventaja práctica sobre una persona o clase de personas.<sup>1</sup> Ahora bien, tratándose de los derechos subjetivos de naturaleza fundamental, esto es, aquellos que se encuentran conferidos por la norma fundamental,<sup>2</sup> son los derechos del hombre y del ciudadano,

<sup>1</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una Teoría General del Derecho*, 2ª edición, México, Editorial Themis, 2001, p. 51.

<sup>2</sup> Sobre la positivización de los derechos humanos, véase Robles, Gregorio, *Los Derechos Fundamentales y la Ética en la Sociedad Actual*, editorial Civitas, Madrid, 1992, pp. 17-24.

cuya relevancia implica ser respetados tanto por los demás sujetos de derechos, como por el Estado y sus autoridades, y pueden hacerse valer procesalmente como verdaderos derechos de carácter positivo.

Además, todos los derechos subjetivos, aun los de naturaleza fundamental, tienen el carácter *prima facie* en un procedimiento judicial, lo que significa que pueden ser superados o vencidos por otras consideraciones jurídicas; esto es, un derecho o el ejercicio de un derecho fundamental es y debe ser protegido por el sistema jurídico, en tanto no existan mejores razones jurídicas que lo superen.

Las anteriores características de los derechos subjetivos nos permiten válidamente sostener, sin necesidad de entrar aquí en la polémica sobre las condiciones necesarias o suficientes de existencia de un derecho, que un sujeto tiene un derecho fundamental si, y sólo si, es establecido o reconocido por el sistema jurídico, es decir, si se encuentra positivizado y el propio sistema otorga una garantía judicial de defensa o tutela. Sin embargo, de ahí no se sigue que los derechos subjetivos de naturaleza fundamental sean absolutos, ya que los mismos pueden ser delimitados<sup>3</sup> por el propio constituyente en el texto de la norma fundamental, estableciendo excepciones o requisitos para su ejercicio; o por el mismo constituyente mediante delegación de facultades para que éste establezca los requisitos, condiciones o calidades para dicho ejercicio, o mediante las decisiones judiciales de naturaleza constitucional en las que se determinen los alcances de ese tipo de derechos fundamentales.

### III. LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

<sup>3</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 1º, primer párrafo, dispone que las garantías "no podrán restringirse"; sin embargo, consideramos oportuno utilizar la expresión "delimitar un derecho subjetivo de carácter fundamental" para abarcar mayor número de supuestos, no sólo los que limitan un derecho, sino también, los que lo desarrollan, establecen las condiciones, calidades, requisitos o procedimientos para darle pleno vigor.

Los derechos subjetivos políticos —según Kelsen— son una autorización para influir en la construcción de la voluntad estatal, para participar directa o indirectamente en la producción del orden jurídico.<sup>4</sup> En el mismo sentido, Jesús Orozco y Juan Carlos Silva, entienden a los derechos políticos como aquellos que confieren a su titular (los ciudadanos mexicanos) la prerrogativa de participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado, por sí mismos o por conducto de representantes libremente elegidos; de votar y ser elegidos, y de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.<sup>5</sup>

No obstante que los derechos políticos son de naturaleza fundamental por estar otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reconocidos como derechos humanos por los instrumentos internacionales,<sup>6</sup> por muchos años no gozaron de una efectiva tutela judicial, debido a una supuesta incompetencia de los jueces federales para conocer de violaciones a ese tipo de derechos, en razón de que no se les concebía como garantías individuales.

Desde la instauración del juicio de amparo, la Suprema Corte de Justicia conoció de diversos amparos en materia político-electoral.<sup>7</sup> En una buena parte del siglo XIX, jamás se puso en duda la facultad de la Corte para conocer de asuntos político-electorales. No obstante, a finales de dicho siglo se dio un debate doctrinal sobre si los derechos político-electorales debieran ser o no considerados como garantías individuales. En dicha discusión participaron José María Iglesias, defensor del principio de la supremacía constitucional y de la incompetencia de origen e Ignacio L. Vallarta, que sostuvo la no justiciabilidad de las cuestiones políticas por parte del Poder Judicial Federal. Esta última tesis fue adoptada no sólo por la jurisprudencia de la Suprema Corte, sino que se incorporó

<sup>4</sup> Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Trad. de Roberto Vernengo, décima edición, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 150.

<sup>5</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús y Silva Adaya, Juan Carlos, *Los Derechos Humanos de los Mexicanos*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p. 44.

<sup>6</sup> Artículos 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Véase al respecto la ejecutoria publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, primera época, T. III, 1873, pp. 758-766.



en la Ley de Amparo de 1936, además de que cuenta, aún en la actualidad, con una férrea defensa doctrinal.<sup>8</sup>

En ese sentido, para la Suprema Corte de 1920 era muy claro que las cuestiones jurídicas en materia electoral no se referían a garantías individuales, por lo que el amparo resultaba improcedente. Dicha tesis se convirtió, en lo sucesivo, en el argumento más constante para no conocer de reclamaciones en materia electoral,<sup>9</sup> no obstante que con posterioridad se matizó el criterio al establecerse la procedencia del juicio de amparo en aquellos casos en que, junto con violaciones a derechos políticos, se encontraran transgredidas algunas de las garantías individuales,<sup>10</sup> o en aquellos casos en que la remoción de un cargo de elección popular hubiere sido realizada sin satisfacer el procedimiento respectivo o cuando la Constitución o la ley no concedan la facultad para realizar tal remoción.<sup>11</sup>

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, no existe duda alguna de que al hablar de derechos político-electorales, debemos referirnos a derechos fundamentales por tratarse de derechos otorgados por nuestra Carta Magna. Lo anterior es así, porque en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra precepto alguno que disponga que los derechos políticos

<sup>8</sup> "...Las garantías individuales, en cambio, son obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados. El derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización; por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianos. El ejercicio del derecho político está siempre sujeto a una condición sine qua non, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante; en cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute, incondicional: basta que se viva dentro del territorio de la República Mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., sea titular de ello..." Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio, *El Juicio de Amparo*, 33ª Edición, México, Porrúa, 1997, pp. 451-452.

<sup>9</sup> Véase tesis publicada bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA, publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, tomo VI, materia común, tesis 160, p. 131.

<sup>10</sup> Véase tesis publicada bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS, en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, cit., tesis 159, p. 131.

<sup>11</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo L, p. 1769.

sean de diversa naturaleza. Asimismo, si en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el estado Mexicano —los cuales gozan de la característica de ser ley suprema de toda la Unión— expresamente se consideran a los derechos políticos como un derecho primario del ser humano, es indudable que ninguna autoridad podría negarles dicha característica.

#### IV. LA DELIMITACIÓN DE DERECHOS

Cuando hablamos de una delimitación, nos referimos a las acciones públicas que definen los contornos generales y objetivos de un derecho fundamental,<sup>12</sup> incluidas las calidades, requisitos, condiciones, excepciones o procedimientos para el ejercicio.

La delimitación de los derechos fundamentales, puede clasificarse atendiendo al modo en que la norma constitucional incide sobre el derecho fundamental en: a) *Directa*, en la que el propio constituyente define, en la norma constitucional o en ella y en la legislación a la que expresamente remite, los contornos del respectivo derecho. Dicha delimitación puede ser en términos positivos —delimitando la conducta—<sup>13</sup> o en términos negativos, excluyendo ciertas hipótesis del contenido del derecho, y<sup>14</sup> b) *Indirecta*, la cual supone el resultado necesario de la inserción del derecho en el sistema que es la Constitución, esto es, el reconocimiento constitucional de otros derechos y bienes, la cual, desde nuestra perspectiva, ocurre cuando los tribunales de índole constitucional realizan las labores de interpretación e integración de las normas que confieren derechos, y delimita su contenido y alcances para hacerlos compa-

<sup>12</sup> Cfr. Jiménez Campo, Javier, *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*, Madrid, Trotta, 1999, p. 38.

<sup>13</sup> Un ejemplo de este tipo de delimitación es el establecido en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se otorga un derecho de petición en materia política, cuyo ejercicio por parte del ciudadano requiere que sea por escrito, en forma pacífica y respetuosa.

<sup>14</sup> El artículo 9º de la citada Constitución Mexicana, dispone un derecho de libre asociación en materia política para los ciudadanos mexicanos, pero prescribe que "ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar", lo cual constituye un ejemplo de este tipo de delimitaciones directas del tipo negativas.

tibles con otras normas o principios contenidos en la propia norma fundamental.

Ahora bien, si atendemos a la efectividad o inmediatez de esta delimitación constitucional, cabe diferenciar entre una delimitación inmediata y una mediata. La primera, no requiere intervención sucesiva del legislador, lo cual significa que la Constitución delimita inmediatamente el derecho sólo con enunciarlo mediante conceptos que no requieren integración o precisión normativa específica; mientras que en la segunda, el derecho establecido en la norma fundamental debe ser delimitado por el legislador, lo cual implica una tarea de precisión o culminación de la definición de determinado derecho o sus elementos. En este sentido, las normas establecidas por las leyes a las cuales remite el constituyente, son una delimitación legislativa derivada del derecho fundamental.

#### V. LOS DERECHOS DE BASE CONSTITUCIONAL Y CONFIGURACIÓN

##### LEGAL

Los derechos de base constitucional y configuración legal, en sentido estricto, son aquellos atribuidos por la Constitución en términos de una titularidad abstracta o potencial, que se concretará sólo en conexión con la ley.<sup>15</sup> Dicha noción se emplea correctamente cuando se hace referencia a derechos de participación política, como los establecidos en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (sobre los cuales se abundará en lo sucesivo), de ahí que la titularidad del derecho subjetivo fundamental surge sólo de la convergencia o conexión entre el enunciado abstracto establecido en la Constitución y la ordenación legal de los procedimientos, condiciones, requisitos o calidades que delimitan el derecho.

Sin embargo, debe advertirse que la atribución conferida al legislador para que configure derechos de base constitucional no es totalmente abierta, toda vez que se encuentra limitada o acotada por el

<sup>15</sup> Jiménez Campo, Javier, *op. cit.*, p. 43.

contenido esencial del derecho.<sup>16</sup> En este sentido, cabe señalar que en el sistema jurídico mexicano las remisiones que hace la Constitución a la ley, deben entenderse estrictamente, es decir, que la configuración legal de un derecho fundamental debe ser establecida en una ley en sentido formal y material, por lo que aun cuando esa atribución constituye un privilegio que se otorga al legislador, de ello no se sigue que la configuración del derecho quede totalmente a su disposición, ya que no sería constitucional una ley que en la delimitación del derecho hiciera imposible su ejercicio o que omitiera regularlo de manera tal que llevara a la misma consecuencia.<sup>17</sup> De ahí que en la delimitación de un derecho fundamental por parte del legislador, no se pueda ir más allá de lo estrictamente necesario para lograr la vigencia del derecho configurado.

#### VI. DERECHOS POLÍTICOS Y SU DELIMITACIÓN

Los derechos político-electorales, en tanto derechos subjetivos fundamentales, en los términos que hemos señalado con anterioridad, no son absolutos, toda vez que para su ejercicio requieren cumplir ciertas calidades, requisitos, condiciones o procedimientos, que el propio constituyente se ha encargado de delimitar directa e inmediatamente en el texto constitucional, así como facultando al órgano legislativo para establecer las normas con las que habrá de configurarse el derecho de base constitucional establecido.

A) DERECHO DE VOTO ACTIVO. El voto activo o sufragio activo es el derecho fundamental de participación política por excelencia,<sup>18</sup> que se basa en la libertad de elegir o seleccionar mediante una expresión concreta de voluntad, a la persona o personas que desean formar parte de los órganos de gobierno o para una decisión de gobierno. En

<sup>16</sup> *Idem.*

<sup>17</sup> Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Artículo 1°" en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, décimo sexta edición, Editorial Porrúa-UNAM, México 2002, tomo I, pp. 1-15.

<sup>18</sup> Cfr. Fix Fierro, Héctor, "Los derechos políticos en el ordenamiento mexicano" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, tomo XLV, números 203-204, septiembre-diciembre de 1995, pp. 59-92.

el primer caso, hablamos del voto en procesos de democracia representativa, en tanto que en el segundo, nos referimos a la participación democrática semidirecta.

En el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que es una prerrogativa del ciudadano, votar en las elecciones populares, lo cual constituye el derecho fundamental. Sin embargo, dicho derecho no es absoluto, toda vez que se encuentra delimitado en forma directa e inmediata por el propio constituyente, en los artículos 30; 34; 36, fracción I; 38, y 41, fracción III, octavo párrafo, de la citada Constitución. En dichos preceptos, el constituyente estableció una serie de calidades, condiciones o requisitos —tanto positivos como negativos—, para que los individuos pudieran ejercer el referido derecho. Así, el derecho de votar no corresponde a cualquier individuo, sino que está reservado sólo para los ciudadanos; en esa virtud, el texto constitucional define quiénes tienen la calidad de ciudadanos, esto es, quienes teniendo la calidad de mexicanos, hubieren cumplido 18 años y tuvieren un modo honesto de vivir. Además, en la Constitución se estableció una obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (Registro Federal de Electores), y para poder ejercer el derecho al voto, el ciudadano no debe encontrarse dentro de los supuestos de suspensión de sus derechos o prerrogativas del ciudadano. Por otro lado, el constituyente estableció que fuera un órgano constitucional autónomo a cuyo cargo estuviera el padrón y la lista de electores en los términos en que estableciera la ley.

Al respecto, en ejercicio de esa delimitación mediata, el Congreso de la Unión, en los artículos 4° y 6° del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, estableció que para el ejercicio del voto, los ciudadanos, además de cumplir con los requisitos del artículo 34 constitucional, debían estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar correspondiente. Para ello, en el Título Primero del Libro Cuarto del citado código, se establecieron los procedimientos del Registro Federal de Electores, cuyas reglas claras, junto con las relativas al proceso electoral en que se concreta el ejercicio del voto, permiten garantizar que el sufragio

sea universal, libre, secreto y directo, tal como se exige en el artículo 41 constitucional.

En este sentido, resulta indudable que el derecho fundamental de votar que la Constitución confiere, está delimitado tanto en el mismo texto constitucional, como en el texto legal, sin que desde nuestra perspectiva, estas delimitaciones impliquen hacer nugatorio el ejercicio del derecho.

En efecto, consideramos que con el establecimiento de requisitos, condiciones y reglas ciertas para poder ejercer el voto activo, se logra uno de los objetivos fundamentales de todo régimen democrático, esto es, que cada ciudadano sea sólo un voto y que cada voto tenga el mismo valor.

**B) DERECHO VOTO PASIVO.** El derecho político-electoral de ser votado, se traduce en una potestad consistente en la posibilidad viable que tiene el ciudadano de ser electo, designado o seleccionado para ocupar un cargo de elección popular,<sup>19</sup> siempre y cuando reúna previamente las delimitaciones que se establecen en la Constitución y la ley.

En cuanto al derecho de ser votado, han existido planteamientos que sostienen que la Constitución federal no establece restricción alguna para su ejercicio, en otros términos, que se trata de un derecho de carácter absoluto.

Al respecto, consideramos que de la interpretación de lo dispuesto en el artículo 35, fracción II, así como de los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México ya citados, no cabe desprender que el derecho de los ciudadanos a ser votados sea absoluto y no se pueda establecer delimitación alguna.

Las delimitaciones al derecho político-electoral de ser votado, en el caso mexicano, es tanto directa, como inmediata e mediata, en los términos de la clasificación que señalamos en apartados ante-

<sup>19</sup> Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo, "Naturaleza jurídica de los derechos político-electorales" en *75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 1992, p. 542.

riores, toda vez que el propio constituyente que confiere el derecho fundamental, impone requisitos para hacerlo vigente y faculta expresamente al legislador para que termine de configurarlo con el establecimiento de las calidades necesarias para su ejercicio.

Lo anterior es así, porque según se prescribe en el referido precepto constitucional, es una prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley; pero, aun cuando el texto constitucional hace una remisión expresa a la ley para que el legislador, en ejercicio de una facultad constitucional delegada, establezca las calidades para ser electo, el mismo constituyente estableció, desde la Constitución, en forma directa e inmediata, delimitaciones a ese derecho fundamental de naturaleza política.

La delimitación directa o inmediata del citado derecho fundamental, la encontramos en el concepto de "ciudadano" el cual se encuentra regulado (o delimitado) por el propio constituyente en el artículo 34 de la referida Carta Magna, en donde se establece que son ciudadanos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos —son los nacidos o naturalizados (en términos del artículo 30 constitucional)—, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Como se evidencia claramente del simple análisis del concepto ciudadano —el que a su vez se encuentra delimitado—, el propio constituyente estableció una cierta delimitación del derecho político-electoral para ser votado, el cual sólo lo puede ejercer alguien que sea ciudadano mexicano por nacimiento, según se establece en los artículos 55, fracción I; 58, y 82, fracción I, de la Constitución federal y, además cumpla con todos los requisitos que se establecen en los mismos artículos (determinada edad, residencia o vecindad, características de no pertenencia al estado eclesiástico, ejército, etc.).

Además de dichas delimitaciones establecidas por el constituyente en el texto constitucional mismo, que por sí mismas echarían abajo cualquier tesis de que el derecho político-electoral a ser votado es absoluto, la remisión expresa para que el legislador establezca las calidades que configuren el ejercicio del derecho fundamental, implican una delegación de facultades que el propio constitu-

yente otorga, por lo que el legislador puede establecer en la ley ciertas calidades, requisitos o procedimientos para el ejercicio, esto es, delimitaciones al derecho fundamental, siempre y cuando no hagan imposible su pleno ejercicio. En ese sentido, al órgano legislativo le estaría prohibido que tales delimitaciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.

Tal interpretación fue sostenida por la mayoría de los integrantes de la máxima autoridad en materia electoral de este país, quien al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-037/2001, establecieron que el derecho de votar no era absoluto, sino que se trataba de un derecho de base constitucional y configuración legal, por lo que al legislador ordinario se le confirió la competencia para establecer ciertas delimitaciones al referido derecho a través de una ley, con el objeto de posibilitar su ejercicio y armonizarlo con otros derechos igualmente valiosos y determinados principios, valores o fines constitucionales. En esa virtud, se concluye que la Constitución federal no establece un derecho fundamental absoluto de todo ciudadano a figurar como candidato independiente, sino que las calidades y modalidades en las que los ciudadanos pueden participar en los procesos electivos, es una labor que corresponde definirla al legislador ordinario.

Para llegar a la referida conclusión, en dicha sentencia se realizó un exhaustivo estudio de los preceptos aplicables de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por México, así como de precedentes internacionales en la materia, para concluir que el alcance y contenido del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado y a acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, puede ser delimitado legalmente, pero que la labor del legislador ordinario en esa materia se encuentra acotada y sujeta a las bases constitucionales y estipulaciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos.

De ahí que en la resolución del referido caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hubiere considerado que constitucionalmente no existía un monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidatos, pero que no resultaba inconstitucional que el legislador ordinario lo estableciera, en tanto se considerara como calidad, circunstancia, requisito o condición que debían satisfacer los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados, por lo que tal delimitación legislativa o configuración legal del derecho de base constitucional resultaba válida, ya que aunque no fuera el único mecanismo para que los ciudadanos pudieran ser votados —lo que implica que el legislador puede establecer y regular las candidaturas independientes—, sí resulta un medio razonable, justificado y proporcional, que favorece en la actual realidad mexicana, la vigencia armónica de los derechos político-electorales del ciudadano, así como la salvaguarda de los demás derechos, fines, principios y valores constitucionales involucrados.

**C) DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICA.** El derecho político de asociación política es una potestad que la Constitución confiere a los ciudadanos mexicanos, para que en una unión de voluntades, participen en la vida política del país.

El fundamento general del derecho de asociación se encuentra previsto en los artículos 9° y 35, fracción III, de la Constitución federal, en donde se dispone que no se puede coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, pero si se trata de materia política sólo los ciudadanos mexicanos podrán asociarse para tomar parte en los asuntos del país. Al respecto, es importante señalar que, nuevamente el propio constituyente delimitó de manera directa e inmediata el derecho de asociación política confiriéndose sólo a quienes tengan la calidad de mexicanos —cuya definición está precisada por el propio constituyente—, y dispuso el carácter como entidades de interés público de los partidos políticos, para cuya constitución debían cumplirse los requisitos que delimitara el legislador.

La existencia de partidos o agrupaciones políticas, no implica, desde luego, la obligación de los ciudadanos de afiliarse para po-

der participar en los asuntos políticos del país, toda vez que sería factible que un grupo de ciudadanos pudieran reunirse y realizar actividades importantes en materia político-electoral, como las de observación electoral, por ejemplo. Sin embargo, las agrupaciones políticas y los partidos políticos son las únicas formas de asociación política de ciudadanos que obtiene prerrogativas por disposición constitucional y legal, lo que desde luego facilita su labor participativa.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Se considera que las normas legales que disponen como derecho exclusivo de los partidos políticos el postular candidatos a los cargos de elección popular, entendido como una calidad para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, en los términos de la actual realidad social, jurídica y política de México, no tiene por objeto proteger a los partidos políticos —y con ello instaurar una partidocracia—, sino al proceso electoral en sí mismo, en tanto instrumento para que los ciudadanos ejerzan su derecho de voto activo.

No obstante, nada impide que el legislador ordinario, delimite el derecho fundamental de ser votado, en la modalidad de candidatos independientes, siempre y cuando establezca reglas claras, precisas y razonables, que permitan la compatibilidad con los principios del régimen democrático, del sistema de partidos y, sobre todo, permitan la igualdad entre los participantes en un proceso electoral (sobre fuentes de financiamiento, gastos de campaña, obligaciones de participación, etc.)

Creemos importante destacar que con base en la normativa constitucional y legal vigente, no es posible llegar a sostener un derecho a ser postulado a un cargo de elección popular federal, mediante la figura de las candidaturas independientes, puesto que el juzgador tendría que salvaguardar los principios constitucionales antes señalados. Por ello, creemos que por disposición constitucional, tal tarea le corresponde realizarla al legislador, quien de aceptar las candidaturas independientes, deberá ser muy cuidadoso en establecerse los

mecanismos y procedimientos que compatibilicen el derecho político-electoral con los principios del régimen democrático y del sistema de partidos, entre los que se encuentran sin duda el principio de igualdad en la contienda, transparencia en el manejo de los recursos que se utilizan en las campañas, equidad en el acceso a los medios, así como estricto apego al principio de legalidad.

Creemos que cualquier interpretación jurídica que concluyera en el reconocimiento de las candidaturas independientes, de acuerdo con la actual regulación de las elecciones federales en México, dejaría en crisis tales principios, en tanto que mientras los partidos políticos tendrían derecho al financiamiento público para la obtención del voto, así como acceso a los medios masivos de comunicación, los candidatos independientes carecerían de tales prerrogativas. Pero esa falta de regulación implicaría, en beneficio de estos últimos, el desconocimiento sobre origen del financiamiento de los recursos utilizados, lo que abriría la puerta a múltiples formas de financiamiento —en el caso extremo, al involucramiento político-electoral de dinero proveniente de actividades ilícitas. Asimismo, la autoridad electoral, al carecer de atribuciones, estaría imposibilitada para fiscalizar el origen y destino de los recursos utilizados por ese tipo de candidatos, puesto que no podría ordenar la revisión de informes de gastos de campaña, llevar a cabo auditorías y, en general, realizar todo acto de molestia o de privación, en contra de esos candidatos.

Complicación mayúscula representaría la organización de las elecciones, con la derrama de recursos públicos que ello implica, toda vez que se incrementaría considerablemente el número de candidatos y, en este aspecto, habría que dar respuesta, entre muchas otras a los aspectos siguientes: ¿tendría cada candidato representante ante las autoridades electorales (Consejos del Instituto Federal Electoral y mesas directivas de casilla)?, ¿se les podría entregar copia de las listas nominales de electores?, y más preocupante aún, ¿cómo hacer para que se sometan a los tiempos electorales y no realicen precampañas que lo posesionen favorito del electorado, incluso algunos años antes de las elecciones? Sin duda, todos estos aspectos, como otra infinidad de cuestiones, deben ser materia de regulación específica; por lo que en tanto no existan tales previsiones, resulta a todas luces inconveniente para el Estado constitucional y democrático de derecho, la postulación de candidaturas independientes.

niente para el Estado constitucional y democrático de derecho, la postulación de candidaturas independientes.

Consideraciones en torno al otorgamiento y control del financiamiento público de los partidos políticos

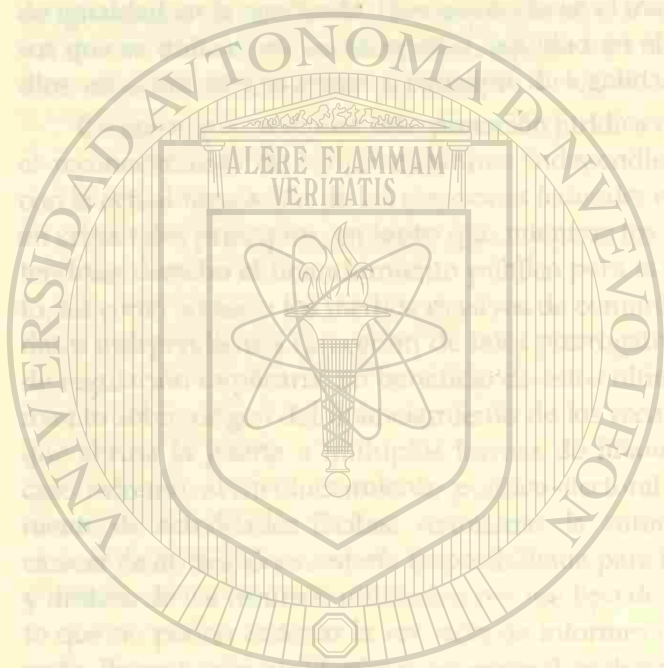
Gabriel Mondragón Alcaraz

JUAN

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN



UNIVERSIDAD DE BIBLIOTECAS



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## Consideraciones en torno al otorgamiento y control del financiamiento público de los partidos políticos

Gabriel Mendoza Elvira

### I. INTRODUCCIÓN

El tema relativo al financiamiento de los partidos políticos y su fiscalización ha cobrado especial importancia en el escenario de la política y en el estudio del sistema electoral mexicano, siendo que la experiencia reciente muestra que el posicionamiento de los partidos políticos se ha hecho depender más del ejercicio de los medios económicos que de los ideológicos, mediante una constante presencia en los medios de comunicación masiva, como una estrategia efectiva para hacerse notar en la sociedad y ganar elecciones, lo que ha despertado también una exacerbada ambición por la obtención de mayores recursos, aun cuando sea de forma ilícita, para destinarlos a las campañas políticas.

En este sentido, lo que se busca a través de la regulación del financiamiento de los partidos políticos y de la fiscalización de sus recursos, es controlar de una mejor manera su origen, uso y destino y, aunque se ha venido avanzando en estos aspectos en los últimos años, parece que no se han solucionado del todo algunos problemas que siguen enfrentándose, razón por la cual, incluso, nos encontramos frente a la necesidad de una reforma electoral que deberá forzosamente incluir estos aspectos, que, de manera general, trataremos de resaltar, procurando aportar algunas ideas que, sin

profundizar de manera exhaustiva, pues ello implicaría un estudio mucho más amplio y pormenorizado, pudieran servir, desde la perspectiva del autor, para su eventual solución.

## II. ESTADIO Y REGULACIÓN ACTUAL

Conforme con la normativa constitucional y legal vigente en materia de partidos políticos, en especial el artículo 41 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las prerrogativas de éstos son: a) Tener acceso en forma permanente a la radio y televisión; b) Gozar del régimen fiscal que se establece en el propio código y en las leyes de la materia; c) Disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, y d) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

De las prerrogativas enunciadas, las tres primeras son las que actualmente constituyen lo que se denomina "financiamiento público indirecto",<sup>1</sup> que consiste en los diversos apoyos y facilidades que pueden recibir los partidos políticos por parte de las instituciones y organismos estatales, para realizar actividades u obtener servicios por los cuales deberían en principio cubrir su costo, pero que en virtud de esta ayuda no tienen que erogar el monto de los mismos.

Por lo que hace al financiamiento directo, esto es, el de carácter pecuniario, según se adelantó, el código electoral prevé cinco formas de obtención del mismo, a saber, público, por militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros, siendo el primero el que será objeto de análisis en el presente trabajo.

**A) RAZONABILIDAD DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO.** Lo primero que debe abordarse dentro del análisis del financiamiento públi-

<sup>1</sup> Cfr. Del Castillo Vera, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España, 1985, pp. 228 y sigs.

co de los partidos políticos es lo relativo a su justificación, es decir, porque resulta eficiente o es necesario su establecimiento. Al respecto, debe resaltarse, en primer término, que los partidos políticos hoy en día se han vuelto la columna vertebral del Estado Democrático, pues "el desarrollo de la vida democrática, que incluye procesos electorales regulares y permanentes, hace de los partidos unas maquinarias que echan sus raíces en un doble sentido: en el Estado, porque están ahora enclavados en muchos de los espacios y procesos, sobre todo como actores centrales del Poder Legislativo y el Ejecutivo; y en la sociedad, pues se han convertido en espacios insustituibles para la expresión y el procesamiento de intereses de franjas importantes de ciudadanos".<sup>2</sup>

Además de la valoración de los partidos políticos como maquinarias de la democracia y órganos vitales en los sistemas de representación plural, como entidades de interés público, así como del hecho de que en casi todos los países occidentales se prevé, el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos busca principalmente cuatro aspectos, según refiere José Woldenberg<sup>3</sup>: transparentar el origen de los recursos, garantizar la independencia de los partidos políticos, contar con condiciones de equidad en la competencia electoral y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento.

En sentido similar se pronuncia Martínez Sospedra<sup>4</sup> al sostener que el financiamiento público de los partidos políticos obedece a "tres razones de importancia; al fracaso de las reglas destinadas a limitar los gastos electorales, al coste creciente de unas campañas electorales conducidas con el estilo y los medios de la publicidad comercial, y al creciente reconocimiento legal del papel público que los partidos desempeñan", agregando una cuarta razón, más a ma-

<sup>2</sup> Woldenberg K., José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en CARRILLO, Manuel, et. al. (coordinadores), *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 17.

<sup>3</sup> Woldenberg K., José, "El financiamiento a la política", en Hernández, María del Pilar (coordinadora), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002, p. 305.

<sup>4</sup> Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Ariel, Barcelona, 1996, p. 81.



nera de "criterio de legitimación", relativa al "establecimiento de un cierto grado de igualdad en la competencia electoral".

En este tenor, podemos afirmar que el propósito fundamental es neutralizar, en la medida de lo posible, los riesgos reales que implica la contienda electoral democrática, en el sentido de que los partidos políticos puedan ser cooptados por grandes agentes del mercado o fuertes grupos de interés que operen al margen de la ley, evitando que sean objeto de presiones corporativas o ilegales provenientes de poderes económicos, sociales o institucionales.

Asimismo, debe garantizarse que el nivel de recursos necesarios para tener verdaderas competencias electorales entre diversas opciones reales con oportunidades de ganar los gobiernos o los espacios de representación en el legislativo y que no sean pantallas de procesos electorales arreglados, con ganadores y perdedores predeterminados.

Así, teniendo un nivel de recursos adecuado, los partidos estarán en condiciones de cumplir con el papel que tienen encomendado constitucional y legalmente, de forma tal que se constituyan en verdaderas opciones para el electorado y sea dable, como parece ya serlo en nuestro país, la posibilidad de alternancia en el poder.

Por otra parte, el financiamiento público busca lograr que las operaciones financieras de los partidos políticos, sus ingresos y sus egresos, corran por vías transparentes, pues al tratarse de recursos públicos pueden someterse a las reglas y principios de información transparente, así como a los controles necesarios para controlar su procedencia y procurar su mejor destino.

**B) FORMA DE ASIGNACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN MÉXICO.** Partiendo de la base de que, según lo han evidenciado las experiencias de varios países<sup>5</sup>, el financiamiento público es necesario en un Estado democrático, en México, conforme con la normativa vigente, el que se otorga a los partidos políticos es a través de

<sup>5</sup> A este respecto, *vid., v. gr.*, Navas, Xiomara, "La financiación electoral: subvenciones y gastos", en Nohlen, Dieter, *et. al.* (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pp. 454-488.

tres conceptos diferenciados, a saber, para actividades ordinarias, para campañas electorales y para actividades específicas.

El monto total del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos se calcula anualmente por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral, a cuyo efecto debe determinar, también en forma anual, los costos mínimos de una campaña para diputado<sup>6</sup>, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del Índice Nacional de Precios al Consumidor que establezca el Banco de México, así como los demás factores que el propio Consejo determine.

Los costos mínimos de campaña para senador y diputado deben multiplicarse por el total de senadores y diputados a elegir, respectivamente, así como por el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión. Por su parte, el costo mínimo de gastos de campaña para Presidente se calcula multiplicando el costo mínimo de campaña para diputado por el total de diputados de mayoría relativa a elegir, y dividiendo esa cantidad entre los días que dura la campaña de diputados por este principio, para, finalmente, multiplicarlo por los días de duración de la campaña de Presidente de la República.<sup>7</sup>

Ahora bien, la suma de todas las operaciones referidas en el párrafo precedente constituye el financiamiento público anual por concepto de actividades ordinarias permanentes, el cual se entrega a cada partido político en ministraciones mensuales, conforme con lo siguiente: El 30% se asigna en forma igualitaria entre todos los partidos políticos con representación en las dos Cámaras del Con-

<sup>6</sup> Definido por José Woldenberg como "la suma de gastos que un candidato requiere erogar para desplegar una campaña en un distrito electoral". *Cfr.* Woldenberg K., José, *La Construcción de la Democracia en México*, Plaza y Janes, México, 2002, p. 379.

<sup>7</sup> Para el 2004, conforme con el acuerdo CG02/2004 del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 29 de enero de ese mismo año, los costos mínimos de campaña fueron los siguientes: para diputado, \$343,400.01 (trescientos cuarenta y un mil cuatrocientos pesos 01/100 M. N.); para senador, \$694,149.66 (seiscientos noventa y cuatro mil ciento cuarenta y nueve pesos 66/100 M. N.), y para Presidente de la República, \$222'523,208.20 (doscientos veintidós millones quinientos veintitrés mil doscientos ocho pesos 20/100 M. N.).

greso de la Unión (diputados y senadores), en tanto que el 70% restante se distribuye de acuerdo con el porcentaje de la votación nacional emitida, obtenido en la elección de diputados inmediata anterior por cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

Por su parte, el financiamiento público para gastos de campaña es una cantidad idéntica a la que se otorga para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes en el año de la elección, es decir, cada partido recibe, para gastos de campaña, un monto equivalente al que le corresponde por concepto de actividades ordinarias permanentes en el año en que se celebre el proceso electoral respectivo.

Finalmente, el financiamiento público otorgado por actividades específicas, guarda estrecha relación con los gastos erogados y comprobados anualmente por los partidos políticos en actividades de educación y capacitación política, investigación socio-económica y política, y tareas editoriales. Con objeto de apoyar esas actividades, en específico, la ley faculta al Consejo General para acordar apoyos hasta por un 75% de los gastos comprobados que hayan erogado los partidos políticos en el año inmediato anterior, los que son entregados en ministraciones conforme al calendario presupuestal que se aprueba anualmente.<sup>8</sup>

Por lo que hace a los partidos políticos que obtengan su registro con fecha posterior a la última elección, tienen derecho a que se les asigne como financiamiento público el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, así como, en su caso, una cantidad idéntica adicional para gastos de campaña en el año de la elección, con independencia del financiamiento público que por sus actividades específicas como entidades de interés público les pueda corresponder.

<sup>8</sup> Peschard, Jacqueline, "El financiamiento por actividades específicas en México, significado y perspectivas", en *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, IJ-UNAM, México, 1999, Tomo II, pp. 643 a 655.

C) MONTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO. A efecto de analizar la problemática que actualmente se enfrenta en materia de financiamiento de los partidos políticos, es menester revisar algunas de las cifras con respecto al financiamiento de los partidos políticos.

El financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos en los últimos cuatro años y el presente, son los siguientes:

(Cuadro 1)

Cabe mencionar que, a las cifras detalladas en el cuadro precedente, habría que agregar el financiamiento otorgado a los partidos políticos por concepto de actividades específicas, así como el de gastos de campaña, en el entendido de que este último sólo se otorga en los años en los que se celebran procesos electorales federales. En este sentido, en el 2000 y 2003 se otorgó, a los partidos políticos existentes, un tanto más para gastos de campaña, de forma tal que el monto total de financiamiento por actividades ordinarias permanentes y para gastos de campaña fue, en total, de \$3,000,912,250.14 (tres mil millones novecientos doce mil doscientos cincuenta pesos 14/100 M. N.) y \$4,843,223,884.26 (Cuatro mil ochocientos cuarenta y tres millones doscientos veintitrés mil ochocientos ochenta y cuatro pesos 26/100 M. N.), respectivamente.

De igual forma, para los mismos ejercicios fiscales, con motivo de los gastos por actividades específicas erogados en 1999 y en el 2002, respectivamente, comprobados en los correspondientes informes anuales de ingresos y gastos, se entregó a los partidos políticos un financiamiento de \$63,179,982.83 (sesenta y tres millones ciento setenta y nueve mil novecientos ochenta y dos pesos 83/100

M. N.) en el 2000, y \$93,822,276.39 (noventa y tres millones ochocientos veintidós mil doscientos setenta y seis pesos 39/100 M. N.) en 2003, de forma tal que el financiamiento público total de los partidos políticos, por los tres rubros (actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas), en el año 2000 fue de \$3,064,092,232.97 (tres mil sesenta y cuatro millones noventa y dos mil doscientos treinta y dos pesos 97/100 M. N.), y para el presente año ascendió a \$4,937,046,160.65 (cuatro mil novecientos treinta y siete millones cuarenta y seis mil ciento sesenta pesos 65/100 M. N.).

Las cifras que se señalan son capaces de asombrar a cualquiera, de hecho, un análisis comparativo puede ilustrar de mejor manera las dimensiones de las mismas. Por ejemplo, el total del financiamiento público recibido por los partidos políticos en el 2003 equivale aproximadamente al 88.5% del presupuesto asignado al Poder Legislativo ese mismo año, 1.5 veces el presupuesto de la Cámara de Diputados y 2.8 de la Cámara de Senadores, así como más de ocho veces el presupuesto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Solamente el financiamiento público por los tres conceptos (actividades ordinarias, gastos de campaña y actividades específicas), recibido por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, cada uno supera el presupuesto asignado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o al de la Presidencia de la República, siendo además mayores, por ejemplo, al monto asignado a cualquiera de las entidades federativas por el ramo 39, relativo al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con excepción del Estado de México, al que se le asigna aproximadamente cien millones de pesos más que al Partido Acción Nacional.

### III. PROBLEMÁTICA ACTUAL

Evidentemente, el primer problema que resalta ante el actual sistema de financiamiento público de los partidos políticos en nuestro país, atendiendo a las cifras a que se hizo referencia en el apartado

anterior, es el consistente en el alto costo que significa mantener a dichos institutos políticos, tanto por lo que hace a sus actividades ordinarias, como para los gastos de campaña, sobre todo si uno se da a la tarea de analizar su actuar en el escenario político o la forma en que cumplen en forma eficaz sus finalidades constitucionales.

Al respecto, debe decirse que esta opinión, en el sentido de que los recursos que reciben los partidos políticos actualmente pudiera parecer excesiva, se está generalizando, de forma tal que ya existen algunas iniciativas de reformas constitucionales y legales presentadas por diversos partidos a las cámaras del Congreso de la Unión, que incluyen este aspecto.<sup>9</sup>

Derivado de lo anterior, esto es, de los elevados montos de recursos que se destinan al mantenimiento de los partidos políticos, surge la necesidad, cada vez mayor, de fiscalizarlos eficiente y eficazmente, a efecto de que actúen constantemente apegados a la normativa aplicable. A este respecto, debe señalarse que a la par de que se ha ampliado y fortalecido el régimen financiero de los partidos políticos, también han evolucionado los criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más transparente y auténtica la rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos financieros recabados y manejados por los partidos políticos, lo que queda evidenciado con el actuar de la autoridad administrativa electoral, que en los últimos tiempos ha sido más enérgica en el tema de la fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, lo que se ha observado en un mayor número de casos en los que se ha visto obligada a sancionarlos por infracciones cometidas en la materia<sup>10</sup> y que, en la mayoría de los casos, el Tribunal

<sup>9</sup> V.gr. Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y adiciona el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Impuesto sobre la Renta, a cargo del diputado Manuel Camacho Solís, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, publicada en la *Gaceta parlamentaria*, número 1461-II, martes 23 de marzo de 2004.

<sup>10</sup> Basta recordar que, el 19 de abril (2003), mediante acuerdo CG79/2004, el Consejo General del Instituto Federal Electoral impuso sanciones a todos los partidos políticos que participaron en las elecciones federales del 2003, las cuales, además de las amonestaciones, sumaron

Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha confirmado dichas sanciones.

No obstante, se ha presentado una problemática sobre este aspecto, que consiste en el hecho de que, a pesar de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado, inclusive a través de una tesis de jurisprudencia, que el Instituto Federal Electoral tiene el carácter de autoridad hacendaria para efectos fiscales y, en consecuencia, no le es oponible el llamado "secreto bancario", por lo que tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere, es el caso de que, en la práctica, en la mayoría de las ocasiones en que el instituto ha solicitado la información relacionada con las cuentas bancarias de algún partido político o de particulares vinculados con la aportación de recursos a éstos, tal información le ha sido negada, oponiéndose como principal argumento el referido secreto bancario.

De igual forma, a pesar de que el Instituto Federal Electoral ha celebrado convenios de colaboración con la Procuraduría General de la República para el intercambio de información, cuando aquél ha solicitado información contenida en averiguaciones previas a su cargo, le ha sido entregada en forma parcial a total discreción de esta última, lo que, en forma evidente, ha entorpecido y dificultado en forma importante la labor de fiscalización a cargo del organismo electoral referido.

No obstante, la autoridad electoral, con las limitantes señaladas, ha evidenciado que tiene la capacidad de detectar irregularidades y sancionarlas, atendiendo al principio de transparencia que debe regir el origen y manejo de todos los recursos con que cuentan los partidos, cumpliendo con su función fiscalizadora, dentro

---

un total de \$418,261,855.05 (cuatrocientos dieciocho millones doscientos sesenta y un mil ochocientos cincuenta y cinco pesos 05/100 M. N.), por irregularidades encontradas en la revisión de los correspondientes informes de campaña.

del marco normativo vigente. Son la propia experiencia y la práctica, las que han mostrado los aspectos que requieren ser modificados, a efecto de lograr un mejor funcionamiento del sistema, pues, en los hechos, ha habido escándalos financieros protagonizados por los partidos políticos mayoritarios, que si bien fueron sancionados, la autoridad encontró muchas dificultades para cumplir con sus atribuciones, como es el caso de los recursos que el Partido Revolucionario Institucional recibió en forma ilegal por parte del Sindicato de Trabajadores de PEMEX, sin haber reportado dicho ingreso de recursos, ni mucho menos el destino de los mismos, o el de la agrupación política "Amigos de Fox" que sirvió, junto con otras asociaciones civiles, como puente, para el destino de recursos (algunos de procedencia prohibida) a la campaña del actual Presidente de la República, excediéndose con ello respecto de los topes de gastos de campaña establecidos al efecto en ese entonces y sin que la Coalición Alianza para el Cambio, conformada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México, haya reportado en el respectivo informe esos ingresos y gasto de recursos.

Otro problema que se enfrenta con el actual sistema de financiamiento público es el relativo a que, en ocasiones, se otorgan mayores recursos para gastos de campaña que los topes que la propia autoridad fija, lo cual, además de ilógico, redundante en que los excedentes de ese financiamiento son destinados a gastos ordinarios, es decir, a un fin distinto para el que fueron previstos. Así, en el 2003, se fijaron como topes de gastos de campaña para las elecciones de diputados al Congreso de la Unión, la cantidad de \$849,248.5595 (ochocientos cuarenta y nueve mil doscientos cuarenta y ocho pesos 5595/100 M. N., cantidad que, multiplicada por los 500 diputados a elegir (en el supuesto de que postulen candidatos para todos los distritos uninominales y la lista completa de representación proporcional), implica un tope máximo para toda la campaña de \$424,624,279.75 (cuatrocientos veinticuatro millones seiscientos veinticuatro mil doscientos setenta y nueve pesos 75/100 M. N.), cifra que es menor al financiamiento recibido para este efecto por los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, en aproximadamente doscientos dieciséis y doscientos ochenta y nueve millones de pesos, respectivamente, cantidades que, se reitera,

tienen finalmente un destino distinto que para el que fueron asignados.

En los últimos años se ha evidenciado otro gran problema, relativo a la evidente falta de regulación en materia de liquidación o extinción de los partidos políticos que pierden su registro por no obtener en las elecciones al menos el 2% de la votación total emitida, pues el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales nada establece al respecto, lo que ha provocado que el paradero del patrimonio de los extintos partidos políticos nunca se conozca, siendo que, como ha quedado evidenciado, tales partidos reciben cuantiosas cantidades de dinero por parte del Estado.

Cabe mencionar que, dada esa falta de regulación por parte del legislador, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el 22 de agosto de 2003, emitió un acuerdo por el que estableció un mecanismo para el seguimiento del procedimiento de liquidación de los partidos políticos que obtuvieron menos del 2% de la votación en la elección federal ordinaria para diputados del 6 de julio del 2003, y que perdieron su registro, con el cual se establece que el patrimonio constituido con recursos públicos no puede ser destinado a un fin privado, pues ello supondría un abuso del derecho e implicaría un daño injustificado al erario público, por lo que el Instituto Federal Electoral, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales de vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, debe garantizar que prevalezcan los intereses públicos sobre los privados en la aplicación y destino final del patrimonio de los partidos políticos que pierdan su registro, de forma tal que, con base en el informe que los partidos políticos entreguen a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas respecto de la conclusión de sus procedimientos de liquidación, el instituto electoral dará cuenta del inventario de los bienes y recursos remanentes a la Tesorería de la Federación para que ésta determine lo procedente conforme a la normativa aplicable.

#### IV. ALGUNAS PROPUESTAS

Ahora bien, enunciada parte de la problemática que se enfrenta hoy en día en materia de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos políticos en nuestro país, a continuación se formulan algunas propuestas que, en opinión del autor, vía reforma legal, pudieran servir para mitigar estos problemas.

a) En primer término, debiera de reducirse el financiamiento público que se asigna a los partidos políticos, lo que puede lograrse mediante los siguientes mecanismos:

- Reducir en un 50% el tiempo destinado a las campañas en todas las elecciones que, en comparación con los de otros países, son demasiado amplios (170, 90 y 75 días aproximadamente, para presidente, senadores y diputados, respectivamente), lo que obviamente impactaría en lo que se conoce como el costo mínimo de campaña, que es una de las bases para determinar el financiamiento público que le corresponde a los partidos políticos nacionales.
- Para la determinación del financiamiento público para actividades ordinarias, pudiera tomarse en consideración únicamente el costo mínimo de campaña de diputados, multiplicado por el número de diputados que se eligen, por el número de partidos con representación en las cámaras, lo que, sin tomar en cuenta otras propuestas que se formulan, implicaría, por sí solo, una reducción en aproximadamente el 40%.
- Conforme con lo anterior, el financiamiento para gastos de campaña sería igual al de actividades ordinarias únicamente en el año en que sólo se eligen diputados al Congreso de la Unión, como el 2003, y en el año en que se celebran elecciones tanto para presidente como para diputados y senadores, calcularse conforme se hace actualmente para actividades ordinarias, es decir, tomando como base los costos mínimos de campaña de esas tres elecciones, sin que por ello fuera mayor en ese año el financiamiento público para actividades ordinarias, pues nada explica que los partidos políticos tengan un financiamiento mayor para ello en año electoral, siendo que se les asignan recursos específicos para campañas electorales.
- En este marco, el financiamiento para actividades ordinarias de los partidos políticos de nueva creación podría seguir siendo el

2% del total del financiamiento público total para los partidos políticos y un equivalente para gastos de campaña en los años con proceso electoral.

b) Fijar como límite de financiamiento para gastos de campaña un 75% del tope de gastos por ese concepto, de forma tal que no se actualizaría el supuesto consistente en que se obtenga un financiamiento mayor a lo que se pueda gastar, conforme con el tope de gastos de campaña autorizado y, además, se incentiva que no sea la única fuente de financiamiento de los partidos políticos, sino que también obtengan financiamiento privado para estas actividades, sin crear un margen demasiado amplio que genere la tentación de obtener recursos ilícitos, entre otros.

c) Establecer legalmente un procedimiento de liquidación de partidos políticos en donde se incluya:

- La creación de un órgano partidario responsable de la liquidación del partido político, en el que participe un interventor nombrado por la autoridad electoral y que desempeñe un papel preponderante;
- La obligación de rendir un informe detallado sobre la situación patrimonial una vez que se dan a conocer los resultados electorales definitivos, de forma tal que se impida la dilapidación de recursos, y

El establecimiento del destino de los recursos de los extintos partidos, de forma tal que se incorporen al patrimonio del Instituto Federal Electoral, pudiendo ser otorgados a diversos partidos como parte de su financiamiento público o bien utilizados para el cumplimiento de sus atribuciones.

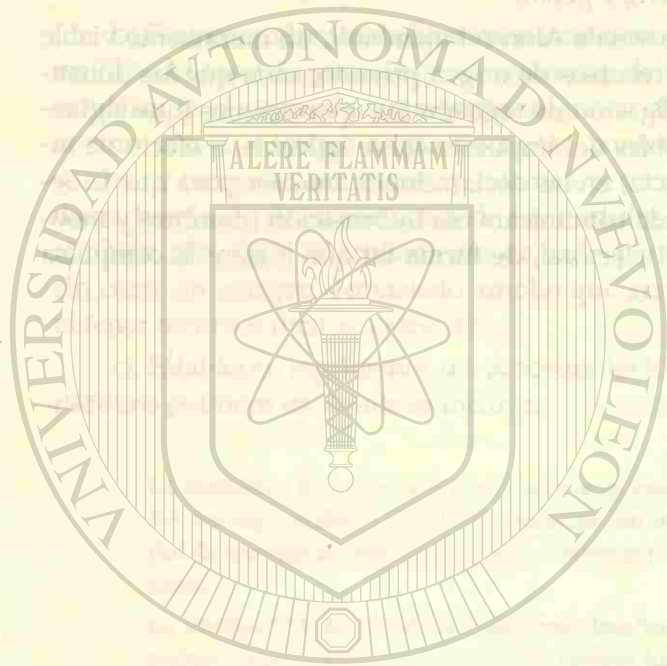
d) En forma similar a como lo propone Jesús Orozco<sup>11</sup>, establecer la atribución expresa de la autoridad electoral de solicitar in-

<sup>11</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, "Financing and monitoring of political parties in Mexico: Strengths and weaknesses", conferencia presentada en el seminario "Democracy and elections in North America: What can we learn from our neighbors?", celebrado en la American University, Washington, D. C., los días 14 y 15 de noviembre de 2003 (en prensa).

formación relacionada con los ingresos y gastos de los partidos políticos a las entidades y dependencias de los gobiernos federal, estatales y municipales, en especial la relativa al sistema fiscal, bancario y financiero, y penal.

f) Tal como lo señala Alonso Lujambio<sup>12</sup>, un mecanismo viable para fiscalizar los recursos de origen privado, sería que los donantes tuviesen la obligación de registrar las aportaciones (que siguieran siendo deducibles del Impuesto sobre la Renta, a efecto de incentivar tal conducta) en las declaraciones anuales, para que la Secretaría de Hacienda comunicara esa información (nombres y montos) a la autoridad electoral, de forma tal que hiciera la compulsua correspondiente.

<sup>12</sup> Cfr. Lujambio, Alonso, "Experiencias Nacionales Representativas. México", en Carrillo, Manuel, et. al. (coordinadores), *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 385.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
 DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## Interpretación jurídica electoral

Santiago Nieto Castillo

### I. INTERPRETACIÓN DEL DERECHO Y CARÁCTER PREEMINENTE DE LAS REGLAS Y PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN

El Derecho es un fenómeno social susceptible de ser interpretado. Esta afirmación, en sí misma simple, es la base de la confrontación racional de los miembros de una comunidad lingüística jurídica determinada. Quiere decir que los operadores jurídicos pueden tener distintas percepciones de una determinada manifestación y que todas ellas pueden ser aceptables (siempre que cumplan con determinadas reglas), prevaleciendo (evidentemente) las que tengan el respaldo mayoritario del grupo lingüístico y/o la obligatoriedad de su cumplimiento por devenir de los órganos estructurados para tal fin.

En el centro de este debate, el Derecho como discurso, la interpretación y la argumentación jurídica juegan un papel prioritario. Se entiende al Derecho como una determinada construcción de una comunidad lingüística que proporciona de significados dinámicos a cada uno de sus elementos. En este juego del lenguaje, la interpretación se asoma como el mecanismo ideal para comprender el significado de un texto jurídico y de los hechos que conforman un asunto. Interpretamos en un proceso que inicia con una aproximación al fenómeno, con la comprensión del mismo y, finalmente, el círculo se cierra con la aplicación al caso concreto. Por lo cual, la interpretación es tanto el procedimiento, como el resultado.

La idea central de este artículo es señalar el papel prioritario de la interpretación en el mundo jurídico, específicamente en el ámbito electoral, donde las normas y principios constitucionales así como las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias han establecido los criterios para comprender el significado de una norma jurídica. Pero no sólo eso, la idea consiste adicionalmente en señalar que la interpretación y argumentación del Derecho también pueden verse como condicionantes de la validez substancial de las normas jurídicas, en términos de una determinada Teoría del Derecho: la del garantismo de Luigi Ferrajoli.

En esa línea de pensamiento, se recoge el problema de la validez de las normas jurídicas. En un principio, el debate de la teoría jurídica en este tema se centró en el plano formal, aduciendo como válida la norma jurídica aprobada por el órgano competente y mediante el procedimiento establecido para tal fin. Tal era, por ejemplo, la posición positivista clásica. Ferrajoli<sup>1</sup>, por su parte, ha señalado que el concepto de validez formal al que se ha hecho mención, corresponde con el concepto de vigencia de las normas jurídicas, toda vez que lo único que expone es la competencia y el procedimiento. Para el autor, aunado al concepto de validez formal existe el de validez substancial, por el cual una norma será válida si y sólo si resulta congruente con las disposiciones constitucionales. El concepto de validez substancial obliga a los operadores jurídicos a revisar la constitucionalidad de las normas que aplican. Es, evidentemente, una apuesta por el control difuso de la constitucionalidad de los órganos con facultades materialmente jurisdiccionales, incluyendo para el caso que nos ocupa el ámbito electoral.

Adicionalmente al debate de la validez de las normas jurídicas, encontramos el relativo a los preceptos jurídicos preponderantes del ordenamiento jurídico. Los juristas del siglo veinte han planteado la primacía que, dentro de un determinado texto jurídi-

<sup>1</sup> FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías, la Ley del mas débil*, Trotta, Madrid, 1999, capítulo 1. Por otra parte, en torno al tema de derechos fundamentales y democracia formal y substancial, adicionalmente se encuentra en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2002.

co, tienen ciertos preceptos. Ross, por ejemplo, señalaba que en el ámbito constitucional la norma más importante consistía en la que prescribía el procedimiento de reforma constitucional. Así, la validez formal de las normas constitucionales devenía de la correcta aplicación de dicho precepto. Schmitt, por su parte, señalaba la presencia de ciertos elementos constitutivos del Estado que denominó decisiones políticas fundamentales, que no podían ser modificados pues de lo contrario se perdería la esencia de aquel. Esta interpretación dio origen a las llamadas cláusulas de intangibilidad en diversas constituciones contemporáneas.

Combinando ambos aspectos, la validez substancial de las normas y el carácter predominante de distintos preceptos jurídicos dentro de un mismo ordenamiento, y enfocándolos al ámbito de la interpretación jurídica, se sostiene que es dable argumentar que las normas sobre interpretación podrían ser superiores al resto de las normas, sustantivas y adjetivas, en virtud de que señalan los criterios de aplicación de éstas y, adicionalmente, señalan los marcos para determinar la validez substancial de las normas jurídicas al mostrar el camino que debe seguir el interprete. En otros términos, al momento de convertirse en mecanismos para valorar la coherencia de las normas con las disposiciones constitucionales, su aplicación se convierte en condición para la validez substancial. En ese orden de ideas, el presente artículo plantea un análisis teórico sobre el alcance de los artículos 3° del COFIPE, y 2 de la LGSMIME, bajo el prisma de la interpretación constitucional.

### 1.1. Problemas inherentes al ordenamiento jurídico.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Los problemas de la interpretación jurídica no terminan con el ordenamiento jurídico. Existe otro tipo de problemas vinculados con el uso del lenguaje jurídico. Sin embargo, este tipo de dificultades relativas a las ambigüedades, a las imprecisiones, a la carga emotiva del lenguaje, a la fuerza de las oraciones o a las dificultades en la promulgación de las normas exceden a los fines de este trabajo. Se recomienda NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 9° ed, Barcelona, Ariel, 1999, p. 259.



La pluralidad normativa del propio órgano legislativo y el rompimiento posterior del monopolio legislativo por parte de otros órganos del Estado, por medio de reglamentos y acuerdos, hicieron patente que el orden jurídico contenía deficiencias internas. Los problemas característicos son la ausencia de regulación de conductas en las normas jurídicas, en virtud de la evolución social; la opacidad que existe, debido a una jerarquización mal establecida, y finalmente la contradicción de normas en el propio ordenamiento jurídico. En otras palabras, el primer problema es el de las lagunas, el segundo el de la jerarquía de las normas, y el último el de las antinomias. Sin embargo, los vicios del ordenamiento no concluyen con esta clasificación; también puede suceder que en el caso de la existencia de normas del mismo nivel de jerarquía y especialidad, una limite un derecho fundamental y otra lo permita. En tales casos, estamos en presencia de vicios que atentan contra el principio de liberalidad del ordenamiento.

Ahora bien, ¿qué significan estos calificativos del ordenamiento? La plenitud se entiende como el ideal de que el ordenamiento jurídico carezca de lagunas que deban ser subsanadas posteriormente. Aun cuando hay una imposibilidad fáctica de hacerlo, el legislador debe evitar que existan puntos específicos que no sean considerados en la legislación. Por otra parte, la unidad se refiere a que el ordenamiento es un todo unitario, por tanto, existe una organización a su interior que permite, en caso de que las partes que están sujetas a un litigio tengan intereses encontrados, saber qué interés debe prevalecer en virtud de la existencia de normas superiores. Finalmente, la coherencia normativa significa que el texto redactado debe contar con un mínimo de unidad de pensamiento respecto del ordenamiento jurídico. Sobre el particular Bobbio<sup>3</sup> escribe que "la incompatibilidad entre dos normas es un mal que se debe eliminar, y que, por consiguiente, presupone una regla de coherencia: en un ordenamiento jurídico no deben existir antinomias.

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Colombia, Temis, 1997, p. 205

Por otra parte, nos servirá para conocer los conceptos indeterminados y los distintos significados de las leyes electorales mexicanas. Lo anterior sólo es posible desde una perspectiva de visión crítica del derecho vigente y de la textura abierta del derecho, en razón de que la idea de los conceptos indeterminados tiene que ver, precisamente, con que la ley no emplea ideas claras en su redacción, lo que obliga a los aplicadores del derecho a construir los significados de los vocablos utilizados en el ámbito jurídico. En lo concerniente a la textura abierta del derecho, ésta entiende que el derecho no tiene un solo significado, sino que puede interpretarse de distintas maneras, para hacerlo, es menester conocer los instrumentos, esto es, los distintos métodos interpretativos. Para el presente trabajo, examinar estos datos tiene la mayor importancia, toda vez que la revisión de la interpretación electoral y de los derechos en juego en el ámbito electoral nos lleva forzosamente a encontrar los vacíos e incongruencias del ordenamiento jurídico mexicano.

### 1.2. Transformación de la cultura jurídica

En los últimos 25 años ha existido una transformación del Derecho en México. La transformación social se ha reflejado en cambios normativos de gran importancia. Entre 1977 y 2001 se han renovado la mayor parte de las leyes federales, y se han realizado la mayor cantidad de reformas constitucionales. Sin embargo, ahora que se han implantado las reformas jurídicas, y que se ha tenido un tiempo considerable para su enraizamiento en la sociedad, es importante preguntar, como lo hace un sector de la doctrina<sup>4</sup>, ¿cuáles son las consecuencias de esas reformas en los sistemas social y jurídico?; ¿existe una nueva cultura jurídica en México?, y ¿qué papel juega la interpretación en esta mutación jurídica?

Podemos considerar válidamente que la conformación de la cultura jurídica en México ha sido producto de la reforma legal a la que se ha hecho mención, pero también a la mutación de la estructura de las

<sup>4</sup> FIX-FIERRO, Hector, LOPEZ AYLLON, Sergio, *Tan Cerca, Tan Lejos, Cambio jurídico y Estado de derecho en México, 1970-1999*, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.

normas jurídicas. En este último aspecto, el cambio radica en la distinción entre reglas y principios del ordenamiento. En la década de los setenta<sup>5</sup>, en tanto México se centraba en la construcción de una dogmática constitucional formalista, Europa se movía en un debate interesante sobre la reformulación del positivismo mediante la distinción de reglas y principios jurídicos. La discusión sobre la existencia de principios en el ordenamiento jurídico ha estado vigente en el ánimo de los juristas. Esta parte de dos posiciones distintas: una que considera que no existen principios dentro del ordenamiento jurídico, porque ello equivaldría a aceptar una relación entre la moral (cuyo objeto son los principios) y el derecho (cuyo objeto son las reglas). Esta posición, propia de los positivistas, tiene su contraposición en la aplicación de la teoría principalista, propia del constitucionalismo moderno, que esgrime como argumento primario la existencia de principios y reglas constitucionales autónomas.

### 1.3. Interpretación del derecho

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>6</sup> define interpretación como: "1. Explicar o declarar el sentido de una cosa, y principalmente el de textos fallos de claridad. (...) 3 Entender o tener en buena o mal parte una acción o palabra. 4. Atribuir una acción a determinado fin o causa. 5. Comprender y expresar bien o mal el asunto o materia de quien se trata". Este uso común del término interpretación es el que prevaleció, durante mucho tiempo, en el contexto del jurista mexicano. García Máynez<sup>7</sup>, por ejemplo, consideraba a la interpretación como la actividad de "desentrañar el sentido de una expresión", en tanto que la interpretación de la ley consistía en la acción de "descubrir el significado que encierra". Bajo esta perspectiva, "se interpretan las expresiones para descubrir qué significan", esto es, no existe un significado independiente de la ley o del objeto por interpretar, por el contrario, el significado se encuentra inmerso en el objeto.

<sup>5</sup> De esta década datan los primeros artículos sobre interpretación jurídica en México.

<sup>6</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Espasa Calpe, 1981, p. 761.

<sup>7</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42ª ed, Porrúa, México, 1991, pp. 325-327

El Diccionario Jurídico Mexicano<sup>8</sup> señala que la palabra interpretación proviene del vocablo latín *interpretatio*, que significa explicación, esclarecimiento. Interpretar es dotar de significado a ciertos objetos. Para Rolando Tamayo significa atribuir a un objeto un sentido determinado. La interpretación puede darse, y de hecho se da, en todos los ámbitos del conocimiento; particularmente, en las ciencias sociales, en donde se le agrega al término de interpretación, la cualidad del objeto de estudio.

Guastini sostiene que existen tradicionalmente tres teorías de la interpretación<sup>9</sup>. Por un lado, la teoría cognitiva, que argumenta que la interpretación consiste en verificar el significado objetivo de los textos normativos y, en su caso, la intención del legislador. La interpretación únicamente descubre un significado ya existente. Esta interpretación es la búsqueda del significado de un texto a partir del planteamiento del legislador. Entrando en materia de derechos políticos, debemos buscar el significado teleológico de la norma, esto es, el valor que el legislador pretendió darle a los derechos políticos.

En segundo término, existe la teoría escéptica de la interpretación, que surge en contraposición de la teoría cognoscitiva, cuya idea central es que la interpretación es una actividad de valoración y de decisión, toda vez que las palabras no tienen un significado propio, sino aquel que le otorga el emisor, el que le otorga el receptor e, incluso, lo que verdaderamente se quiso decir (esta última afirmación es mía). Las normas jurídicas no preceden a la interpretación, sino por el contrario, son su resultado. Es una teoría infundada por el realismo sociológico. Lo importante es lo que digan los tribunales. Existe en una concepción como la descrita una enorme discrecionalidad del juzgador, tal como lo sostuvo Ross en su tiempo.

<sup>8</sup> Tamayo y Salmoran, Rolando, Voz: "Interpretación Jurídica", en Diccionario Jurídico Mexicano, Octava Ed., Porrúa, México, 1995, 1793 pp.

<sup>9</sup> Guastini, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, IJ-UNAM, México, 2000, capítulo primero.

La tercera teoría, ecléctica, sostiene que la interpretación es en ocasiones una actividad cognoscitiva y en ocasiones discrecional. Existe un núcleo esencial claro, así como una zona oscura. Por tanto, esta teoría se adscribe a que existen casos fáciles y difíciles, en la medida de que el texto normativo se encuentra en la zona clara u oscura; sin embargo, la distinción es que el que descubre o adscribe el significado, es el intérprete al momento de resolver el caso. Me adhiero a esta última posición y de hecho creo que en materia electoral esta interpretación es factible. Existen casos en los que para la autoridad administrativa o jurisdiccional la resolución de una controversia es un hecho sencillo: se trata de la elaboración de un simple silogismo, lo que no ocurre en otros supuestos, en donde la ley no es suficientemente clara.

Para Carmona Tinoco<sup>10</sup> la interpretación en el campo jurídico "es la actividad por la cual se determina el sentido de las expresiones del derecho." Esta definición provoca un nuevo problema: ¿cuáles son las expresiones susceptibles de ser analizadas en el campo jurídico? De acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, aquellas normas cuyo sentido es claro no pueden ser interpretadas, tal como lo sostiene la tesis de jurisprudencia: INTERPRETACION DE LA LEY<sup>11</sup>, que a la letra dice: "Cuando un precepto de ley es claro, no es jurídico buscar interpretaciones del mismo, porque su letra en sentido gramatical no da lugar a dudas. Revisión fiscal 207/50. Instituto Mexicano del Seguro Social (Compañía "Simmons", S. A.). 24 de agosto de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez".

Recapitulando, podemos afirmar que existen dos conceptos de interpretación. El primero, reducido, que señala que sólo los textos que son oscuros, que presentan cierta contradicción o cuyo contenido es tan ambiguo que permite varias interpretaciones, son susceptibles de ser interpretados. En ese sentido, las decisiones jurídi-

<sup>10</sup> Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, IIJ, 1996, p. 24.

<sup>11</sup> Visible en la página 1669, Tomo CXXV, Tesis de la Sala Auxiliar, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación.

cas de los casos simples no tienen necesidad de contar con una argumentación jurídica que las respalde. El juez se convierte en aplicador mecánico de normas del legislador. Como se ha mencionado, no se comparte esta visión.

El otro concepto de interpretación es más amplio. En este sentido, todas las normas, independientemente de su claridad u oscuridad, pueden ser objeto de interpretación. ¿Por qué? Porque la claridad u oscuridad no pertenecerían, como en el primer caso, al texto, sino al intérprete. En otras palabras, es el intérprete el que les fija su significado. Por lo expuesto, entramos al problema de la opacidad en el derecho. Si la comprensión de los textos depende del intérprete, fenómenos como la marginación, la aculturación, el lenguaje gubernamental esquizofrénico (doble) se convierten en situaciones que dificultan el conocimiento del derecho y por tanto, propician en que el derecho se torne opaco, por lo menos para un sector importante de la sociedad. Existe, utilizando la frase de Carlos María Carcova<sup>12</sup>, una creciente "opacidad en el derecho".

Para efectos de este trabajo, la interpretación no sólo es desentrañar el sentido de un texto, en este caso jurídico, ni adscribir un significado a éste; es, además, un acto de comprensión y comunicación<sup>13</sup>. Por lo anterior, podemos interpretar no sólo las proposiciones prescriptivas, sino los hechos, el ordenamiento jurídico, las consecuencias del derecho y el contexto del fenómeno jurídico. En tal virtud, la interpretación no sólo está encaminada al conocimiento, sino que se encuentra dirigida a la resolución de casos. Sobre el particular, el objeto de la interpretación es determinar racionalmente una conducta jurídica. Tomando el ejemplo de la privación de la vida, podemos válidamente señalar que el contexto del fenómeno jurídico, la calidad del intérprete y los hechos modificarán el resultado de una interpretación. Privar de la vida a alguien es un delito en términos de cualquier código penal. No obstante, la interpretación de la parte ofendida no determinará si el presunto responsable

<sup>12</sup> Carcova, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Trotta, España, 1997.

<sup>13</sup> Haberle define la interpretación como la actividad encaminada a la comprensión y explicación de una norma. Haberle, Peter, *El estado constitucional*, op. cit., p. 150.

es sancionado con la pena de homicidio. Esto corresponderá al juez penal. Por otra parte, desde una interpretación del contexto, la privación de la vida puede darse en un enfrentamiento bélico, por lo que no se actualizaría en todos los supuestos una sanción. Todo lo anterior implica que el contexto determina la interpretación.

En otros términos, no existe una división entre el sujeto que conoce y el texto o hecho jurídico interpretado. Como se mencionó, el intérprete, de conformidad con sus experiencias vivenciales, cuenta con un determinado bagaje cultural que lo ayuda a interpretar el texto o el hecho en un sentido u otro. Aquí toma forma el problema de la opacidad. No todos los actores jurídicos en una sociedad abierta podrán tener los mismos conocimientos para interpretar el contexto jurídico. Tampoco pueden existir posiciones irrefutables ni perennes, en razón de que el sistema político y social del intérprete va a ir modificándose con el tiempo y, por lo mismo, su visión en torno al objeto interpretado va a sufrir modificaciones. Por tanto, la interpretación no descubre ni adscribe, sino comprende un significado de conformidad con el horizonte hermenéutico del intérprete y con la visión del interlocutor, para un momento dado y nada más.

## II. LA INTERPRETACIÓN ELECTORAL

### 2.1. Los criterios de interpretación electoral<sup>14</sup>

El primer caso de criterios de interpretación en materia electoral lo encontramos en la versión original del COFIPE de 1990. A partir de entonces, el artículo 3.2 del COFIPE establece los criterios de interpretación en materia electoral en los siguientes términos:

<sup>14</sup> Una primera versión de este apartado se plasmó en Cárdenas Gracia, Jaime, García Campos Alán y Nieto Castillo, Santiago, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, 2000, UNAM, pp. 106-113.

*"2. La interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución."*

Disposición semejante se encuentra en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la forma siguiente:

*"2. Para la resolución de los medios de impugnación previstos en esta ley, las normas se interpretarán conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho".*

El primer artículo consagra la interpretación del COFIPE; el segundo, se refiere a la resolución de medios de impugnación. Estos artículos no tienen precedente en la legislación electoral mexicana<sup>15</sup>. En ambos casos se establecen tres principios: el método gramatical, el sistemático y el funcional. Es menester señalar que existe una diferencia sustancial entre ambos preceptos, toda vez que en el primer caso se remite al último párrafo del artículo 14 constitucional, el cual dispone que en los juicios del orden civil la resolución de las controversias deberá ajustarse a la letra de la ley, a su interpretación jurídica y a los principios generales de derecho. En tanto que en el segundo caso se trata de una remisión directa a los principios generales de derecho sin referirse al texto constitucional. Lo anterior puede entenderse en el sentido de que en la interpretación del COFIPE (independientemente del órgano aplicador) existe un elemento adicional del cual carece la interpretación de la LGSMIME, precisamente la interpretación jurídica. En otras palabras, la interpretación del COFIPE abarca otro tipo de métodos interpretativos.

<sup>15</sup> Herrera Peña José y Ramos Espinosa, Ignacio, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado)*, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 39.

Para Juan Martínez Veloz<sup>16</sup>, la problemática de este artículo radica en determinar los órganos encargados de interpretar las disposiciones electorales y la naturaleza jurídica de las circulares internas del Instituto Federal Electoral, resolver el mecanismo cuando exista contradicción entre dos normas y qué debe entenderse por cada uno de los criterios electorales.

#### a) Interpretación gramatical

La interpretación gramatical es aquella que determina "el sentido de la ley con base en el significado de los términos empleados en su redacción."<sup>17</sup> Éste ha sido el método de interpretación de mayor uso en México. El proceso es simple: se sostiene que el intérprete, mediante las reglas gramaticales, conoce el significado correcto de las frases empleadas por el legislador. Es la influencia de la escuela exegética que, en muchas ocasiones, persiste actualmente en nuestro sistema jurídico.

Los criterios de interpretación han sido objeto de discusión de los tribunales. La Suprema Corte ha evolucionado en sus posturas, ya que en un principio consideró que no era admisible interpretar textos claros, como hemos mencionado, mediante la tesis de jurisprudencia: "INTERPRETACIÓN DE LA LEY"<sup>18</sup>, que a la letra dice:

"Cuando un precepto de ley es claro, no es jurídico buscar interpretaciones del mismo, porque su letra en sentido gramatical no da lugar a dudas. Revisión fiscal 207/50. Instituto Mexicano del Seguro Social (Compañía "Simmons", S. A.). 24 de agosto de 1955. Unanimidad de cinco votos. Ponente: Felipe Tena Ramírez".

Tesis conservadora, pues cinco años antes existía otra en el sentido de que:

<sup>16</sup> Martínez Veloz, Juan, *Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos*, México, Laguna, 2001, p. 251-253.

<sup>17</sup> Carmona Tinoco, Op. cit, p. 23

<sup>18</sup> Visible en la página 1669, Tomo CXXV, Tesis de la Sala Auxiliar, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación.

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Si se admite que los países de legislación escrita se debaten irremediamente entre la tragedia jurídica de la inmovilidad (que por su naturaleza es la característica de ley preceptiva), y la perenne movilidad de la sociedad que dentro de esa ley se desenvuelve, entonces tendrá que admitirse también que no es posible aceptar, como medio o sistema interpretativo de una ley, aquel que descansa sobre la vieja tesis construida sobre el criterio inmóvil, meramente letrista y gramatical, porque ello equivaldría a entorpecer la evolución social siempre en constante progreso, sino el que deriva de la nueva tesis móvil y progresiva que permite interpretar los preceptos legislativos, hasta donde su texto lo admite, alrededor de las modernas ideas advenidas al campo de la ciencia jurídica y de las recientes formas y necesidades aparecidas en la vida social.

Amparo penal directo 6897/49. J. Jesús Altamirano González. 28 de abril de 1950. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente".<sup>19</sup>

Finalmente, evolucionaría hasta desarrollar el criterio siguiente:

"INTERPRETACIÓN GRAMATICAL DE LAS LEYES. DEBE REALIZARSE EN RELACIÓN CON EL MÉTODO SISTEMÁTICO. La interpretación gramatical o letrista de las leyes es un método que si bien no debe proscribirse por el intérprete, sólo ha de aplicarse en relación con el método sistemático, según el cual el entendimiento y sentido de las normas debe determinarse en concordancia con el contexto al cual pertenecen, pues fraccionar el contexto (Capítulo, Título, Libro), de un ordenamiento jurídico para interpretar los artículos que lo configuran en forma aislada y literal, sólo trae como resultado, en muchos casos, la inaplicabilidad de unos en relación con otros, porque el legislador al elaborar las leyes puede emplear la técnica de la llamada regla general y de los casos especiales y en estas condiciones al interpretar un artículo que contenga un caso especial en relación con la regla gene-

<sup>19</sup> Tesis de la primera sala, quinta época, visible en la página 984, Tomo CIV, del Semanario Judicial de la Federación.

ral, podría traer como consecuencia la inoperancia de la misma o viceversa.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 813/89. Rafael Ibarra Consejo. 21 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala".<sup>20</sup>

El extinto Tribunal Federal Electoral, actualmente Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dispuso que: "El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo o bien porque los vocablos utilizados tienen diversos significados".<sup>21</sup>

Terrazas Salgado señala que "resulta totalmente absurdo hablar de una interpretación gramatical de la ley, pues atender a los términos letrísticos en que está redactada una norma jurídica implica necesariamente aplicarla en forma literal (...) el criterio de interpretación gramatical no hizo en nuestro concepto más que constreñirlas en principio, a una aplicación literal o exacta de la ley".<sup>22</sup>

No considero que esta apreciación sea del todo apropiada, pues parece homologar conceptualmente los términos de interpretación y aplicación. La interpretación implica una actitud reflexiva por parte del juzgador, que se da tanto en casos difíciles como en casos fáciles. Por tanto, se trata de dos momentos distintos: el primero es el de interpretar, desentrañar el sentido de la norma y su relación con el caso para ver si es aplicable. Este momento debe

<sup>20</sup> Tesis visible en la página 420, Tomo III, Segunda Parte-1 del Semanario Judicial de la Federación. Tribunales Colegiados de Circuito. Tomo: III Segunda Parte-1.

<sup>21</sup> Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II.

<sup>22</sup> Terrazas Salgado, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 29.

estar precedido de uno previo que sería la comprensión del caso, que es la identificación de las circunstancias de hecho. El segundo momento es la aplicación, con lo cual se cierra el círculo de conocimiento hecho social-derecho; la facticidad y validez de la que nos habla Habermas.

En cuanto a la crítica a este método de interpretación, podemos decir que obviamente se trata de un criterio conservador, en razón de que no permite la evolución jurídica y parece no entender que el lenguaje se transforma con la sociedad. No tiene el mismo significado el texto de un artículo de la Constitución de 1917 para la generación que reporta el censo de 1921 que para la generación del censo de 2000. La situación cambió, el contexto político y social cambió (de una sociedad rural y analfabeta a una población urbana), por lo que el significado no puede ser el mismo.<sup>23</sup>

#### b) Interpretación sistemática

El criterio de interpretación sistemática atiende a la revisión del ordenamiento jurídico que debe hacer el intérprete para comprender el significado de una norma en relación con otras cercanas. Terrazas Salgado,<sup>24</sup> citando a Andrade Sánchez, argumentó que "El método sistemático tiende precisamente a evitar posibles contradicciones normativas, ya que obliga a interpretar cada artículo a la luz del contexto global del ordenamiento jurídico en cuestión".

La interpretación judicial constitucional ha emitido las siguientes tesis relacionadas con la interpretación sistemática:

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. El principio de interpretación que establece que **donde la ley no distingue no debemos distinguir, debe aplicarse a un cuerpo de ley en su conjunto, y no en forma aislada a cada una de sus disposiciones.**

<sup>23</sup> Para una crítica al método gramatical se recomienda el texto de Vega Gómez, Juan M, Seguridad jurídica e interpretación judicial, Tesis doctoral, México, UNAM, 2001, inédito.

<sup>24</sup> Terrazas Salgado, Op. cit., pp. 32-33. Las comillas encierran una cita de Andrade Sánchez, Eduardo, "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado", Harla, 1991, p. 225.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Precedentes: Amparo directo 343/70. Central de Aduanas Consolidadores de Carga, S.A. 13 de octubre de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco".<sup>25</sup>

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY. Cuando la interpretación de las disposiciones de dos preceptos legales admita diversos sentidos, deberá aceptarse como **válido aquel sentido que resulte el más adecuado para que ambas normas produzcan efectos, de manera que ninguna de ellas resulte inoperante.**

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Precedentes: Amparo directo 563/70. Rafael Capetillo. 30 de agosto de 1971. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco".<sup>26</sup>

"LEYES. INTERPRETACIÓN JURÍDICA DE LAS. Conforme a los principios lógicos que rigen en materia de hermenéutica o interpretación de las leyes y de sus normas en general, unas y otras **han de ser ponderadas conjunta y no parcialmente, armónica y no aisladamente,** para desentrañar la intención del legislador, resolver la cuestión efectivamente planteada y evitar la incongruencia o contradicción, que repugna a la razón y a la correcta administración de la justicia.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. Amparo en revisión 79/93. Esther Romero Ayala. 1º de abril de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Rubén Pedrero Rodríguez. Secretario: Carlos Gregorio Ortiz García".<sup>27</sup>

La interpretación judicial electoral ha definido a la interpretación sistemática como aquella que "consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo".<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Tesis visible en la página 44, Volumen 34, Parte Sexta Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, en el Semanario Judicial de la Federación.

<sup>26</sup> Tesis visible en la página 53 Volumen 32, Parte Sexta del Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Séptima Época.

<sup>27</sup> Tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, visible en la página 446, Tomo XII-Octubre, Semanario Judicial de la Federación

<sup>28</sup> Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II.

La crítica al criterio de interpretación sistemática radica en el hecho de que se limita al espectro del ordenamiento jurídico. La intención es que el juez no presente valoraciones extralegales para resolver los asuntos de su competencia. En realidad esto no siempre es así. La carga afectiva del juzgador influye en la decisión.

### c) Interpretación funcional

La interpretación funcional es un método que comprende "todos los factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento del derecho que no pertenecen al contexto lingüístico, ni sistemático".<sup>29</sup> Terrazas pone como ejemplo los factores de carácter sociopolítico que permean la materia electoral. Existe interpretación judicial constitucional en el sentido de que:

"INTERPRETACIÓN DE LA LEY, INSTRUMENTOS AL ALCANCE DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL PARA LA. La labor de interpretación de una norma no puede realizarse atendiendo únicamente a la letra del precepto (método gramatical) o significado estrictamente técnico calificado de la expresión (como el proporcionado por los peritos al desahogar un cuestionario), pues no es inusual que el legislador emplee términos o palabras con el mismo sentido, alcance o significado por los cuales éstas se emplean en otras disposiciones legales atinentes a la misma materia, o a otras materias pero del mismo ordenamiento jurídico. Por lo tanto, cuando se plantea un conflicto sobre la significación que deba asignarse a un término o palabra empleada en alguna disposición legal, de la que no exista una interpretación auténtica, es decir, elaborada por el propio legislador, **es deber del tribunal servirse de todos los métodos, gramatical, lógico, sistemático o histórico, reconocidos por nuestro sistema jurídico,** en cuanto le puedan servir en su tarea. Así debe procederse **incluso tratándose de una norma de carácter fiscal,** pues en todo caso para su aplicación es indispensable desentrañar el alcance o significado de las expresiones que componen su texto, **con la única limitación de no introducir elementos normativos novedosos (interpretación extensiva), ni aplicar la norma a casos distintos de los previstos en ella (analo-**

<sup>29</sup> Wroblewsky, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, Civitas, España, 1985, p. 45. Citado por Terrazas Salgado, Op. cit, p. 34.

gía), según lo prohíbe categóricamente el artículo 5º del Código Fiscal de la Federación.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 1473/90. Harinera y Manufacturera de Orizaba, S.A. de C.V. 28 de noviembre de 1990. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Guadalupe Robles Denetro.<sup>30</sup>

Finalmente, la interpretación del órgano jurisdiccional electoral ha señalado que "conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático".<sup>31</sup>

#### d) El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho

El artículo constitucional en comento dispone que "en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de las leyes, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho".

Rodolfo Terrazas<sup>32</sup> menciona que "la parte final del cuarto párrafo del artículo 14 tiene que ver, a nuestro juicio, con la idea de la plenitud hermética del orden jurídico, es decir, que no hay situación alguna que no pueda ser resuelta jurídicamente, esto es, de acuerdo con principios de derecho". La intención es que no puede quedar asunto sin resolver, y si en la ley existen contradicciones o lagunas, en la aplicación del derecho no puede haberlas. Esa es la función de los principios generales del derecho a la que se refiere

<sup>30</sup> Tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, visible en la página 192, Tomo VII-Abril, Semanario Judicial de la Federación.

<sup>31</sup> Tesis relevante de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral, visible en la página 739 de la Memoria del TFE, Tomo II.

<sup>32</sup> Terrazas Salgado, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración, p. 16.

igualmente la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. ¿Qué son los principios generales del derecho? Esto lo abordaremos más adelante.

Hemos señalado que la parte final del artículo 14 constitucional es la que se refiere a los métodos de interpretación jurídica, no sólo en la resolución de casos, sino también en cualquier momento de aplicación de normas. La parte final concluye con una remisión a los principios generales del derecho. Ahora bien, ¿Qué se entiende por principios generales del derecho? La interpretación judicial ha señalado que los principios generales del derecho son "verdades jurídicas notorias, indiscutiblemente de carácter general, como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de tal manera que el juez pueda dar la solución que el mismo legislador hubiera dado si hubiera estado presente o habría establecido si hubiera previsto el caso, siendo condición que no desarmonicen o estén en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas deben llenar".<sup>33</sup>

La iniciativa priísta que a la postre dio a luz el cuerpo electoral de 1990 señalaba que ésta introducía cambios importantes, "así, se establecen criterios de interpretación para la aplicación de las normas del código de conformidad con los principios de certeza, objetividad e imparcialidad que el mandato constitucional impone a la función electoral".

Como mencionó acertadamente Terrazas Salgado<sup>34</sup>, la iniciativa no arroja luz alguna sobre el particular. Pues, no existe razón — señala — para que otros medios de interpretación jurídica no permitieran aplicar los principios rectores. Hasta aquí coincidimos, no obstante, posteriormente el autor argumenta: "(...) para nosotros lo único claro es que el legislador quiso señalar como obligatorios esos criterios, pues al ordenar que la interpretación "se hará conforme" a los criterios gramatical, sistemático y funcional, ello signi-

<sup>33</sup> Tesis visible en la p. 2,641, t. LV, Quinta Época del Semanario Judicial de la Federación. Rubro: "PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN SU ARTÍCULO 14 RECONOCE LA APLICABILIDAD DE LOS".

<sup>34</sup> Terrazas Salgado, Op. cit, p. 25.



fica que en caso de existir duda sobre el sentido regulador de alguna de las disposiciones del Código, la autoridad electoral debe acudir exclusivamente a esos criterios para resolver el problema concreto de que se trate".

Existe, sin embargo, la posición contraria, que considera inconcebible la idea de que la interpretación del derecho sea limitativa. Esto, por dos aspectos. El primero es que el propio artículo del COFIPE está remitiendo al texto constitucional, cuyo contenido ha sido desarrollado y tiende a lograr la plenitud del ordenamiento, así como que el propio criterio funcional amplía la gama de métodos interpretativos. El segundo es que, cuando la iniciativa se refiere a los principios rectores de la actividad electoral sólo está allanando el camino para que la interpretación busque la aplicación de los principios rectores. En otras palabras, los métodos interpretativos deben buscar la aplicación de los principios rectores, por tanto, se está evidenciando la superioridad jerárquica de los principios sobre cualquier otra regla electoral. Para hacerlo de esta forma, la autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional tiene que argumentar siempre con relación a los principios rectores.

### III. CRÍTICA A LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN TRADICIONAL Y TIPOS DE CASOS

La legitimidad hace mucho tiempo que dejó de fundarse exclusivamente en la aplicación de la ley. Con la transformación del Estado en el siglo XX, la legitimidad del ejercicio del poder se obtiene, tanto de la ley misma (en menor medida) como de las garantías de la posición institucional del juez y de los recursos instrumentales y procedimentales que posee para hallar la solución.<sup>35</sup> Aunado a lo anterior, el razonamiento jurídico podrá otorgar legitimidad al operador jurídico.

<sup>35</sup> Para mayor abundamiento en torno a los criterios de legitimidad de la interpretación judicial se recomienda Saavedra, Modesto, *Interpretación del derecho y crítica jurídica*, México, Fontamara, 1994, p. 91.

En el ámbito electoral, la legitimidad de los órganos electorales deviene, tanto del cumplimiento de su misión constitucional, de la aceptación social de sus resoluciones, de la aplicación de las normas electorales, de las garantías judiciales que proporcionen estabilidad e independencia a los integrantes del Tribunal Electoral y del Instituto Federal Electoral, como de la aplicación de los criterios de interpretación y del razonamiento jurídico de las sentencias.

Conforme el sistema jurídico se torna más y más complejo, es evidente que los criterios clásicos de resolución de controversias vinculados a la subsunción no proporcionan elementos para satisfacer las demandas de una sociedad más exigente y menos convencida de que el derecho se compone exclusivamente por casos fáciles. Por el contrario, como se ha señalado con antelación, desde el positivismo hoy en día es dable decir que existen casos fáciles y difíciles. En el primer caso los jueces deben identificar el derecho y aplicarlo. Esta obra presupone la existencia de una diferencia entre lo que el derecho es, el que se aplica, y lo que debe ser, el que se crea<sup>36</sup>. No obstante, debe considerarse que los primeros, a pesar de que existen, desde el momento en que se plantean ante los tribunales es que surge una duda sobre su interpretación.

Los casos difíciles son aquellos en los que no hay consenso de la resolución del caso concreto en la comunidad de juristas, los que no son rutinarios o de aplicación mecánica de la ley, los que no son fáciles o decidibles solamente sopesando disposiciones jurídicas en conflicto, mediante argumentos deductivos, los que requieren para su solución un razonamiento basado en principios y aquellos en que la solución al caso concreto involucra necesariamente juicios morales.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Marmor, Andrei, *Interpretación y teoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, p. 166.

<sup>37</sup> Atienza, Manuel *Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos en Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, 1998, p. 190. Se trata de una clasificación de Pablo Navarro de la cual Atienza excluye los tipos: cuando no hay una respuesta correcta, en razón de que existe una polémica en torno a si existen o no casos con respuesta correcta, así como cuando las formulaciones normativas son ambiguas y que el derecho es incompleto o inconsistente, porque en estos casos se trata de causas que dan origen a casos difíciles, no casos difíciles en sí.

Finalmente, los casos trágicos son aquellos en los que no es posible encontrar ninguna solución jurídica que no sacrifique algún elemento esencial de un valor considerado fundamental desde la óptica jurídica o moral. Existen dos tipos de casos trágicos: cuando una situación del ordenamiento jurídico obliga al juez a resolver un caso en contra de su moral y cuando una situación en el mismo ordenamiento no le permite alcanzar ninguna solución correcta. En estos casos, la solución debe ser siempre racional.

En el apartado anterior se hizo mención de los criterios de interpretación utilizados en el ámbito electoral. Ahora bien, tradicionalmente, los juristas han reconocido por lo menos los siguientes criterios: gramatical (ya comentado), conceptual o sistemático, histórico y teleológico o político. La crítica a estos criterios, a los cuáles un sector de la doctrina ha calificado como la "canónica de la interpretación",<sup>38</sup> es en resumen la siguiente:

Recapitulando lo expuesto con antelación, la crítica al criterio gramatical fue el carácter conservador de éste, así como lo absurdo de un método que pretende la existencia de un solo significado de los términos, cuando la realidad nos dice que el vocabulario frecuentemente posee un carácter polisémico en el lenguaje común. Entre las reacciones a este criterio se encuentran la teoría de la institución (el derecho es algo más que una suma de normas y las normas son el resultante de un proceso del que forma parte la sociedad) y las teorías sociológicas.

El criterio sistemático considera una visión integral del ordenamiento jurídico que se encarga de regular una determinada rama del derecho. El problema consiste en que el sistema jurídico no es coherente, por consiguiente siempre existirá una indeterminación desde este criterio. Además, existe el problema del aspecto externo del derecho. El criterio sistemático no da cuenta de los factores externos al derecho, los cuales son indispensables para entender el momento histórico de la aplicación de la norma. El criterio histórico examina la norma jurídica en relación con al acontecer histórico,

<sup>38</sup> Capella, José Ramón, *Elementos de análisis jurídico*, Trotta, Madrid, 1999, p. 141.

tanto en sus antecedentes, como en el proceso de aprobación. Es una interpretación auxiliar de la teleológica, cuyo fin es determinar el sentido que el legislador quiso imprimir a la norma. En el primer caso, la crítica es que el Derecho evoluciona, por lo que la norma vigente en otro tiempo seguramente no servirá para solucionar los problemas jurídicos actuales. El último tipo es cuestionable en virtud de que el legislador aprobó la norma para un determinado contexto, por lo que al cambiar el contexto, la interpretación teleológica no puede ser definitiva.

El derecho moderno y con él los criterios de interpretación no dan respuesta a la mayoría de las preguntas que generan el cambio jurídico y las sociedades multiculturales. De hecho, existen posiciones que generan controversia en la actualidad entre los estudiosos del derecho, principalmente en torno al papel del derecho moderno, propio de sociedades homogéneas, en sociedades multiculturales. La pregunta sobre si el derecho moderno agrava o no a la sociedad multicultural es una de las preguntas sin contestar que presenta la teoría jurídica contemporánea.<sup>39</sup>

#### IV. FINES DE LA INTERPRETACIÓN ELECTORAL

##### a) Normatividad constitucional

La interpretación parte de la premisa de hacer efectivo el texto constitucional. Esa es una de las funciones más importantes de la interpretación. Lo anterior deviene igualmente de la evolución de la idea de "Constitución". Para algunos autores, la Constitución es un pacto político, lo cual significa que la Carta Magna, más que un cuerpo normativo es un factor de referencia política. Esto implica eliminar la juridicidad de la Constitución y, consecuentemente, su fuerza aplicativa. Evidentemente no podemos concebir a la Constitución en tal forma.

<sup>39</sup> Ávila, Raúl, Gil, Raymundo, Ramírez, Eduardo, México: Liberalismo o comunitarismo; Estado nacional o estado multicultural; monismo o pluralismo jurídicos: mas debates pendientes, otras preguntas sin contestar. *Derecho y cultura* No. 3, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Primavera Verano 2001, p. 153 y ss.

Por consiguiente, es necesario que el intérprete, al comprender cualquier disposición, lo haga con la idea de cumplir la Constitución. Vigo<sup>40</sup> manifestó que reconocerle fuerza normativa a la Constitución implica, por lo menos, dos circunstancias: el cumplimiento total de la Constitución por medio de la existencia de una función directiva de la Carta Magna y el cumplimiento de la norma suprema por medio de una función preceptiva.

#### b) Racionalidad de las decisiones

La interpretación también tiene como objeto el control racional de las decisiones de los jueces y de las autoridades administrativas. El juzgador, o el administrador, en su caso, deben basar sus decisiones en forma racional. Esto implica, por un lado que se encuentran obligados a fundamentar sus decisiones en los preceptos normativos y que deben motivar sus resoluciones en las circunstancias particulares de los casos. Pero la fundamentación y motivación sólo es una parte de la racionalidad de las decisiones.

La legitimidad de las autoridades electorales dependerá, además de la ejemplar organización de los comicios, en la eficacia de sus resoluciones jurisdiccionales. Para legitimar la actuación de los órganos se deben clarificar los procedimientos, llegar a mayores estadios de justicia procedimental. No podemos hablar de un Estado de Derecho en materia electoral, si no se cumplen las funciones y los principios elementales de éste. A pesar de la transformación del sistema jurídico electoral no hay todavía un cambio absoluto en la cultura jurídica.

#### c) Unidad del ordenamiento

La existencia de la plenitud hermética del derecho no implica la plenitud de la ley. Sin embargo, existe la obligación de los juzgadores y administradores de no dejar de resolver las controversias que la norma considera por la ausencia de reglas claras en los textos legales. Por tal motivo, la interpretación emerge como centro uniformador del sistema jurídico.

<sup>40</sup> Vigo, Rodolfo L, *interpretación Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 64 y ss.

#### d) Gobernabilidad y legitimidad del ejercicio del poder público

La interpretación y aplicación del derecho tienen especial significación en la idea de Bobbio de la democracia como ejercicio del poder público en público. Se trata de que la interpretación debe perseguir como fin la funcionalidad del régimen político. Esto implica una visión más allá del formalismo, toda vez que el juzgador y el administrador deben verse envueltos en la realidad que los rodea y resolver las controversias que se planteen.

#### e) Reposicionar el papel de los órganos jurisdiccionales en el Estado Constitucional

En el marco de las sociedades complejas, como la del Estado Constitucional de Derecho, el papel de los jueces se torna vital para la evolución constitucional. El juzgador se torna independiente, tanto en el sentido administrativo como en el sentido jurisdiccional. Sin jueces independientes en el primer sentido carecería de significados hablar de la división de poderes. Sin órganos jurisdiccionales independientes en el segundo sentido no se contará con las garantías para la protección de los derechos fundamentales; por tanto, al carecer de una adecuada tutela de los derechos humanos, no se está en presencia de un régimen democrático. El poder de los juzgadores en las sociedades democráticas es innegable.<sup>41</sup>

#### f) Evolucionar el marco jurídico

México ha sido un país sistemáticamente asiduo a la reforma al marco jurídico como mecanismo de evolución. La costumbre y la interpretación del derecho han quedado frecuentemente en un segundo plano. No obstante, uno de los fines de la interpretación es, precisamente, caminar en sentido contrario: evolucionar al ordenamiento jurídico. Ernest Wolfgang Bockenforde<sup>42</sup> menciona que una ampliación de la interpretación sólo es posible si se le atribuye a ésta la función de integración duradera de la vida en el Estado de cara al cambio de las circunstancias y si puede revalorar las pres-

<sup>41</sup> Rentería, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, obra citada, pp. 21-24.

<sup>42</sup> Bockenforde, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Obra citada, p. 194.

cripciones constitucionales. Si esto ocurre así, entonces se podrá calificar a la interpretación como una modificación del contenido de las determinaciones jurídico-constitucionales específicas. Sería la interpretación la forma de revalorar la Constitución cuando la reforma formal al texto constitucional parezca no contribuir al proceso de integración de la nación mexicana.<sup>43</sup>

Esto no es un concepto nuevo, desde Jellinek<sup>44</sup> se ha insistido en la distinción entre reforma y mutación constitucional. La idea es que las mutaciones constitucionales ocurren vía la interpretación jurídica que concibe a una determinada institución en forma diversa a la concepción original. La mutación expresa que los principios básicos de la sociedad no son inmutables, en razón de que la propia sociedad no lo es, por tanto, deben adaptarse a un nuevo tiempo.

#### g) Límite a la legislación

Guastini ha señalado los tipos de límites que puede imponer la Constitución a la legislación: se trata de límites formales o procedimentales, mediante normas que regulan el procedimiento de creación de las leyes y materiales, aquellas que vinculan el contenido de las normas. Entre los límites sustanciales se encuentra el de la racionalidad, que establece la obligación al legislador de distinguir entre ciudadanos.<sup>45</sup>

#### h) Abatir el rezago y revalorizar los derechos políticos<sup>46</sup>

El último de los fines de la interpretación es la revalorización de los derechos políticos. Manuel González Oropeza<sup>47</sup> escribió sobre la zaga de los derechos políticos en el país, expresando los problemas en torno a su aplicación e interpretación. El investigador sostuvo que los derechos políticos en el constitucionalismo mexi-

<sup>43</sup> Un ejemplo de esto puede ser la reforma constitucional en materia indígena.

<sup>44</sup> Jellinek, George, *Reforma y mutación de la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, citado por Balaguer Callejón, María Luisa.

<sup>45</sup> Guastini, Riccardo, *La Constitución como límite a la legislación*, en *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2000, p. 240.

<sup>46</sup> Una primera aproximación de este apartado se planteó en NIETO, Santiago, *Los Derechos políticos en el Estado Constitucional de Derecho*, Concordancias, Año 5, no. 8, Mayo-Agosto 2000, Cigro, Chilpancingo, pp. 66 y ss.

<sup>47</sup> González Oropeza, Manuel, *La zaga de los derechos políticos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

cano se encontraban rezagados en virtud de la interpretación judicial que había impedido la protección efectiva de tales derechos. La revisión de las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante las quinta, sexta y séptima épocas, confirma los postulados del constitucionalista; en ellas se descubre que los derechos políticos no son garantías individuales y en tal virtud no pueden considerarse tuteladas por el juicio de amparo. También se advierte la idea de que el Poder Judicial debe separarse de las cuestiones políticas. Consideramos que aunado a las características de la interpretación judicial constitucional, existen otros factores que han inhibido el desarrollo de los derechos políticos. El descuido de los derechos políticos puede analizarse desde varias perspectivas: la retrospectiva, la relativa a la labor del Constituyente Permanente y del Poder Legislativo, la propia del Poder Judicial y la interpretación constitucional; la que incide en las características propias del régimen y desde el ámbito de la positivización inadecuada o de desfase entre la normatividad interna y la transnacional.

#### V. FUENTES

AARNIO, Aulis, *Derecho, Racionalidad y comunicación social*, Fontamara, México, 1995.

ALEXY, Robert, *Derecho y razón práctica*, Fontamara, México, 1994.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado*, Harla, 1991.

ATIENZA, Manuel, *Las razones del derecho. Teorías de argumentación jurídica*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 1996, pp 1-25.

ATIENZA, Manuel, "Los límites de la interpretación constitucional. De nuevo sobre los casos trágicos" en *Interpretación jurídica y decisión judicial*, México, Fontamara, Col. Doctrina Jurídica Contemporánea, 1998.

ÁVILA, Raúl, GIL, Raymundo, RAMÍREZ, Eduardo, México: Liberalismo o comunitarismo; Estado nacional o estado multicul-

- tural; monismo o pluralismo jurídicos: más debates pendientes, otras preguntas sin contestar. *Derecho y cultura* No. 3, Órgano de divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Primavera Verano 2001.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa, *Interpretación constitucional y ordenamiento jurídico*, Tecnos, Madrid.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Colombia, Temis, 1997.
- BOCKENFORDE, Ernst Wolfgang, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2001.
- CAPELLA, José Ramón, *Elementos de análisis jurídico*, Trotta, Madrid, 1999.
- CARCOVA, Carlos María, *La opacidad del derecho*, Trotta, España, 1997.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Remover los dogmas", *Cuestiones Constitucionales* Num. 6, Enero-Junio 2002, México, UNAM.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, GARCÍA CAMPOS, Alán y NIETO CASTILLO, Santiago, *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, 2000, UNAM, pp. 106-113.
- CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *La interpretación judicial constitucional*, México, IJ-CNDH, 1996.
- COSSIO DÍAZ, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, *Doctrina Jurídica Contemporánea*, Fontamara, 2002.
- DWORKIN, Ronald, *Los derechos en serio*, trad. de Marta Guastovino, Planeta-Angostini, España, 1993.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y Garantías, la Ley del más débil*, Trotta, Madrid, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 2002.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos*, CNDH, México, 1993.
- FIX-FIERRO, Héctor, LÓPEZ AYLLON, Sergio, *Tan Cerca, Tan lejos, Cambio jurídico y Estado de derecho en México, 1970-1999*, Cuadernos de Trabajo, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1999.
- GADAMER, Hans-George, *Verdad y Método*, Sigüeme, Madrid.
- GARCÍA FIGUEROA, Alfonso, *Principios y positivismo jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1998.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42ª ed, Porrúa, México, 1991.
- GOZAINI, Osvaldo Alfredo, *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (Vínculos y autonomías)*, México, IJ, 1995.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La zaga de los derechos políticos*, en *Derecho y Legislación Electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- GUASTINI, Ricardo, *Estudios sobre interpretación jurídica*, IJ-UNAM, México, 2000.
- GUASTINI, Riccardo, *La Constitución como límite a la legislación*, en *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 2000, p. 240.
- HABERLE, Peter, *El Estado constitucional*, IJ-UNAM, México, 2002.
- HERRERA PEÑA José y RAMOS ESPINOSA, Ignacio, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Comentado)*, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 39.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. Democratización a finales del Siglo XX*, Paidós, Argentina, 1996.
- MARMOR, Andrei, *Interpretación y teoría del derecho*, Gedisa, Barcelona, p. 166.
- MARTÍNEZ VELOZ, Juan, *Estudios sobre derecho electoral y derechos humanos*, México, Laguna, 2001.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, *Derecho y Legislación Electoral*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

- NIETO, Santiago, *Los Derechos políticos en el Estado Constitucional de Derecho*, Concordancias, Año 5, Número 8, Mayo-Agosto 2000, Cigro, Chilpancingo.
- NINO, Carlos Santiago, *Introducción al análisis del derecho*, 9º ed, Barcelona, Ariel, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Evolución del derecho Electoral Mexicano" en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, UNAM, México, 1998.
- OVALLE FAVELA, José, *Teoría General del Proceso*, Harla, México, 1996.
- PRIETOSANCHIZ, Luis, *Constitucionalismo y positivismo*, Fontamara, México, 1997, 110 pp.
- RENTERÍA, Adrián, *Discrecionalidad judicial y responsabilidad*, Col. Doctrina Jurídica Contemporáneo, No. 10, México, Fontamara, 2001.
- RODENAS, Angeles, *Razonamiento judicial y reglas*, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y política No. 73, Fontamara, México, 2000, p. 37.
- SAAVEDRA, Modesto, *Interpretación del derecho y crítica jurídica*, México, Fontamara, 1994.
- TAMAYO y SALMORAN, Rolando, Voz: "Interpretación Jurídica", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Octava Ed., Porrúa, México, 1995.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Consultable en la Biblioteca del Instituto Federal Electoral, sin año de elaboración.
- VEGA GÓMEZ, Juan M, *Seguridad jurídica e interpretación judicial*, Tesis doctoral, México, UNAM, 2001, inédito.
- VIGO, Rodolfo L, *interpretación Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1993.
- WROBLEWSKY, Jerzy, *Sentido y hecho en el derecho*, Col. Doctrina Jurídica contemporánea, No. 9, México, Fontamara, 2001.

- WROBLEWSKY, Jerzy, *Constitución y Teoría General de la Interpretación Jurídica*, Civitas, España, 1985, p. 45.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*, Madrid, Trotta, 1997.

## La conquista del sufragio femenino

México, D.F., Universidad de Nuevo León

Este libro es propiedad de la Universidad de Nuevo León y no debe ser vendido ni prestado sin el consentimiento de la misma.

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN



UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN  
DE BIBLIOTECAS

## La conquista del sufragio femenino

Ma. Elena Orantes López

Que podemos saber las mujeres, sino filosofía de cocina...

*Sor Juana Inés de la Cruz.*

El feminismo, movimiento que persigue la emancipación de la mujer mediante la igualdad jurídica, económica, política y social respecto al hombre, tiene como antecedentes la Revolución Francesa y diversas doctrinas socialistas del siglo XIX, a partir de que este concepto fue forjado en Francia, la doctrina ha ido acompañada de acciones múltiples para acrecentar los derechos y el papel de la mujer en la sociedad. Su influencia se deja sentir en el Nuevo Mundo y a él no es ajeno la presencia de Josefa Ortiz de Domínguez y Leona Vicario,<sup>1</sup> en la gesta libertaria que tuvo como consecuencia la independencia de México. Hubo otras, como la famosa Güera Rodríguez y Sor Juana Inés de la Cruz, que transgredieron las reglas que regían la vida de las mujeres en esa época y asumieron derechos que la ley no les concedía. Hubo también mujeres, que se caracterizaron por llevar los adelantos científicos a sus lugares de origen como doña Francisca Flores, quien introduce la imprenta a Oaxaca en una fecha tan remota como 1720, cuando en toda América Latina no había más talleres tipográficos que los de

<sup>1</sup> Graciela Hierro, De la domesticación a la educación de las mexicanas: Es el siglo de las mujeres educadoras, como Leona Vicario y Josefa Ortiz de Domínguez, quienes mostraron con su ejemplo el poder de la educación, en ambos casos la educación para el desarrollo de la mujer.

México, Puebla y Lima, señala J. T. Medina en su texto *La Imprenta en Oaxaca (1720-1820)*.

Siguiendo el ejemplo de las damas francesas que organizaban la cultura en la Francia del siglo XVIII, las aristócratas mexicanas las imitan y como sus congéneres de allende el Atlántico, tuvieron influencia política. Por otra parte, también se manifiestan a favor de la educación femenina aun cuando infructuosamente, como el caso de Josefa Caballero, quien en 1823 escribe el libro *Necesidad de un Establecimiento de Educación para las Jóvenes Mexicanas*, la prensa también retoma esa inquietud y es el diario *El Águila Mexicana*, el que expone en un editorial "que las mujeres sin educación son un parásito social". En este marco surgen el Colegio de las Vizcaínas y las Normales para mujeres, todas persiguen los mismos objetivos educativos: la formación de mujeres madres y esposas, aun no se vislumbra la idea de que las mujeres se eduquen para el desarrollo de sus propias capacidades, y para contribuir al desarrollo social (Hierro: pág. 45).

En las gacetas del siglo XVIII, en el *Diario de México* a partir de 1805 y en otras publicaciones quedaba expuesto con claridad el papel que socialmente se asignaba a las mujeres "guardianas del hogar", "esposas amantísimas" y madres abnegadas, estas ideas no variaron al surgir las primeras publicaciones para ellas, como el *Calendario de las Señoritas Mexicanas* (1838), el *Semanario de las Señoritas Mexicanas* (1841), de esta publicación su editor señaló "inaugura el ciclo de las delicadas y hermosas publicaciones dedicadas a la mujer en que tanto se complace el siglo XIX",<sup>2</sup> el *Panorama de las Señoritas* (1842) y *La Camelia* (1853). Otro de los propósitos de las publicaciones de la época fue el de combatir la frivolidad de las mujeres mexicanas ofreciendo artículos que pretenden cubrir las deficiencias educativas de las jóvenes.

Sin embargo no todo era tomado con ligereza y "frivolidad", las mujeres zacatecanas desde 1824 solicitaban ser reconocidas como ciudadanas. Esta lucha que se inicia propiamente ese año, aun-

<sup>2</sup> Hacia la modernidad y la ciudadanía, Desacatos, revista de antropología social CIESSAS, primavera del 2001.

que hay evidencias de que hubo antes preocupaciones por cambiar el estado de las cosas tardaría más de un siglo en lograr su triunfo. México fue uno de los 6 últimos países de América Latina que reconocieron los derechos políticos de la mitad de la población (trece naciones lo hicieron antes que nosotros). Esto habla de la carencia de una tradición democrática y de la existencia de una visión autoritaria que impidió que esta lucha que adquirió mayor fuerza a partir de la Independencia, diera un paso trascendental indispensable para lograr la vida democrática: obtener sus derechos políticos. No puede haber una democracia plena ahí donde la mitad de su población no cuenta con derechos políticos. (Del Voto al Ejercicio del Poder: Archivo General de la Nación, CONMUJER).

Paralelamente a estos hechos ocurren situaciones que indican la transformación social que se está viviendo, sucede que por vez primera un restaurante, el Café Veroli, estuvo atendido por meseras, el cronista Juan Pablo de los Ríos, "Nataniel", en el periódico *El Eco de Ambos Mundos*, sarcásticamente se refería a este hecho: "Según las tendencias de las elegantes del gran mundo, el traje más a propósito para las meseras, sería el que usó nuestra madre Eva", por otra parte reconoce que este hecho contribuyó a proporcionar a las mujeres un empleo digno: "ya se hacía sentir la necesidad de proporcionar al sexo débil algún recurso nuevo, recurso para vivir, y no cabe duda de que el más a propósito es el servicio en esa clase de establecimientos, el de las tiendas aun el de los escritorios donde podrán encontrar su bienestar por medio del trabajo, muchas mujeres que hoy tienen que vivir en la miseria más espantosa o que se entregan a la prostitución". El Siglo XIX, también comentó el caso de las meseras en estos términos: "El dique a la prostitución es el trabajo y cuando éste abunde, la cifra de las reputaciones manchadas disminuirá notablemente". También se advertía que un arma para combatir la prostitución era la educación: "Si queremos evitar la prostitución...eduquemos a las mujeres", señalaba el socialista José Romero Cuyas en su ensayo *La emancipación de la mujer*.

Entretanto la bella voz del Ruiseñor Mexicano, Ángela Peralta (1845-1883), servía de fondo musical a los pininos de las mujeres mexicanas en el ámbito público, compositora de valeses, mazurkas,



danzas, no se libró a pesar de su posición privilegiada de morir víctima del cólera, fruto de la insalubridad prevaleciente en la época.

Más tarde el Presidente Juárez, con las Leyes de reforma, da jerarquía civil a la familia, y al enunciar su programa de Gobierno en 1861 enfatizó que: "Secularizando los establecimientos de utilidad pública, se atenderá también a la educación de las mujeres, dándole la importancia que se merece por la influencia que ejercen en la sociedad".

En el diccionario *Milenios de México* compilado por Humberto Musacchio, encontramos que hacia 1862, estando en curso la intervención francesa, que la participación femenina se organiza en torno a la Sociedad Ignacio Zaragoza, en la cual figuraban Margarita Maza de Juárez, Juana Maza de Dublán, Dolores Herrera de Bravo, Josefina Broz de Riva Palacio.

Al restaurarse la República en 1867, Juárez expide la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, mediante la cual, además de los planteles municipales, se establece la apertura de cuatro más a cargo de la federación, tres para niños y una para niñas, y se crea la escuela secundaria "de personas del sexo femenino", donde las alumnas permanecerían cinco años, tres de secundaria propiamente dicha y dos del actual bachillerato.

En la inauguración de la secundaria femenina, acto al que asistió Juárez, la directora del plantel, María Belem Méndez y Mora, informó que las estudiantes recibirían enseñanzas sobre "matemáticas puras, idiomas español, inglés, francés e italiano, geografía y cosmografía, teneduría de libros, historia universal y de México, cronología, medicina doméstica, jardinería y horticultura, moral, dibujo, música vocal e instrumental, toda clase de costuras, bordados, tejidos, flores de mano, pasamanería, etc.". Las alumnas, diría la funcionaria, "de aquí saldrán honestas, instruidas y económicas; obreras útiles, que entrarán en los talleres con la conciencia de su actitud, se harán respetar y economizarán el futuro de su trabajo. Las más acomodadas podrán abrir sus establecimientos en competencia con las extranjeras y dirigirlos con el mismo acierto, economía y arte que ellas; podrán dedicarse al comercio, como lo hacen

en los Estados Unidos y en otros países de Europa. De aquí saldrán las artistas y las profesoras". En 1869 se reformó la Ley de Instrucción y con cargo al erario federal se acordó abrir cuatro escuelas para niños y otras tantas para niñas, además de una para adultos varones y otra para mujeres adultas, ambas nocturnas.

Resulta contradictorio que la mujer promotora de las actividades literarias no es admitida en ellas en términos de igualdad, hasta 1871 cuando Alberto Bianchi, las admite en la Sociedad Literaria La Concordia, sin embargo en la Universidad Nacional ya Margarita Chorné y Salazar había recibido su título de dentista (1886), Matilde Montoya era doctora en medicina y María Zandoval Zarco se recibía como la primera abogada en nuestro país. Tres años después el periódico *Hijas del Anáhuac*, condenaba: "La mujer es un ser nacido para gozar, sin embargo, su corazón siempre guarda una historia amarga, el mundo no la comprende. Algunos creen que la mujer nació para esclava y la hacen víctima".

Los conceptos de modernidad, ciudadanía y género fueron surgiendo, aunque de manera tímida, en revistas de corte femenino que, al igual que las otras, también tuvieron un gran desarrollo, a la zaga y en silencio aparecieron en los kioscos, *El Álbum de la Mujer*, y *Las Violetas de Anáhuac*, esta última con una poderosa conciencia nacionalista: publicaciones que, si bien es cierto, no se reconocía a la intelectualidad femenina de la época con la misma pompa con que se refería *El Renacimiento*, a sus colaboradores y amigos, sí crearon una impresión viva en los principales y más atentos lectores de la época: las mujeres.

Llama la atención especialmente el artículo, *La influencia ejercida por la mujer en la Nueva España*, publicado en *El Álbum de la Mujer*, su autora Adela Riquelme de Trechuelo, refleja en él, la necesidad de un reconocimiento de género que trascienda la posición social. Llama "retrógrados" a quienes manifiestan una actitud de desprecio y burla ante el lugar de la mujer en el mundo y agradece las opiniones varoniles que defienden un trato más justo para las mujeres: "a nombre de mi sexo y de la sociedad, cuya marcha progresiva ayudan". Al igual que Feijóo, a quién cita en defensa de las mujeres, la autora lamenta la injusticia "conque nos tratan los que

sólo creen capaces a las mujeres para el gobierno de la casa y aseguran que la más entendida podrá alcanzar a lo sumo, lo que un niño de catorce años". Reclama que, al proveerse dos cátedras en la Normal Central de Maestras, no se haya permitido "la entrada en el Palenque Literario de la oposición a ninguna mujer y sí a todo el que pertenezca al sexo masculino sin más requisito que ser español".

Sorpresivamente, algunos periódicos socialistas también manifestaron su aprobación respecto a los derechos de la mujer; ejemplo de ello es la revista *La Internacional* publicada en 1878, donde destacaba 12 puntos necesarios para el desarrollo de la nación, uno de ellos era la "emancipación, rehabilitación y la integral educación de la mujer"

Por otra parte Laureana Wright de Kleinhans, mexicana nacida en Taxco, Guerrero directora de la publicación *Las Violetas de Anáhuac*, exponía temas relacionados con el feminismo moderno, como la demanda del voto para las mujeres y la igualdad de derechos. Y es también la primera mujer en ingresar a la sociedad de Geografía y Estadística en el siglo XIX. En la misma línea tenemos a *La Mujer Mexicana*<sup>3</sup> de Dolores Correa Zapata y al *Periódico de las Señoras*, el cual fue redactado exclusivamente por mujeres. Mientras tanto surge *Vesper*, impreso no mayor de un pliego de carta con el claro propósito de convertirse en un instrumento de lucha política, en este caso, la defensa de los mineros, su directora Juana Belén Gutiérrez de Mendoza, lucharía en las corrientes del magonismo y del zapatismo, antes de convertirse en feminista fue también maestra y fundadora de escuelas industriales para mujeres. Por la misma época Emilia Enríquez de Rivera, Obdulia, sostenía ideas renovadoras en *El Hogar* y Julia Sánchez, Julia Mata, lanzaba violentas críticas a la oligarquía en *El látigo Justiciero*.

Mientras tanto, en San Luís Potosí, Dolores Jiménez y Muro, se convierte en la primera periodista de la entidad, escribió en las

<sup>3</sup> Hierro, pág. 65: En esta revista mensual científica y literaria de la época, consagrada a la evolución progreso y perfeccionamiento de la mujer mexicana vemos que se destaca la importancia de la profesión femenina de maestra.

publicaciones: *La Esmeralda* y *La Sombra de Zaragoza* y en 1902 dirigió la *Revista Potosina* y posteriormente colaboró en el prestigiado *Diario del Hogar*, a cargo del conocido periodista, Filomeno Mata, ya en plena efervescencia revolucionaria, el 18 de marzo de 1910 se le confió la redacción del "El Plan Político y Social", que se lanzó desde la sierra de Guerrero.

La lucha de las mujeres por el acceso a la educación y posteriormente al sufragio y los derechos más elementales llevaron a Juana Belén Gutiérrez, a Laureana Wright de Kleinhans, Dolores Correa Zapata, a Guadalupe F. Viuda de Gómez Vergara, a fundar periódicos, a escribir, a comprar sus propias imprentas y a utilizar la palabra escrita como arma y escudo. De esta manera, dio inicio a una nueva forma de hacer periodismo, el cual estaba construido como una extensión de los intereses sociales dominantes, por lo tanto eran espejo de la sociedad patriarcal que reforzaba una representación sexista del mundo, asimismo, en un sentido moderno de los medios de comunicación dieron voz a un sector marginado de la sociedad, las mujeres, y promovieron su participación en el desarrollo social, económico y cultural del país.

Sara Lovera en su texto *El poder de los medios de comunicación: Son las comunicadoras ¿Mujeres empoderadas?* (Saltillo, Coahuila, marzo 1999), señaló: "La contribución de las periodistas mexicanas en la historia de nuestro país es emblemática. Nuestra palabra a través de la escritura, la opinión y acerca de nosotras mismas, de nuestros derechos tiene una larga historia. A México llegó la primera imprenta del nuevo mundo, la de Juan Pablo y desde entonces las mexicanas doblegadas, silenciadas por la costumbre y aún oprimidas fueron capaces de dejar testimonio de sus inquietudes. En el México independiente al lado de las demandas que hoy llamáramos de género, las mujeres de pluma y pensamiento fueron precursoras de la justicia social y de la revolución".

Mientras tanto en el terreno de la política, el Partido Liberal Mexicano, reivindicó los derechos de la mujer y un buen número de sus clubes contaron con amplia participación femenina, lo mismo que en los movimientos de huelga que reprimiera ferozmente la dictadura. En los últimos años del porfiriato surgieron innume-

rables asociaciones filantrópicas presididas por mujeres, su importancia reside que aun cuando de manera marginal motivaron la participación femenina en terrenos ajenos al hogar.

Dentro de las acciones que en los años cercanos a 1910 se llevaron a cabo como síntoma del descontento entre la clase trabajadora tenemos la huelga de Río Blanco en 1907, en la cual se distinguieron las mujeres sindicalistas: Lucrecia Torys, Isabel Díaz de Pensamiento, Anselma Sierra.

Con las notas de la Valentina, las famosas Adelitas acompañadas de sus juanes, se convirtieron en soldaderas del movimiento iniciado por Francisco I. Madero. La canción que harían famosa los revolucionarios norteros, fue disputada en cuanto motivo inspirador, por la obregonista Valentina Gatica y la sinaloense Valentina Ramírez, quien participa en la toma de Culiacán en 1911 a las órdenes del General Ramón Iturbe.

En 1910, cuando se inicia el movimiento armado que derrocó a la dictadura, no pasaban de una docena las mujeres, que habían obtenido un título profesional y las profesoras normalistas sumaban un centenar, el 30% de las mujeres mexicanas eran madres solteras o sostén de las familias, el 80% de la población vivía en amasiato y sin embargo los hijos ilegítimos no tenían derechos legales, ni a la herencia ni a su paternidad, puesto que no podía ser investigado (Hierro: pág. 66). Desde el inicio de la lucha armada hasta el 5 de febrero de 1917 cuando se promulgó la Constitución de Querétaro, las mujeres estuvieron en la primera línea de combate, desde Carmen Serdán hasta las integrantes del Grupo Sanitario Ácrata, cuando los batallones rojos marcharon en apoyo del carrancismo.

1910 también representa un hito en la historia del periodismo feminista, el compromiso de nuestras pioneras periodistas y feministas lo expresan ellas mismas en forma elocuente en las ponencias que se presentaron sobre "Periodismo Femenino" en el Congreso Femenino Internacional realizado en Buenos Aires, Argentina en 1910. "Es evidente, pues, que el periodismo feminista, orientado hacia elevados fines, vendría a completar la gran obra de educar moral e intelectualmente a la mujer y propagar nuestra causa, siendo así el fuerte vínculo que, unificando voluntades, aseguraría

el triunfo. (...) La difusión del periodismo femenino es una necesidad imperiosa como medio de propagar la educación de la mujer y la Causa del Feminismo. El periódico femenino debe tener un carácter eminentemente liberal, combatiendo los prejuicios y convencionalismos arcaicos".<sup>4</sup>

Es importante señalar que la mujer que ingresa al periodismo a finales del siglo XIX, tradicionalmente masculino, se enfrentó a dos obstáculos, por el hecho de ser mujer —en primer lugar— y en segundo por defender su derecho a escribir y a ocupar un puesto en la prensa. Así también, quienes se adhieren al movimiento feminista provenientes de diversos espacios, caen en cuenta de la importancia de la difusión de su causa, por lo que, para cumplir la misma, les es necesario apropiarse del periodismo.

Por otra parte, las propuestas que presentaron estas publicaciones pioneras, pretendieron primero tíbilmente pero luego con más fuerza resquebrajar las estructuras del poder existentes, que impedían la incorporación plena de la mujer a la sociedad, es decir promovían un cambio social significativo, lo cual era imposible de cumplir si continuaban imperando viejas prácticas autoritarias.

El periodismo feminista contribuyó a plantear una visión distinta del mundo y reivindicó el derecho de las mujeres a apropiarse de la construcción de la historia que hasta entonces había estado escrita con una mirada masculina, ya que para las historiadoras varones la historia de las mujeres tienen que ver con el sexo y la familia y debería hacerse al margen de la historia política y económica.

Desde el estallido de la lucha armada en 1910, desencadenó insospechadas fuerzas regionales que el régimen porfirista no había logrado eliminar en su pretensión de darle unidad a la nación. Durante sus viajes a Europa, Francisco I. Madero escuchó sobre el movimiento feminista, pero sin duda, las que más influyeron en él fueron su esposa Sara Pérez de Madero y su hija adoptiva Soledad González, quien además era su secretaria particular. Dada

<sup>4</sup> fempress: Precursoras, 1991. El ABC del periodismo no sexista. Hhhttp://www.fempress.el ABC cap3 htm

las circunstancias que prosiguieron al triunfo de la Revolución maderista, impidieron que la influencia de ambas mujeres respecto al sufragio femenino cuajara en una reforma constitucional.

La historia de la Revolución Mexicana es una historia de movimientos sociales regionales sumamente heterogéneos, Dentro de ellos destacan el incipiente movimiento feminista que culminó con la conquista del sufragio, el cual se presentó de manera especial en el sureste mexicano, gracias al impulso del magisterio femenino así como de la apropiación de espacios dentro del periodismo que contribuyeron a divulgar el movimiento y por qué no reconocerlo, de la presencia de hombres progresistas como el general Salvador Alvarado, cuya presencia se dejó sentir en los estados de Yucatán, Tabasco y Chiapas, entidades a las cuales fue enviado en calidad de gobernador temporal por el gobierno carrancista.

En su interesante texto, *Yucatán y los Orígenes del Nuevo Estado Mexicano*, Francisco Paoli Bolio, reivindica la figura de Salvador Alvarado "se trata de un liderazgo muy amplio que caló profundamente y dejó huellas muy duraderas en la sociedad y en la política yucateca. Imbuido por el espíritu moralizante de la época, el cual también permeó el feminismo mundial, Alvarado se preocupó por la liberación moral y social al reglamentar la prostitución. Aquí también se utilizaba el instrumento de la "carta —cuenta— para mantener a las mujeres arraigadas a los prostíbulos por sus deudas, y éstas se cancelaron.

En el decreto respectivo el general sinaloense prohibió la existencia de casas de asignación o burdeles, ordenando que: "En lo sucesivo, las prostitutas deberán vivir solas o en unión, a lo sumo de otra compañera de profesión y nunca con sus familiares o cualquiera otra persona, a excepción hecha de su servidumbre estrictamente necesaria y entre la que no habrá mujeres menores de 20 años". Con esta disposición evitaba la existencia de "amas" o patronas que manejaban los burdeles y mantenían los lazos de sujeción y explotación de las mujeres públicas. También evitaba en alguna medida que por vía de servidumbre se reprodujera la prostitución, sobre todo en mujeres muy jóvenes.

Una situación interesante se presentó en la reglamentación de este decreto, además de que se les recomendaba a las prostitutas el reconocimiento sanitario dos veces a la semana, se les reconocía el derecho de "no entregarse a hombre que estime contaminado de alguna enfermedad contagiosa". También se estableció la pena para los hombres con enfermedades contagiosas que tuvieran relaciones con prostitutas. En torno a la liberación de estas mujeres, dice Alvarado: "También era preciso llevar aliento de libertad un poco más abajo, a todas aquellas desdichadas mujeres a quienes el fracaso del amor, la infame capacidad de gentes abyectas, o la crueldad de la miseria o el protervo engaño, había hecho caer en el angustioso tráfico de su cuerpo, marchito para bien y desecho para la maternidad.

A los cubículos del vicio cotizado, llegó también la redención. Las infelices mujeres que vivían explotadas por la concupiscencia inicua de las vendedoras de carne, fueron también arrancadas de su servidumbre. Se cerraron las puertas de los prostíbulos y las pobres cautivas fueron libertadas; no debe ser cosa de tráfico y menos debe permitirse que el Estado sea cómplice de tales infamias por el hecho de sancionarlas incluyéndolas como fuentes de ingreso en sus presupuestos".

En otros espacios, el General Salvador Alvarado, promueve el naciente feminismo en la península yucateca, a través de acciones que persiguen la emancipación de la mujer: empleos especiales para mujeres, conferencias sobre los derechos de la mujer y se constituyen varias organizaciones feministas: "La Mujer Fuerte" en Puerto Progreso (1915), en el mismo año se funda en Maxcanú una agrupación feminista y se promulga el Decreto 167, que reforma al Código Civil del estado, aprueba que "todo individuo mayor de edad puede disponer libremente de su persona y de sus bienes, cualquiera que sea su sexo", con ello la mujer logra la igualdad jurídica con el hombre. Anteriormente la ley sujetaba a la mujer a una tutela paterna que se extendía hasta los treinta años, cuando el hombre tenía su mayoría de edad a los 21, llamada la ley feminista.

Resulta importante destacar el deseo de Alvarado de impulsar un proyecto capitalista y anticlerical, con respecto a las mujeres.

También conminó a los funcionarios públicos a dar empleo a las mujeres en las oficinas de la administración pública. Asimismo, promovió a la par la educación rural bajo el criterio de ser mixta y obligatoria para menores de ambos sexos entre los 7 y los 21 años. Con esta medida, se abrió la posibilidad para las mujeres de acceder a la escuela antes restringida a los varones.

Finalmente como una respuesta esperada al trabajo que la mujer yucateca venía desempeñando para lograr ocupar un cambio sustancial en todas las esferas de la vida tanto pública como privada, se emite el Decreto 210, el 25 de diciembre de 1915, que contiene el reglamento interior del Primer Congreso Feminista, que se anuncia para el mes de enero de 1916: "...es un error social educar a las mujeres para una sociedad que ya no existe..., pues la vida activa exige su concurso en la mayoría de las actividades humanas; que para formar generaciones libres y fuertes es necesario que la mujer obtenga un estado jurídico que la enaltezca y una educación que le permita vivir con independencia eficaz de conseguir estos ideales, o sea libertar y educar a la mujer, es concurrendo ella misma con sus energías e iniciativas a reclamar sus derechos, a señalar la educación que necesita y a pedir su injerencia en el Estado, para que ella misma se proteja".<sup>1</sup>

El párrafo anterior forma parte de la convocatoria expedida por el gobernador de Yucatán, General Salvador Alvarado (28 de octubre de 1915), para celebrar el Primer Congreso Feminista en México, el cual se efectuó el 13 de enero de 1916, en la portada de las memorias estaba inscrito el pensamiento de Alfonso Karr: "La hembra es producto de la naturaleza, la mujer de la civilización".<sup>2</sup> Se constituyó la Comisión Organizadora del Congreso el 13 de diciembre de 1915, presidido por la señorita Consuelo Zavala Castillo. Esta Comisión acordó mandar propagandistas del Congreso a todas las cabeceras de los partidos. Desafortunadamente una de las bases del Congreso señalaba que sólo se podía participar si se tenían "conocimientos primarios" aun cuando no decía que completos.

<sup>1</sup> Más Mujeres al Congreso, PRONAM, Secretaría de Gobernación.

<sup>2</sup> Bravo Mora, Miguel, La igualdad jurídica del Varón y la Mujer, Tomo II. CONAPO.

La Comisión organizadora del Congreso también se dirigió al jefe del Departamento de Educación, para que les concediera licencia a las profesoras que iban a asistir.

El 13 de enero de 1916 llegaron a Mérida trenes repletos de mujeres que venían al Congreso Feminista. Éste se desarrolló en el teatro "Peón Contreras", que alojó a setecientas delegadas a lo largo del Congreso surgieron diversas propuestas o reflexiones, mientras que la señorita Francisca García Ortiz, señalaba que a quien hay que educar para comprender los problemas sociales es al hombre, Lola Puerto, arengaba a las presentes señalando la necesidad de ir a la práctica, "a la lucha por los ideales de la Revolución y empecemos por los cargos municipales", Natalia Medina de Colozzi, comparaba a la mujer con una ciega y al hombre como su lazarillo, por lo que consideraba "nosotros queremos completa la luz para ya no ir apoyadas del brazo del lazarillo".

Durante el Congreso se multiplicaron las intervenciones que reclamaban iguales derechos a los de los hombres, derecho al voto e iguales oportunidades. Una Comisión presentó las siguientes propuestas:

- I. Refórmese la Constitución Política del Estado, en el sentido de que toda mujer de veintiún años o más puede desempeñar cargos concejiles.
- II. Toda mujer de veintiún años o más tiene derecho a votar y se vota en las elecciones municipales.
- III. El Gobierno del Estado, por los conductos legales, solicitará las Reformas a la Constitución General de la República, que sean necesarias para llevar a cabo en la particular del estado, las contenidas en las proposiciones anteriores.

La iniciativa anterior fue incorporada en la Ley del Municipio Libre que expidió Alvarado, por otra parte los resultados del Congreso no correspondieron a las expectativas que éste se había formulado, sin embargo consideró que era un primer paso para que la mujer empezara a pensar en sus problemas y sus derechos.

Entre los puntos que se discutieron durante el encuentro destacan: "los medios más adecuados para la desfanatización de la mujer y su mejoramiento social", se exigió cultura, ilustración a su inteligencia, educación por su voluntad e igualdad completa de derechos con el hombre.<sup>3</sup> Cabe recordar que los antecedentes de esta lucha por la emancipación de la mujer, los encontramos en Yucatán en la figura de la maestra Rita Cetina Gutiérrez, una de las más importantes educadoras de la entidad. En su labor educativa, logró la apertura en 1877 del Instituto Literario de Niñas, el cual constituyó un semillero de mujeres que a principios del siglo XIX encabezaron la lucha feminista por el sufragio. Como escritora fundó y dirigió la revista "La Siempreviva"; la cual respondió a una necesidad fundamentalmente educativa y literaria relacionada con el proyecto liberal mismo, propició la liberación de la ideología conservadora que pesaba sobre las mujeres y preparó el terreno para una futura incursión femenina en otros ámbitos sociales, antes reservados al género masculino (Flores y Osorio: 1999).

Es importante realizar un paréntesis para analizar las propuestas legislativas contenidas en las constituciones de 1824 y de 1857, que si bien significaron avances importantes en lo que respecta a la abolición de la esclavitud y que permitió que importantes sectores de la sociedad —fundamentalmente los criollos— adquirieran algunos derechos civiles y políticos, dejó intocado el universo conocido para la mujer: el hogar, la cocina, los hijos, la familia. Ambas constituciones, si bien, representaron documentos de gran valor al establecer una forma de gobierno republicano y democrático a través de la división de poderes, no concedieron ningún tipo de derechos a la población femenina.

La Constitución de 1857 apuntaba que todos los hombres mexicanos tenían derecho a votar, es decir nunca se dijo que las mujeres no podían hacerlo, pero ni siquiera se tomaron la molestia de aclarar el punto: todos daban por hecho que la mujer no necesitaba el voto.

<sup>3</sup> Arriaga Sandoval, Alfonso, "La población de México", México 70 años de Revolución, FCE, 1988.

Las mexicanas del siglo XIX para el ejercicio de sus derechos encontraron serios obstáculos al promulgarse los códigos civiles de 1870 y 1884, inspirados en el Código Civil francés, conocido como el "Code Napoleón", que para la mujer significó un atraso incluso respecto a la legislación colonial española, ya que vuelve a considerarnos el sexo imbécil, incapaz de ejercitar por sí misma sus derechos y obligaciones, este código cancela inclusive algunas conquistas que ya gozaban las mujeres como "el derecho a poseer un comercio, a ejercer un oficio sin autorización de hombre y a visitar las tabernas".<sup>4</sup>

Sin embargo, respecto a lo citado en el párrafo anterior, no podemos pasar por alto, la participación del destacado intelectual y político mexicano, Ignacio Ramírez, "el Nigromante", quien advirtió, cuando se llevaban cabo los debates del Constituyente del 57, que el proyecto de Constitución a estudio se olvidaba de los derechos más importantes, que se olvidaba de los derechos sociales de la mujer, y recomendaba que la legislación le concediera iguales prerrogativas, iguales derechos que al hombre, porque antes de pensar en la organización de los poderes públicos era menester, atender al buen orden de la familia, base auténtica y verdadera de toda organización social.<sup>5</sup>

Por otra parte, en la Constitución de 1917, surgida del movimiento revolucionario de 1910, no negó la ciudadanía de la mujer y, en consecuencia, el derecho a votar y ser votada, tampoco se le otorgó expresamente, ello significó que el Congreso Constituyente, integrado únicamente por varones no reconoció la labor femenina en los campos de batalla. La Ley Electoral de 1918, en el artículo 34 original decía que "son ciudadanos de la República los mexicanos...", ello en el curso de los debates se interpretó como una negativa de hecho, lo cual condujo posteriormente a la gran lucha femenina en pro del sufragio. Asimismo es interesante señalar que

<sup>4</sup> Gloria Brasdefer, *Mujer y Política, Las Elecciones de las Mujeres: Propuestas Legislativas*, Lovera, Sara y Yoloxóchitl Casas Chousal —compiladoras.

<sup>5</sup> Sen. Ernesto Gallardo Sánchez, Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores, 24 de diciembre de 1952, Proyecto de Reforma de los artículos 34 y 115. PRONAM/ALIANZA POR LA IGUALDAD, México, 1998.

quienes formaron parte del Congreso Constituyente consideraron que: "las mujeres no tienen necesidad de participar en los asuntos políticos, como lo demuestra la falta de un movimiento colectivo en este sentido".

En lo referente a los derechos de la mujer, lo más avanzado que dejó el carrancismo fue la Ley de Divorcio de 1914, que daba relativa libertad a la mujer separada y la Ley de Relaciones Familiares, que estableció la igualdad conyugal y otorgó a la mujer el derecho de contraer obligaciones de carácter laboral y mercantil, de esta manera cumplió Carranza con su propuesta expresada en el Plan de Guadalupe (Veracruz, 12 de diciembre de 1914), donde un apartado considera la "revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas".

Como corolario del Congreso celebrado en Yucatán, la actividad feminista siguió su curso, en 1919 se fundó el Consejo Feminista que propuso la emancipación de la mujer, asimismo en dicho año la secretaria particular de Venustiano Carranza, Hemerlinda Galindo de Galve Topete, editora de *Mujer Moderna*, ante un grupo de hombres y mujeres en el puerto de Veracruz se pronunció por los derechos de la mujer y señalaba que era una deuda que la Revolución tenía con las mexicanas que habían contribuido a la causa. *Mujer ingeniosa*, Hermilanda Galindo de Topete, se aprovechó del error genérico expresado en la Constitución en razón de que mexicanos somos hombres y mujeres y se postuló como candidata a diputada en 1918 y a pesar de que se dijo que había obtenido el triunfo, el Colegio Electoral no se lo reconoció, de esta manera ella quiso hacer patente la injusticia que se estaba cometiendo al excluir a las mujeres del derecho tanto a sufragar como el de ser elegidas para cargos públicos. Hermilanda Galindo de Topete fue una de las primeras luchadoras feministas que se atrevió a criticar la jerarquía católica a favor de la educación de las mujeres.

A convocatoria de Elvia Carrillo Puerto, se llevó a cabo otro Congreso Feminista, este de carácter nacional, en el cual se acordó solicitar "ante los supremos poderes el voto femenino". Hay indi-

cios cita, Sara Lovera, en un Siglo Lleno de Luces,<sup>6</sup> que en 1913 durante la primer y única huelga general en México, un grupo de obreras encabezaron una primera celebración del 8 de marzo. Posteriormente, el Frente Único Pro Derechos de la Mujer, retomó en 1932 el compromiso de celebrar esa fecha. Fueron tiempos de conformación de una agenda por los derechos civiles y sociales de la población femenina.

Mientras tanto, el gobierno socialista de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Yucatán (1922-1924), impulsó importantes avances en la lucha por los derechos de las mujeres a través de la creación de las Ligas Feministas que tenían por objeto ser autogestoras del mejoramiento de la situación de la mujer en todos los aspectos. Tenemos así la presencia de la Liga "Rita Cetina Gutiérrez", integrada por feminista con claros intereses políticos: Elvia Carrillo Puerto, Rosa Torres González, Raquel Cicero Dzib y Beatriz Peniche Barrera.

Estas cuatro mujeres yucatecas fueron las pioneras en todo el país en ocupar cargos de elección popular, no sin antes vencer la oposición de los miembros de su mismo partido y cabe señalar que las dos primeras editaron el periódico *Rebeldía*, en cuyo nombre se refleja el deseo femenino de combatir las diferencias de género que implican desigualdad y discriminación.

Salvador Alvarado, Felipe Carrillo Puerto, fueron gobernantes interesados en forma especial en la educación de las mujeres. Ambos políticos de marcado anticlericalismo, se dieron cuenta de la importancia de rescatar del control clerical a las mujeres inquietas para integrarlas al movimiento liberador que ellos dirigían.

En otro contexto pero no menos importante, destaca que hacia 1922 la Escuela Racionalista, que combatía tanto los prejuicios religiosos como los sexuales pretendió formar hombres y mujeres más conscientes de su papel en la sociedad, a través de la incorporación de conceptos como la escuela mixta, educación de las mujeres, matrimonios naturales y amor libre. Sin embargo, al intentar la intro-

<sup>6</sup> Suplemento Equis/Equis, CONMUJER, 1999.

ducción de los temas relativos a la educación sexual y planificación familiar, se produjo un gran escándalo a escala nacional, que tuvo como resultado la instauración del 10 de mayo.

De acuerdo con Marta Acevedo, autora del libro 10 de mayo, esta fecha fue creada como medida política para contrarrestar las iniciativas liberales sobre la educación de la mujer que se desarrollaban en Yucatán en los años 20. En 1922 José Vasconcelos, Secretario de Educación, en ese entonces, apoyado por el diario *Excelsior* promovió la creación de esta fecha. Diez años después se propone edificar el monumento a la madre. El presidente Manuel Ávila Camacho puso la primera piedra para su construcción y el presidente Adolfo López Mateos lo inauguró. En la placa reza: "A la que nos amó sin conocernos". En 1991 el movimiento feminista colocó otra complementaria que dice: "Porque su maternidad fue voluntaria".

Resulta curioso que José Vasconcelos quien promovió la visita a México de la escritora chilena Gabriela Mistral, para formar parte de un proyecto de educación nacional y que consideraba a las mujeres como las más aptas para el magisterio, entendido éste como apostolado dada sus cualidades de "moralidad, espiritual y entrega sacrificada" no sea capaz de deslindar la profesión magisterial del papel tradicional que desempeña dentro de la familia. Para Vasconcelos, la educación de la juventud por parte de las mujeres es visualizada como la extensión natural de su tarea materna (Hierro: pág. 77).

Dentro de ese mismo tema, la periodista y tenaz defensora de los derechos de la mujer Margaret Sanger, publicó en México un folleto titulado, "La brújula del hogar: medios seguros y científicos para evitar la concepción", en el cual la doctora Sanger, sostenía que: las mujeres de la clase trabajadora debían hacer uso de su derecho de negarse a poblar la tierra de esclavos y llenar el mercado de niños explotados.<sup>7</sup> El documento causó tal revuelo que varios de los funcionarios de la República no tardaron en solicitar copia

<sup>7</sup> Nieto Pedrero, Mercedes, *Cinco dimensiones sobre la situación de la mujer mexicana: legal, Política, bienestar, trabajo y fecundidad*. UNAM, Cuernavaca, Morelos, 1992.

para analizarlo. La situación en torno al tema de la planificación familiar estaba transformándose, tenemos la presencia de Havclock Ellis, quien hacia 1900 se hallaba explorando métodos más modernos de control de la natalidad y más aún, como argumentaba una idea revolucionaria por el momento que la separación entre sexo y reproducción contribuiría a mejorar la vida sexual de las personas en especial de las mujeres. Más tarde Simone de Beauvoir, resumiría ello con la frase "la liberación de la mujer comienza por el vientre".

1922 fue también el año en que ocurrió un hecho notable, en el puerto de Veracruz, las prostitutas de la localidad apoyaron la huelga inquilinaria y reclamaron respeto para sus derechos como trabajadoras, para lo cual quemaron sus colchones en señal de protesta a los que llamaron instrumentos de trabajo.

Mientras tanto del 20 al 30 de mayo de 1923, la sección mexicana de la Liga Panamericana de Mujeres, convocó al Primer Congreso Nacional Feminista, que se reunió en la ciudad de México, con la asistencia de 100 delegadas, las conclusiones del Congreso no solamente se referían a la igualdad civil para que la mujer accediera a cargos administrativos (en esos momentos los ayuntamientos eran cargos administrativos, no políticos); el decreto de la igualdad política, la práctica de un solo tipo de moral en asuntos sexuales y la adopción de la coeducación en las escuelas, entre otras, avanzadas para la época, aun para ahora, donde continúa prevaleciendo una doble moral para hombres y mujeres.

Las mexicanas de entonces como las de ahora, comprendían la importancia de estar representadas en los ayuntamientos, Congresos locales y Congreso de la Unión, ya que la presencia "real" de mujeres en estos sitios conllevan avances sustanciales al proponer reformas legislativas en beneficio de la población femenina.

Como consecuencia del Congreso Nacional Feminista, el 13 de julio de ese mismo año, el gobernador de San Luis Potosí, Aurelio Manrique, expidió un decreto en virtud del cual se concedía a las mujeres del Estado el derecho a votar y a ser elegidas en las elecciones municipales. Sin embargo, en el *Diccionario Histórico Biográfico de la Revolución Mexicana*, cita a Rafael Nieto, antecesor de



Manrique en el gobierno el que les concedió el voto a las mujeres mayores de edad y que supieran leer y escribir.

El 28 de marzo de 1919 ante una multitud reunida en la Plaza de Armas de la capital potosina, María Castillo del Club Femenil Pro-Nieto del Partido Liberal Obrero, se manifiesta apoyando la candidatura de Rafael Nieto, "la mujer potosina espera Unida, Entusiasta y Fuerte, que sea esta espontánea manifestación el preludio de días mejores para el estado y la Patria. Motivado por esta entusiasta participación de la mujer potosina, el cinco de enero de 1922 ya siendo gobernador reformó el artículo 31 de la Ley Federal Electoral expedida por la H. XXVI Legislatura del estado por medio del decreto 81 en los siguientes términos: "Artículo único. Son electores y por tanto tienen derecho a ser inscritos en las listas de censo electoral de la sección de su respectivo domicilio, todos los ciudadanos sin distinción de sexo, que estén en el goce de sus derechos e inscritos sus nombres en los registros de la municipalidad de sus domicilios. Por lo que respecta a las mujeres, sólo podrán votar las mayores de edad, que sepan leer y escribir. Comenzarán a ejercer ese derecho y del ser elegibles hasta las elecciones municipales. Hasta después de julio 31 de 1925 se hará extensivo el derecho al voto activo y pasivo de la mujer a los demás actos del sufragio. Las mujeres que forman parte de asociaciones religiosas y las asiladas o educadas en colegios regentados por miembros de esas asociaciones no tendrán derecho al voto".<sup>10</sup>

En Yucatán, unos meses antes, Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cicero figuraban como candidatas a diputadas al Congreso del Estado de Yucatán, Rosa Torres asumía la Regiduría de Prensa y Beneficencia del municipio de Mérida. Elvia Carrillo Puerto resultó la primera mexicana electa diputada local por el V distrito el 18 de noviembre de 1923. Sin embargo, después de desempeñar su cargo por dos años, renunció debido a las amenazas de muerte que profirieron en contra sus enemigos.

<sup>10</sup> José Alfredo Galván, Biografía de Rafael Nieto Villegas, Universidad Autónoma de San Luís Potosí, 1982.

dice en los condeados del Distrito Min. 8. — por ser de ellos la madre la esposa, la hija o la hermana que ha desaparecido para siempre la familia ídem que existe en época antiguas y sociales de que la mujer era un ser similar a los hombres, con subordinación debidamente al hombre quien la trataba con el mayor respeto y sin concederle derechos algunos; que los granjeros y agricultores han reconocido en ella la gran virtud de ser superior al hombre en su resistencia moral y en muchos casos sus virtudes que con su virtud que la mujer tiene de embellecer y ennobilitar todo, es una virtud con la que trata importantes cuestiones y es característica prerrogativa que le es peculiar, segun muestra nada que la forma deprimen y poco serena con que hoy se tratan los asuntos políticos, desparecen con la subordinación de ella y por el respeto, la caridad y las consideraciones que todo hombre debe tener en su trato con la mujer, que ha desaparecido por las causas, también, como violentas en las luchas electorales y sus consecuencias amargas.

— La primera diputada local en el estado fue la profesora Beatriz Peniche de Ponce, quien en unión de Elvia Carrillo Puerto en la sesión del primer día de sesiones del Congreso del Estado en 1923, se constituyó en el primer grupo de mujeres que participaron en el proceso electoral, a través de la educación.

Los antecedentes legislativos que precedieron a 1923 en la legislación del Congreso Nacional de Mujeres Obreras y Campesinas en México, se encuentran en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1910, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1917, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1922, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1923, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1924, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1925, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1926, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1927, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1928, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1929, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1930, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1931, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1932, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1933, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1934, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1935, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1936, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1937, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1938, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1939, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1940, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1941, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1942, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1943, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1944, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1945, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1946, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1947, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1948, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1949, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1950, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1951, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1952, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1953, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1954, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1955, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1956, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1957, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1958, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1959, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1960, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1961, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1962, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1963, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1964, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1965, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1966, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1967, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1968, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1969, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1970, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1971, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1972, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1973, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1974, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1975, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1976, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1977, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1978, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1979, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1980, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1981, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1982, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1983, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1984, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1985, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1986, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1987, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1988, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1989, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1990, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1991, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1992, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1993, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1994, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1995, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1996, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1997, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1998, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 1999, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2000, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2001, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2002, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2003, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2004, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2005, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2006, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2007, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2008, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2009, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2010, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2011, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2012, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2013, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2014, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2015, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2016, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2017, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2018, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2019, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2020, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2021, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2022, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2023, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2024, en el artículo 31 de la Ley Federal Electoral de 2025.

dice en los considerandos del Decreto Núm. 8 —, por ser de ellos la madre, la esposa, la hija o la hermana; que ha desaparecido para siempre la infamante idea que existió en épocas antiguas y sociedades salvajes, de que la mujer era un ser similar a los muebles, con subordinación deprimente al hombre, quien la trataba con el mayor despotismo y sin concederle derecho alguno; que los grandes fisiólogos y sociólogos han encontrado en ella la rara virtud de ser superior al hombre en su resistencia moral y en muchos casos aun orgánica, que con esa virtud que la mujer tiene de embellecerlo y ennoblecerlo todo, esa rara habilidad con la que trata importantes cuestiones y esa característica penetración que le es peculiar, seguramente hará que la forma deprimente y poco serena con que hoy se tratan los asuntos políticos, desaparezca con la sola intervención de ella, y por el respeto, la cortesía y las consideraciones que todo hombre debe tenerle, se conseguirá sin duda que desaparezcan motines, asonadas, tumultos, actos violentos en las luchas electorales y aun movimientos armados”.

La primera diputada local en la entidad fue la profesora Florinda Lazos, quien en unión de Fidelia Brindis, fundaron en la entidad el quincenal feminista El Altruista en 1919, su logo “Ciencia y Patria”, denota el carácter cívico y educativo de este medio de comunicación, el cual consideraba que la emancipación de la mujer se daría a través de la educación.

Las dos destacadas chiapanecas participaron en 1931 en la organización del Congreso Nacional de Mujeres Obreras y Campesinas, en este evento se presentaron ponencias divergentes en cuanto a dos puntos esenciales: la posibilidad de conformar una agrupación política exclusivamente femenina y el establecimiento de alianzas con los varones; asimismo las diferencias políticas representadas en las corrientes comunistas y gobiernistas no se hicieron esperar, mientras que la gobiernista Florinda Lazos León, proponía la creación de una Liga Feminista Internacional, la comunista Consuelo Uranga, denunciaba los atropellos del gobierno y señalaba que el “feminismo era una teoría burguesa” y que el “comunismo aboga por la lucha de las clases y no de sexos”. En la polémica suscitada por estos conceptos, Florinda Lazos en representación del

de la revista mensual *Tabasco Feminista*, medio de difusión del Partido Feminista Revolucionario de Tabasco: "En Tabasco la mujer lucha con entusiasmo por destruir ídolos y falsos prejuicios religiosos con el afán de orientar a las nuevas generaciones hacia el triunfo con sus propios esfuerzos y no con divinidades que no existen".

Así también en la misma publicación aparece un himno escrito por la poetisa Consuelo Marín, en el cual exalta el ideal de la emancipación femenina:

*Levantemos audaces un canto  
Bajo el fúlgido fuego del sol,  
Para hacer que el ideal feminista  
Vibre siempre cual bélica voz.*

Al respecto de la publicación, Francisco J. Santamaría, menciona en su antología *El Periodismo en Tabasco*, que la revista *Tabasco Feminista* era parte del tinglado elaborado por Garrido para cumplir con el tinglado de: orador, ateo, socialista y desfanatizador; al margen de esta crítica que pudiera ser cierta o no, el periodo gubernamental de Garrido Canabal significó la posibilidad en primer lugar de conquistar el derecho a votar y a ser elegidas en las elecciones municipales a partir del 21 de febrero de 1925.<sup>14</sup>

La esposa del mandatario tabasqueño, Dolores Llovera de Garrido, secundó la labor de su esposo a favor de la población femenina de la entidad, en especial a través de la creación de casas cuna que permitieron a las trabajadoras así como a las madres solteras —en aquel entonces un tabú— guardar a sus vástagos mientras trabajaban; en esta tarea la secundó Dalinda Torruco del Espíritu Santo. Por otra parte contagiada por el ambiente familiar y el que se vivía en el estado, Zoila Libertad Garrido Llovera, formaba parte del cuerpo directivo de la revista mensual *La Campesina*, órgano de difusión de la Escuela Normal Rural para las mujeres campesinas.

<sup>14</sup> El Partido Radical Socialista de Tabasco, señalaba que éste era el primer paso para corregir el daño causado por el fanatismo y el egoísmo de los hipócritas del sexo masculino.

Los años 30<sup>s</sup> representaron una década de intensa actividad en torno a la reivindicación de los derechos políticos de la mujer en nuestro país, desde diversas trincheras y a través de actividades varias como marchas, mítines, artículos en los medios de comunicación, las activistas femeninas que luchaban por obtener el sufragio universal hicieron visible su intención de lograr el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

En esos momentos, Amalia Castillo Ledón comenzaba a perfilarse como una de las más grandes sufragistas mexicanas. En un artículo publicado en 1933 en el Diario de Yucatán, expresaba:

¿Es justo que millares de mujeres inteligentes tengan menos derechos que los salvajes del centro de África o que algunos de nuestros campesinos analfabetos, o hasta que un criminal sin conciencia, sólo por el argumento fatal de ser mujer?

Cabe señalar que producto de estas actividades es el Código Civil de 1928, expedido por Plutarco Elías Calles, significó un paso adelante en el proceso de igualdad jurídica de la mujer y el varón.

Posteriormente en 1936, al reformarse la Ley Electoral en el Estado de Puebla, José Mijares Palencia, gobernador de la entidad, emitió un decreto que señalaba: "son electores y por lo mismo, tienen derecho a ser inscritos en el padrón electoral, los varones y las mujeres poblanas, ya en 1934 el gobierno de Guanajuato otorgó el voto a la mujer; un año después le siguieron Veracruz, Durango, Tamaulipas e Hidalgo.

Durante el régimen cardenista (1936-1940), la participación de las mujeres en las actividades sociopolíticas se fortaleció, y se les brindaron espacios alternativos al del hogar, como fue el de las maestras en zonas rurales. Muchas mujeres ingresaron a partidos políticos, ya en 1923 se había integrado la sección femenil del Partido Comunista Mexicana, la creación del sector femenil del PNR al calor de la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas y otras se asociaron para formar sectores femeninos de lucha. Así también, a pesar de las discrepancias políticas señaladas anteriormente, las mujeres mexicanas no dudaron al margen de su filiación partidaria

o ideológica, unirse en un Frente Único Pro Derechos de la Mujer, en el cual participaron tanto la pintora Frida Khalo, quien un tiempo militó en el Partido Comunista, como la periodista oaxaqueña Adelina Zendejas, o Consuelo Uranga, antes mencionada.

Si bien, las organizaciones antes señaladas contaban con un amplio programa en el que destacaba la defensa de la soberanía nacional, se reivindicaba nuevamente el derecho al sufragio. El presidente Cárdenas reconoció esta labor y formuló un proyecto de reformas al artículo 34 constitucional, según el cual tendrían calidad de ciudadanos "...tanto los hombres como las mujeres que cumplieran 18 años siendo casadas y 21 si no son...". Resulta curioso señalar que aun cuando la iniciativa de reforma fue aprobada tanto por el Senado, como por la Cámara de Diputados (6 de julio de 1938) y enviada a las legislaturas locales para su aprobación, el cómputo final no se hizo, por lo que nunca se efectuó el trámite último para que pudiera ser promulgada".

Por otra parte, algunos investigadores, señalan que no se le concedió el voto a la mujer en cuanto la relacionaban con la iglesia y con una línea conservadora y que en esa línea iba a emitir su voto, mientras que en otros países de América Latina, como el caso de Ecuador y Argentina se le otorgó el voto a la mujer precisamente por su tendencia conservadora para evitar el avance de la izquierda. Soledad Orozco, quien se lanzaría en pos de una diputación local por el PNR en su natal Guanajuato, en una entrevista que llevó a cabo Esperanza Tuñón, habló acerca de ello: "Tenían miedo de que si nos daban el voto a las mujeres íbamos a votar por monseñor Luís Martínez que era el obispo de la época. Los hombres decían: "vienen las mujeres y nos van a hacer a un lado, ya con la fuerza política de ellas pues nos van a pegar muy duro y ya no vamos a poder hacer de las nuestras".

Y tal vez tenían razón. El PNR realmente no había trabajado el voto de la mujer; en cambio, los clericales que apoyaban a Juan Almazán sí lo habían hecho y estaban listos para las elecciones del cambio (Conmujer: 7 de octubre de 1999).

A Cárdenas lo convencieron —cita Margarita García Flores, de que íbamos a votar por los curas y no nos quiso dar el voto. La mu-

JANIL

UNIVERSIDAD DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

ambigua la que de la mujer que Eva Perón quería forjar: activista sin romper con los patrones tradicionales de esposa y madre.<sup>15</sup>

Mientras tanto, en 1937 las mujeres libraron algunas batallas electorales en aquellos estados cuya legislación específica contemplaba la posibilidad expresa del voto femenino. Aun cuando muchas de ellas ganaron, el triunfo fue escamoteado en circunstancias nunca aclaradas.

El PNR, lanzó la candidatura de Soledad Orozco para diputada del Congreso del Estado de Guanajuato, por el distrito de León. En abril se celebraron las elecciones y ganó con 13, 282 votos según consta en actas de la Junta Computadora. María del Refugio García también ganó por un distrito del estado de Michoacán sin embargo, ni una ni otra llegó a ocupar una curul en sus respectivos Congresos.

Por otro lado, Refugio Rangel Olmedo, Lucina Villarreal y Aurora Fernández, dirigieron la Unión de Mujeres y realizaron manifestaciones para presionar a la Cámara de Diputados la modificación del artículo 37 de la Ley Electoral de Poderes Federales, que expresamente señalaba como ciudadanos sólo a los varones.

Durante la campaña de Manuel Ávila Camacho, se formó la Alianza Nacional Femenina, constituida por los sectores femeninos de las grandes centrales del Partido de la Revolución Mexicana, quien sostuvo un programa de ocho puntos: Unidad de Acción; Plenitud de Derechos; Organización Cívica; Abaratamiento de la Vida; Mejoramiento de la Vivienda; Mayores Oportunidades de Educación; Lucha contra el Desempleo; Aliento a la Mujer Campesina; Acceso a los Puestos Públicos; elevación en todos los órdenes de la mujer y la familia.

Entre las integrantes de la Alianza, organización que aun subsiste y que anualmente otorga un premio a la mujer que destaque en su labor a favor de las mujeres, tenemos la presencia de Amalia Caballero de Castillo Ledón, María Lavalle Urbina, María Luisa Ocampo, Fidelity Brindis, Dolores Blanco de Arvizu, entre otras.

<sup>15</sup> Tere Márquez, *Las mujeres y el poder*, Editorial Diana, México 1997.

A pesar de que Manuel Ávila Camacho, al ascender a la presidencia se declaró creyente y las relaciones Iglesia y Estado mejoraron, dejando con ello el voto de la mujer de ser una amenaza para la continuidad del régimen revolucionario, no fue en esa gestión gubernamental que las mexicanas vieron realizado su deseo de conseguir el voto. José Agustín en su libro *Tragicomedia Mexicana I, la vida en México 1940-1960*, señala acerca de la manera en que éste trataba de no romper los frágiles equilibrios establecidos: "...el presidente tenía que hacer equilibrios entre una izquierda oficial (Cardenista) aún muy poderosa y una derecha cada vez más beligerante que no cesaba en sus presiones. La idea del nuevo presidente era hacer que los dos polos políticos se enfrentaran entre sí mientras él se colocaba como árbitro supremo, y alternaba concesiones a cada grupo según las necesidades concretas...". Mientras tanto su estado natal Puebla, la paz a fuerza de plomazos, se había impuesto sin dar alternativas los poblanos con aquella manera tan especial de hacer política que caracterizaba a don Maximino, el hermano incómodo del Presidente. Los aires industrializadores que se hicieron sentir en la entidad no modificaron de inmediato a una sociedad que se caracterizaba por su machismo. Las revistas, como la *Mignon* o la de sus Ojos, compartían a su modo ese machismo, desde diversos puntos de vista, uno de sus artículos mostraba como estereotipo de mujer sumisa:

"Mucho se ha dicho y recomendado a las mujeres jóvenes de todos los tiempos, el arte de amar y de hacerse a su vez, amada. Se les recomienda la bondad, ternura y docilidad como galardones inapreciables que deberán siempre adornarlas. No en vano el adagio ha salido siempre de labios de las más viejas: "Mujer compuesta... quita al hombre de la otra puerta".

Otro artículo titulado Incienso, hablaba de los peligros del feminismo: "La mujer honesta, la mujer hacendosa y sencilla detesta el tan llamado en esos tiempos feminismo. La inmensa mayoría de las mujeres no piensa ni siquiera en discutir, ninguno de los intrínsecos derechos de los hombres. ¿Para qué sirve una madre agobiada de deberes y de hijos, el atril de la cámara o el voto en el juicio?

Mas sin embargo, esa sencilla e ignorada mujer, posee mayores problemas de peso y trascendencia en su hogar que sin seguir normas jurídicas, ni leyes escritas, atiende y soluciona a su vez con tino salomónico”.

Era evidente que la visión conservadora esbozada en los párrafos anteriores obedecía al temor de que las mujeres se unieran a los grupos femeniles en ciernes organizados por la CNOP o por el Frente Único Pro Derechos de la Mujer. Temían que llegaran a levantar ámpula en el estado. Lo cierto fue que en la capital poblana no se registraron movimientos feministas, con sobrada razón dada la influencia de la religión católica en los hogares. Algunos años después, en 1950, algunas mujeres audaces se atrevieron a incursionar en la política y fundaron la Agrupación de Mujeres poblanas. Eran contadas: Consuelo Lima Sologuren, Carmen Caballero de Cortés, Blanca Romano de Ruiz, Elvira Olea Barroso y Dolores Múgica de Albarrán.

Desde luego la organización tuvo el patrocinio del general Rafael Ávila Camacho. Con su juventud y entusiasmo decidieron probar suerte en la organización, quizás tratadas al principio “con pinzas”, o vistas por su propio género como “raras”; pero alguien tenía que empezar.<sup>16</sup>

Los chistes a costa de las mujeres eran la tónica de la época:

Discusión conyugal. Habla ella...

- No olvides que Dios hizo a la mujer el día séptimo.

- ¡Qué desgracia que no hubiera existido desde entonces la semana inglesa!

Retomando el tema del sufragio, se logró avanzar cuando el 24 de diciembre de 1946, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el presidente Miguel Alemán, en virtud de la cual se adicionó el artículo 115 Constitucional, que entró en vigor el 12 de

<sup>16</sup> Gloria Tirado, Suspiros del Ayer: Mujeres poblanas de los 40 a los 60; Colección Sonoridad, Centro de Estudios de Género, Universidad de Puebla.

febrero siguiente. El texto del mismo establecía: En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho a votar y ser votadas.

Miguel Alemán, quien desde su campaña se manifestó a favor de la igualdad jurídica de la mujer, dejó también en claro que tan sólo se les otorgaría en el ámbito municipal, pues éste no ponía en riesgo su papel en el hogar: “Pensamos que para puestos de elección popular en el municipio libre —base de nuestra organización política— la mujer tiene un sitio que la está esperando, porque tiene más contacto con los intereses de la familia y la que debe más atención a las necesidades del hogar y de la infancia. Para ese fin promoveremos la reforma constitucional adecuada”.

De tal manera, lo que hasta entonces había sido una disposición de carácter meramente discrecional en el ámbito estatal se convirtió en una obligación aplicable a todas las entidades sin exclusión. De esta manera el municipio fue la cuna de la primera ciudadanía política de las mujeres mexicanas, y Virginia Soto en Dolores Hidalgo, Guanajuato, se convirtió en la primera alcaldesa mexicana y posteriormente ocupó similar cargo María del Carmen Martín del Campo en Aguascalientes. En Chiapas durante el gobierno de Efraín Aranda Osorio, la maestra Lorenzana se convirtió en presidenta municipal de Motozintla, siendo la primera chiapaneca en ocupar dicho encargo.

Uno de los factores que influyeron para que se le concediera el derecho a votar y a ser elegida para cargos municipales a la mujer en el ámbito nacional, fue el hecho de que se concebía a la mujer como un agente moralizante de la sociedad y de la política, así lo expresa uno de los puntos del Dictamen presentado a la Cámara de Diputados: “La educación, condiciones sociales de vida y las peculiares características de la mujer, hacen que su participación en las elecciones represente un factor en la moralización del proceso electoral y en la administración del municipio.

Si la legislación civil trata de suprimir todo injusto privilegio entre personas de sexo distinto, no se explica que un régimen político democrático, continúen estas diferencias, ya que directa o indirectamente, la mujer en el hogar, como colaboradora de su esposo,

o bien a través de sus compañeros de trabajo contribuye a la formación de la opinión pública y es fuente de orientación de todo gobierno, y de cooperación de las relaciones de gobernados y gobernantes".<sup>17</sup>

Asimismo se consideró en la Iniciativa Presidencial, que la intervención de las mujeres en las elecciones municipales ha resultado benéfica —ello como una graciosa concesión en un Congreso conformado en su totalidad por hombres—, quienes calificaban la participación política femenina —Reforma al artículo 115. En este contexto el diputado panista Juan Gutiérrez Lascurain, quien vota en contra de la reforma en lo particular, fue cuestionado posteriormente por sus compañeros de curul por el hecho de que su ponencia fue de elogio a la iniciativa más que de crítica, aun cuando en un tono francamente retrograda, al comparar al municipio con un hogar y que por lo tanto nadie más que la mujer estaba preparada para dirigirlo.

Finalmente la larga lucha por el sufragio, culminó el 6 de abril de 1952, siendo candidato a la Presidencia de la República Adolfo Ruiz Cortines, prometió, ante 20,000 mujeres asistentes a un mitin de campaña, la ciudadanía sin restricciones para las mujeres y el 17 de diciembre de 1953, ya en la Presidencia de la República, emitió el decreto mediante el cual las mexicanas mayores de 21 años obtuvieron el derecho a elegir y a ser elegidas para todos los cargos de elección a nivel popular. Marta Andrade del Rosal, dirigente femenil del partido y una de las organizadoras del evento relata: "Nos advirtieron los dirigentes del partido que si no garantizábamos una asistencia por lo menos de 15,000 mujeres, probablemente el candidato no asistiera. Todas las organizadoras nos preocupamos y redoblamos nuestros esfuerzos animosamente".

Ello representó un triunfo para mujeres que como Amalia Castillo Ledón, habían convertido la campaña por el derecho de la mujer al sufragio universal en una cruzada personal, en 1952 se había entrevistado con el candidato a la presidencia de la República,

<sup>17</sup> Dictamen de la Cámara de Diputados (1946), Miguel Mora: La Igualdad Jurídica del Varón y la Mujer, tomo II, Comisión Nacional de la Mujer/CONAPO.

Adolfo Ruiz Cortines, en la cual le manifestó la pena que representaba para ella ser presidenta del CIM en el ámbito internacional y no tener derecho a votar en su país por el sólo hecho de ser mujer. Según recuerda en sus memorias, el candidato le dijo que si lo pidieran más de mil mujeres, lo haría pero que hasta ese momento se lo habían solicitado sólo grupos de cinco o veinte mujeres cuando más y eso no podía ser considerado como que la mujer mexicana deseara tener derechos cívicos y políticos.

Al ser entrevistada años después Margarita García Flores, una de las principales promotoras del voto, señala que al verse frente al candidato Ruiz Cortines, le comentó: "¡Ay, don Adolfo, ¿le parece justo que las mujeres no tengamos derecho al voto, nada más por haber nacido con un sexo que no elegimos? Y entonces se puso muy serio y nos contestó: están ustedes hablando de algo muy serio, eso lo tenemos que discutir en otro momento, y Lolita Heduard, la amiga que la acompañaba, le dice pregúntale ¿cuándo, cuándo? Así que le dije, nos puede decir la fecha don Adolfo, de lo contrario nos vamos a quedar esperando a ver cuando nos va a recibir. "Sí, claro" y pidió su agenda. Nos dijo que tenía libre el 6 de abril por la mañana. Y ya toda envalentonada le dije: ¿y no le importaría que invitáramos a compañeras de todos los estados, para que las escuche y ellas lo escuchen a usted? Y contestó que estaba bien.

La iniciativa del ejecutivo que concedió el voto a la mujer señalaba en uno de sus párrafos, lo siguiente: "Considerando, asimismo que la intervención de la mujer en las elecciones municipales ha resultado benéfica, se juzga conveniente reformar el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de concederles iguales derechos políticos que al hombre; y reformar el artículo 115 de la propia Constitución, derogando la adición que figura en la fracción I de dicho artículo y que sólo concedió voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales".

De acuerdo con lo anterior: Artículo 1°. Se reforma el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos: "Artículo 34. Son ciudada-

nos de la República, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además de los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, siendo casados o 21 si no lo son. II. Tener un modo honesto de vivir".

En el diario de debates de la sesión en la cual se discutió la reforma anterior se citan cuestiones por demás interesantes que nos muestran la opinión de los congresistas en torno al tema y que despertó opiniones tanto retrógradas como avanzadas: tenemos el caso de Ramón Cabrera Cosío, quien señala cuatro puntos en contra de la reforma manifestados por los diputados que integraron las Comisiones: impreparación femenina, desquiciamiento familiar, libertinaje en función del medio político y fanatismo.

En cuanto al primer punto, Cabrera Cosío echo por tierra éste al observar que si no le reconocemos impreparación a la mujer para ser madre, para ser profesionista, para ser obrera, resulta incongruente señalar que está impreparada para el ejercicio del sufragio; respecto al desquiciamiento del hogar y la familia, es importante que la mujer no sea considerada como un simple medio de reproducción, como una simple esclava, ante ello el voto de la mujer es necesario para que su voz se haga oír; respecto al libertinaje en el medio político, el Congresista considera que la entrada de la mujer al medio político contribuirá a que el medio se limpie y sea considerada la política como una actividad digna; finalmente, respecto al fanatismo, cabe señalar que durante más de doscientos años hemos sido educados por mujeres y no hemos retrocedido cien años, ni somos fanáticos.

Por otra parte, quisimos mencionar la opinión del chiapaneco, Juan Sabines Gutiérrez, el cual consideró que: "En la legislatura de mi estado ha habido ya dos mujeres diputadas y siempre respondieron con la misma justeza de principios e igualdad en la responsabilidad común. Hoy que este proyecto corresponde con las condiciones de la realidad nacional, debemos aprobarla; la idea es justa y generosa para bien de México..."

El debate en el Senado de la República, estuvo fincado por una serie de propuestas que por un lado se escucharon comentarios, misóginos, como el del senador Aquiles Elorduy: ¿Qué más quiere

la mujer mexicana? Yo recuerdo una frase de Luís Cabrera que dice: "Los maridos estamos divididos en dos grupos: los que confiesan que sus mujeres los mandan y los que lo disimulan". Y todavía se viene a decir que es necesario, forzoso, darles los derechos absolutos para hacerles justicia", asimismo Elorduy, expresaba el temor que la mujer dedicada a las actividades políticas, descuidaría su hogar, por otra parte, haciendo referencia a los datos estadísticos consideró que dado a que el 90% de las mujeres son católicas, frente a un 50% de hombres, el voto se inclinaría a favor de los candidatos católicos; y yo señores —enfaticó el senador—, aquí tengo más pavor que en la cuestión social.

Así también, está consignado en el diario de debates, la respuesta de Luís Rodríguez, a la preocupación del senador Elorduy: "No es síntoma de descomposición social, el que las mujeres mexicanas fumen, asistan a cócteles, o dediquen sus ratos de ocio a jugar la "canasta uruguaya" que tanto alarma a mi interlocutor. Si esas mismas aficiones tenemos los hombres ¿por qué vamos a condenar a nuestras compañeras? Hay, superación y dinamismo, continúa Rodríguez, en las muchedumbres femeninas. Igualdad absoluta con los hombres en sus derechos y obligaciones. La escuela, la fábrica, la industria familiar, el periodismo, la diplomacia, la banca, el comercio, la agricultura y la Universidad, constituyen los principales de su adelanto integral; son los grandes escenarios de su fecunda colaboración: centros progresistas en donde se temple su esfuerzo y se manifiesta su coraje constructivo, en beneficio de la patria que aman y de la Revolución que las ha forjado.

Por otra parte, el senador Pedro de Alba, considera que el temor de Aquiles Elorduy, respecto a que las mujeres se inclinen por candidatos de tendencia conservadora es irrelevante "estamos ciertos de que la mujer mexicana está convencida de que su dignidad consiste en poner límite y una separación entre sus ideas religiosas y sus ideas políticas; no exponerse a recibir consignas que pudieran ser un detrimento de la dignidad misma, de la personalidad histórica de la mujer mexicana que arranca desde las heroínas de la Independencia hasta nuestras heroínas anónimas de la Revolución".



Finalmente en la sesión, en la cual culminó este proceso de reforma constitucional que concedió el voto a la mujer, el diputado Rodolfo González Guevara, afirmó: La Revolución Mexicana piensa que la mujer mexicana desde su nacimiento es tan capaz o más capaz en algunas actividades que el hombre, y que basta esa capacidad, cualquiera que sea su posición política o ideológica para que quede hecha la reforma al artículo 34 de la Constitución.

Si nosotros pensáramos por un instante no conceder a la mujer mexicana el derecho al voto por creer que con su participación se debilitarán los principios de la propia revolución, estaríamos apartándonos de los principios de la misma. Entonces, bástenos, a nosotros, saber que la mujer mexicana es sujeto jurídico capaz para desarrollar actividades junto al hombre, para expresar nuestra conformidad de que quede la mujer mexicana incorporada a la ciudadanía del país.

En 1955, se llevaron a cabo los primeros comicios a partir de la emisión del decreto, resultaron electas quienes a la postre serían las primeras diputadas federales: Remedios Albertina Ezeta (estado de México), Marcelina Galindo Arce (Chiapas), Margarita García Flores (Nuevo León), Aurora Jiménez (Baja California) y María Guadalupe Ursúa (Jalisco). Las primeras mujeres que arribaron al Senado de la República en 1964, fueron Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina, quien ocupó por un periodo la presidencia de la Cámara.

Por otra parte, es interesante señalar que en el citado año, Marta Andrade del Rosal, preside la diputación y María Zaleta de Elsner, se convierte en la primera mujer en contestar un informe presidencial.

Resulta importante destacar que en 1950 aparece una obra *Sobre la cultura femenina*, que revolucionaría los conceptos de identidad femenina, su autora Rosario Castellanos se pregunta reiteradamente sobre las condiciones de posibilidad de ser mujer mexicana y alcanzar la personalidad de ser humano y libre. La vía no es otra, concluye Rosario, que la adquisición y creación cultural. Un hecho trascendental es el que abandona el tono lacrimoso o "voluntarista" característico de algunos escritos femeninos. Utiliza los

instrumentos intelectuales de su disciplina para emprender el análisis sistemático al estudiar el fenómeno de la situación femenina actual (Hierro: 79). Respecto a la maternidad y el matrimonio temas cruciales en el devenir femenino, Castellanos observa:

"La maternidad no es, de ninguna manera la vía rápida para la significación. Es un fenómeno que podemos regir a voluntad... y en cuanto a los maridos, no son ni el milagro de San Antonio ni el monstruo de la laguna negra. Son seres humanos a quienes nuestra inferioridad les perjudica tanto o más que a nosotras, para quienes nuestra ignorancia es un lastre que los hunde".

Años de grandes acontecimientos los 50<sup>s</sup> vieron aparecer el Suplemento "México en la Cultura" dirigido por Fernando Benítez, en el cual aparecen por primera vez las entrevistas de Elena Poniatowska que después serían recogidas en el volumen *Palabras Cruzadas*, y las canciones de José Alfredo Jiménez, llevaron los hombres a llorar en las cantinas, "desarticuló la prédica del machismo y legitimó y promulgó las "lágrimas de los muy machos", señala Carlos Monsivais. Por otro lado, las costumbres de la época eran rígidas y formales, se mantenían imbatibles las nociones machistas de virginidad y sumisión de la mujer, y del escarnio al homosexual pues el sexismo imperante, también inconsciente era total. El sexo era absoluto tabú.

Entre tanto Salvador Novo inauguraba su Teatro de la Capilla, hoy en manos de Jesusa Rodríguez, con la presencia de la primera dama María Izaguirre de Ruiz Cortines. Ello significó un aviso de las primeras leyes que emitiría en diciembre de 1952, el presidente Adolfo Ruiz Cortines: la concesión de los derechos políticos de la mujer, que a partir de ese momento podrían votar en las elecciones presidenciales. Sin embargo, esa medida no significaba gran cosa para la condición de las mujeres en México que eran educadas para el matrimonio, aun cuando muchas ya albergaban inquietudes políticas o de realización profesional.

En estos momentos de la vida del país, la figura de la primera dama comienza a destacarse y doña María Izaguirre de Ruiz Corti-

nez se convirtió en una figura, se dijo, controvertida, sus jugadas de cartas eran legendarias y Tere Marqués en su texto *Las Mujeres y el poder*, señala: "en lo personal la recuerdo en Bellas Artes con un abrigo de zorros azul eléctrico inenarrable y su característico moñito del mismo color en el pelo blanco perfectamente arreglado. "Ay, doña María", le decía una de las damas que la acompañaban, "que bellísimo abrigo lleva"; si vieras mi hijita, ¡había uno igualito en rojo, pero no me atreví!".

Fechas cruciales para el movimiento de mujeres contemporáneo son las siguientes: 1971, se reforma el artículo 4º de la Constitución General de la República y entra en vigor la Ley General de Población, con lo cual queda establecida jurídicamente la igualdad de los cónyuges para decidir sobre el número de hijos y la planificación familiar. Esta nueva acción del Estado Mexicano recoge, como hemos dicho, precisos planteamientos populares y coincide, además, con un vasto movimiento internacional. Cabe recordar en efecto, las recomendaciones igualitarias que la organización de las Naciones Unidas formuló en 1967 a través de la Declaración sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer", así como la proclamación de 1975 como "Año Internacional de la mujer", oportunidad diseñada para intensificar la acción tendiente a promover la igualdad entre ésta y el varón y a lograr su plena integración en los esfuerzos conducentes al desarrollo. Por otra parte, el razonado anhelo de establecer la igualdad entre el hombre y la mujer se reafirmó la Conferencia Mundial de Población, celebrada en la ciudad de Bucarest, Rumania, tal como se asienta en la declaración de la Organización de las Naciones Unidas suscrita en Teherán en 1968.

Cabe señalar que en el Congreso de la Unión que aprobó las reformas al artículo 4º constitucional, la presencia de la mujer aun cuando no en condiciones de equidad hacían sentir su presencia, figuras destacadas como Margarita García Flores, Aurora Ruvalcaba Gutiérrez, la chiapaneca Guadalupe Cruz Aranda, tuvieron una destacada participación en la discusión de la reforma, atinadamente Aurora Ruvalcaba Gutiérrez, señaló: "Ha quedado muy atrás el tiempo del feminismo separatista. Hoy la tendencia universal se

inclina por una legislación equitativa, que borre desigualdades ciudadanas, así como por su correcta aplicación; por un cambio de mentalidades; por la igualdad de oportunidades en la educación; por el compañerismo en el hogar y en el trabajo y por una paternidad responsable, por lo que aplaudimos sin reservas el espíritu responsable y humanista de los hombres y mujeres feministas de nuestra época, que convocó al pueblo a "borrar viejos prejuicios y a pensar y actuar con espíritu contemporáneo".

Se discute sobre el aborto en la Cámara de Diputados, pero no se modifica la legislación. En 1975 se celebra en la ciudad de México el Congreso Internacional de Mujeres convocado por la Organización de las Naciones Unidas. Varios grupos feministas integraron el Frente de Mujeres contra el Año Internacional de la Mujer, al que denunciaron como una "manipulación de nuestras capacidades, de nuestras energías y de nuestras vidas" con objeto de "canalizar nuestras capacidades, de nuestras energías y de nuestras vidas", con objeto de "canalizar nuestro potencial físico y político hacia la continuidad del sistema capitalista". En 1979, Griselda Álvarez, se convierte en la primera gobernadora, la segunda sería Beatriz Paredes y recientemente Rosario Robles Berlanga, ocupó interinamente la Jefatura del Distrito Federal. Durante la administración de José López Portillo, Rosa Luz Alegría, se convirtió en la primera Secretaria de Estado, en 1994 María de los Ángeles Moreno se convirtió en la primera Presidenta del PRI y en 1999 Amalia García ocupó un cargo similar en el PRD.

Sin embargo, a casi cincuenta años de haber conseguido la posibilidad de votar y ser electas, las mujeres enfrentamos un proceso caracterizado por la lentitud en los cambios y por la resistencia de la sociedad a ver mujeres a la cabeza de los municipios, de la gubernatura y, por qué no, de la presidencia. Tenemos cada día al margen de las cifras que nos arrojan números negros en cuanto a presencia femenina en los cargos de elección popular y al frente de los institutos políticos, la presencia cada vez más numerosa de mujeres que defienden la participación femenina en la política, más allá y en contra del "principio de exclusión de la mujer" y de la determinación del "efecto negativo", que se atribuye a las gestiones

de mujeres, todo ello ha contribuido a la apertura de un nuevo capítulo de la democracia en México.<sup>8</sup>

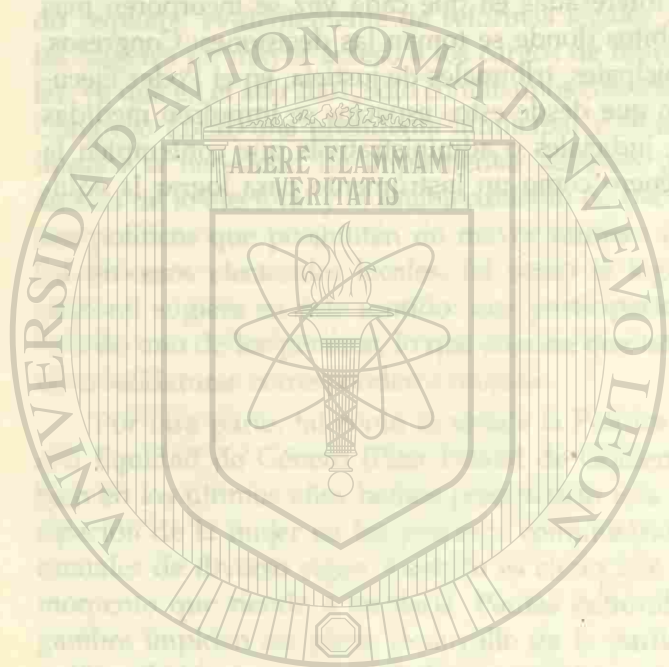
Mientras tanto, el panorama político en Chiapas en este sentido requiere, evidentemente de reformas legales que posibiliten a las mujeres un mayor acceso a los cargos de representación popular, ya que en el año 2001, sólo contábamos con tres diputadas en el Congreso Local, una presidenta municipal y 25 regidoras. Lo que implica la necesidad de implementar acciones afirmativas en el ámbito de lo electoral y el establecimiento de pactos con los partidos políticos que posibiliten un mayor número de candidatas en los procesos electorales locales, tal como la legislación nacional electoral sugiere en este sentido: una participación no mayor del 70% de uno de los géneros, lo que supone que un 30% mínimo de las candidaturas corresponden a mujeres.

Por otra parte, tal como lo señala la Política Pública y Social con Equidad de Género (Plan Estatal de Gobierno 2000-2006), si bien en los últimos años hemos presenciado una más activa participación de la mujer en los procesos comunitarios, municipales y estatales de diverso signo, también es cierto que estamos ante un momento que tiende a limitarlo. Pautas culturales de fuerte rai-gambre impiden un pleno desarrollo de la participación social y política de las mujeres, señaladamente en las comunidades indígenas y campesinas, aunque también se puede observar en los espacios urbanos.

Al llevar a cabo una lectura de este ensayo podemos encontrar que varias de las propuestas femeninas no han variado a través de más de cien años de participación activa, hoy como ayer, las mujeres continúan solicitando igualdad de oportunidades tanto en el terreno político como en otros renglones de la vida económica, laboral y social del país, y como estrategias para lograrlo solicitan el servicio de guarderías, microcréditos, extensión de horarios escolares para apoyar a las madres trabajadoras, que sean tipificados como delitos el acoso sexual, la violencia intrafamiliar, impulso de

<sup>8</sup> Barrera, Dalia Bassols et. al. Mujeres que gobiernan municipios: experiencias y aportes. Programa Interdisciplinario de Estudios de Género, El Colegio de México.

políticas públicas e iniciativas legislativas que permitan que las tareas asumidas individualmente por las mujeres sean compartidas equitativa y solidariamente por toda la sociedad. Es por ello que las mujeres estamos interesadas en que cada vez se incorporen más mujeres a los ámbitos donde se toman las decisiones: Congresos, presidencias municipales, tribunales de justicia, en el Poder Ejecutivo, con el objeto que desde estos espacios se impulsen medidas tanto legislativas, judiciales o administrativas que contemplen la perspectiva de género como un instrumento para lograr la equidad.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS Y SERVICIOS DE INFORMACIÓN

## Dos constituciones: un presidencialismo

José Luis Prado Maillard

### INTRODUCCIÓN

Todo Estado tiene una estructura política que organiza a la sociedad. Dicha estructura comprende órganos de poder que son dirigidos por una autoridad política. En una democracia, dicha autoridad es elegida por la voluntad general. Sin embargo, la autoridad que representa al poder debe tener un control que la limite, pues si no lo hay, se corre el riesgo de caer en el absolutismo. En la teoría, el equilibrio de poderes es descrito por Montesquieu en su obra *«el espíritu de las leyes»*. El poder limita al poder. Este clásico se refiere a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Mismos que deben estar inscritos en un contrato social, diría Rousseau. Nosotros haremos alusión solamente a los poderes políticos. El poder legislativo es un órgano colegiado, bicameral o monocameral, mientras que el ejecutivo es de tres tipos, monista, dual y directorial.

Sin embargo, observamos que en la mayor parte de las democracias contemporáneas, el verdadero equilibrio de poderes se encuentra en el sistema de partidos políticos. Es decir, éste inclina la balanza del poder a favor del ejecutivo o del legislativo. Si el partido del Presidente es mayoritario en el Parlamento, éste tendrá poderes reales que sobrepasan los poderes constitucionales. En sentido contrario, si estas mayorías son antagónicas, veremos un verdadero equilibrio tal como lo conciben Locke y Montesquieu. A manera de apoyo citamos el ejemplo de ciertas democracias como

Alemania, Austria, España, Francia, Gran Bretaña, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Portugal. Naciones donde el respeto a la Constitución y a los partidos políticos es la esencia misma del sistema.

En nuestro estudio nos limitaremos a las vías del poder presidencial en Francia y en México. Por qué en torno a esta institución gira la vida política de ambas naciones. Nuestra tesis se centra en la semejanza de los poderes presidenciales a pesar de que éstos difieren en la naturaleza de sus sistemas políticos, asimismo de la variedad del poder presidencial, dependiendo de las mayorías parlamentaria y presidencial.

Al reflexionar sobre nuestra tesis nos surgen las siguientes interrogantes: ¿Por qué las prácticas políticas son semejantes a tal grado que la presidencialización del sistema es su característica?, ¿en qué consisten dichos poderes reales?, ¿cómo afecta al Presidente una discordancia mayoritaria entre el Presidente y el Parlamento?, ¿de qué medios de acción gozan los mandatarios para aplicar su política?

Para responder a éstas cuestiones es pertinente tomar en cuenta al Derecho constitucional y a las instituciones políticas. Esto con la finalidad de exponer un estudio serio, real y funcional. Del lado del Derecho estudiaremos los tipos de regímenes políticos y los poderes de que disponen tanto el Ejecutivo como el Legislativo, así como las relaciones entre ellos. Del lado de las instituciones políticas, analizaremos a los partidos políticos y su trascendencia dentro del sistema político. En fin, organizando nuestro orden de ideas hablaremos sobre los dos sistemas políticos desde una perspectiva presidencial, así como de los poderes presidenciales.

## I. DOS SISTEMAS DIFERENTES

Entendemos por naturaleza de los sistemas políticos, la clasificación que hace la doctrina clásica sobre los regímenes constitucionales y la clasificación que hace la ciencia política sobre el entorno político. El régimen constitucional comprende el conjunto de reglas jurídicas sobre la organización y el ejercicio del poder. El sistema político comprende las reglas jurídicas y los factores cotidianos de

la vida política. Ambas clasificaciones difieren, en ocasiones, una de la otra.

### A. Naturaleza de los sistemas

Siguiendo las constituciones, podemos clasificar a Francia como un régimen semi-presidencial, y a México como un régimen presidencial. En cuanto al sistema político, ambos coinciden en la presidencialización.

#### 1. Régimen presidencial, régimen semipresidencial y status presidencial

El Derecho constitucional clásico distingue al régimen parlamentario y al régimen presidencial. Al primero por la responsabilidad del gobierno frente al Parlamento y por el derecho de disolución. En este régimen hay dos variables, de tipo monista o a la inglesa (un solo jefe del ejecutivo) y de tipo dualista o a la francesa (dos jefes del ejecutivo). Al segundo lo distingue por la separación rígida de poderes, donde el sufragio universal legitima a los poderes Ejecutivo y al Legislativo. Vista esta clasificación, cabe preguntarse dónde encuadra el régimen francés y si México encuadra dentro de esta tipología.

La V República es polémica en su clasificación. ¿Régimen parlamentario o presidencial? Tomando en cuenta la Constitución y la práctica política francesa, podemos conciliar la definición de la siguiente manera: en cuanto al régimen, semi-presidencial<sup>1</sup> y en cuanto al sistema, presidencialista<sup>2</sup>. En México, la polémica no es menor: ¿Presidencial, autoritario, dictatorial o semi-democrático? Digamos que en su régimen es presidencial, que su sistema es presidencialista. Para aquellos que insisten en llamarlo sistema autoritario, es pertinente recordarles los elementos de una Democracia: *gobernantes elegidos por sufragio universal, elecciones frecuentes y sinceras, sistema competitivo de partidos, respeto a los partidos de oposición, existencia de grupos opositores al gobierno y respeto del Estado de Dere-*

<sup>1</sup> En alusión a la definición propuesta por Maurice Duverger.

<sup>2</sup> Definición propuesta por Olivier Duhamel.

cho. Vistos estos elementos y analizando la evolución de los partidos políticos, podemos decir que México ha avanzado indiscutiblemente hacia la Democracia.

Pasando al status presidencial, éste es de fundamental importancia para el ejercicio del poder. Dicho status difiere de un país al otro. El Jefe de Estado francés es electo por sufragio universal directo a dos vueltas (la mayoría absoluta es requerida para la elección). Su periodo es de cinco años con posibilidad de reelección sin límite. El mandatario mexicano es electo por sufragio universal directo a una sola vuelta. Su periodo es de seis años, sin posibilidad de reelección. En caso de que la presidencia esté vacante, la Constitución francesa señala que el Presidente del Senado se ocupará del cargo y él mismo convocará a elecciones (art. 7). Mientras que en México, la Constitución prevé un Presidente interino, un sustituto y un provisional (art. 84). Es interino si la vacante tiene lugar dentro de los dos primeros años del sexenio; es sustituto si la vacante ocurre en los últimos cuatro años; es provisional aquel que nombra la Comisión permanente mientras se convoca a sesión extraordinaria. El interino y el sustituto son electos por las dos terceras partes del Congreso constituido en colegio electoral, quien convocará a elecciones, en el primer caso, para concluir el periodo respectivo. Es pertinente remarcar que, bajo la nueva configuración del Congreso, es difícil que las dos terceras partes se pongan de acuerdo. Motivo por el cual debemos reflexionar si este artículo debe ser modificado. Bien se podría prevenir una crisis constitucional y política.<sup>3</sup>

En lo que concierne a la responsabilidad, ambos mandatarios son irresponsables políticamente frente al Legislativo, pero tienen responsabilidad electoral. En efecto, las elecciones legislativas intermedias y la reelección, en el caso de Francia, reflejan esta responsabilidad. Si el ciudadano está conforme con la política presi-

<sup>3</sup> La Constitución mexicana asegura el mismo ritmo electoral. Es decir, las elecciones legislativas y presidencial coinciden cada seis años. La Constitución mexicana aventaja en este punto a la Constitución francesa, la cual busca reducir el mandato presidencial a cinco años, para hacer coincidir las fechas de elecciones presidenciales y legislativas.

dencial, votará por el mismo partido del Presidente en las elecciones legislativas. Contrariamente, si está inconforme, votará por un partido opositor, a fin de limitar al poder presidencial. En Francia, hemos visto esta situación en tres ocasiones bajo la V República: de 1986 a 1988, de 1993 a 1995 bajo la presidencia Mitterrand y en junio de 1997 al 2000, bajo la presidencia Chirac. Sin embargo, el caso más sorprendente es el de México, ya que no se había visto una contradicción de mayorías desde hace 69 años. La diferencia existente entre los dos países es que la cohabitación francesa se polariza entre la izquierda y la derecha, mientras que la cohabitación en México es más complicada a causa del sistema de partidos y del bipartidismo igualitario. Los diputados franceses son electos por un sistema electoral mayoritario a dos vueltas, mientras que los diputados mexicanos son elegidos por un sistema mixto, mayoritario a una vuelta y a la proporcional. Esta elección legislativa afecta indiscutiblemente al poder presidencial.

## 2. La atribución del poder

Ante la imposibilidad del pueblo soberano de gobernarse a sí mismo, nace la democracia representativa. Es el pueblo soberano quien atribuye el poder a sus gobernantes a través del voto, fuente de legitimidad. Toda atribución de poder debe seguir un orden lógico. Dicho orden es jurídico y político.

En efecto, la atribución comienza con la nominación, la cual exige dos requisitos, uno constitucional y el otro político. En ambos países, la regla jurídica es parecida en su esencia, salvo dos excepciones: la edad, que es de 35 años para los mexicanos y de 23 años para los franceses y la segunda es el registro de la candidatura. En Francia, el aspirante deberá reunir 500 firmas provenientes de 30 departamentos. En México, sólo es necesario ser presentado por un partido político debidamente registrado según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En lo que corresponde a la regla política, ésta difiere de un sistema al otro. El aspirante francés debe tener una imagen pública reconocida y una amplia trayectoria política. La historia de la V República nos mues-

tra que cuatro de sus cinco presidentes han sido líderes de sus respectivos partidos<sup>4</sup>. Charles de Gaulle, *Rassemblement démocratique français*, Valéry Giscard d'Estaing, *l'Union démocratique française*, François Mitterrand, creador del *Parti socialiste* y Jaques Chirac, creador de *Rassemblement pour la République* y actualmente *Union pour un Mouvement Populaire (UMP)*. Por lo que corresponde a México, la regla era que el Presidente nombra a su sucesor entre los miembros de su partido (PRI). No todos tienen una trayectoria política reconocida. Dicho proceso de nominación tiene dos etapas: la primera es la "auscultación" que consiste en la consulta que hace el Presidente entre la clase política para seleccionar a su candidato, el "tapado" y la segunda etapa es el "destape", consistente en la nominación del candidato "oficial". No vale la pena profundizar en éste aspecto, pues es por todos bien conocido. Empero, hay que reconocer que ésta regla política es difícil que tenga nuevamente lugar, debido al medio ambiente político actual que dificulta al Presidente de imponer su voluntad como otrora.

Una vez obtenida la nominación, resta hacer campaña para conquistar el voto ciudadano. La regla ha cambiado; no hay regla definida en nuestros días. Hoy día es difícil precisar cómo es el camino de la sucesión. Hay que esperar y observar la vida política.

La campaña podemos definirla como un actividad eminentemente política, regulada por la ley, que tienen por objeto la conquista del voto ciudadano a través de una contienda entre los partidos políticos. En dicha contienda, los candidatos manifiestan sus proyectos por diversos medios. Su desarrollo difiere de un país al otro. En Francia, las estrategias de campaña varían de la primera a la segunda vuelta. Varían aún, si se trata de partidos de izquierda o de derecha. En la primera vuelta el candidato debe asegurar su pase a la segunda, sin importar los márgenes de diferencia de un candidato con respecto al otro. Inclusive puede haber dos candidatos del mismo partido en la primera vuelta, hay quienes llaman a esta elección como las primarias a la francesa. Recordemos las postulaciones de Chirac y Balladur en 1995 por el RPR, Balladur que

<sup>4</sup> La excepción fue Georges Pompidou.

obtuvo la votación más baja, se adhirió en la segunda vuelta a la candidatura de Chirac. La segunda vuelta es la más importante. Es ahí donde tienen lugar las alianzas entre los partidos y se polariza la política entre la izquierda y la derecha republicana. Un caso inédito de la V República es la elección del año 2000, donde la extrema derecha desplaza a la izquierda republicana; en la segunda vuelta el voto republicano se impone y elimina al Frente Nacional de Jean-Marie Le Pen. En México las estrategias de campaña varían dependiendo del partido político que se trate. El PRI trabaja más directamente con el elector al igual que el PRD. El PAN se enfoca de manera prioritaria a los medios de comunicación. Es lo que propiamente conocemos como partidos de "cuadros" y partidos de "masas", distinción formulada por Maurice Duverger<sup>5</sup>. Es interesante observar los hechos por venir del Congreso, pues las alianzas pueden ser el factor principal de gobernabilidad.

La campaña se encuentra reglamentada por el Código Electoral en Francia y por el COFIPE en México. En cuanto al financiamiento de las campañas, nervio de toda democracia, ambas legislaciones reglamentan los gastos. En el país Galo, la tensión política producto de la cohabitación de 1986, conduce en 1988 a un esfuerzo de moralización en cuanto recursos económicos para las campañas presidencial y legislativas. Se crea la ley orgánica, misma que es modificada en 1990 y que tiene por objeto reglamentar los gastos de campaña fijando un tope. En México, la reforma electoral de 1996, que tiene el consenso de todos los partidos políticos, fija igualmente, un tope para los gastos de campaña. Éste será fijado por el Consejo General del IFE. Hoy día el tema se relanza, pero con las precampañas, donde se pretende regular su financiamiento.

Una vez conquistada la elección, el candidato electo pasa a ocupar la titularidad o cotitularidad del Poder Ejecutivo.

## B. Lógica de los sistemas

<sup>5</sup> Duverger Maurice, *Les partis politiques*, Armand Colin, col. Points, Paris, 1976.

Entendemos por lógica de sistemas, la organización y funcionamiento del Ejecutivo y Legislativo, mismos que varían jurídicamente de un país al otro, pero que políticamente pueden coincidir.

### 1. Un ejecutivo bicéfalo, un ejecutivo monocéfalo

La estructura del poder ejecutivo es distinta en Francia que en México. Uno es bicéfalo y el otro monocéfalo. En el país Galo, el ejecutivo se comparte entre el Elíseo y Matignon<sup>6</sup>, mientras que en México, el Presidente es el único jefe del Ejecutivo. Sin embargo, la actual Constitución francesa atribuye mayores poderes al Jefe de Estado en relación con las anteriores repúblicas: nombrar al primero de los ministros, disolver la Asamblea nacional, nombrar los principales puestos del Estado, nombrar a tres de los nueve miembros del Consejo Constitucional, entre ellos a su Presidente, presidir el Consejo de Ministros, firmar o no las ordenanzas así como los decretos deliberados en Consejo de Ministros, dirigir las fuerzas armadas, así como los comités de defensa, negociar y ratificar los tratados internacionales, ejercer los *plenos poderes* en caso de crisis grave, dirigir mensajes al Poder Legislativo, pedir la interpretación del Consejo Constitucional sobre una ley o tratado internacional. La Constitución mexicana reconoce, por su parte, al Presidente como jefe único del gobierno otorgándole plena libertad de nombrar a sus colaboradores. Asimismo le concede ciertas facultades en materia legislativa: la iniciativa de ley y el veto. En materia judicial, él puede demandar la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de una ley y en su caso, hacer del conocimiento de esta Corte, para que resuelva un conflicto que se suscite entre el Ejecutivo y alguno de los otros poderes de la Unión o con algún estado de la federación.

Como podemos observar, el Jefe de Estado francés es excluido de la mayor parte de las funciones gubernamentales, mientras que al mandatario mexicano le corresponde la totalidad de éstas. Del lado político, la situación de ambos mandatarios es contingente. El Presidente francés es, de hecho —salvo en periodo de cohabitación

<sup>6</sup> El Elíseo es la sede del Presidente y Matignon la del Primer ministro.

—, el verdadero jefe del gobierno. El mandatario mexicano, puede verse en dificultades para la aplicación de su política —a pesar de ser el único Jefe de Gobierno— si el Legislativo no aprueba su iniciativa de ley sobre el presupuesto de egresos, tal como lo vimos en San Lázaro desde 1997, donde ha tenido que negociar sus iniciativas.

Los poderes presidenciales dependen de la configuración del otro poder político de la Unión. Si las mayorías presidencial y parlamentaria son distintas, ambos mandatarios se limitarán a sus poderes constitucionales. Es lo que en Francia se conoce como "cohabitación".<sup>7</sup> Es decir, la coincidencia en el poder de dos o más fuerzas antagónicas. Podemos afirmar, por otra parte, que la presidencialización de ambos sistemas es la regla y la cohabitación es la excepción. En Francia, cuatro son los elementos de la presidencialización: la personalidad dominante del creador de la V República, el general De Gaulle; la elección a la mayoría absoluta del Presidente; la nominación del Primer Ministro, hecha por el Presidente de la República; y la disolución de la Asamblea nacional por este último. Si a esto le agregamos, además, que en un periodo de 46 años de vida de la V República, sólo 9 han experimentado una confrontación de fuerzas en periodos diferentes, constatamos la superioridad del Presidente en la vida política. En México, la presidencialización fue debida al «*derecho real*» que el Presidente tiene de nombrar a su sucesor, así como la dominación de éste sobre el Poder Legislativo, dominación gracias a la hegemonía del PRI a lo largo de 71 años. No es sino después de las elecciones del 6 de julio de 1997 que vivimos una cohabitación a medias,<sup>8</sup> debido a una mayoría heteroclitica en la Cámara de Diputados. Misma que puede marcar el nacimiento de un nuevo sistema político y aún, provocar el cambio de régimen, dependiendo de las negociaciones de la reforma del Esta-

<sup>7</sup> Término empleado por primera vez, en éste sentido, por Valéry Giscard d'Estaing.

<sup>8</sup> Decimos cohabitación a medias por que tanto la Cámara de diputados como la Cámara de Senadores tienen mecanismos de control considerables sobre el Ejecutivo. Para decir que México vive una cohabitación plena, debe existir una mayoría distinta a la presidencial en ambas Cámaras.



do, llevada a cabo entre el Ejecutivo, el Legislativo y los partidos políticos. El futuro es todavía incierto.

## 2. Dualidad de la lógica semipresidencial, unidad de la lógica presidencial

La lógica gubernamental varía jurídicamente debido a su estructura y políticamente debido a las mayorías. En Derecho, las facultades y estructuras de los gobiernos están delineadas por las Constituciones. En la práctica política, las elecciones legislativas afectan estas facultades y alteran, de hecho, las estructuras gubernamentales.

Podemos decir que el gobierno francés es lógicamente presidencial, a pesar que el gobierno no es responsable más que frente al Parlamento. Cierto, en la práctica política, cuando las mayorías son coincidentes, el gobierno encabezado por el Primer Ministro, es responsable frente al Presidente. De 29 gobiernos que ha conocido la V República, 24 han sido nombrados y cambiados por la voluntad presidencial y sólo 3 han sido impuestos al Jefe de Estado por la mayoría parlamentaria. Los gobiernos cambian normalmente después de una elección presidencial y/o de una elección legislativa, por deceso del Primer Ministro (nunca visto) o por renuncia voluntaria.<sup>9</sup> Por otra parte, vemos que la singularidad francesa consiste en que cambia de sistema político, de presidencial a parlamentario guardando la misma Constitución.<sup>10</sup> Esto sucede cuando el ciudadano desconfía de la política llevada por el Presidente, manifestándolo al momento de votar por un partido contrario en las elecciones legislativas. Es entonces que la lógica gubernamental cambia, la pareja Presidente-Premier ministro se aleja uno del otro limitándose a sus facultades constitucionales y no a la lógica política habitual.

<sup>9</sup> En el caso de renuncia voluntaria solo hemos visto el caso de Jaques Chirac en 1976, al presentar su renuncia al Presidente Valéry Giscard d'Estaing, argumentando que el presidente no le dejaba ejercer plenamente sus facultades.

<sup>10</sup> Efectivamente, el cambio va de una práctica presidencialista a una práctica semipresidencial, donde el Primer ministro pasa de ser el ejecutor del Presidente a ser el verdadero Jefe de Gobierno, responsable, únicamente frente al parlamento y el Presidente se limita a su función de jefe de Estado y de guardián de las instituciones.

En el caso de México, la Constitución marca de manera rígida la separación de poderes. Es decir, el Presidente es el único Jefe de Gobierno y de ninguna manera será responsable políticamente frente al Congreso,<sup>11</sup> ni el Congreso puede ser disuelto por el Presidente. No obstante, las relaciones entre estos poderes han sido cordiales, al menos hasta diciembre de 1997. Fecha en que la Cámara de Diputados rechaza por primera vez la iniciativa del Ejecutivo concerniente al presupuesto de egresos y al paquete económico — conocido como la Miscelánea Fiscal. Se trata del medio político y jurídico más efectivo de presión del Legislativo, concretamente de los diputados, sobre el Ejecutivo. En adelante serán adversas.

Vemos aquí, como la lógica unitaria del sistema presidencial puede ser afectada. A través de este medio, el Legislativo puede bloquear o influenciar la política presidencial. En contrapartida, el Ejecutivo posee el derecho de veto, mediante el cual puede bloquear el trabajo legislativo, salvo en caso de facultades exclusivas de alguna de las Cámaras. El veto puede ser de tres tipos: de "*poche*", simple y sencillamente la ley no es publicada por el Ejecutivo; el *veto parcial*, el Ejecutivo hace algunas observaciones a la iniciativa y la devuelve a la Cámara de origen para que sean tomadas en cuenta sus observaciones; por último, el *veto global*, donde el Ejecutivo rechaza en su totalidad la iniciativa y devolviéndola a la Cámara de origen. Para que el Legislativo supere el Veto presidencial, es necesario que las dos terceras partes aprueben la iniciativa original.

En fin, cuando hablamos de dualidad del sistema semipresidencial, nos referimos, a que el Ejecutivo depende en parte del Parlamento y en parte del Presidente. Cuando hablamos de unidad del sistema presidencial nos referimos a que el gobierno no depende más que del Presidente.

<sup>11</sup> La excepción es el juicio político. Donde los diputados acusarán, por mayoría absoluta, ante el Senado para que éste, erigido en jurado, determine sobre la responsabilidad por las dos terceras partes.

Después de analizar la diferencia en la naturaleza de ambos sistemas y el funcionamiento de la lógica de éstos, conviene que veamos la semejanza de los poderes presidenciales.

## II. PODERES EQUIVALENTES

El poder presidencial es total o parcial. Es total si las mayorías presidencial y legislativa son coincidentes, es parcial si éstas son antagónicas. ¿Por qué depende la atribución del poder de éstas mayorías? La respuesta la encontraremos justamente en las vías del poder presidencial: el Derecho constitucional y el Sufragio universal. La Constitución delimita los poderes presidenciales y legislativos, mientras que el ciudadano atribuye el poder mediante el voto. Por tanto, los poderes pueden ser semejantes.

### A. Semejanza de las lógicas: legitimidad dual

En ambos sistemas el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son legitimados por el sufragio universal. Por otra parte, la toma de decisiones de los mandatarios depende, en gran medida, de su fuerza política al mismo tiempo que de sus facultades constitucionales. Son los partidos políticos quienes determinan, dentro de esta lógica, al poder presidencial, dependiendo de las mayorías presidencial y legislativa.

#### 1. Poder y sistema de partidos

El poder no es fácil de definir, pues hay muchos tipos. Nosotros nos delimitaremos al poder político. ¿Qué es el poder político? Philippe Braud afirma que "esta noción debe ser tomada en el sentido de gobierno, es decir, dispositivo institucional dotado de prerrogativas constitucionales".<sup>12</sup> El poder lo concebimos, entonces, como jerárquicamente estructurado por la Constitución, quien organiza a la sociedad por medio de facultades de disuasión. ¿Quién representa al poder político? El Ejecutivo y Legislativo, sin duda alguna. Es por

<sup>12</sup> BRAUD Philippe, *Du pouvoir en général au pouvoir politique*, in MADELEINE Grawitz et LECA Jean, *Traité de Science politique*, Paris, Vol. 1, p. 371.

esta razón que no podemos estudiar los poderes presidenciales sin tomar en cuenta al Poder Legislativo, donde el sistema de partidos juega un rol fundamental ya que es la balanza real del poder. Dicho sistema da vida al juego político, al grado de concebir la Constitución como el cuerpo y al sistema de partidos como el alma de toda democracia.

Confirmamos lo anterior al observar la práctica política de ambas naciones. En el país galo, los 3 periodos de cohabitación, 1986-1988; 1993-1995; 1997-2000, han limitado al Presidente a sus poderes constitucionales. La mayor parte de la función gubernamental pasa a ser ejercida por el Primer Ministro, Jefe de Gobierno y por tanto responsable políticamente frente al partido mayoritario en la Asamblea. Cabe señalar, empero, que en la mayor de las veces el Jefe de Gobierno es el jefe de la mayoría parlamentaria. En el país azteca, el poder del Presidente depende igualmente de la disciplina partidaria. Sin embargo, no es hasta la Legislatura LVII, que hemos visto una verdadera oposición a la política presidencial por parte de los legisladores. En efecto, el Presidente Zedillo se vio obligado a modificar su iniciativa de ley por los acontecimientos de diciembre de 1997, donde la alianza mayoritaria de la Cámara de Diputados (G-4),<sup>13</sup> rechazó la iniciativa presupuestal del Ejecutivo. En nuestros días la práctica política ha sido igual.

Por otro lado, encontramos que en ambas naciones la elección presidencial es el centro del sistema de partidos. El ciudadano vota por un candidato presidencial en razón de su programa de gobierno, y en las elecciones legislativas, confirma o rechaza su confianza a dicho programa. ¿No es verdad que en toda elección legislativa los temas de campaña son discutidos en razón de la política llevada por el Presidente? Además, en Francia las expresiones "Estado UDF", "Estado RPR", "Estado PS", gobierno de la "izquierda plural", actualmente "gobierno UMP (Unión por la mayoría presidencial" y en México, la expresión de "partido en el poder" confirman

<sup>13</sup> Creada a iniciativa de Porfirio Muñoz Ledo e integrada por cuatro fracciones legislativas: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista Mexicano y el Partido del Trabajo.

esta tesis. Por otra parte, el control de los partidos es fundamental para buscar o conservar el poder. En Francia, todos los presidentes han sido los líderes formales o morales de sus partidos, y teniendo la mayoría en la Asamblea, domina "toda la política". En México, la ausencia de equilibrio político era una característica del sistema. Un Presidente hegemónico, líder natural de un partido dominante y líder de un Congreso sumiso. Esta presidencialización tiene su origen en la historia constitucional. En efecto, desde la Constitución de Apatzingán hasta la de Querétaro, el Presidente mexicano ha tenido un lugar preponderante, con la excepción de la de 1857, donde de todas maneras el Presidente dominaba debido a las guerras intestinas. Por otro lado, en cuanto a la formación del gobierno se refiere, éste se integra bajo la lógica partidista. El Presidente forma su gabinete con miembros de su partido. En México durante el presidencialismo extinto, todos los Secretarios de Estado, eran "miembros distinguidos" del PRI y la dirigencia del Comité Ejecutivo Nacional equivale, políticamente, a una Secretaría de Estado. Las excepciones son mínimas. En el gobierno de Ernesto Zedillo, Antonio Lozano Gracia (panista), al frente de la Procuraduría General de la República —quien no duró más de dos años— y de Julia Carabias (apartidista) al frente de la Secretaría del Medio Ambiente. Con Fox, la nominación de los miembros es más confusa e impredecible para pronunciarse en estos momentos. Hay que observar la evolución en los próximos gabinetes. En Francia, normalmente los miembros del gobierno eran de un mismo partido. Ahora los ministros pertenecen a diversos. En el gobierno de Balladur 1993-1995 y de Jupé 1995-1997, había ministros "del UDF" y del "RPR", el gobierno de la izquierda plural de Lionel Jospin hubo ministros de cuatro partidos: Partido socialista, Partido Ecologista, Movimiento de Ciudadanos y el Partido Comunista. El actual gobierno no es la excepción. Cabe preguntarse si bajo la actual situación política de México, es conveniente formar un gobierno plural.

En suma, podemos decir que los dos sistemas coinciden en la relación poder-partidos políticos. Si México es objeto de críticas en lo que se refiere la ausencia de partidos competitivos, podemos refutar a éstas diciendo que desde las elecciones de 1988 éstos son

más competitivos y representativos. Prueba de ello es la alternancia en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

## 2. Legitimidad dual: Presidente y legislador

Vista la influencia del sistema de partidos sobre el poder, comprenderemos mejor cómo una mayoría legislativa puede afectar los poderes presidenciales. Es a través de los mecanismos constitucionales de control que un poder influye sobre el otro.

### Medios de control entre los poderes políticos mexicanos.

#### del Presidente sobre el Congreso:

Previstos en la Constitución: el veto, en sus dos modalidades formales; el informe presidencial que el Presidente aprovecha para pronunciarse frente a la nación sobre la situación del país; convocar a sesión extraordinaria cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

No previstos en la Constitución: la legitimidad obtenida en la votación; el veto de *bolsa*; la utilización de los medios de comunicación.

#### Del Congreso sobre el Presidente:

Previstos en la Constitución: la aprobación del presupuesto; la revisión de la cuenta pública; las comisiones parlamentarias; la aprobación de la nominación de diplomáticos, ministros y ciertos funcionarios gubernamentales, así como la creación de empleos públicos de la federación; conceder autorización para ausentarse del país; conceder licencia y aceptar su renuncia; la ratificación de tratados internacionales; el juicio político; el control de la Comisión Permanente para la convocación a sesiones extraordinarias; la creación de leyes por las cuales puede limitar la función presidencial; y la participación del Congreso en las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo.

No previstos en la Constitución: las interpelaciones en los informes presidenciales; las cuestiones realizadas durante las comparecencias.

Este inventario de controles nos muestra la supremacía del Congreso sobre el Ejecutivo, lo cual nos lleva a pensar que en un periodo de cohabitación, el Ejecutivo será no sólo limitado sino

dominado por el Legislativo en el caso de México. En este aspecto, el mandatario francés aventaja a su colega mexicano debido a su prerrogativa de disolución, arma de disuasión efectiva. Esta arma rinde estabilidad en el sistema político francés. El general De Gaulle lo sabía y la utilizó en 1962. No aceptó el desafío que la Asamblea le hizo en 1962, al aplicar una moción de censura al gobierno de Michel Debré, hombre fiel al general. Este derecho ha sido igualmente utilizado por el Presidente Mitterrand en 1982 y en 1988, con la finalidad de deshacerse de las mayorías parlamentarias contrarias a sus intereses. Un caso sin precedente en la V República, es la disolución que el Presidente Chirac hizo de su propia mayoría, trayendo resultados catastróficos para sus intereses, ya que una mayoría contraria a la suya llegó a la Asamblea nacional. Por otra parte, observamos que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo francés son menos complicadas debido a que el Senado galo tiene facultades muy limitadas que no afectan en gran medida las decisiones del Ejecutivo. Además, hay que recordar que el responsable de la política gubernamental frente a la Asamblea nacional es el Primer Ministro. El Presidente aprovecha esta ventaja que le otorga la Constitución para maniobrar en su favor: persuade al Primer Ministro con la responsabilidad por medio de la Asamblea y al mismo tiempo lo hace con los legisladores por la disolución.

### B. Poderes y medios de acción presidencial

El efecto de las mayorías presidencial y parlamentaria varía de un país al otro, a tal grado que los sistemas se encuentran en el presidencialismo si ambas coinciden. En sentido contrario, si éstas son opuestas, los dos sistemas estarán situados en lugares diferentes, reflejándose en el uso de los poderes presidenciales, así como en los medios de acción que él utiliza.

#### 1. Poderes propios y compartidos

Entendemos por poderes propios del dominio exclusivo del Jefe del Estado, las prerrogativas que no pertenecen más que a él, sin necesidad de aprobación u opinión de otro órgano. Por poderes propios con intervención de otros poderes, la prerrogativa del Presidente de proponer a los otros poderes para que tomen una deci-

sión sobre dicha propuesta. Finalmente, por poderes compartidos entendemos, cuando la proposición o la decisión sobre un asunto determinado es tomado en conjunto, por el Presidente con algún otro órgano.

#### PODERES PROPIOS DEL DOMINIO EXCLUSIVO

La Constitución francesa señala estos poderes en el artículo 19, mientras que la mexicana lo hace en el artículo 89. Son cinco los poderes equivalentes. Las excepciones son la disolución y el referéndum en favor del Presidente francés y la nominación de los colaboradores del Ejecutivo y el control gubernamental sin restricciones de ningún tipo en favor del mandatario mexicano. El nacimiento de todo gobierno tiene lugar cuando ambos jefes de Estado utilizan su prerrogativa constitucional de nombrarlo (art. 8-1 Fra.; art. 89-II Méx.). Así bajo la V República 5 presidentes han nombrado 17 Primer Ministros y 29 gobiernos, mientras que en México, ha habido 19 gobiernos (desde la revolución de 1910). El control de la constitucionalidad puede ser demandada por ambos mandatarios. En Francia, el Presidente puede apelar frente al Consejo Constitucional antes de la publicación de un texto (art. 61) y en México el mandatario lo hace por la mediación de su procurador de justicia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía acción de inconstitucionalidad después de la promulgación (art. 105). En caso de crisis, ambos mandatarios pueden suspender las garantías individuales, por un tiempo determinado, previa consulta al Congreso (art. 16 Fra.; art. 29 Méx.). El derecho de dirigir un mensaje al Congreso es bajo el criterio de ambos mandatarios, el Galo lo hace en caso de alguna crisis o de algún pronunciamiento sobre un caso en particular, mientras que el mexicano es obligado a hacerlo cada año de manera escrita (art. 18 Fra.; art. 69 Méx.). Por último, los mandatarios pueden conceder indultos a través de su prerrogativa de gracia (art.17 Fra.; art.89-XIV Méx.).

#### PODERES PROPIOS CON INTERVENCIÓN DE OTROS PODERES

La naturaleza de estos poderes es de tomar en cuenta el principio de colaboración entre ellos.

En política exterior la intervención es en materia de defensa y de relaciones internacionales. En materia de defensa, en su calidad de jefes de las fuerzas armadas, los mandatarios son responsables de la seguridad interior y defensa exterior (art.15 Frac.; 89-VI Mex.). Sin embargo, para movilizar tropas y/o declarar la guerra, el acuerdo de los legisladores es necesario (art.38 Fra.; arts. 73-XII y 89-VIII Mex.). En la política internacional, son los presidentes que dirigen y pueden comprometer a sus países en este renglón (art. 52 Fra.; art. 89-X Mex.). Pero cuando se trata de tratados, el acuerdo del Senado en México y del Parlamento en Francia son necesarios (art. 53 Fra.; 133 Mex.). La nominación de diplomáticos, de ciertos funcionarios y de militares de alto rango debe ser propuesta por ambos mandatarios, siendo el acuerdo del Senado mexicano indispensable para el mandatario mexicano (art.89-III, 89-IV y V) y la firma del Primer Ministro para el mandatario francés (arts. 13 y 19).

En política interior, el Ejecutivo encuentra un equilibrio en el Poder Legislativo. En éste equilibrio, los poderes tienen medios de presión, uno sobre el otro. El acuerdo de ambos se impone en la nominación de los responsables del Poder Judicial. Ambos mandatarios nombran a éstos y el legislador da su acuerdo. En Francia, el Jefe de Estado nombra directamente a 3 de los 9 consejeros constitucionales entre ellos a su Presidente (art.56) y a los magistrados de Siège por la mediación del Garde de Sceaux<sup>14</sup> mientras que en México el Presidente presenta una terna al Senado para que las dos terceras partes lo nombren (art. 96). Esta facultad del Ejecutivo, le da una cierta influencia sobre el Poder o Autoridad Judicial.<sup>15</sup> En cuanto a las prerrogativas compartidas con el Legislativo, los dos presidentes y las dos legislaturas se controlan mutuamente en lo que concierne a la convocación a sesiones extraordinarias. El Presidente francés decide si se convoca o no a la formulación hecha por el Parlamento (arts. 29 y 30), mientras que el mandatario mexicano

<sup>14</sup> El magistrado de Siège es el equivalente, en México, a un Juez de distrito y el Garde de Sceaux equivale al Procurador General de la República.

<sup>15</sup> Es pertinente remarcar que la Constitución francesa reconoce una "autoridad" judicial en su título VIII art. 64. y no un Poder Judicial como lo hace la Constitución mexicana en su capítulo IV.

convoca al Congreso a sesiones extraordinarias una vez acordado por la Comisión permanente, (arts. 79-IV y 89-XI).

#### PODERES COMPARTIDOS

En caso de mayorías coincidentes entre el Presidente y el Legislativo el término compartido es relativo, pues el Ejecutivo no tendrá oposición si éstas son iguales.

Con el Parlamento se comparten las iniciativas de ley, los decretos y las ordenanzas<sup>16</sup> (en Francia). Estos tres factores son indispensables para la aplicación de la política gubernamental. La Constitución francesa prevé las ordenanzas y los decretos en los artículos 13 y 38. Mientras que la Constitución mexicana prevé los decretos y las iniciativas de ley en el artículo 71-I. Ambas constituciones prevén la facultad de reglamentación de ambos gobiernos. Aparentemente la situación del Presidente francés no es muy clara en este respecto, pero si tomamos en cuenta que él preside el Consejo de Ministros (art. 9 C.) —donde se originan, los decretos (art. 13) y las iniciativas de ley (art. 39 C.) y las ordenanzas (art. 38 C.) asimismo su derecho de firmar o no éstas (art.13 C.) — podemos decir que su función en este dominio es comparable al mismo del Presidente mexicano, siempre que la mayoría parlamentaria le sea favorable. Las condiciones para hacer uso de estas prerrogativas son: para el mandatario francés, la proposición del Primer Ministro y que sean deliberadas en Consejo de Ministros y por el mandatario mexicano, la aprobación del Congreso.

Con el Poder Constituyente. Toda Constitución es susceptible de ser modificada. En cuanto a las reformas, solamente los poderes legitimados por el sufragio universal pueden realizarlas. La Constitución francesa concede al Jefe de Estado dos caminos: la primera bajo la propuesta del Primer Ministro, el Presidente presenta una iniciativa de revisión al Parlamento erigido en Congreso, quien aprobará o no dicha iniciativa y el referéndum (art. 89), la segunda.

<sup>16</sup> El derecho constitucional francés distingue como un acto del Poder Ejecutivo sobre materias del Legislativo, con autorización este último (art. 47 constitucional).

Al observar el mecanismo de dichas reformas, podemos confirmar la supremacía del Presidente sobre el Primer Ministro y el Legislativo. Por citar un ejemplo, la reforma constitucional de 1995 que propuesta por el entonces Primer Ministro Alain Juppé al Presidente Jaques Chirac, para que éste la presentase al Congreso y se aprobase. En el caso de México, el Presidente presenta al poder constituyente su proyecto de reforma (art. 135). Así el Presidente Salinas realizó un número considerable de reformas a lo largo de su mandato. Favorecido por que la mayoría en el Congreso de la Unión así como de las legislaturas locales eran priistas. Por otra parte, en cuanto a la publicación de las leyes se refiere, los dos mandatarios publican las leyes votadas por el Legislativo (art. 10 Fra.; art. 72-C Mex.) Su publicación la hacen en el Diario Oficial de sus respectivos países. La promulgación debe ser firmada por los ministros o secretarios competentes del ramo. En México, este acto es pura formalidad, ya que el Presidente puede pedir la dimisión o cesar al funcionario que se niegue a firmar. En Francia, esta prerrogativa puede ser motivo de tensión entre el Presidente y el Legislativo. Recordemos cuando el Presidente Mitterrand rechazó de firmar dos publicaciones, sobre la exposición universal en 1989 y la demanda de una nueva deliberación de la iniciativa sobre el status jurídico de la "Nouvelle Calédonie".

Pasemos ahora a los medios por los cuales, los presidentes pueden aplicar sus políticas.

## 2. Medios de acción: partidos políticos, gabinete y gobierno

Los presidentes no pueden cumplir sus funciones si no tienen los medios para hacerlo. Estos medios son políticos y jurídicos.

### a) El partido al servicio del Presidente

Ya hemos hablado sobre la necesidad que tienen los presidentes de su partido para conservar o recuperar el poder real. Ahora hablaremos sobre la necesidad de asegurar la dirección de esta institución, para aplicar su política.

Una vez en la cumbre del Estado, el Presidente asegura el control del partido designando a uno de sus hombres de confianza. En efecto, después de la victoria electoral se organiza el equipo de trabajo en el cual el partido forma parte. Así en México la dirigencia

del PRI era "designada" por el Presidente, como si se tratara de alguna secretaria. Citemos algunos casos recientes: Mariano Palacios Alcocer, Humberto Roque Villanueva, Santiago Oñate Laborde, María de los Ángeles Moreno, Fernando Ortiz Arana, Genaro Borrego Estrada, Luis Donald Colosio. En Francia se cocina de manera parecida la dirigencia del partido en la presidencia. François Mitterrand "recomienda" a Lionel Jospin para dirigir al Partido Socialista de 1981 a 1987 y en 1995; a Laurent Fabius de 1992 a 1993; y a Michel Rocard de 1993 a 1994. El Presidente Chirac hace lo mismo, "imponiendo" a Alain Juppé en la presidencia del RPR de 1995 a 1997 e igualmente ahora en la dirigencia de UMP.<sup>17</sup>

La línea de acción del partido se traza en razón de la política presidencial. En efecto, el Presidente y la dirigencia del partido tienen reuniones periódicas para coordinar el trabajo gubernamental con el trabajo partidario y así pronunciarse bajo la misma línea ante la opinión pública y refutar a quienes se oponen a esta política. François Mitterrand acostumbraba desayunar todos los martes en el Elíseo con el líder del Partido socialista. De igual manera el mandatario mexicano tiene reuniones periódicas con el líder de su partido. El Presidente Vicente Fox se reúne todos los lunes.

Una vez lograda la dirigencia, el Ejecutivo y el partido se coordinan. En Francia, la UMP hace eco sobre la política llevada por Jaques Chirac contra la exclusión social y el desempleo en su primer mandato y sobre la política europea en su segundo. En México, los programas del Presidente Zedillo para acabar con la pobreza, el desempleo, combatir el tráfico de drogas, ha sido siempre apoyado por la "familia revolucionaria" y con la presidencia foxista, el tema de la consolidación democrática es su objetivo no encontrado.

Otra función del partido en la coordinación de los legisladores al interior del Parlamento. Dicha coordinación es vital para el éxito

<sup>17</sup> Es necesario hacer mención que el presidente Chirac perdió el control de su partido después de la derrota legislativa de 1997. Siendo Philippe Séguin, quien se ha opuesto en diversas ocasiones a Chirac, quien gana la presidencia del partido. Situación incómoda para el mandatario francés.

### c) El gobierno

Disponiendo de los medios jurídicos y materiales, el gobierno es el medio por el cual los presidentes aplican directamente sus políticas. En el caso de México, la situación jerárquica del Presidente es evidente en relación a la subordinación de sus miembros. Empero, hay que recordar algunas obligaciones jurídicas, las cuales no son un verdadero obstáculo, como la firma de los secretarios o jefes de departamento concernientes en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente. En Francia, la obediencia es más complicada pero no menos efectiva. Jurídicamente, bajo la lógica del gobierno dual, el Primer Ministro es el verdadero jefe formal del gobierno. No obstante, hay que recordar que su jefe político es el Presidente, siempre y cuando la mayoría parlamentaria le sea favorable. Toda decisión del gobierno francés está compuesta por cuatro fases: la primera es la *preparación* de la decisión, misma que elaboran conjuntamente el Secretariado General del Elíseo y el Secretariado General de Matignon; la segunda fase es la *decisión* tomada en Consejo de Ministros, cada miércoles; *el anuncio* de esta decisión es la tercera fase, misma que da a conocer uno de los voceros del Elíseo o de Matignon, o bien los dos en caso de cohabitación; por último tenemos la *ejecución* de la decisión. En México, las decisiones gubernamentales son, por lo general, canalizadas por los secretarios de Estado o por los departamentos administrativos del ramo correspondiente. Los primeros cumplen una función eminentemente política, mientras que los segundos su función es administrativa. Cada Presidente distingue, por su estilo particular, a su gobierno, ya sea de tecnocrático o de político.

### III. CONCLUSIÓN

Podemos concluir que las vías del poder presidencial son dos: la Constitución y el sufragio universal. En la primer vía, encontramos poderes semejantes en lo que corresponde a las responsabilidades de un Jefe de Estado. Pero en la función gubernamental, los poderes son distintos, debido a la naturaleza de los regímenes, uno semi-presidencial el otro presidencial. Empero, diferenciando al

sistema del régimen político, hay un punto en común en los dos sistemas objeto de nuestro estudio: la presidencialización. Ésta tiene lugar debido a la legitimidad dual y al sistema de partidos. Es por la segunda vía, que el ciudadano atribuye el poder. Lo hace de manera total, votando por un legislador del mismo partido que el Presidente. Lo atribuye parcialmente, votando por un legislador de otro partido. El efecto que esto lleva consigo es, el cambio de un sistema político que va de la presidencialización a la aplicación estricta de la Constitución. Dicho de otra manera, la variabilidad de un sistema a otro, conservando la misma constitución.

### IV. BIBLIOGRAFIA

- Carcassonne, Guy, *La Constitution*, Seuil Essai, Paris, 1996.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, UNAM México, 1996.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1991.
- Chagnollaud, Dominique, *La vie politique en France*, Seuil, éditions points, Paris, 1993.
- Cohendet, Marie-Anne, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, Presses universitaires de France, Paris, 1993.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.**
- Constitución francesa.**
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Cuadernos Joaquín Moritz, México, 1976.
- Duhamel, Olivier Meny, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1992.
- Duhamel, Olivier, *Histoire constitutionnelle de la France*, Seuil éditions Essais, Paris, 1995.
- Duverger, Maurice, *Le système politique français*, Thémis, Paris, 1996.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo mexicano*, Porrúa, México, 1993.

de la política presidencial. Normalmente antes de una sesión, las fracciones se reúnen con su líder para coordinar la estrategia a seguir. Es en esta ocasión que el coordinador del partido hace del conocimiento a sus compañeros sobre la estrategia a seguir en la sesión. Sin embargo, el partido, pilar en toda democracia, no es el único apoyo con el que cuenta el Presidente, los otros dos son: el gabinete y el gobierno.

#### b) El gabinete

Por gabinete nos referimos a la estructura de los despachos presidenciales. Estos tienen una misma finalidad: auxiliar al Presidente. Pero su organización no es del todo igual, pues varían en sus recursos materiales y humanos. En cuanto a los recursos humanos encontramos colaboradores con funciones técnicas y políticas. Los consejeros son un ejemplo, los hay técnicos y de misión. Los primeros tienen un carácter permanente y pueden tener o no la confianza del Presidente. Los segundos son asignados para una responsabilidad determinada y por lo general gozan de la confianza del mandatario. Ambos pueden ser de gran importancia, al grado de llegar a ser más influyentes que los ministros o secretarios de Estado. Por citar sólo dos ejemplos, Jaques Foccart, Consejero del general de Gaulle, quien manejaba la política francesa en África. Su palabra era orden, pues el general le depositaba toda su confianza. En México, la influencia de José Córdoba Montoya se dejaba sentir en las decisiones del Presidente Salinas, a tal grado que la seguridad nacional pasó, por decreto presidencial, de la Secretaría de Gobernación a la Oficina de la Presidencia, misma que él dirigía y actualmente la influencia del super gabinete de Fox confirma esta regla con su coordinador de políticas públicas, Eduardo Sojo.

La actividad de los consejeros es coordinada en la Oficina de la Presidencia. Ésta apoya al Presidente en su organización personal. La información es tratada ahí, para que los mandatarios tengan elementos suficientes antes de tomar una decisión. Por otra parte, no obstante que su objetivo es el mismo, su organización difiere. Al conjunto de colaboradores del Elíseo se le conoce como el Estado

Mayor,<sup>18</sup> que reúne alrededor de 700 personas y que está organizado en tres organismos a saber: el Gabinete, integrado por un director y su adjunto, además de una decena de colaboradores, quienes se encargan de la administración, ahí se maneja el tiempo del Presidente y se organizan los viajes, así como la seguridad personal; el segundo organismo es el Secretariado General, el más importante, mismo que es dirigido por un Secretario general y su adjunto, quienes llevan las relaciones del mandatario con el Estado y para ello es asistido de una treintena de personas, el Secretario coordina, además, la acción de la mayor parte de los consejeros del Presidente; por último tenemos al Estado Mayor particular, que se encuentra bajo la autoridad de un general del ejército quien comanda a seis oficiales superiores. Su director asiste al Jefe de Estado en el Consejo de Defensa.

En México, la oficina de la presidencia creada por el Presidente Salinas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 1992 ha desaparecido, por otro decreto presidencial, seis años después. Sin embargo, restan cinco organismos en los Pinos: la Coordinación de Asesores; la Dirección General de Comunicación Social; la Dirección General de Asuntos Jurídicos; la Secretaría Particular de la Presidencia y el Estado Mayor Presidencial. La Coordinación de Asesores y la Secretaría Particular, fungen una función política, mientras que la Dirección Jurídica es de carácter técnico y la Dirección de Comunicación maneja la imagen del Presidente. Cabe destacar que el Secretario particular puede influir considerablemente en las decisiones del Presidente, así como el coordinador de asesores, pues estos dos son la antesala del mandatario. Por último, el Estado Mayor Presidencial tiene bajo su responsabilidad la seguridad del primer mandatario, hecho por el cual un militar con estudios especializados en seguridad es quien lo dirige.

El otro órgano por el cual se apoyan los presidentes, y que nos resta por ver, es sin duda el más importante por tener la mayor parte de los recursos.

<sup>18</sup> Éste no tiene nada que ver con el Estado Mayor Presidencial en México.



### c) El gobierno

Disponiendo de los medios jurídicos y materiales, el gobierno es el medio por el cual los presidentes aplican directamente sus políticas. En el caso de México, la situación jerárquica del Presidente es evidente en relación a la subordinación de sus miembros. Empero, hay que recordar algunas obligaciones jurídicas, las cuales no son un verdadero obstáculo, como la firma de los secretarios o jefes de departamento concernientes en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente. En Francia, la obediencia es más complicada pero no menos efectiva. Jurídicamente, bajo la lógica del gobierno dual, el Primer Ministro es el verdadero jefe formal del gobierno. No obstante, hay que recordar que su jefe político es el Presidente, siempre y cuando la mayoría parlamentaria le sea favorable. Toda decisión del gobierno francés está compuesta por cuatro fases: la primera es la *preparación* de la decisión, misma que elaboran conjuntamente el Secretariado General del Elíseo y el Secretariado General de Matignon; la segunda fase es la *decisión* tomada en Consejo de Ministros, cada miércoles; el *anuncio* de esta decisión es la tercera fase, misma que da a conocer uno de los voceros del Elíseo o de Matignon, o bien los dos en caso de cohabitación; por último tenemos la *ejecución* de la decisión. En México, las decisiones gubernamentales son, por lo general, canalizadas por los secretarios de Estado o por los departamentos administrativos del ramo correspondiente. Los primeros cumplen una función eminentemente política, mientras que los segundos su función es administrativa. Cada Presidente distingue, por su estilo particular, a su gobierno, ya sea de tecnocrático o de político.

### III. CONCLUSIÓN

Podemos concluir que las vías del poder presidencial son dos: la Constitución y el sufragio universal. En la primer vía, encontramos poderes semejantes en lo que corresponde a las responsabilidades de un Jefe de Estado. Pero en la función gubernamental, los poderes son distintos, debido a la naturaleza de los regímenes, uno semi-presidencial el otro presidencial. Empero, diferenciando al

sistema del régimen político, hay un punto en común en los dos sistemas objeto de nuestro estudio: la presidencialización. Ésta tiene lugar debido a la legitimidad dual y al sistema de partidos. Es por la segunda vía, que el ciudadano atribuye el poder. Lo hace de manera total, votando por un legislador del mismo partido que el Presidente. Lo atribuye parcialmente, votando por un legislador de otro partido. El efecto que esto lleva consigo es, el cambio de un sistema político que va de la presidencialización a la aplicación estricta de la Constitución. Dicho de otra manera, la variabilidad de un sistema a otro, conservando la misma constitución.

### IV. BIBLIOGRAFIA

- Carcasonne, Guy, *La Constitution*, Seuil Essai, Paris, 1996.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, UNAM México, 1996.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1991.
- Chagnollaud, Dominique, *La vie politique en France*, Seuil, éditions points, Paris, 1993.
- Cohendet, Marie-Anne, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, Presses universitaires de France, Paris, 1993.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.**
- Constitución francesa.**
- Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, Cuadernos Joaquín Moritz, México, 1976.
- Duhamel, Olivier Meny, Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, Presses universitaires de France, Paris, 1992.
- Duhamel, Olivier, *Histoire constitutionnelle de la France*, Seuil éditions Essais, Paris, 1995.
- Duverger, Maurice, *Le système politique français*, Thémis, Paris, 1996.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo mexicano*, Porrúa, México, 1993.

- Grawitz, Madeleine Leca, Jean, *Traité de Science politique*, T I, II, III, PUF, Paris, 1985.
- Hermet, Guy, *Le passage à la démocratie*, Presse de Science Po., Paris, 1996.
- Hermet, Guy, Badie, Bertrand, Birnbaum, Pierre, Braud, Philippe, *Dictionnaire de la Science politique*, Paris, Armand Colin, 1996.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *El sistema presidencial mexicano*. UNAM, México, 1988.
- Lambert, Jaques, *Le système politique en Amérique Latine*, Thémis, Paris, 1984.
- Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses universitaires de France, Paris, 1990.
- Maus, Didier, *La pratique institutionnelle de la V République*, La documentation Française, 1993.
- Mora, Juan Miguel de, *Por la gracia del señor Presidente*, Asociados, México, 1982.
- Padilla, Remberto H., *Historia de la política mexicana*, México, Edamex, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Quermonne, Jean-Louis, Wahl, Nicholas, *La France présidentielle, l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de Science Po., Paris, 1995.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1993.

## Notas sobre el sistema electoral mexicano: el control de la constitucionalidad en materia electoral y la designación de los magistrados electorales

Jorge Sánchez Cordero Grossman

### EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL: LA RESOLUCIÓN DE CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2000

La fracción II del artículo 105 constitucional dispone que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas generales en materia electoral es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la vía ejercida sea la acción de inconstitucionalidad. Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por los partidos políticos, las minorías parlamentarias (esto es el 33% de los miembros de la legislatura correspondiente) y otros sujetos legitimados (en particular, el Procurador General de la República), dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, para plantear la posible contradicción entre una ley o norma general (federal o local) de carácter electoral y la Constitución federal. Para tal efecto, es necesaria la aprobación por mayoría de cuando menos ocho votos de los once ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con lo anterior, destaca la resolución del pleno de la Suprema Corte, respecto de la contradicción de tesis 2/2000-PL, de fecha 23 de mayo de 2002, aprobada por mayoría de nueve vo-

- Grawitz, Madeleine Leca, Jean, *Traité de Science politique*, T I, II, III, PUF, Paris, 1985.
- Hermet, Guy, *Le passage à la démocratie*, Presse de Science Po., Paris, 1996.
- Hermet, Guy, Badie, Bertrand, Birnbaum, Pierre, Braud, Philippe, *Dictionnaire de la Science politique*, Paris, Armand Colin, 1996.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *El sistema presidencial mexicano*. UNAM, México, 1988.
- Lambert, Jaques, *Le système politique en Amérique Latine*, Thémis, Paris, 1984.
- Lauvaux, Philippe, *Les grandes démocraties contemporaines*, Presses universitaires de France, Paris, 1990.
- Maus, Didier, *La pratique institutionnelle de la V République*, La documentation Française, 1993.
- Mora, Juan Miguel de, *Por la gracia del señor Presidente*, Asociados, México, 1982.
- Padilla, Remberto H., *Historia de la política mexicana*, México, Edamex, 1991.
- Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Quermonne, Jean-Louis, Wahl, Nicholas, *La France présidentielle, l'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de Science Po., Paris, 1995.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1993.

## Notas sobre el sistema electoral mexicano: el control de la constitucionalidad en materia electoral y la designación de los magistrados electorales

Jorge Sánchez Cordero Grossman

### EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL: LA RESOLUCIÓN DE CONTRADICCIÓN DE TESIS 2/2000

La fracción II del artículo 105 constitucional dispone que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad de las normas generales en materia electoral es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre que la vía ejercida sea la acción de inconstitucionalidad. Las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por los partidos políticos, las minorías parlamentarias (esto es el 33% de los miembros de la legislatura correspondiente) y otros sujetos legitimados (en particular, el Procurador General de la República), dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, para plantear la posible contradicción entre una ley o norma general (federal o local) de carácter electoral y la Constitución federal. Para tal efecto, es necesaria la aprobación por mayoría de cuando menos ocho votos de los once ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con lo anterior, destaca la resolución del pleno de la Suprema Corte, respecto de la contradicción de tesis 2/2000-PL, de fecha 23 de mayo de 2002, aprobada por mayoría de nueve vo-

tos. Dicha contradicción de tesis fue planteada en noviembre de 1999 por el entonces presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, José Luis de la Peza, por considerar que había una contradicción de criterios entre los sustentado por la Sala Superior del mencionado tribunal al fallar el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-209/99 y lo sostenido por el pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/98. A juicio del promovente, la contradicción versaba respecto del sentido que cada uno de esos órganos jurisdiccionales le otorgaba al sistema de representación proporcional para llevar a cabo la conformación de los órganos legislativos locales. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte sostuvo que el artículo 54 de la Constitución fijaba las reglas, a partir de las cuales, debía organizarse el sistema de representación en el caso de la elección de los integrantes del órgano Legislativo local; por el contrario, la Sala Superior del Tribunal Electoral, estimó que tales reglas no podían constreñirse únicamente a lo previsto en tal precepto, sino que adicionalmente debía atenderse a lo dispuesto por los artículos 56, 115, 116 y 122 constitucionales.

En términos de la resolución señalada se decretó, en esencia, que la facultad de resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Constitución federal, está plenamente dotada por mandato constitucional al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo que el Tribunal Electoral únicamente puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que esta interpretación no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con la Constitución, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

La resolución tiene distintas implicaciones. Desde mi perspectiva son tres las que revisten especial importancia:

a) El sistema de control constitucional en materia electoral está conformado por tres sectores: el primero de ellos, compuesto por las acciones de inconstitucionalidad, es de tipo abstracto, en tanto que opera para plantear la no conformidad de leyes electorales con lo previsto en la Constitución federal y permite la expulsión del

ordenamiento jurídico nacional de leyes inconstitucionales, cuando así lo resuelva la Suprema Corte; el segundo sector está compuesto por los medios de impugnación de que conocen las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, por lo que se trata de un control concreto. Sin embargo, existe un tercer sector que corresponde a los actos, resoluciones y sentencias en que se aplica una norma que reputa como inconstitucional, respecto de las cuales no podría examinarse, indirectamente, la constitucionalidad de la norma legal en cuestión, a través de la revisión del acto de aplicación, por lo cual, la existencia de un sistema integral para el control de la constitucionalidad es un concepto que ha entrado en crisis, en lo que respecta a la materia electoral en México.<sup>1</sup>

En ese tenor, emerge la primera implicación o problemática, consistente en la imposibilidad de enfrentar directamente actos y resoluciones con la propia Constitución ignorando la ley, a partir de la cual fueron emitidos por órganos estatales. En otras palabras, el criterio sostenido por la Suprema Corte en la contradicción de tesis 2/2000-PL, supone estimar que los actos y las resoluciones tienen un sentido propio e independiente, por lo que es a partir de

<sup>1</sup> En efecto, lo anterior es consecuencia de lo razonado en la resolución que recayó en la contradicción 2/2000 y sus correlativas tesis de jurisprudencia que llevan por rubro:

- a) CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES;
- b) LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, y
- c) TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTE DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO DE LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

éstos que se lleva a cabo el contraste con la Constitución. Ello supone necesariamente dejar de lado la estructura jerárquica del Derecho, y por tanto, los procesos de individualización que se realizan en las sucesivas etapas de la dinámica jurídica. El sentido de las normas únicamente puede determinarse si se consideran las normas que le sean jerárquicamente superiores.<sup>2</sup>

b) Por otro lado, cabe destacar que con anterioridad a la citada resolución de contradicción de tesis 2/2000, el Tribunal Electoral integró jurisprudencia, por la cual estableció que al conocer de la impugnación de actos o resoluciones electorales, dicho órgano jurisdiccional federal tenía facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes secundarias cuando éstas contradijeran la Constitución federal.<sup>3</sup> Sin embargo, como consecuencia de la ejecutoria recaída a la citada contradicción de tesis, la tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral dejó de ser válida y, por consiguiente, ya no puede inaplicar disposiciones legales con motivo de la impugnación de actos o resoluciones electorales. Lo anterior tiene como consecuencia inmediata el acotamiento del ámbito de competencia del Tribunal Electoral, así como una disfuncionalidad que actualmente prevalece en el ordenamiento jurídico mexicano para el control jurisdiccional de la constitucionalidad en materia electoral, toda vez que subsisten actos de autoridad que permanecen inmunes a dicho control, lo cual también impide reconocer un carácter integral al sistema jurisdiccional para el control de la constitucionalidad de actos, resoluciones, sentencias y leyes electorales. En este mismo sentido, cabe destacar los razonamientos esgrimidos por los ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel en relación con la contradicción de tesis 4/2000-PL sustentada entre el Pleno de la Suprema Corte y la Sala Superior del Tri-

<sup>2</sup> Cfr. Cossío, José Ramón, "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia", en *Este País*, num. 139, octubre 2002, pp. 35-39.

<sup>3</sup> Dicha tesis de jurisprudencia, publicada en las páginas 10 y 11 de *Jurisprudencia y tesis relevantes. Tercera Época*, tiene el rubro siguiente: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

bunal Electoral, ambos del Poder Judicial de la Federación, ya que como se expone en su voto minoritario, una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, fracción IV; 99; 105, fracción II, y 133 constitucionales, permite concluir que el Tribunal Electoral cuenta con facultades para llevar a cabo el control de constitucionalidad de los actos en materia electoral, por lo que, aun cuando es claro que este órgano no cuenta con la facultad para controlar la constitucionalidad de las normas generales en la materia, esto no obsta para que el Tribunal pueda realizar un control cuyo resultado tenga como efecto la inaplicación (control difuso) y no la anulación de la norma electoral aplicada (control concentrado). La facultad de la Suprema Corte de llevar a cabo un control concentrado de constitucionalidad no excluye la posibilidad de que cualquier juez o tribunal ya sea éste federal o local ejerza un control difuso de la constitucionalidad de normas generales en los procesos de los que les compete conocer, y cuyos efectos se centrarían en la inaplicación de dicha norma al caso concreto. Lo anterior respetando en todo caso lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, que es la única vía expresa para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución.

c) La tercera observación, de carácter procesal, versa sobre los ámbitos o zonas de inmunidad para los actos, resoluciones y sentencias que se funden en disposiciones inconstitucionales. Al respecto, puede señalarse que la falta de legitimación de minorías no representadas, agrupaciones políticas nacionales y ciudadanos en lo individual para ejercer la acción de inconstitucionalidad, tiene como resultado la existencia de ciertas lagunas normativas dentro de un sistema de justicia electoral que pretende ser efectivo y eficiente, toda vez que determinados justiciables quedan en estado de indefensión al no disponer de un medio jurisdiccional efectivo para impugnar la no conformidad de normas electorales con la Constitución federal, contraviniendo el principio de acceso a la justicia imparcial, pronta, completa y expedita consagrado en el segundo párrafo del artículo 17 constitucional.

En adición a lo anterior, cabe resaltar que una gran cantidad de las disposiciones y ordenamientos legales electorales federales y

locales son anteriores a la reforma constitucional del 22 de agosto de 1996, en la cual se amplió la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, por lo que, tomando en cuenta el plazo de treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma para ejercer dicha acción, no existe, en la actualidad, posibilidad alguna de impugnar su inconstitucionalidad.

En suma, cabe concluir que, la interpretación que ha realizado la Suprema Corte del artículo 133 constitucional, en el sentido de que éste no establece un régimen de competencias, sino esencialmente la forma en que está jerarquizado el orden jurídico mexicano, ha limitado el control de la constitucionalidad de las leyes a través de los procesos de amparo, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, de los cuales corresponde conocer únicamente a los órganos pertenecientes al Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, esta afirmación no se comparte toda vez que, atendiendo al sentido del artículo en cuestión, la Constitución ordena a los jueces locales a preferir la aplicación de la Constitución, leyes y tratados federales, frente a las que componen su propio orden jurídico, en caso de que una norma local sea contraria a cualquiera de los tres ordenamientos apuntados.

Por lo anterior me parece que el Tribunal Electoral sí puede ejercer el control difuso de constitucionalidad, cuando en los procesos en los cuales se impugne la validez de los actos o resoluciones de carácter electoral se aprecie, en la parte considerativa del fallo, una posible contradicción entre una ley y la Constitución federal, para inaplicar en el caso concreto sin hacer una declaración general de nulidad de la misma.

#### BREVES COMENTARIOS SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES

En el sistema jurídico mexicano, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación en materia electoral. Con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (acciones de inconstitucionalidad en

materia electoral), este órgano tiene la elevada encomienda de garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, así como de salvaguardar los principios de constitucionalidad y legalidad a que deben sujetarse todos los actos, resoluciones y sentencias de las autoridades electorales, cualquiera que sea su naturaleza (administrativa, jurisdiccional o legislativa), en el entendido de que, para determinar si se actualiza la competencia del Tribunal Electoral, concretamente de la Sala Superior, se debe atender al contenido material del acto de autoridad genéricamente entendido.

A pesar de participar en conflictos en los que generalmente se decide sobre cuestiones jurídicas y no de oportunidad política; no obstante, las consecuencias políticas de tales decisiones suelen ser a menudo importantes. Ésta no es una consideración menor, dado que se trata del órgano que tiene en sus manos la integración final de los otros dos poderes de la Unión.

En este sentido, la actividad judicial, como cualquier otra actividad del Estado, tiende a la politización de sus integrantes y de sus resoluciones. Consecuentemente, el hecho de que se confíen al juez decisiones de alcance político, puede suponer un fuerte estímulo para que los grupos políticos influyan en el proceso de selección de personal de los tribunales y, sobre todo, de los tribunales constitucionales, dando lugar a que ya no se provean los cargos según la aptitud, sino por las opiniones y las simpatías políticas del aspirante. Desde luego que, este peligro no debe ser menospreciado. Pero se puede eliminar, si no totalmente, al menos hasta un mínimo aceptable, a través de medidas apropiadas, mediante garantías institucionales de la posición del juez y, sobre todo, mediante un perfeccionamiento apropiado del procedimiento de elección o de nombramiento.

En México, los magistrados electorales que integran la Sala Superior por un plazo improrrogable de diez años, son electos por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre las propuestas que haga la Suprema Corte, mediante votación calificada de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

En ese orden de ideas, la interpretación la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución, prevaleciendo, principalmente, una sujeción a la idea de Constitución que tengan dichos tribunales. Es por ello, que con el establecimiento de criterios de interpretación, posiblemente plasmados en la jurisprudencia, el Tribunal Electoral determina la vigencia y carácter jurídico del propio derecho electoral. Por lo mismo, debe evitarse, en la medida de lo posible, que dicho órgano jurisdiccional decida cambiar sin motivo los criterios de interpretación que hubiese sostenido, o cuando lleve a cabo interpretaciones normativas claramente subjetivas.

Las anteriores consideraciones nos obligan a remarcar la importancia en la exigencia de la generación de certidumbre constitucional, así como de la estabilidad en las interpretaciones del texto constitucional, como principios de un Estado de Derecho.

## La evolución de las elecciones en la tradición política mexicana

Jorge Alberto Sánchez Ortega

### I. INTRODUCCIÓN: FUNCIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS ELECCIONES

Las elecciones son una parte fundamental de la estructura y práctica cotidiana de los sistemas políticos contemporáneos. No hay un sólo régimen que no afirme que su derecho a gobernar proviene de la voluntad del pueblo y por tanto de las urnas. La casi universal aceptación de la democracia como la única forma posible de organización del poder político junto con el estrepitoso fracaso de modelos alternativos como el denominado socialismo real, llevó a ciertos autores a sostener la tesis de que estábamos en los umbrales del fin de la historia. En realidad, lo mismo nuestra idea de democracia que la de elecciones es resultado de un prolongado proceso de resignificación histórica que obedece lo mismo a la mentalidad o espíritu dominante de la época, que a las necesidades de reorganización de los procedimientos a través de los cuales se relacionan políticamente los individuos. En la genealogía conceptual de las elecciones hay por lo menos dos dimensiones que forman parte intrínseca del término: 1º. La *política*, que especifica y define la concepción general relativa a las diversas formas de organizar determinado régimen político, y 2º. La *técnica*, que comprende los procedimientos particulares para llevar a cabo el proceso electivo mismo.

Si tomamos en consideración que no hay una relación necesaria entre una y otra, las dificultades para entenderlas arrancan desde aquí. En el mundo antiguo grecorromano había elecciones, pero

En ese orden de ideas, la interpretación la ley, especialmente la que realizan los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación de la ley a la luz de la Constitución, prevaleciendo, principalmente, una sujeción a la idea de Constitución que tengan dichos tribunales. Es por ello, que con el establecimiento de criterios de interpretación, posiblemente plasmados en la jurisprudencia, el Tribunal Electoral determina la vigencia y carácter jurídico del propio derecho electoral. Por lo mismo, debe evitarse, en la medida de lo posible, que dicho órgano jurisdiccional decida cambiar sin motivo los criterios de interpretación que hubiese sostenido, o cuando lleve a cabo interpretaciones normativas claramente subjetivas.

Las anteriores consideraciones nos obligan a remarcar la importancia en la exigencia de la generación de certidumbre constitucional, así como de la estabilidad en las interpretaciones del texto constitucional, como principios de un Estado de Derecho.

## La evolución de las elecciones en la tradición política mexicana

Jorge Alberto Sánchez Ortega

### I. INTRODUCCIÓN: FUNCIÓN Y DEFINICIÓN DE LAS ELECCIONES

Las elecciones son una parte fundamental de la estructura y práctica cotidiana de los sistemas políticos contemporáneos. No hay un sólo régimen que no afirme que su derecho a gobernar proviene de la voluntad del pueblo y por tanto de las urnas. La casi universal aceptación de la democracia como la única forma posible de organización del poder político junto con el estrepitoso fracaso de modelos alternativos como el denominado socialismo real, llevó a ciertos autores a sostener la tesis de que estábamos en los umbrales del fin de la historia. En realidad, lo mismo nuestra idea de democracia que la de elecciones es resultado de un prolongado proceso de resignificación histórica que obedece lo mismo a la mentalidad o espíritu dominante de la época, que a las necesidades de reorganización de los procedimientos a través de los cuales se relacionan políticamente los individuos. En la genealogía conceptual de las elecciones hay por lo menos dos dimensiones que forman parte intrínseca del término: 1º. La *política*, que especifica y define la concepción general relativa a las diversas formas de organizar determinado régimen político, y 2º. La *técnica*, que comprende los procedimientos particulares para llevar a cabo el proceso electivo mismo.

Si tomamos en consideración que no hay una relación necesaria entre una y otra, las dificultades para entenderlas arrancan desde aquí. En el mundo antiguo grecorromano había elecciones, pero



su significado no era el mismo que le atribuimos hoy día porque tenían propósitos y funciones muy diferentes. Ciertamente se llevaban a cabo elecciones pero no eran democráticas. Lo que tenemos en común entonces es que las elecciones son en principio, como afirma Nohlen, "una técnica de designación de representantes", razón por la que "las elecciones no son exclusivas de las democracias".<sup>1</sup> Es decir, las primeras precedieron a las segundas. Esto implica que la percepción que tengamos de las elecciones dependerá del sistema político en que se inserten (democracia ateniense, democracia liberal, autoritarismo etc.); además, la importancia que se le atribuye varía de un modelo a otro así como las funciones que desempeñan en los diferentes sistemas políticos.<sup>2</sup>

La clasificación más aceptada en la actualidad divide a las elecciones en *competitivas*, *semicompetitivas* y *no competitivas*, correspondientes a los regímenes democrático, autoritario y totalitario. En términos sustantivos, las elecciones son una forma de legitimar el poder político. Sin embargo, las funciones que cumplen en un sistema político concreto pueden ser muy variadas, en términos generales podemos decir que dependen del grado de desarrollo histórico de la estructura del sistema político, el sistema social y el sistema de partidos.<sup>3</sup> Así, las elecciones tienen o privilegian determinadas funciones a partir del grado de desarrollo político, institucional, cultural y social del país en cuestión. Adicionalmente, además de darle forma y contenido a la representación política, cristalizan el grado de confianza o preferencia por cierta ideología y posibilitan el control político del gobierno.

Por todo lo anterior, no es tarea fácil dilucidar los vínculos existentes entre los conceptos democracia y elecciones. Hay sin embargo, dos grandes enfoques para abordar este problema: uno es el *mayoritario*, otro el *proporcional*. Según el primero, el gobierno debe reflejar la voluntad de la mayoría de sus ciudadanos, para el

<sup>1</sup> Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 9.

<sup>2</sup> Dieter Nohlen, *Op. Cit.*, pág. 10.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pág. 16.

segundo, es la opinión de las minorías la que debe tener cierta representación política. Obviamente, el objetivo de cada uno de estos modelos es diferente, pues si en uno el propósito de la representación apunta a la formación de mayorías políticas y electorales, en el otro lo que cuenta es reflejar con la mayor exactitud posible la composición partidista del electorado.<sup>4</sup> Dicho en otras palabras, en la perspectiva mayoritaria las elecciones siguen el dictum de Tocqueville de que la esencia del gobierno democrático es la soberanía absoluta de la mayoría, razón por la cual están ligadas a una visión concentradora del poder donde los candidatos electos tienen amplios márgenes de maniobra para instrumentar las políticas de gobierno. Teóricamente, esto permite que los ciudadanos tengan un mayor control sobre los políticos encargados de ejecutarlas, ya que usan las elecciones como un mecanismo de control para seleccionar a los candidatos que mejor ajusten su oferta política a sus preferencias. Por el contrario, en el sistema proporcional las elecciones tienen una función de control más indirecta sobre el proceso de implementación de las políticas gubernamentales. Desde este punto de vista, el poder debe estar más disperso, las elecciones son un mecanismo para que representantes de todas las corrientes ideológicas participen de la ejecución de dichas políticas y no sólo los representantes de la mayoría.<sup>5</sup>

Las discrepancias entre ambas visiones no son menores. A la primera no le preocupa mucho el tema del papel e importancia política de las minorías, le interesa sobre todo que los representantes políticos puedan ser sujeto de control de los electores; al concentrarse en las mayorías supone también que es posible identificar —con relativa claridad— las preferencias de los ciudadanos, convirtiendo las elecciones potencialmente, en un mecanismo plebiscitario donde —teóricamente— los encargados de la soberanía popular han de seguir los deseos del electorado si pretenden conservar sus puestos. Para los defensores del sistema proporcional las ma-

<sup>4</sup> *Ibid.*, pág. 94.

<sup>5</sup> G. Bingham Powell, Jr., *Elections as Instruments of Democracy*. Yale University Press. New Haven, 2000, pág. 6.

yorías (particularmente las electorales) y la concentración del poder son fenómenos que provocan desconfianza, el punto más importante aquí es reconocer que el electorado no es homogéneo y que las elecciones deben tomar en cuenta el punto de vista de todos los actores políticos participantes para diseñar e implementar las políticas gubernamentales.<sup>6</sup> Ambos modelos muestran las diferentes funciones que pueden tener las elecciones no sólo en la constitución de la representación política sino en los mecanismos de ejercicio y control del gobierno. México es un buen ejemplo de que la democracia no es ni más ni menos que un régimen que realiza elecciones.

## II. LA IDEA DE DEMOCRACIA EN MÉXICO

El desarrollo histórico de la democracia como idea y realidad ha experimentado una evolución larga y prolongada. Según veíamos líneas arriba, la idea de democracia en la antigüedad clásica no se parece mucho a la noción dominante hoy día. Aristóteles por ejemplo, la incluye entre los regímenes viciados: "Las desviaciones de los regímenes mencionados son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia y la democracia de la república".<sup>7</sup> Considera que el mejor gobierno no es el de los muchos sino el de los mejores. Queda claro que políticamente la idea de mayoría no alcanzaba todavía la connotación positiva que tiene en nuestros días. Habría de transcurrir mucho tiempo —principios del siglo XVIII—, hasta que teóricos como Juan Jacobo Rousseau formularían una teoría democrática positiva basada en las nociones del contrato social y la soberanía popular. Dos ideas revolucionarias acompañan a la democracia liberal representativa como filosofía y forma de gobierno —aunque no serán plenamente aceptadas hasta mediados del siglo XX. Una es la igualdad política básica de todos los individuos, la otra es la idea de que el gobierno es un mal necesario.

<sup>6</sup> G. Bingham Powell, Jr., *Op. Cit.*, pág. 7.

<sup>7</sup> Aristóteles, *Política*. Biblioteca Clásica Gredos. Madrid, 1999, págs. 172 y 233.

En México, la democracia es anhelo inagotable de la república independiente, si bien la forma que asume tanto filosófica como históricamente aceptó algunas variantes del modelo original. Los liberales mexicanos tomaron como fuente de inspiración teóricos europeos y norteamericanos para moldear su concepción del orden político que debía adoptar la nueva nación. Los conservadores, más cercanos a Aristóteles que a Rousseau, pensaban que la democracia era una ilusión peligrosa y que el gobierno de las elites ilustradas era preferible al gobierno de las mayorías. El recuento de los tropiezos de la historia nacional de la primera mitad del siglo XIX es una crónica de la intensa lucha entre ambas visiones de la democracia que terminaron con la derrota militar de los conservadores en 1867. Este periodo no logró cristalizar un gobierno democrático y terminó con la dictadura de Porfirio Díaz, un político liberal. La revolución de 1910 dio vuelta a la página de una historia que debía haberse alcanzado medio siglo antes.

Varios factores explican la dificultad para que en México echara raíces un sistema político democrático. Durante la colonia, el gobierno virreinal buscó reducir al mínimo la autonomía de pueblos y regiones de la Nueva España, como resultado, la tradición del autogobierno era casi inexistente; fuera de las comunidades indígenas, las elecciones se restringían a la formación de cabildos y a la selección interna de gremios y agrupaciones religiosas.<sup>8</sup> A lo anterior habría que añadir que la democracia que los liberales mexicanos trataron afanosamente de construir en nuestro país, enfrentaba arduos desafíos históricos como la ausencia de un auténtico Estado-nacional, la ausencia de una economía de mercado a escala nacional y la carencia de una conciencia política de alcances nacionales. Fernando Escalante ha mostrado de forma impecable el abismo que separaba los supuestos del modelo cívico que se intentó implantar en la nueva nación independiente, de las prácticas políticas reales. Si en el siglo XIX no había ciudadanos en México, su presencia latía en cambio en los supuestos de la clase liberal

<sup>8</sup> Lorenzo Meyer, "La Debilidad Histórica de la Democracia Mexicana". Rolando Cordera et al. (coords.), *México: El Reclamo Democrático*. Siglo XXI. México, 1988, pág. 76.

ilustrada que era quien definía los contornos del discurso político dominante.<sup>9</sup>

La originalidad y tragedia de la historia política mexicana radica en lo que con una expresión afortunada, François-Xavier Guerra ha llamado la "ficción nacional" y la "ficción democrática". El imaginario político del siglo XIX incorporó el término "pueblo" como parte esencial de su vocabulario, lo que convirtió las guerras de independencia, lideradas en México por elites criollas, de revuelta contra el imperio español en lucha del pueblo contra el despotismo. Oponían dos nuevas palabras, pueblo y nación, a lo que a partir de entonces se interpretó como un pasado oscuro caracterizado por el autoritarismo y la tiranía. No obstante, afirma François-Xavier Guerra: "...su drama era que, fuera de ellas, no había ni pueblo ni nación, en el sentido moderno del término".<sup>10</sup> Es decir, la unidad básica de la vida social no era el individuo. En una sociedad formada por estamentos, corporaciones, gremios, comunidades campesinas y autoridades tradicionales, resultaba casi imposible que el espacio público y la representación política se organizaran en función de intereses individuales. Teóricamente, el pueblo lo constituía la sociedad entera. Realmente, lo formaban las elites ilustradas que se autoerigieron en la voz y la conciencia de la imaginada comunidad nacional: "No había más que un pueblo, aquel que formaban los raros individuos que habían interiorizado su condición de ciudadanos".<sup>11</sup>

La gran virtud de Porfirio Díaz consiste en lograr que se acepte esta ficción democrática reconociendo constitucionalmente una política moderna que en los hechos, se alejó cada vez más de la dinámica real de los acontecimientos, hasta que la ficción terminó por ser impugnada. La base del llamado para levantarse en armas que hace Madero apela precisamente a esa "realidad teórica" en la práctica ajena a la mayoría de la población: reivindica la democra-

<sup>9</sup> Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos Imaginarios*. El Colegio de México. México, 1993.

<sup>10</sup> François-Xavier Guerra, *México: Del Antiguo Régimen a la Revolución*. T.II. Fondo de Cultura Económica. México, 1993, pág. 333.

<sup>11</sup> François-Xavier Guerra. *Op. Cit.*, pág. 333.

cia política liberal a través de la exigencia del sufragio efectivo y la no reelección. La historiografía regional reciente ha puesto al descubierto el cúmulo de agravios y demandas locales concretas que había detrás de la movilización popular, una movilización que difícilmente se habría logrado reclamando sólo principios abstractos y generales como la demanda de democracia política. Sin embargo, aún cuando la Constitución de 1917 reconoció que era un motivo fundamental de la insurrección admitió también que no era el único.

La revolución decidió entonces utilizar al Estado como un instrumento de solución práctica de problemas concretos. La estructuración del nuevo orden tenía que resolver el añejo dilema de la legitimidad política y para hacerlo decidió seguir la vía de la legitimidad de gestión, buscando resolver las carencias económicas de las mayorías. Amparados en una legitimidad que no se basaba en proceso electoral alguno —no necesitaban hacerlo pues gozaban de una legitimidad fundante— la política se condensó más que nunca en el Estado, convertido en factor decisivo del cambio social. La política, asunto exclusivo de las elites revolucionarias, arrinconó la democracia electoral y trató en cambio de reforzar su legitimidad mediante la satisfacción de las demandas concretas que habían desencadenado el movimiento: emprendió una reforma agraria de gran envergadura, implementó una estrategia comercial proteccionista y destinó importantes subsidios a los artículos de la canasta básica. También durante este periodo se privilegia una de las dos ficciones sobre la otra: "Lo cierto es que una de las constantes de las elites gobernantes mexicanas ha sido anteponer la construcción y la defensa de la nación al desarrollo de la democracia".<sup>12</sup> La voz del pueblo, ahora enlazada indisolublemente a la voluntad popular-nacional encarnó en el Estado, un Estado donde las elecciones tenían funciones muy diferentes a las del modelo clásico.

<sup>12</sup> Soledad Loaeza, "Nacionalismo y Democracia en México: Tensión entre Dos Ficciones". Rolando Cordera et. al. *Op. Cit.*, pág. 98.

### III. LAS ELECCIONES EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

La revolución de 1910 marcó profundamente la conciencia nacional, llevó al país de la mano a la institucionalización, la modernización económica y el cambio social. El Constituyente de 1917 legó a la república revolucionaria una estructura política que reafirmó el proceso de centralización del poder gestado durante el porfiriato, concentrando constitucionalmente el poder en el presidente bajo el supuesto de que la Carta Magna de 1857 no había permitido gobernar al Jefe del Ejecutivo, la realidad nacional imponía fijar límites al Congreso. Se habían puesto los cimientos constitucionales del presidencialismo. La insurrección derrumbó el sistema político porfirista pero no sería hasta 1929 —con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR)— que se empezaría a gestar un nuevo sistema de partidos. Un ordenamiento partidista *sui generis* que serviría más para introducir orden, permitir la negociación, organizar los intereses sociales y permitir la circulación de las elites posrevolucionarias, que para organizar la representación política. El resultado fue un sistema político fuerte, centralizado y que reactualizó la ficción del pueblo como voluntad general claramente discernible, voluntad que encontró expresión en la tradición política de las mayorías unánimes donde el pueblo se convierte en sinónimo intercambiable de la nación. Al mismo tiempo, se creó también un paradigma de gobernabilidad basado en la actuación ilimitada del Estado justificada por el propósito, casi siempre desmedido, de preservar las conquistas económicas, sociales, campesinas y laborales obtenidas con la revolución, logros que legitimaban políticamente un ejercicio despótico de la autoridad gubernamental.

Como ya vimos al principio de este trabajo, la aceptación general del pensamiento liberal mexicano del siglo XIX del principio de soberanía popular se tradujo en la incorporación a la Constitución de 1857 del sufragio universal masculino. Si del pueblo provenía todo el poder político evidentemente todos los cargos públicos debían ser elegibles. Sin embargo, aunque tanto los regímenes electorales conservadores como liberales mediatizaron la voluntad del pueblo utilizando diversos recursos —por ejemplo sufragio res-

tringido o indirecto—, el problema mayor radicaba en que los liberales pensaban que el espíritu de la ley podía volverse carne, realidad y tradición, en un contexto donde las elecciones no jugaban —ni podían jugar— la función de constituir gobierno mediante el voto ciudadano. No había ciudadanos. Ni siquiera individuos en el sentido moderno del término. La voluntad popular que se manifestaba —el pueblo “real”— está limitada a: “...hacendados, magistrados, funcionarios públicos, profesionistas, comerciantes; nadie más. La elección no era una consulta al pueblo, sino más bien a las mismas clases dominantes; mucho más aún en los casos en que el voto era restringido por razones de fortuna”.<sup>13</sup>

Corolario de lo anterior viene a ser que las elecciones no servían para formar un gobierno. Pero alguna función tenían. En efecto, en el siglo XIX “Las elecciones no eran un mecanismo destinado a la expresión de la voluntad popular, sino a la legitimación de la fuerza militar”.<sup>14</sup> Durante el porfiriato aparecen dos fenómenos nuevos que evidencian la continuidad antes que la ruptura con el periodo previo. Primero, la abrumadora unanimidad de los resultados electorales revela una estructura de poder más concentrada en la que el triunfo del candidato oficial está garantizado, pues todos los puestos de importancia nacional eran escogidos por el propio presidente; la maquinaria porfirista de control político funcionaba de manera tan eficiente que se “producía” la voluntad popular como si fuera cualquier servicio público.<sup>15</sup> Segundo, los candidatos oficiales eran seleccionados a partir de un conocimiento muy preciso de la red de clientelas locales que tenía el dictador; así, la lucha política se daba antes o después de las elecciones —control o impugnación— y no durante el proceso mismo, controlado siempre por los acuerdos y equilibrios de fuerzas e intereses en juego.

Varios son los factores que explican durante el periodo posrevolucionario la función que tenían las elecciones en el conjunto del

<sup>13</sup> Gustavo Ernesto Emmerich, “Las Elecciones en México, 1808-1911: ¿Sufragio Efectivo?, ¿No Reección?”. Pablo González Casanova (coord.), *Las Elecciones en México. Evolución y Perspectivas*. Siglo XXI. México, 1993, pág. 62.

<sup>14</sup> Gustavo Ernesto Emmerich, *Op. Cit.*, pág. 64.

<sup>15</sup> François-Xavier Guerra. *Op. Cit.*, pág. 40.

sistema político. Además del fraude y la manipulación del voto — tradición que no es exclusiva de la revolución sino que se remonta muy atrás en el siglo XIX—, la debilidad de una oposición que no pudo diferenciarse de la elite en el poder —obligada a presentarse como heredera del ideario de la revolución—, la búsqueda obsesiva de la modernización económica por encima de las formas de constitución democrática del poder y la creación de un partido que tenía por misión el reparto ordenado del poder entre los miembros de la familia revolucionaria, cometido que no encajaba bien en el prototipo clásico de un sistema de lucha competitiva por el voto entre las elites, conspiraron en contra de la posibilidad de que las elecciones tuvieran un rol sustantivo en el sistema político posrevolucionario. A esto habría que agregar antes de la creación del PNR la inexistencia de partidos políticos nacionales; la mayoría de las agrupaciones partidistas que surgieron en este periodo eran creaciones personalistas que no lograron trascender la figura del caudillo y expresar intereses sociales de carácter más permanente, que no dependieran de la coyuntura o las circunstancias del momento. No menos importante fue el hecho de que el poderío simbólico de la revolución, ocupó por completo el espectro político dejando poco espacio a las ideologías y corrientes situadas a su izquierda y a su derecha.<sup>16</sup> El conjunto de todos estos factores sentó las bases de la “raquíta vida electoral” del sistema de partidos hegemónico — las elecciones de 1940, 1946 y 1952 así lo demostrarían.

Bien ha dicho don Rafael Segovia al afirmar que las elecciones tienen un papel paradójico en la dinámica del sistema político mexicano. Nadie en su sano juicio se atrevería a negar que las elecciones han sido fundamentales para la vida política nacional en un régimen donde incluso el fraude y la violencia se realizaban con estricto apego a la ley; al mismo tiempo, sería absurdo pensar que las elecciones definían —hasta hace poco— quienes dirigirían el destino de la nación. Se impone aquí la cautela, ya que, “Medir,

<sup>16</sup> Lorenzo Meyer, “La Revolución Mexicana y sus Elecciones Presidenciales, 1911-1940”. Pablo González Casanova (coord.), *Op. Cit.*, págs. 97-99.

pues, la democracia por una sola forma como es el proceso electoral, conduce de manera inevitable a conclusiones erróneas”.<sup>17</sup>

A diferencia del supuesto normativo que postula el modelo republicano donde se asimila la elección a la participación, en México la función primordial de las elecciones era legitimar un poder y un proceso de toma de decisiones autoritario cubriéndolo de un manto democrático.<sup>18</sup> Por ende, antes que significar un acto de participación política o genuina adhesión partidista era un mecanismo de refrendo plebiscitario del derecho a reclamar obediencia a los ciudadanos, corroborando una legitimidad *ex ante* producto del origen revolucionario y la acción modernizadora y redistributiva del Estado. Para la elite en el poder las elecciones cumplían otra función más, servían de mecanismo e instrumento de diagnóstico y auscultación social. Por último, las elecciones servían de canal de expresión de un descontento que no contaba con otros medios de protesta institucional o partidarios.<sup>19</sup>

Los efectos perversos de un régimen en el que las elecciones legitimaban pero no ejercerían control alguno sobre el gobierno, tuvo consecuencias desastrosas para el sistema mismo una vez que se hizo imposible reproducir la lógica del orden político posrevolucionario. Si las elecciones no cumplen la función de influenciar y controlar las acciones del gobierno, entonces todo queda en manos de la responsabilidad del Estado, especialmente del jefe del Poder Ejecutivo. Los abusos no sólo en el ejercicio del poder político sino también y sobre todo en la gestión del gobierno llevaron a la crisis económica y a la erosión de la legitimidad sustantiva de los regímenes de Luís Echeverría y José López Portillo. Se gestaba una doble crisis del sistema político: de legitimidad y de representación.

A tono con las nuevas condiciones, Miguel De la Madrid hurtado dio inicio a su gestión como presidente con la divisa del “rea-

<sup>17</sup> Rafael Segovia, “Elecciones y Electores”. *Lapidaria Política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1996, pág. 243.

<sup>18</sup> Sin abundar en el tema vale la pena señalar en este punto que, no obstante, se trataba de un autoritarismo sui generis, diferente también del modelo autoritario clásico.

<sup>19</sup> Rafael Segovia, *Op. Cit.*, págs. 244-246.

lismo económico". No obstante, el intento de racionalizar la intervención del Estado en la economía mediante la reducción del gasto público tuvo consecuencias políticas desastrosas: "La clase política perdió espacios para su sostenimiento, los recursos que alimentaban el clientelismo político se agotaron y el discurso de la crisis resultó difícil de administrar para el partido. ¿Cómo reconstruir los objetivos de justicia social y nacionalismo en el contexto de la apertura comercial y la dependencia del capital internacional para el financiamiento del desarrollo? ¿Cómo explicar los datos duros del ajuste económico, sin lastimar los intereses y la visión paternalista del Estado mexicano?<sup>20</sup> En un contexto económico y sociopolítico diferente las elecciones no podían legitimar al sistema sólo formalmente. Malestar y descontento empezaron a traducirse en votos contra el régimen.

#### IV. LAS ELECCIONES EN TRANSICIÓN

La doble crisis del sistema político obedecía a numerosas circunstancias, algunas se ubicaban en la larga duración mientras que otras se hallaban enraizadas en la densidad del presente. Entre las primeras cabe mencionar, además de las ya señaladas, la gradual metamorfosis del "pueblo". La revolución había hecho de palabras como pueblo, nación, patria y México términos intercambiables. Entretanto, un "nuevo pueblo" emergía. Luego de décadas de soberanía absoluta sobre el pueblo de un solo partido, se produjo una modificación absoluta de su número y relativa de su composición que presenció: el desplazamiento del campo a las ciudades, la incorporación de la mayoría de la población al mercado nacional, la diversificación interna de la clase obrera y el aumento del tamaño de las clases medias. Al cambio del pueblo siguió la alteración en la composición de las mayorías, otro término predilecto del discurso político dominante. No eran ya las mayorías indígenas de la colonia o las mayorías campesinas de la revolución, tampoco eran las

<sup>20</sup> Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El Partido de la Revolución. Institución y Conflicto (1928-1999)*. Fondo de Cultura Económica. México, 2000, pág. 509.

mayorías populares del pacto corporativo cardenista —obreros, campesinos y asalariados urbanos—, se trataba de las mayorías urbanas de las modernas sociedades de masas.<sup>21</sup>

Al diluirse la identificación entre revolución, nación, pueblo y mayorías se aflojaron los nudos que mantenían ligado al individuo con el Estado. La erosión del corporativismo —que no su eliminación— abrió una etapa de lucha entre dos lógicas diferentes de organización del orden político: por un lado una lógica liberal-democrática que privilegia al individuo en lugar de la corporación o el gremio, por el otro, la vieja lógica nacional-corporativa de carácter colectivo y autoritario.<sup>22</sup> El resultado de estos desencuentros fue el estancamiento de la representación, precisamente por la falta de representatividad de las instituciones políticas tanto oficiales como de oposición y la necesidad de un cambio en la forma en que se había entendido la representación en México.<sup>23</sup>

Esta posibilidad, latente desde los inicios del orden político configurado por la revolución, se manifiesta explícita en la declaración de principios del Partido Nacional Revolucionario (PNR) de enero de 1929, en la que reconoce a sujetos colectivos —obreros y campesinos— como los actores sociales privilegiados, siempre en detrimento del individuo, que aparece en un lugar subordinado. Su transformación posterior en Partido Revolucionario Institucional (PRI) priorizó el interés nacional, pues no hace mención de clase social alguna sino al pueblo en su conjunto. Será hasta la declaración de principios de 1966 que el partido reconocerá como temas centrales al Estado de Derecho, el sufragio y la democracia, al lado de los tópicos tradicionales de los gobiernos revolucionarios: la lucha del pueblo por la justicia social y la defensa de la soberanía nacional.<sup>24</sup> Un largo camino había tenido que recorrerse para llegar al momento en que, "Finalmente, en la plataforma electoral 1994-2000 se reconoce que la legitimidad del partido no es su origen re-

<sup>21</sup> Héctor Aguilar Camín, *Después del Milagro*. Cal y Arena. México, 1996, pág. 243.

<sup>22</sup> Héctor Aguilar Camín, *Subversiones Silenciosas*. Aguilar. México, 1993, pág. 122.

<sup>23</sup> Rafael Segovia, *Ibid.*, pág. 82.

<sup>24</sup> Ilán Bizberg, "Legitimidad y Cultura Política: Una Discusión Teórica y una Revisión del Caso Mexicano". *Revista Mexicana de Sociología*, enero-marzo, 1997, págs. 3-18.

volucionario o el hecho de que representa a las clases populares o a la nación, sino a la legalidad electoral-formal".<sup>25</sup>

A lo largo de este trabajo hemos visto como en sus inicios la legitimidad del régimen revolucionario era histórica, fundante; a la postre, se complementó con una legitimidad basada en la eficacia de la gestión gubernamental propia del modelo de desarrollo estabilizador. A comienzos de la década de los ochenta la sincronización del estallido de la crisis económica con las dificultades cada vez mayores del Estado para satisfacer el cúmulo de demandas de una sociedad en cambio, tornaron aún más adverso el entorno del discurso tradicional que pretendía legitimarse. En este contexto, el ex presidente Carlos Salinas de Gortari llegaría al poder marcado por el cuestionamiento sin precedentes a la ilegitimidad del procedimiento que le había permitido obtener el triunfo en las elecciones de 1988.<sup>26</sup>

Malestar, irritación, pérdida del factor esperanza y políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste recesivas aunque no desencadenaron brotes de violencia, alteraron la lógica y las funciones que habían desempeñado las elecciones hasta ese momento. "La gente no fue al motín, sino a las urnas", escribió gráficamente Héctor Aguilar Camín a mediados de los ochenta.<sup>27</sup> El cambio político, que dio inicio a lo que algunos autores denominaron la insurrección electoral, daría paso a la formación de un sistema de partidos tripartita que culminaría con la necesidad de legitimar la organización de los procesos electorales mismos. Dadas las nuevas circunstancias, las elecciones pasaron a ser el sostén de una legitimidad política en construcción; su condición pública, que las había convertido en un mero acto de gobierno, dio paso a un nuevo criterio en el que su naturaleza pública pasa a constituirse gobierno a través del mandato electoral. En el pasado reciente las elecciones

<sup>25</sup> Ilán Bizberg, *Op. Cit.*, pág. 14.

<sup>26</sup> Noemí Luján Ponce, "Construyendo Confianza: Gobernabilidad y Democracia en una Transición Incierta". *Transición Democrática y Gobernabilidad. México y América Latina*. Julio Labastida Martín del Campo, Antonio Camou y Noemí Luján Ponce (coords.) Plaza y Valdez. México, 2000, págs. 41-84.

<sup>27</sup> Héctor Aguilar Camín, *Op. Cit.*, México 1996, pág. 262.

no habían sido una vía eficaz de acceso al poder para los miembros de la elite, ahora, por primera vez en la historia del México posrevolucionario, se habían convertido en un mecanismo real de disputa del poder entre las elites.

Al mismo tiempo, algunos aspectos de la cultura política nacional estaban modificándose. Diversas encuestas llevadas a cabo en la década de los ochenta, mostraban que la identidad del pueblo estaba en tránsito, moviéndose hacia un repertorio de valores diferente, "moderno" —más individualista, independiente y mejor dispuesto hacia el cambio sociopolítico—, mezclado con el respeto a valores heredados de la tradición histórica como la persistente creencia en la impotencia política del individuo ante la imposición de decisiones autoritarias del Estado.<sup>28</sup> Todavía más importante, el nivel de confianza y aprobación del "pueblo" hacia el Estado e instituciones relacionadas disminuyó dramáticamente; sólo la escuela, la familia y la iglesia gozaban de un reconocimiento positivo.<sup>29</sup> Las semillas de la modernización sembradas por la revolución fructificaron, terminando por ahogar entre sus ramas el sistema de gobierno que las había nutrido, proceso imposible de revertir irónicamente, porque le servía asimismo de soporte. Así, el presente se convirtió en una lucha constante entre el peso de la tradición en contra del impulso modernizador.

Una consecuencia inmediata de la creciente importancia de las elecciones fue el incremento del interés por estudiar los procesos electorales. Es ilustrativo que la mayor parte de los trabajos específicamente dedicados a estudiar variables electorales se hayan realizado de mediados de la década de los ochenta en adelante. Por ejemplo, la literatura que utiliza la hipótesis del voto económico ha crecido de manera importante en los últimos años. A primera vista las razones parecen evidentes. El modelo descansa en el supuesto de que el electorado hace responsable al gobierno o al partido en el poder por la situación que guarda la economía nacional, algo que no es muy difícil de hacer en los regímenes políticos presidencialistas.

<sup>28</sup> Héctor Aguilar Camín, *Ibid.*, págs. 258-260.

<sup>29</sup> Roderic A. Camp, *La Política en México. Siglo XXI*. México, 1995, pág. 76.

tas, especialmente aquellos que son bipartidistas. En México, la idea de responsabilizar al gobierno por la situación económica es quizá todavía más lógica: un solo partido ejerció la función de gobierno por más de seis décadas, monopolizando el poder y la responsabilidad por los aciertos y los errores en la conducción de la economía nacional. Las diversas encuestas levantadas en los últimos veinte años coinciden en señalar que, en su mayoría, los electores responsabilizan al gobierno por la situación económica nacional. Del voto mayoritario concentrador del poder que cumplía funciones plebiscitarias se pasó al voto que demanda "accountability", es decir que responsabilice al gobierno por las consecuencias de sus actos. Mucha agua tuvo que correr bajo los puentes para que la nueva legitimidad fuera política y nada más que política, es decir, una legitimidad formal basada en el derecho y la legalidad electoral.

#### V. CONCLUSIONES

Decíamos al principio de este ensayo que las elecciones son un instrumento y no un fin en sí mismo. La interminable serie de reformas electorales de los últimos años han corroborado que México es un país con vocación reformista. Condición nada insignificante pues fueron reformas electorales —entre otras— las que posibilitaron que el cambio político se produjera de manera ordenada. Sin embargo, el reto más formidable que enfrenta el sistema político mexicano en la actualidad es transitar del paso de las elecciones como nuevo principio de legitimación del poder, a las elecciones como instrumento no sólo de constitución sino de conducción y control del gobierno. No es fácil relativizar el hábito de concebir al Estado como la palanca principal del cambio económico y social. De la confianza casi ciega nos hemos movido a una actitud más liberal: el gobierno es un mal necesario que debemos tolerar. Pero si las elecciones y la representación política hacen posible elegir gobiernos, no debemos olvidar que la autorización para gobernar no es absoluta ni atemporal y los procesos electorales deberían ser una oportunidad para expresar no sólo las pasiones de que está

hecha la política, sino el nivel de compromiso responsable de los políticos con los electores.

### Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia

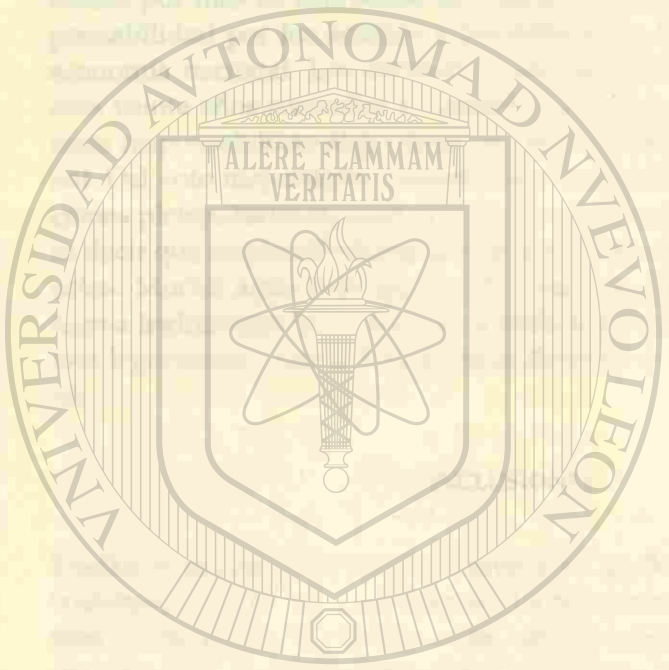
Angel Zavala Medina

JUANIL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS





PAUL FANGEL FRIAS

### Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Breve sinopsis sobre su desempeño y análisis prospectivo de su permanencia

Ángel Zarazúa Martínez

#### I. GENERALIDADES

Las discusiones ahora añejas, sobre la naturaleza jurídica que en el estatuto jurídico mexicano correspondería al Tribunal Electoral, fueron superadas con la reforma constitucional y legal de 1996, pues a partir de entonces se integró al Poder Judicial de la Federación.

En efecto, la Carta Magna establece en su artículo 99 que el Tribunal Electoral, será con excepción en lo dispuesto en la fracción II de su artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Es preciso mencionar que en la reciente década la dimensión y personalidad de este Poder Federal ha cambiado radicalmente, con motivo de la reforma propuesta por el titular del Ejecutivo y que fue una de las piedras angulares para el programa de gobierno 1994-2000, y me refiero a la reforma integral del Poder Judicial de la Federación, cuyos principales apartados fueron la integración de una nueva Suprema Corte de Justicia de la Nación y la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA

Las nuevas facultades otorgadas al máximo Tribunal lo han convertido de manera natural en el fiel de la balanza de los sistemas jurídico y político mexicano.

Como sabemos, en el decimonónico causaba inquietud la discusión sobre si la Suprema Corte debía o no intervenir en cuestiones de naturaleza política, son memorables las discusiones de Don Ignacio L. Vallarta con Don José María Iglesias, respecto de que a toda costa debía apartarse al máximo Tribunal de toda injerencia en materia política.

En la actualidad existe consenso en que la Suprema Corte interviene en resoluciones que tienen que ver con decisiones que afectan al poder público, todo lo cual se traduce en solidez y prestigio para el máximo Tribunal.

En esta tesitura complementan esta gran reforma, las ya citadas de 1996 que tienen que ver específicamente con la materia electoral.

Todo lo anteriormente señalado ha permitido a la sociedad mexicana apreciar que los conflictos y controversias que surgen entre los justiciables y órganos o autoridades del Estado; diferentes niveles de gobierno e instancias de representación; y sobre todo, en la materia que nos interesa: entre los actores políticos de cuestiones electorales, se resuelven acudiendo a las instancias jurisdiccionales, todo lo cual implica una nueva cultura en la vida política del país.

Hasta aquí la referencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en lo sucesivo el análisis se centra en el Tribunal Electoral y específicamente, en sus salas regionales.

Las cuestiones de índole jurídica que tienen que ver con el desempeño de la máxima autoridad en materia electoral han sido sobradamente analizadas por destacados estudiosos de esta rama especializada del Derecho Público. En este artículo si bien se recurre a la mención y análisis de diversos preceptos constitucionales y legales, también se revisan cuestiones de hecho derivadas de la experiencia que hasta ahora han acumulado las salas regionales.

Ya se indicó que a partir de 1996 se creó el Tribunal Electoral con su actual naturaleza jurídica, el propio artículo 99 constitucional estableció que funcionaría con una Sala Superior, así como con

salas regionales y contarían con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

## II. BREVE SINOPSIS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LAS SALAS REGIONALES

Para el proceso electoral federal ordinario de 1997, existió la necesidad de delinear y configurar una nueva integración de las salas regionales. A partir de entonces se integraron con tres magistrados electorales, un Secretario General, un Jefe del Secretariado Técnico, nueve secretarios instructores, nueve secretarios de Estudio y Cuenta, un Delegado Administrativo y el personal de apoyo necesario para el adecuado funcionamiento de las salas.

Se desplegó un gran esfuerzo para reclutar y capacitar personal jurídico, que a la postre resultara especializado en materia electoral. Debe tenerse presente que en este proceso electoral por primera ocasión se aplicaron las nuevas disposiciones constitucionales y legales. Se trató entonces de un proceso inédito.

Algunas salas regionales iniciaron su funcionamiento en instalaciones provisionales, lo que de suyo dificultó que asumieran la normalidad en su actividad; con el paso de los días y en algunos casos meses, se fueron ubicando en inmuebles cuyas características se buscó fueran lo más adecuadas para el fin de calificación de impugnaciones comiciales.

Todo esto se señala para ilustrar el hecho de que la labor de los señores magistrados, el personal jurídico y el administrativo que se integraron para esta importante labor, abarcó desde el diseño de las oficinas, hasta la labor netamente jurisdiccional.

En efecto, hubo necesidad de diseñar Oficialía de Partes, Oficina de actuarios, Secretaría General, cada una de las tres ponencias, las áreas administrativas, de tal manera que contaran con espacios físicos que permitieran realizar su labor de manera práctica y diligente, y en su caso, que toda la documentación que fuera a manejarse tuviera un adecuado resguardo, como es el caso de la que está a cargo del Archivo Judicial.

Con base en los cursos de preparación y propedéuticos diseñados por el Tribunal Electoral, tanto por la Sala Superior como por las gentes de mayor experiencia y las cuales con posterioridad se integraron a las salas regionales (bajo la modalidad de licencias de las plazas que ocupaban en diversas áreas del propio órgano jurisdiccional), se procedió a seleccionar el personal jurídico que se integraría a las ponencias para desempeñar las funciones de Secretario Instructor, Secretario de Estudio y Cuenta o Secretario Auxiliar, actuarios, así como personal jurídico que auxiliaría a la Secretaría General y al Secretariado Técnico; para tal efecto se tomó en consideración a las personas que obtuvieron las más altas calificaciones en dichos cursos, así como a quienes acreditaron cumplir con los requisitos exigidos para cada puesto y la experiencia necesaria para ello.

Una vez integradas las salas y definida su ubicación física, se procedió a implementar toda una serie de medidas que permitieran la constante actualización y permanente capacitación del personal, incluso se procedió a realizar algunos simulacros de trámite, sustanciación y resolución de asuntos en materia electoral, dándoles un tratamiento como si realmente hubieran sido presentados ante el Tribunal, de tal manera que en todo momento los trámites se hicieron en los tiempos señalados por la Ley procesal de la materia.

Todo lo anterior permitió que al finalizar el proceso electoral federal del año de 1997, la participación de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fuera en el sentido siguiente: la Sala Guadalajara atendió un total de 765 asuntos; la Sala Monterrey, 560; la Sala Xalapa, 566; la Sala Distrito Federal, 5228; y la Sala Toluca, 583.

Como podemos apreciar con excepción de la Sala Distrito Federal, el resto de las salas hubo un trabajo más o menos similar o equilibrado, en tanto que aquella tuvo un promedio de una carga laboral diez veces mayor que el resto. Esto fue realizado por la Sala Distrito Federal con una estructura orgánica y administrativa igual a la de las demás salas.

Concluido el proceso Federal de 1997, todos los esfuerzos realizados para la creación de las salas regionales prácticamente se

inutilizaron pues la mayor parte de personal jurídico y administrativo, en quienes se invirtieron diversas porciones del presupuesto asignado al Tribunal Electoral, fue despedido por considerar que la labor para la cual se le había contratado concluyó, y por lo tanto, no se requería más de sus servicios.

Únicamente pudieron mantener su fuente laboral las personas que bajo la modalidad de licencia o comisión, habían prestado apoyo a las salas regionales, por lo tanto, regresaron a ocupar sus plazas en el propio Tribunal Electoral (Sala Superior o áreas administrativas), o a los Juzgados o Tribunales Federales a los que se encontraban adscritos.

Para rescatar algo de la inversión realizada en todo este proyecto, se planteó la posibilidad de crear algunas otras áreas dedicadas a la investigación jurídico-Electoral, así como a la formación de grupos de capacitadores que pudieran realizar esta tarea a nombre del Tribunal Electoral.

A este tipo de propuestas pertenece la Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, que dio cabida a diverso personal jurídico encabezado por un Magistrado.

Posteriormente con la realización del proceso electoral del año 2000, se procedió nuevamente a iniciar trabajos de reclutamiento, selección y capacitación de personal jurídico para afrontar tan importante acontecimiento de la vida política del país. Es preciso señalar que en este proceso se eligió Presidente de la República, integrantes de la Cámara de Senadores, diputados federales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, jefes delegacionales, en algunos casos diputados locales e integrantes de ayuntamientos.

En el ámbito Federal por primera vez coincidió la elección de Presidente de la República y la totalidad del Congreso, pues los 500 diputados y 128 Senadores fueron elegidos en la misma jornada electoral. Esto implicó entonces que con la experiencia adquirida en el proceso electoral anterior, las salas regionales no deberían tener ningún contratiempo para dar buenos resultados a la población y a los actores políticos.

Sin embargo, no obstante que la legislación electoral plantea la posibilidad de reelección para la Presidencia de las salas regionales, para este importante proceso electoral del año 2000, no en todas las salas consideraron conveniente la continuación del titular en la Presidencia y procedieron a designar uno nuevo.

Esto de suyo trajo complicaciones, pues en la mayor parte de los casos se volvió al punto de partida: a través de un diplomado en Derecho Electoral, impartido por los magistrados del propio Tribunal Electoral, y profesores investigadores del Centro de Capacitación Electoral, se iniciaron los trabajos para reclutar y seleccionar personal jurídico.

Con la misma idea se realizó un curso propedéutico y con ello se escogió a los mejores promedios para ser contratados considerando su experiencia, méritos académicos y además que durante los cursos hubieran demostrado contar con los conocimientos en la materia procesal y en la electoral.

Una vez seleccionado el personal se impartieron cursos de capacitación con la participación del Instituto Federal Electoral, así como talleres de análisis y discusión acerca de la estructura, atribuciones y procedimientos de esta autoridad electoral. Reproduciendo la experiencia de 1997, en algunas salas se inició un simulacro relativo a la tramitación y resolución de los juicios competencia de las salas regionales.

En estas tareas se contó con el apoyo entre otras instituciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Centro de Capacitación Judicial Electoral y la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Jurisdiccional, estos dos últimos integrantes del propio Tribunal Electoral; igualmente participó la Dirección del Semanario Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Procuraduría General de La República.

A la par de estas actividades y al igual que en el proceso electoral federal anterior, se llevaron a cabo reuniones nacionales de magistrados regionales y reuniones nacionales de magistrados electorales del Tribunal Electoral.

En el proceso electoral del año 2000, la Sala Guadalajara conoció de 68 asuntos; Monterrey, 322; Xalapa, 81; Distrito Federal, 805; y Toluca, 62; para un total de 1,338 asuntos.

Concluida la labor por parte de las salas regionales se procedió de manera similar al proceso anterior, pues el personal que había sido contratado sólo para este evento, fue separado de su trabajo, precisamente por haber concluido la materia del mismo; en tanto que el que había trabajado bajo licencia o permiso tuvo la necesidad de reincorporarse a su base.

Para tratar de justificar la labor desempeñada por los magistrados regionales se les asignaron tareas de investigación jurídica-electoral, con una diminuta estructura orgánica y administrativa que permitió dar cabida a algunas personas que colaboraron en el proceso electoral del año 2000.

Para el proceso electoral del año 2003, y tomando en consideración que existía una experiencia acumulada de dos procesos anteriores, se determinó por parte de las instancias superiores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reducir al mínimo el total de personas que integrarían las salas regionales, basándose para ello en análisis que permitían vaticinar que el número de asuntos que serían sometidos a consideración de las salas regionales sería radicalmente menor a lo acontecido en años anteriores. En efecto para este proceso, la Sala Guadalajara conoció 33 asuntos; Sala Monterrey, 26; Sala Xalapa, 35; Sala Distrito Federal, 69; y Sala Toluca, 51; para un total de 209 asuntos.

En conclusión, podemos señalar que para cada uno de los procesos electorales mencionados, se ha realizado una fuerte inversión para que la infraestructura y su personal, sean los idóneos para cada proceso. A la fecha no se ha encontrado todavía un mecanismo idóneo que permita a las salas regionales funcionar de manera permanente.

Para la reducción de las plantillas de las salas regionales, se han esgrimido sobre todo razones de índole presupuestal; como todos sabemos en los años recientes efectivamente, por las propias circunstancias del país, el presupuesto solicitado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo no se le ha

concedido en los términos solicitados, sino además en algunas ocasiones, se le ha reducido en forma significativa.

Sin embargo, en mi opinión existe además una razón de carácter jurídico, consistente en que las atribuciones y facultades de las salas regionales del Tribunal Electoral establecidas en la Constitución Política, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; en el Reglamento Interno y en la Jurisprudencia emitida por el propio Tribunal Electoral, así como la establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben ser revisadas, para que en su caso se determine un nuevo ámbito de competencia de las salas regionales, de tal manera que puedan funcionar con el carácter de permanentes.

### III. ANÁLISIS PROSPECTIVO DE SU PERMANENCIA

Como se puede apreciar de la breve referencia que se ha descrito sobre el desempeño de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cada vez que se afronta un proceso electoral federal, se da inicio a un ciclo de reclutamiento y capacitación de personal, como si se tratara de la primera ocasión en que se van a establecer estos órganos regionales.

Ello amerita la erogación de recursos presupuestales que tienen que ver desde infraestructura pasando por selección y actualización del personal elegido para integrar las salas, y que al final de cada proceso electoral tales recursos van a un barril sin fondo pues no existe prácticamente recuperación, sino sólo inversión, pues al ser despedido el mayor número del personal contratado, la inversión realizada no se optimiza.

Sabemos que existen diversas propuestas para la revisión de esta situación, todas buscando de diversas maneras justificar la permanencia de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Algunas se refieren a la revisión de la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, particularmente a la ampliación de dicha protección; en tanto que algunas otras hacen revisiones integrales de las facultades y compe-

tencia de las salas regionales, a fin de modificar íntegramente los medios de impugnación.

La propuesta completa versa sobre la procedencia del recurso de apelación que sería competencia de las salas regionales en periodos interprocesos; el juicio de revisión constitucional electoral, que podría ser revisado en una primera instancia y en el caso de integración de Congresos locales, por las salas regionales.

Y tratándose del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se tiene la asignatura pendiente de revisar todo lo relativo al derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos y aquí también podría existir la posibilidad de asignar competencia a las propias salas regionales.

También podrían funcionar como una primera instancia en el caso de juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales, sobre todo tratándose de órganos y autoridades de carácter local o estatal.

Las razones reales que hasta ahora se han esgrimido para considerar los cierres temporales de las salas regionales en periodos interproceso, se refieren sobre todo a razones de índole administrativa y práctica, y todas ellas concluyen en cuestiones presupuestales. Es decir, la principal razón ha sido en no afectar el rubro de pagos personales, a cambio de sacrificar infraestructura en estos organismos regionales. Pudiera sintetizarse entonces en que es preferible mantener los ingresos de unos cuantos a buscar la permanencia de la estructura total del tribunal electoral.

Esto es perfectamente entendible pues como anteriormente se señaló, lejos de que el presupuesto de este importante órgano jurisdiccional especializado se incremente, ha sido reducido o en su caso, no se ha otorgado en su totalidad el incremento anual solicitado.

No sólo es el caso del Tribunal Electoral, sino es el problema del Poder Judicial Federal en su conjunto, de ahí que la solución a esta circunstancia lo sería el que al igual que sucede en otros países, se asigne por parte de la Cámara de Diputados, un porcentaje fijo del presupuesto federal para las tareas de impartición de Justicia, pues por antonomasia el Poder Judicial no participa activamente en

la vida política del país (sin soslayar que cuenta con facultades constitucionales para dirimir controversias entre actores políticos, pero en estricto sentido no se trata propiamente de un actor político).

En este sentido, para el adecuado cumplimiento de las delicadas tareas que le corresponden conforme al orden jurídico nacional, el Poder Judicial de la Federación debe apartarse de las discusiones anuales del presupuesto federal, y esto sólo se logra si se le asigna de manera permanente un presupuesto fijo, en el cual se prevea la permanencia en su funcionamiento de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Un problema adicional que en el corto plazo enfrentarán las salas regionales y un poco más adelante la Propia Sala Regional es la manera en que actualmente se contempla en la ley la forma de concluir su encargo los magistrados electorales. En efecto, todos terminarán su gestión de manera simultánea, los magistrados de Sala Superior una vez que concluyan los diez años para los que fueron electos, en tanto que los regionales al concluir ocho años de gestión.

Actualmente se cuenta con la experiencia de lo acontecido en el Instituto Federal Electoral, donde se hizo una renovación total de los titulares de los puestos de consejeros, y actualmente ese organismo realiza una labor muy cuesta arriba.

Por otro lado se ha probado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación un mecanismo de retiros escalonados, que permite en todo momento exista gente experimentada que vaya transmitiendo sus conocimientos a quienes se van incorporando.

En este sentido la propuesta concreta es que los magistrados electorales, de Sala Superior y regionales concluyan su encargo de manera similar a cómo actualmente se lleva a cabo en el máximo tribunal, y con el objeto de homologar el desempeño de funciones, es conveniente que si tienen la misma jerarquía que los ministros, los magistrados de Sala Superior se les amplíe el periodo del cargo hasta por quince años.

En el caso de los magistrados de salas regionales, cuyo cargo es homólogo al de magistrados de Circuito, cuando menos en los

requisitos que deben cubrirse para poder desempeñar esta función, debe revisarse su situación a fin de que se alcancen los niveles de seguridad y estabilidad en el empleo, en aras de que el cumplimiento de la delicada tarea que se les asigna, lo lleven a cabo en las condiciones más idóneas que sin duda repercutirán en el contenido y solidez de las resoluciones que emitan.

Todo lo anteriormente señalado va indisolublemente ligado a la revisión de los marcos jurídicos aplicables en la materia.

A pesar de que existen diversas percepciones y formas de plantear el mismo tema, percibo coincidencia por cuanto a la necesidad de que las salas regionales, por su propia naturaleza, deben alcanzar finalmente el carácter de permanentes, lo que sin duda fortalecerá e incrementará la credibilidad y reconocimiento de los cuales hoy goza el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

#### IV. FUENTES CONSULTADAS

Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura A.C.; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; Tribunal Electoral e Instituto Electoral, ambos del Estado de Puebla, *Revista Derecho y Cultura*, Septiembre-Diciembre 2003, "Ética y Democracia", México 2003.

Barra Mexicana, Colegio de Abogados, *Diagnóstico y Propuestas sobre los Sistemas de Impartición de Justicia en México*, t. II, Themis, México, 2004.

Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral, "Análisis del Sistema Electoral Mexicano" Informe de un grupo de expertos, México.

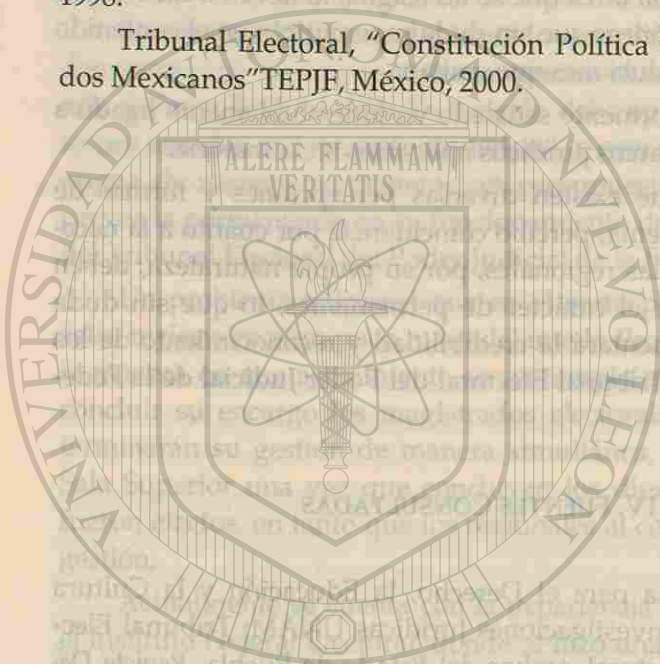
Tribunal Electoral, Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, "Informe de Actividades 2000", TEPJF, México, 2000.

Tribunal Electoral, Coordinación de Relaciones con Organismos Electorales, "Informe de Actividades 1999", TEPJF, México 1999.

Tribunal Electoral, "Informe de Actividades Proceso Electoral 1999-2000, TEPJF, México, 2000.

Tribunal Electoral, "Memoria 1997", Tomo II, TEPJF, México, 1998.

Tribunal Electoral, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" TEPJF, México, 2000.



## Algunas reflexiones en torno a la transición democrática en México

Xitlali Gómez Teran

SUMARIO: 1. Aspectos Conceptuales: Concepto de democracia y de transición democrática. 2. Etapas de la transición democrática. 3. Transición democrática en México. 3.1. La revolución mexicana de 1910. 3.2. Reconocimiento a la participación política femenina: derecho al voto. 3.3. El movimiento estudiantil de 1968. 3.4 Aparición del sistema de partidos políticos. 3.5 Reformas trascendentales en materia electoral. 3.6 Reestructuración constitucional de las controversias constitucionales y creación de las acciones de inconstitucionalidad. 3.7 Los medios de comunicación en la transición democrática. 3.8. Alternancia del poder. Conclusiones

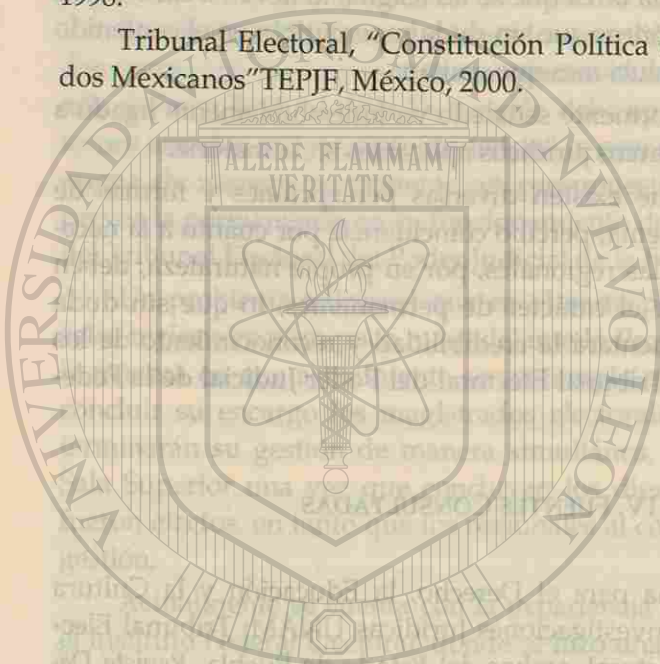
### NOTA PRELIMINAR

La transición democrática en México para nosotros debe ser estudiada desde una perspectiva histórica, esto es, los acontecimientos sociales, jurídicos y políticos que de una manera trascendental forman parte del proceso democrático en nuestro país. De ello resulta la explicación del por qué hemos incluido en este breve estudio diferentes temas y acontecimientos, que a simple apreciación parecieran no tener correlación pero que se concatenan en la historia de la transición democrática de México, que influyen de una

Tribunal Electoral, "Informe de Actividades Proceso Electoral 1999-2000, TEPJF, México, 2000.

Tribunal Electoral, "Memoria 1997", Tomo II, TEPJF, México, 1998.

Tribunal Electoral, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" TEPJF, México, 2000.



## Algunas reflexiones en torno a la transición democrática en México

Xitlali Gómez Teran

SUMARIO: 1. Aspectos Conceptuales: Concepto de democracia y de transición democrática. 2. Etapas de la transición democrática. 3. Transición democrática en México. 3.1. La revolución mexicana de 1910. 3.2. Reconocimiento a la participación política femenina: derecho al voto. 3.3. El movimiento estudiantil de 1968. 3.4 Aparición del sistema de partidos políticos. 3.5 Reformas trascendentales en materia electoral. 3.6 Reestructuración constitucional de las controversias constitucionales y creación de las acciones de inconstitucionalidad. 3.7 Los medios de comunicación en la transición democrática. 3.8. Alternancia del poder. Conclusiones

### NOTA PRELIMINAR

La transición democrática en México para nosotros debe ser estudiada desde una perspectiva histórica, esto es, los acontecimientos sociales, jurídicos y políticos que de una manera trascendental forman parte del proceso democrático en nuestro país. De ello resulta la explicación del por qué hemos incluido en este breve estudio diferentes temas y acontecimientos, que a simple apreciación parecieran no tener correlación pero que se concatenan en la historia de la transición democrática de México, que influyen de una



manera determinante en la situación actual y desde luego en el rumbo que se tomará hacia el futuro.

#### 1. ASPECTOS CONCEPTUALES: CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La definición clásica de democracia, también llamada teoría aristotélica, entiende por democracia el poder o autoridad del pueblo; en otras palabras, el gobierno en que el pueblo ejerce la soberanía.

Advierte Ignacio Burgoa que desde Aristóteles el concepto ha venido transformándose y que hasta la época actual expresa una innegable evolución,<sup>1</sup> luego entonces la concepción de democracia cambia de acuerdo con los pueblos, las ideologías y el curso del tiempo; así ha llegado a entenderse como un sistema de gobierno o como una forma de vida. Habrá quien la defina desde un punto de vista metafórico.<sup>2</sup> Otros como Carl Schmitt la estudian desde una base teórica idealista. Cabe entonces decir que, coincidimos con el citado doctrinario Ignacio Burgoa, en que el concepto de democracia es *polifacético*.<sup>3</sup>

Por consiguiente, me limito a comentar que, independientemente de la disciplina o corriente del pensamiento desde donde sea estudiada, la democracia es, en nuestra opinión, el poder del pueblo, quien se otorga a sí mismo su propio sistema de gobierno y forma de vida, tal poder manifestado en forma expresa en un pacto social, en un conjunto normativo que contiene las reglas básicas de cómo conducir dicho sistema de gobierno y la forma de vida del propio pueblo.

Transición en sentido estricto significa el paso de un estado a otro, estado o fase intermedio, modo de pasar de un razonamiento a otro. Respecto a la transición democrática Jaime Cárdenas Gracia

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª edición, Porrúa, México, 2003, p. 510.

<sup>2</sup> Cfr. SILVA-HERZOG, Jesús, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, tomo IX, p. 11.

<sup>3</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, p. 514.

nos dice que debe entenderse como un proceso de cambio, es decir, para llegar a un sistema democrático deben transitarse una serie de etapas o procedimientos, todos concatenados en un proceso, el cual es el camino que se debe seguir para pasar de un régimen a otro.<sup>4</sup>

Debe destacarse que ese proceso de transición puede, en muchos casos, ser o no difícil, en el sentido que no sólo se modifica la forma de gobierno sino la manera de vida de los ciudadanos del Estado en donde se efectuó tal cambio. Al respecto Sánchez Susarrey nos dice: "Toda transición hacia la democracia es incierta, pero además confusa. Incierta, porque nadie puede garantizar el éxito del proceso: se sabe cómo y por qué se inicia, no cómo terminará. Confusa, porque no todos los actores involucrados tienen la misma interpretación de los acontecimientos [...]"<sup>5</sup>

Estamos de acuerdo con la observación de este autor, en el sentido de que los ciudadanos se preguntan qué hacer con el nuevo sistema, cómo se conducirán y cómo será conducido el gobierno. Existe, en otras palabras, un estado de incertidumbre como resultado.

Pero, ¿bajo qué formas o condiciones se hace posible que surja la democracia?, ¿qué aspectos influyen de manera detonante en el cambio?. La respuesta puede variar, debido a que no existe una homogeneidad en cuanto a las circunstancias que llevan a los pueblos a cambiar su forma de vida. Así también Rustow, se hace preguntas similares a estas y al tratar de dar respuesta a las mismas concluye que la democracia es básicamente una cuestión de procedimientos más que de contenidos,<sup>6</sup> a lo que podemos agregar: son procedimientos porque para llegar al régimen democrático se hace necesario el transitar por ese proceso al que nos hemos referido.

<sup>4</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 19.

<sup>5</sup> SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, "México: La Transición Democrática aquí y ahora", *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel A. Porrúa, 1991, p. 155.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p.22.

Coincidimos con Gerardo Puertas Gómez<sup>7</sup> en decir que la concepción más acertada respecto de los procesos de transición es la de C. Schmitter y Guillermo O'Donnell, para estos autores la transición es el paso de ciertos regímenes autoritarios hacia algo diverso, el intervalo entre un régimen político y otro... Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia, el retorno a algún tipo de régimen autoritario o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas...<sup>8</sup>

## 2. ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Primero deben enunciarse las bases esenciales para iniciar un proceso de transición a la democracia que, de acuerdo con Schmitter son: la lucha interna del grupo gobernante; la decisión de apertura; el propósito de renegociación; el resurgimiento de la sociedad civil; y el fomento a los partidos y las elecciones libres.<sup>9</sup>

Las fases de la transición, como señalan Jaime Cárdenas y Puertas Gómez son la liberalización y la democratización. Para Schmitter es menester distinguir entre liberalización y democratización. La primera, de acuerdo con este autor, consiste en el proceso de hacer efectivos ciertos derechos que protegen lo mismo a individuos que a grupos sociales, de actos arbitrarios o ilegales cometidos por el Estado o por terceros; es decir, pleno ejercicio de las garantías individuales. En la democratización, en cambio, el principio guía es el de ciudadanía; este lleva consigo, tanto el derecho a ser tratado por los demás como igual con referencia a las decisiones colectivas. La liberalización debe ir siempre acompañada de la democratización, para que pueda, en todo caso, lograrse ese cambio de régimen.

<sup>7</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *México: Sistema Político y Transición a la Democracia*, México, Facultad Libre de Derecho, 1990, p. 85.

<sup>8</sup> O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988, p. 19.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 95.

Puertas Gómez nos dice que la liberalización y la democratización son vistas como procesos paralelos "tanto la primera como la segunda dependen una de la otra."<sup>10</sup> Por su parte Cárdenas Gracia, al tratar de establecer una distinción entre liberalización y democratización, nos dice que a la liberalización debemos entenderla como "la extensión de las libertades civiles dentro del régimen autoritario, es la fase de apertura y tolerancia; en ella, el régimen no democrático concede ciertos derechos tanto individuales como colectivos[...]"<sup>11</sup> Las características fundamentales que integran el proceso de liberalización son:

- Reconocimiento de derechos, como el de asociación, libertad de prensa, derecho a la información.
- Reconocimientos a los partidos políticos, extensión de los derechos de la oposición.

Continúa explicando Cárdenas Gracia que el reconocimiento de los triunfos electorales de la oposición son parte de la etapa de democratización.<sup>12</sup> En general, son cinco los pasos fundamentales, en consideración con lo que expone Puertas Gómez:

1. Conflicto entre la línea dura y los elementos reformistas de la clase gobernante.
2. Decisión de apertura del grupo en el poder.
3. Negociación y renegociación de pactos sociales.
4. Resurgimiento de la sociedad civil: encabezada inicialmente por intelectuales, universidades, asociaciones profesionales, revistas y periódicos; después por grupos económicamente poderosos, insatisfechos con el régimen y, finalmente, por sectores populares.
5. Convocatoria a elecciones libres y fomento de partidos: prevaleciendo un espíritu de "consenso contingente" y de transición con el régimen.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *op. cit.*, pp. 85 y 86.

<sup>11</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 31.

<sup>12</sup> *Ídem*.

<sup>13</sup> PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 86.

Varios autores ya han analizado lo que significa la consolidación del régimen democrático. Señala Cárdenas Gracia que existe una diferencia evidente entre la transición a la democracia y la transición a una democracia consolidada, de una transición a un gobierno democrático y una transición a un régimen democrático.<sup>14</sup> Nosotros podemos afirmar que toda consolidación, entre otras cuestiones, requiere principalmente de una concertación de acuerdos entre los actores políticos de un Estado. Si analizamos el asunto desde la perspectiva de lo que sucede en México, nos encontramos en la etapa de la búsqueda de esa concertación, los actores políticos entre otras cosas, deben lograr acuerdos que determinen el rumbo de nuestro país.

### 3. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

#### 3.1. LA REVOLUCIÓN MEXICANA DE 1910

La revolución de 1910 representa un papel sumamente importante en la transición democrática mexicana. Ésta se caracterizó por sus postulados de justicia social, aunado a ello encontramos los ideales antirreeleccionistas. Por lo tanto no es posible hablar de la existencia de un solo dirigente que condujera y aglutinara todas las fuerzas sociales del país. Digo esto porque cada una de esas fuerzas tenía sus propios ideales por los cuales se habían levantado en contra de la dictadura; por un lado el grupo o movimiento agrario encabezado en el sur por Emiliano Zapata, quien promovió y luchó por la reforma agraria; el movimiento obrero por los hermanos Flores Magón; Francisco Villa en el norte, que en su momento secundó a Madero; además de los constitucionalistas dirigidos por Carranza; entre otros.

En fin, fueron varias las razones por las que cada grupo tomó las armas, habían muchos líderes y también muchas causas, por ello no se puede hablar de un solo movimiento, ya que independientemente de que los dirigentes firmaran acuerdos y logaran uniones, éstas eran efímeras ya que luego llegaban a contradecirse, a traicionarse unos a otros, y tales acuerdos se frustraron, como

<sup>14</sup> CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *op. cit.*, p. 27.

ejemplos tenemos: Francisco I. Madero no cumple lo acordado en el Plan de San Luis de 5 de octubre de 1910 y en consecuencia Emiliano Zapata firma el Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911, donde desconoce a Madero; Villa colaboró con Carranza contra Huerta y después mantuvo la rebeldía contra este último hasta 1920.

Sin embargo, qué era lo que hacía coincidir a ese cúmulo de ideales, en qué encontraban el acuerdo esos grupos tan diferentes en pensamiento, la respuesta es evidente: todos luchaban por un cambio social, un cambio real, la transformación hacia una nueva forma y posibilidades de vida en nuestro país, el cambio de un régimen dictatorial a uno democrático. Cómo se lograría tal modificación sino mediante el derrocamiento del poder de Porfirio Díaz y el nacimiento de un nuevo orden constitucional, fundamentalmente.

Sería peyorativo y equívoco decir que todo estuvo mal durante los treinta años en que duró en el poder Díaz, pues debemos recordar que hubo una mejora en la economía mexicana, había exportación, el país contaba con un excelente nivel de productividad y se puede decir que gozaba de un desarrollo a nivel de cualquier otra nación. Fueron varios los errores del régimen, entre ellos la perpetuación en el poder y la concentración de la riqueza en pocos sectores, es decir, si bien había ingresos no hubo distribución equitativa, ya que el sistema se caracterizó por su manejo inicuo y ambivalente, por un lado habían pocas familias de la sociedad mexicana que vivían en la opulencia y por otro la mayoría de la sociedad se encontraba en la miseria. Amén de lo anterior pensamos que el factor principal y detonante que originó la rebelión en contra del régimen porfirista se basó en las violaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que Madero evidenció en su momento.<sup>15</sup>

Emilio O. Rabasa hace un resumen de las causas del conflicto, las que clasifica de la siguiente manera:

<sup>15</sup> Cfr. MADERO, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, ediciones del gobierno de Coahuila, 1958.

El *caciquismo*, o sea, "la presión despótica ejercida por las autoridades locales en perjuicio de las clases proletarias..."

El *peonismo*, es decir, "la esclavitud de hecho o servidumbre feudal en que se encuentra el peón jornalero..."

El *fabriquismo*, esto es, "la servidumbre personal y económica a que se haya sometido de hecho el obrero fabril..."

El *hacendismo*, o sea, "la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña..." que produce "la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande".

El *cientificismo*, es decir, "el acaparamiento comercial y financiero y la competencia ventajosa que ejercen los grandes negocios sobre los pequeños..."

El *extranjerismo*, esto es, "el predominio y la competencia ventajosa que ejercen en todo género de actividades los extranjeros sobre los nacionales..."<sup>16</sup>

Concretamente podríamos hablar de todas estas causas como consecuencia de un solo motivo: el autoritarismo como sistema predominante en México por treinta años, sin posibilidad de apertura a la democracia. Por lo que atañe al éxito del movimiento revolucionario, puede decirse que si bien hubo logros importantes, *verbi gratia*, el derrocamiento del poder porfirista y la Constitución de 1917, también varios historiadores coinciden en que la revolución mexicana fue una "revolución interrumpida", pues los principales líderes mueren y esto ocasionó una desorganización entre los integrantes de cada grupo revolucionario, así como la lucha interna

<sup>16</sup> Cfr. RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, UNAM, 2002, pp. 81 y 82.

por ocupar el mando de las fuerzas, lo cual trajo consigo que algunos ideales que motivaron la rebelión se vieran en cierta medida inacabados, sin embargo, se propició el nacimiento de las instituciones políticas.

Posterior al movimiento revolucionario de 1910, encontramos el triunfo del grupo constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza, el cual ve reflejado su éxito primero en el Congreso Constituyente de Querétaro en 1916 y después en la Constitución de 1917. Emilio O. Rabasa advierte que tanto Madero como el propio Carranza no previeron que se lograría "el mejor fruto de la Revolución: la Constitución de 1917".<sup>17</sup> Merced de que indudablemente era una cuestión inminente, para poder llevar a cabo verdaderos cambios en el país se necesitaba comenzar por la ley fundamental.<sup>18</sup> La revolución mexicana constituye la fase de ruptura del régimen dictatorial en la búsqueda de un régimen democrático, de ahí su importancia en la transición democrática de México.

### 3.2. RECONOCIMIENTO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA FEMENINA: DERECHO AL VOTO

Como es sabido el primer antecedente en México sobre el reconocimiento del derecho al voto de la mujer lo encontramos en Yucatán, este estado de la República fue el primero donde se dio tal acontecimiento tan relevante para la historia política y social de nuestro país, lo cual representa una etapa significativa en el devenir de la transición democrática. El decreto fue promulgado por el gobernador de ese tiempo Felipe Carrillo Puerto en el año 1922. Elvira Carrillo Puerto, Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cícero, fueron las tres primeras diputadas locales de la historia de México.

El voto de la mujer fue reconocido posteriormente en la legislación de San Luis Potosí en 1923, y en Chiapas en 1925. A nivel

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> Sobre las contradicciones de los constituyentes de 1916, entorno a considerar a la Constitución de 1917 como una reforma a la de 1857 o como una nueva constitución, véase el análisis realizado por Emilio O. Rabasa, *op. cit.*, pp. 78-80.

nacional, el 17 de febrero de 1947 se reformó la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal para que las mujeres pudieran participar en elecciones municipales en igualdad de condición que los varones. Pero fue hasta el 2 de diciembre de 1952, en que se presenta la iniciativa de reforma a la Constitución Política Federal por el Ejecutivo, siendo presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines<sup>19</sup> y con fecha 17 de octubre de 1953 se reforma el artículo 34 constitucional, reconociéndose a las mujeres mexicanas su derecho al voto.<sup>20</sup>

Era importante que el gobierno reconociera este derecho, ya que se tornaba cada día más evidente la necesidad de hacerlo debido a las exigencias de varios grupos femeninos organizados, además de la influencia internacional, que cada día cobraba mayor auge en el país, sobre el reclamo de igualdad, liberación y participación de la mujer en los asuntos relevantes.

Esta etapa de reconocimiento a los derechos femeninos para votar y, por ende, ser votado, con lo cual se fija verdaderamente un plano de igualdad legal entre hombres y mujeres, viene a constituir un gran avance en la transición hacia la democracia, ya que con ello se comienza a dar participación a sectores que hasta aquel entonces parecían excluidos de la vida política.

### 3.3. EL MOVIMIENTO ESTUDIANTIL DE 1968

El periodo presidencial de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) mantuvo en el ámbito económico una aparente estabilidad, sin embargo, no es posible decir esto respecto de la vida política y social

<sup>19</sup> A decir del periodo de Ruiz Cortines, vemos que se presentaron grandes avances en materia política, como es el caso del voto femenino, por lo que se ha llegado a considerar por algunos autores como "un periodo clave en la historia de México —donde— las instituciones políticas emanadas de la revolución de 1910 se consolidan" (Cfr. Presidencia de la República, *Los Presidentes de México. Discursos Políticos 1910-1988*, México, El Colegio de México, 1988, tomo III, p. 327).

<sup>20</sup> Debe recordarse que durante su mandato presidencial el general Lázaro Cárdenas del Río, presentó una iniciativa de reforma a dicho precepto, la cual fue recibida con resistencia por parte de los diputados, y la propuesta finalmente no prosperó.

de México. La influencia de los cambios a nivel internacional<sup>21</sup> comenzaba a motivar ideologías; ya no era posible continuar viviendo en las mismas condiciones sociales, se hacía necesario trascender.

El motivo central de las protestas en contra del sistema de aquel entonces, era un reclamo que exigía el reconocimiento y cumplimiento de ciertos derechos básicos y primarios, incluso algunos autores señalan que ni la protesta masiva ni sus dirigentes hablaron jamás de sistema de partidos, de competencia electoral, de equilibrio de poderes ni elecciones transparentes.<sup>22</sup> Sin embargo, consideramos que este movimiento aparece en nuestra historia como una parte fundamental de la liberalización de la transición democrática en nuestro país. Podemos decir que el mismo impactó y conmovió no sólo por el terrible suceso de la tarde del 2 de octubre, sino también por las consecuencias a largo plazo.

Es importante destacar que hubo otros movimientos estudiantiles anteriores al de 1968, por ejemplo, en el estado de Guerrero la lucha por la autonomía universitaria se suscitó en 1962, uniéndose a éste la sociedad en general e incluso trajo como consecuencia la desaparición de poderes y el derrocamiento de Caballero Aburto, su entonces gobernador. Durante 1966 en Durango, estudiantes y pueblo se movilizaron para reclamar el derecho a recuperar los beneficios de sus recursos naturales. La pregunta iría en el sentido de por qué este tipo de protestas, con un carácter inicialmente estudiantil, tuvieron tanta relevancia e hicieron eco en la conciencia ciudadana, qué es lo que preveían. Tal vez ya anunciaban las grandes necesidades de cambio en la vida política, jurídica, económica y, en términos generales, social de México.

### 3.4 APARICIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

<sup>21</sup> Cfr. ELÓRQUIZ, Silvino, *Anuario de los Hechos. Memoria personal de 1968*, Barcelona, Difusora Internacional, S.A., 1988.

<sup>22</sup> Cfr. WOLDENBERG, José y otros, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000, pp. 16 y 17.

Se ha sostenido que, independientemente de los avances legislativos y políticos de otros años, fue en 1977 cuando ocurrió un suceso importante: la creación de un verdadero sistema de partidos.

José Woldenberg señala que entre la sociedad y el Estado no existían los suficientes ni adecuados vasos de comunicación, los instrumentos centrales que estaban haciendo falta eran los partidos de oposición.<sup>23</sup> Eran necesarias dos cuestiones para que la transición a la democracia en México fluyera o por lo menos continuara su curso: partidos políticos y competencia. Esto, porque pueden existir tales partidos o agrupaciones políticas en un país, pero si no se da una competitividad entre ellos, donde se pueda ofrecer a la ciudadanía opciones diversas y cultura política, entre otras cosas, simplemente no tiene sentido su constitución o creación. En 1977 se construye un sistema abierto de partidos nacionales, con organizaciones competitivas. Este acontecimiento facilitó el cambio que se necesitaba en México; porque independientemente de que el sistema de partidos se encontraba sustentado en la Carta Magna era en la realidad donde necesitaban ponerse en práctica tales principios.

Se llegó a un verdadero Estado de partidos, como le llaman algunos a lo que conocemos como sistema de partidos. El pluralismo no sólo significa la creación y fortalecimiento de los partidos políticos, sino que su objeto va más allá: se pretende que exista una apertura electoral, una variedad de opiniones que haga posible la participación ciudadana y con ello se evite la imposición de ideas, ya que los fines constitucionales de los partidos, entre otros, son promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional.

Para 1977 las circunstancias obligaban a promover y llevar a cabo un cambio urgente, se precisaba la modificación de las instituciones y órganos del Estado, se tenían que dar las condiciones políticas posibles, el gobierno al percatarse de que el país atravesaba por una fuerte crisis política, decidió, con toda lógica, proporcionar

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 8.

las condiciones que favorecieran la participación de las fuerzas políticas y sociales.

Fue en la ciudad de Chilpancingo, estado de Guerrero, donde Jesús Reyes Heróles, secretario de gobernación de aquel entonces, pronunció un discurso que era más bien la respuesta del gobierno al problema de representación nacional. Con posterioridad a dicho discurso, el presidente López Portillo confirma la postura del gobierno manifestada por éste. En seguida se convoca a una serie de audiencias públicas, y se invita a las organizaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanía en general a presentar propuestas respecto a la Reforma Política, y el 21 de abril de 1977 comenzaron los trabajos, que concluyeron en el surgimiento de una verdadera oposición garantizada, como se ha llamado a esta apertura de partidos políticos.<sup>24</sup>

### 3.5 REFORMAS TRASCENDENTES EN MATERIA ELECTORAL

En los años ochenta la materia electoral retomó un lugar dentro de los principales asuntos en México: los procedimientos, instrumentos y las instituciones electorales necesitaban ser reformados. Se llegó en algún momento a perder la credibilidad en los órganos electorales, lo que obligó a que se promovieran una serie de reformas respecto de la materia.

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) constituye el mayor avance de la reforma electoral de 1989 y 1990. Al crearse este instituto con autonomía, que era lo que principalmente se buscaba, se logra una sólida base de confianza en torno a los procesos electorales, se crea una institución que sería a partir de entonces y hasta nuestros días, la autoridad responsable de organizar los procesos electorales federales en el país.

En el periodo comprendido de 1994 a 1996 también se produjeron una serie de reformas, entre las que encontramos la de materia electoral; se trata de una trascendente y muy importante modificación que hasta entonces no se había efectuado sobre esta mate-

<sup>24</sup> *Ídem.*

ria, se articula en el proceso evolutivo de las instituciones electorales, rediseñando las estructuras de las mismas con una voluntad de democratización del sistema electoral y de la vida misma de la Nación.

El 22 de agosto de 1996 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las diversas modificaciones, las cuales implicaron reformas a los siguientes artículos de la Constitución Federal: 35, frac. III; 36, frac. III; 41, del segundo párrafo en adelante; 54, frac. II, en adelante; 56; 60, párrafo segundo y tercero; 74, frac. I; 94, párrafos primero, cuarto y octavo; 99; 101, párrafos primero y segundo; 105, frac. II; 108, párrafo primero; 110, párrafo primero; 111, párrafo primero; 166, frac. II, párrafo tercero y el artículo 122. Adiciones, artículo 98, párrafo tercero y cuarto; 105, frac. II, un inciso f) y frac. III, párrafos cuarto y quinto; 116, frac. IV, por lo que se recorren en su orden las fracciones cuarta, quinta y sexta vigentes, quedando como V, VI y VII. Derogaciones, artículo 73, frac. VI; artículo tercero transitorio del Decreto de fecha 2 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 del mismo mes y año, por el que se reformaron los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100.<sup>25</sup>

Sería prolijo abundar en cada uno de los aspectos sobre los que versaron las reformas, en tal caso sólo nos limitaremos a enunciarlas de manera concreta. Pues bien, tales reformas versaron fundamentalmente en los siguientes puntos:

- 1) El Instituto Federal Electoral (IFE) sufrió cambios en su estructura. Encontramos la expedición de una nueva Ley de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral;
- 2) Reformas en materia de Partidos Políticos;
- 3) La reforma al artículo 116 constitucional (se establecen principios generales del proceso electoral);

<sup>25</sup> Véase la obra *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, LVI Legislatura-Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, vol. I, tomo XIII, pp. 767-916.

- 4) El Tribunal Federal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación, estableciéndose dentro de su competencia, el conocimiento del juicio de revisión constitucional electoral, con el objeto de combatir las inconstitucionalidades de los actos concretos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas; que junto con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, constituyen garantías constitucionales en materia electoral de competencia de ese órgano jurisdiccional<sup>26</sup>.

### 3.6 REESTRUCTURACIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y CREACIÓN DE LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

Una de las características más notorias de la fase de liberalización, como ya lo hemos visto, es la apertura y tolerancia, cuando el régimen democrático concede ciertos derechos se presenta una especie de accesibilidad por parte del mismo y se reconocen así como se otorgan prerrogativas, que tienen como principal objetivo la legitimidad del régimen y la búsqueda de nuevas formas de solución a los problemas jurídico-políticos. Así encontramos a la reforma constitucional de 1994, iniciada por el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, quien emprendió lo que se denominó "nuevo federalismo", incluso en foros nacionales reconoció las consecuencias nocivas del centralismo, como fundamento del autoritarismo y obstaculizador de la democracia y la participación ciudadana<sup>27</sup>.

Dentro de las reformas promovidas por el presidente Zedillo, encontramos la de 31 de diciembre de 1994 al artículo 105 constitucional, y que trajo como consecuencia la expedición de su ley reglamentaria en 1995. Con lo cual el juicio de amparo deja de tener

<sup>26</sup> Sobre este aspecto de las reformas, véase la obra FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, 1ª edición, México, FUNDAp, 2002, pp. 101 y 102.

<sup>27</sup> Cfr. GUZMÁN RODRÍGUEZ, José, *El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1995, p. 38.

el monopolio de la defensa de la Constitución y pasamos a lo que actualmente conocemos como un verdadero sistema de control constitucional mexicano.

Brage Camazano indica como puntos fundamentales de la reforma judicial, los siguientes:

- 1) Se dota a la Suprema Corte de Justicia de una nueva estructura y composición, pasa a quedar integrada por once ministros, lo que supone un retorno al número que preveía originalmente la Constitución de 1917;
- 2) Las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales;
- 3) La solución de conflictos laborales en el Poder Judicial de la Federación;
- 4) El Ministerio Público se ve afectado por la reforma judicial;
- 5) Los poderes judiciales de los Estados y del Distrito Federal;<sup>28</sup>

Ferrer MacGregor señala que con esta reforma se consolida un sistema integral de instrumentos procesales para la tutela de la constitución, entre los que enuncia:

- a) Se introduce la acción abstracta de inconstitucionalidad de las leyes;
- b) Se amplían los supuestos de las controversias constitucionales (conflicto de atribuciones y de competencias entre órganos del Estado), otorgando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad exclusiva para conocer de estos procesos jurisdiccionales y la posibilidad de de-

<sup>28</sup> BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2000, pp. 17-22.

clarar la inconstitucionalidad de las leyes con efectos generales para el futuro.<sup>29</sup>

El artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustenta actualmente la facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el conocimiento y resolución de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, se susciten entre los órganos constitucionales o los distintos niveles de gobierno comprendidos en este artículo.

La gran mayoría de los estudiosos en la materia coinciden en que las controversias constitucionales antes de la reforma de 1994, independientemente de encontrarse previstas en la Constitución Federal desde 1917, no siempre eran resueltas por la vía legal indicada, por el contrario muchos de estos asuntos se resolvían políticamente, como resultado de la situación que imperaba en aquellos tiempos.<sup>30</sup> Se ha llegado a señalar que el único instrumento de control constitucional efectivo en la práctica fue el juicio de amparo, y que desde 1917 hasta la predicha reforma del año de 1994, es decir, durante 77 años de vigencia de este instrumento, se presentaron cerca de 50 casos (en la mayoría no se estudió el fondo).<sup>31</sup>

Otra facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es conocer, y en su caso resolver, acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos procedimientos actualmente se encuentran regulados en la fracción II del artículo 105 constitucional, es decir, hasta antes de la reforma del 31 de diciembre de 1994 no se contemplaba en la Ley Fundamental este sistema de

<sup>29</sup> Cfr. FERRER MACGREGOR, Eduardo, *op. cit.*, pp. 87 a 99.

<sup>30</sup> Véanse los respectivos trabajos de BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2000; FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, México, FUNDAp, 2002; FIX-FIERRO, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", *La Reforma Constitucional de México y Argentina*, núm. 19, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/IIJ-UNAM.

<sup>31</sup> FERRER MACGREGOR, Eduardo, *op. cit.*, pp. 99 y 100.



control constitucional, el cual tiene precedente en el siglo XIX y encuentra semejanza con acciones de esta naturaleza en algunos sistemas europeos (por ejemplo, el recurso de inconstitucionalidad de España).

Nosotros podemos afirmar que estos medios de control constitucional (tanto la creación de las acciones de inconstitucionalidad como la reestructuración de las controversias constitucionales) vinieron a fortalecer al Poder Judicial de la Federación, específicamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como garante de la supremacía constitucional, y es posible afirmar que en la actualidad este poder federal ha ganado la credibilidad, respeto y confianza de la sociedad, sobre todo al resolver en última instancia los conflictos de carácter político que no fueron resueltos en un principio mediante el diálogo y acuerdos de los principales actores políticos en México.

### 3.7 LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La existencia de una prensa libre y autónoma representa un aspecto importante en los sistemas democráticos, por ello no podíamos omitir este tema.

Dentro del catálogo de garantías individuales sustentadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos a las garantías específicas de libertad, objetivamente a las de *libre expresión de las ideas y libertad de imprenta*, establecidas en los artículos 6º y 7º respectivamente.

Ignacio Burgoa señala un aspecto trascendental de estos derechos, al decir: "La libertad de imprenta o de prensa, en los sistemas democráticos [...] configura uno de sus postulados esenciales, constituyendo una *conditio sine qua non* de su operatividad efectiva y real. El buen funcionamiento público la aplaude y preserva; en cambio, el mal gobernante la teme y, por esta causa la arremete. En las dictaduras, de izquierda o derecha, se la elimina, sustituyéndola por un periodismo servil dirigido por el autócrata y sus corifeos."<sup>32</sup>

<sup>32</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.*, pp. 358 y 359.

Al respecto Miguel Carbonell señala que "en todos los Estados Constitucionales los medios masivos son actores sociales importantes, pues la democracia se constituye contando con ellos[...]"<sup>33</sup>

En otras épocas era más difícil ejercer libremente estas dos garantías, debido a los cambios sociales que se fueron suscitando durante el siglo XX podemos decir que ahora contamos con una heterogeneidad entre los actores políticos nacionales, lo que propicia una mayor libertad a los medios de comunicación. Los medios de comunicación (radio, prensa, televisión, Internet) son importantes en la transición democrática, pues mediante ellos se facilita la información y transparencia de los acontecimientos más relevantes, se presenta a la luz pública la realidad en los asuntos importantes para el país, y sobre todo constituyen un medio significativo para el ejercicio de la libertad de expresión de ideas. Indiscutiblemente los medios de comunicación deben continuar la función de informar y con ello contribuir en la vida democrática de nuestro país.

### 3.8. ALTERNANCIA DEL PODER

Se ha insistido en que las elecciones en sí mismas, es decir, el acto de votar, no tienen en realidad mucha importancia para la vida democrática de un país. Que lo fundamental es la existencia de otras instituciones y prácticas democráticas, como la separación de poderes, la existencia de una prensa libre y autónoma, el cumplimiento de un Estado de Derecho, etc. En realidad estas consideraciones, tanto como la existencia misma de elecciones libres y equitativas, constituyen los medios más adecuados para cumplir los fines de una democracia política. Para los clásicos de la doctrina democrática, como Maquiavelo y Locke, el fin último de la democracia política es prevenir, dentro de lo posible, el abuso de poder por parte de los gobernantes frente al resto de la ciudadanía. Las elecciones hacen posible sustituir pacíficamente a un partido o candidato que por algún motivo haya caído de la gracia de sus electores.

<sup>33</sup> CARBONELL, Miguel, "Olvidemos la vieja Constitución", *El Mundo del Abogado*, num. 59, México, Edit. Revista del Abogado, S. A. De C. V., marzo de 2004, p. 44.

La alternancia del poder en todo proceso de democratización constituye una fase de gran importancia, sin llegar a definirse como un verdadero cambio de un régimen no democrático a otro democrático. En el caso de México, luego de 71 años de gobierno hegemónico priísta, el dos de julio del año 2000 surge la alternancia del poder presidencial a nivel federal, aunque ya con algunos precedentes a nivel local como el caso de Baja California, cuando en las elecciones de 1989 por vez primera un partido de oposición obtuvo una gubernatura.

¿Cuáles fueron las causas que propiciaron dicha alternancia?, ¿qué influyó para que la ciudadanía la buscara?, ¿por qué del triunfo de la oposición? Se han emitido un sin fin de consideraciones y respuestas al respecto, en nuestra opinión creemos que propiciaron la alternancia fundamentalmente dos factores: primero, el pueblo estaba inconforme, se buscaba un cambio, eran varios los acontecimientos que lo exigían; y en segundo término, los órganos e instituciones electorales ya contaban con autonomía plena, creció enormemente la confianza en ellos.

Como resultado de la alternancia contamos con un Congreso de la Unión compuesto de manera heterogénea, es decir, no existe un partido que ocupe la totalidad de escaños dentro de las Cámaras, sino que hay una composición plural, es decir, dividida entre los diversos partidos políticos. Lo que genera también una diversidad de pensamientos, que de encausarse adecuadamente, en gran medida pueden llegar a beneficiar a la ciudadanía.

#### COMENTARIO FINAL

Todos los acontecimientos que hemos expuesto han sido determinantes en el devenir de la democracia en México y resultan fundamentales para comprender la situación que prevalece en la actualidad, para también saber hacia dónde vamos o cuál será el rumbo que tomará la nación. Actualmente nos encontramos en una etapa de democratización, esto es, contamos con el establecimiento de una legislación electoral imparcial, existe una búsqueda de mecanismos constitucionales entre los actores políticos que se alejen de los juegos de suma cero, en donde ya no se encuentra en el po-

der el mismo partido sino que el poder está representado por diferentes ideologías.

El Congreso de la Unión tiene una composición heterogénea, el partido político del presidente de la República no cuenta con la mayoría de escaños en ambas Cámaras; el Poder Judicial de la Federación tiene mayores atribuciones e independencia, además ha ganado la confianza y credibilidad de la sociedad mexicana; las instituciones electorales se encuentran consolidadas y han logrado la completa confianza de la ciudadanía; algunas de las atribuciones o facultades metaconstitucionales que anteriormente le estaban conferidas al Ejecutivo han pasado a formar parte de las funciones de los otros dos poderes del Estado. En fin, todos estos aspectos han hecho posible llegar hasta esta fase de la transición democrática, en donde existe cierta inquietud en la ciudadanía mexicana por saber hacia dónde vamos...

#### BIBLIOGRAFÍA

- BRAGE CAMAZANO, Joaquín, *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM, 2000.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 10ª edición, Porrúa, México, 2003.
- CARBONELL, Miguel, "Olvidemos la vieja Constitución", *El Mundo del Abogado*, num. 59, México, Edit. Revista del Abogado, S. A. De C. V., marzo de 2004.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, LVI Legislatura-Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Legislativas, 1997, vol. I, tomo XIII.
- ELÓRQUIZ, Silvino, *Anuario de los Hechos. Memoria personal de 1968*, Barcelona, Difusora Internacional, S.A., 1988.

FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, 1ª edición, México, FUNDAp, 2002.

FIX-FIERRO, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", *La Reforma Constitucional de México y Argentina*, núm. 19, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/III-UNAM.

GUZMÁN RODRÍGUEZ, José, *El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1995.

MADERO, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, ediciones del gobierno de Coahuila, 1958.

O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Presidencia de la República, *Los Presidentes de México. Discursos Políticos 1910-1988*, México, El Colegio de México, 1988, tomo III.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *México: Sistema Político y Transición a la Democracia*, México, Facultad Libre de Derecho, 1990.

RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, UNAM, 2002.

SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, "México: La Transición Democrática aquí y ahora", *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel A. Porrúa, 1991.

SILVA-HERZOG, Jesús, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, tomo IX.

WOLDENBERG, José y otros, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

## ¿Puede existir democracia sin partidos políticos?

David Cienfuegos Salgado

### I. LA DEBATIDA CUESTIÓN DE LA DEMOCRACIA

Hablar de democracia, implica situarnos en un momento y lugar concretos. El concepto se ha vuelto tan semánticamente abierto y tan políticamente usado, que hoy día significa nada y lo significa todo. A efecto de poder iniciar este trabajo, es preciso otorgar una respuesta a la cuestión ¿Qué es la democracia? Y la mejor manera de hacerlo es remontarse a su origen y evolución. Por ello es preciso explicar, aunque sea someramente, los modelos clásicos y contemporáneos de la democracia.

#### a) Los modelos clásicos

Es lugar común afirmar que la *democracia clásica* nace en la antigua Grecia, crece y se desarrolla junto con los ciudadanos y la Asamblea, junto con la Cultura y las Artes, y paradójicamente junto con la esclavitud. La democracia era concebida allá, como el gobierno del pueblo y descansaba sobre ciertos ideales políticos que habrían de modelar el pensamiento político de Occidente durante siglos. Los ideales políticos eran: igualdad entre ciudadanos, libertad, respeto a la ley y a la justicia. Estos ideales están extraordinariamente expuestos en la famosa oración de PERICLES:

FERRER MACGREGOR, Eduardo, *Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica*, 1ª edición, México, FUNDAp, 2002.

FIX-FIERRO, Héctor, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", *La Reforma Constitucional de México y Argentina*, núm. 19, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica/III-UNAM.

GUZMÁN RODRÍGUEZ, José, *El Federalismo en la modernización y fortalecimiento de los gobiernos municipales*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, A. C., 1995.

MADERO, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, México, ediciones del gobierno de Coahuila, 1958.

O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe, *Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1988.

Presidencia de la República, *Los Presidentes de México. Discursos Políticos 1910-1988*, México, El Colegio de México, 1988, tomo III.

PUERTAS GÓMEZ, Gerardo, *México: Sistema Político y Transición a la Democracia*, México, Facultad Libre de Derecho, 1990.

RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones Mexicanas*, 3ª edición, México, UNAM, 2002.

SÁNCHEZ SUSARREY, Jaime, "México: La Transición Democrática aquí y ahora", *Transición a la Democracia y Reforma del Estado en México*, México, Miguel A. Porrúa, 1991.

SILVA-HERZOG, Jesús, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, tomo IX.

WOLDENBERG, José y otros, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, Partidos y Reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

## ¿Puede existir democracia sin partidos políticos?

David Cienfuegos Salgado

### I. LA DEBATIDA CUESTIÓN DE LA DEMOCRACIA

Hablar de democracia, implica situarnos en un momento y lugar concretos. El concepto se ha vuelto tan semánticamente abierto y tan políticamente usado, que hoy día significa nada y lo significa todo. A efecto de poder iniciar este trabajo, es preciso otorgar una respuesta a la cuestión ¿Qué es la democracia? Y la mejor manera de hacerlo es remontarse a su origen y evolución. Por ello es preciso explicar, aunque sea someramente, los modelos clásicos y contemporáneos de la democracia.

#### a) Los modelos clásicos

Es lugar común afirmar que la *democracia clásica* nace en la antigua Grecia, crece y se desarrolla junto con los ciudadanos y la Asamblea, junto con la Cultura y las Artes, y paradójicamente junto con la esclavitud. La democracia era concebida allá, como el gobierno del pueblo y descansaba sobre ciertos ideales políticos que habrían de modelar el pensamiento político de Occidente durante siglos. Los ideales políticos eran: igualdad entre ciudadanos, libertad, respeto a la ley y a la justicia. Estos ideales están extraordinariamente expuestos en la famosa oración de PERICLES:

Tenemos un régimen de gobierno que no envidia las leyes de otras ciudades... su nombre es democracia, por no depender el gobierno de pocos, sino de un número mayor; de acuerdo con nuestras leyes, cada cual está en situación de igualdad de derechos en las disensiones privadas... Y nos regimos libremente no sólo en lo relativo a los negocios públicos, sino también en lo que se refiere a las sospechas recíprocas sobre la vida diaria, no tomando a mal al prójimo que obre según su gusto ni poniendo rostros llenos de reproche, que no son un castigo, pero sí penosos de ver. Y al tiempo que no nos estorbamos en las relaciones privadas, no infringimos la ley en los asuntos públicos, más que nada por un temor respetuoso, ya que obedecemos a los que en cada ocasión desempeñan las magistraturas y las leyes...

Quizá en contraparte deba recordarse que tanto PLATÓN en *La República* como ARISTÓTELES en *Política*, afirmaron que se trataba de formas de gobierno negativas. En Atenas, de acuerdo con la Constitución de CLÍSTENES, la ciudadanía en su conjunto constituía el órgano soberano fundamental: la Asamblea. La Asamblea se reunía más de cuarenta veces al año y tenía un quórum de seis mil ciudadanos (el mínimo para que las actas de los asuntos fueran consideradas válidas). La Asamblea contaba con un Consejo de los Quinientos, que era el órgano encargado de organizar y proponer las decisiones públicas, el cual se auxiliaba a su vez de un Comité de Cincuenta, con un presidente a la cabeza, el que duraba un solo día.

Debe considerarse además que existía cierto exclusivismo, pues no podían participar las mujeres, los inmigrados y los esclavos. De ahí, que pueda afirmarse que la democracia que regía en Grecia, no es la concepción que tenemos en la actualidad de democracia. En Grecia el principio que justifica la democracia es que los ciudadanos, y sólo quienes ostentan tal categoría, deben disfrutar de la igualdad política para que puedan ser libres para gobernar y a su vez ser gobernados. Se caracteriza además por el hecho de que existen múltiples métodos de selección de los cargos públicos: elección directa, sorteo y rotación. La democracia griega, por otra parte, tiene por condiciones una economía de esclavitud, que deja

"tiempo libre" para los ciudadanos y el trabajo doméstico, es decir, el trabajo de la mujer, que libera a los hombres para los deberes públicos. Puede advertirse que el concepto de igualdad que se maneja no es el mismo que se tiene en la actualidad.

A partir de este modelo, habría de surgir el de la *democracia protectora*, la que se justifica por que los ciudadanos exigen protección frente a sus gobernantes, así como frente a sus semejantes, para asegurarse de que los que gobiernan lleven a cabo políticas que correspondan a los intereses de los ciudadanos en conjunto.

Tiene como características principales que las elecciones regulares, el voto secreto, la competencia entre facciones, líderes potenciales o partidos y el gobierno de la mayoría son las bases institucionales para establecer la responsabilidad de los que gobiernan.

Asimismo, el constitucionalismo adquiere un lugar central, para garantizar la libertad frente al trato arbitrario y la igualdad ante la ley, en la forma de derechos políticos y civiles, o libertades, sobre todo aquellos relacionados con la libertad de palabra, expresión, asociación, voto y creencia.

Más adelante, un nuevo tipo de democracia se desarrollaría: la *democracia desarrollista*. En este modelo de participación democrática la justificación se centraba en el argumento de que la participación en la vida política es necesaria no sólo para la protección de los intereses individuales, sino también para la creación de una ciudadanía informada, comprometida y en desarrollo. Se alude a la participación política como requisito indispensable para la expansión *más alta y armoniosa* de las capacidades individuales.

Ya existe un gobierno representativo caracterizado por un liderazgo electo, elecciones periódicas y voto secreto. Asimismo, se instauran frenos constitucionales para asegurar las limitaciones y la división del poder del Estado, así como la promoción de los derechos individuales, especialmente los relacionados con la libertad de pensamiento, sentimiento, gusto, discusión, publicación, combinación y la persecución de los planes de vida elegidos individualmente.

Las condiciones en que la democracia desarrollista se da, son una sociedad civil independiente con la mínima participación del

Estado; una economía de mercado competitiva; emancipación política de la mujer, pero preservación, en general de la tradicional división del trabajo doméstico; y un sistema de naciones-Estado con relaciones internacionales desarrolladas.

Las variantes de estos tipos de democracia los encontramos en el socialismo y comunismo, cuyo argumento justificativo es que el *libre desarrollo de todos* sólo puede alcanzarse con el *libre desarrollo de cada uno*. MARX y ENGELS habrían de retomar en mucho, el modelo ateniense de la democracia para manejarlo en su doctrina económica y política. La libertad exige el fin de la explotación y, en último término, la plena igualdad política y económica; únicamente la igualdad puede garantizar las condiciones para la realización de la potencialidad de todos los seres humanos, de tal forma que *cada uno pueda dar según su capacidad y recibir según su necesidad*.

Las características varían según se trate del comunismo o el socialismo. En el socialismo el *gobierno* y la *política* en todas sus formas dejan paso a la autorregulación; todas las cuestiones públicas se resuelven colectivamente y el consenso es el principio de decisión en todas las cuestiones públicas. Asimismo, las condiciones necesarias presentes son la desaparición de todo vestigio de clases, la desaparición de la escasez y abolición de la propiedad privada, eliminación de los mercados, del intercambio y del dinero y fin de la división social del trabajo. Para muchos teóricos de hoy día, esta vía democrática debe considerarse totalmente cancelada, virtud de la caída del sistema socialista y aún a pesar de los escasos regímenes políticos que la conservan en todo el mundo. Sobre todo en el entendido que los Estados que conservan tal tipo de régimen lo han modificado, incorporando algunas instituciones espurias al interior del diseño original.

Éstas son algunas de las propuestas democráticas que podríamos considerar como clásicas. A continuación nos referiremos a las que hoy día se conocen como modelos democráticos contemporáneos.

### b) Los modelos contemporáneos

Básicamente son dos los modelos que podemos encontrar: el de la democracia elitista competitiva y el de la democracia participativa. En esta terminología se recogen la mayor parte de los diseños institucionales que adquieren las democracias contemporáneas, dado que los modelos plantean características genéricas, sin descender a las especificidades propias de cada estado nacional.

El primer modelo que analizaremos es el de la *democracia elitista competitiva*, cuyo principio justificativo es el método de selección de una elite política cualificada e imaginativa, capaz de adoptar las decisiones legislativas y administrativas necesarias.

En la democracia elitista competitiva las características fundamentales son: un gobierno parlamentario con ejecutivo fuerte, competencia entre elites y partidos políticos rivales, dominio del Parlamento por los partidos políticos, el liderazgo político tiene un carácter central, asimismo se distinguen límites constitucionales y prácticos al *margen efectivo de decisión política*. Por su parte la burocracia tiene una administración independiente y bien formada.

Este modelo de democracia se desarrolla en una sociedad industrial, con un electorado pobremente informado y emotivo, donde existe una cultura política que tolera las diferencias de opinión y donde surge un estrato de expertos y gerentes técnicamente cualificados. Asimismo, se da una competencia entre los estados por el poder y las ventajas en el sistema internacional.

Finalmente, el modelo que se considera más eficaz es el de la *democracia participativa*. En ella el principio justificativo es: El derecho igual para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una *sociedad participativa*, una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno.

Las características fundamentales de la democracia participativa son: la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad local; reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables

ante sus afiliados; funcionamiento de los partidos participativos en la estructura parlamentaria o del Congreso, así como el mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

Las condiciones generales en que se desarrolla este tipo de democracia están basadas principalmente en la mejora directa de la escasa base de recursos de muchos grupos sociales, a través de la redistribución de recursos materiales; la reducción en la vida pública y privada, del poder burocrático no responsable ante los ciudadanos; un sistema abierto de información que garantice decisiones informadas, y la reconsideración de la atención y cuidado de los niños, para que las mujeres, al igual que los hombres, puedan aprovechar la oportunidad de participar.

En la actualidad se parte del hecho de que la democracia puede ser definida a partir de dos características: como forma de gobierno y como modo de vida. En el primer caso, la democracia es una clase de gobierno que obtiene su autoridad y el poder político del pueblo. En tratándose de la democracia como modo de vida, ya no englobamos únicamente al gobierno, sino que la perspectiva es más amplia, pues comprende a toda organización humana: al gobierno, al Estado y a la sociedad misma.

Debe atenderse que el concepto moderno de democracia como modo de vida o convivencia engloba la idea de un Estado de Derecho con las características que tradicionalmente se han aceptado, y que comprenden: la existencia de una comunidad política organizada bajo el imperio de la ley democráticamente creada; en segundo término, la garantía de respeto de los derechos humanos; en tercer lugar una efectiva fiscalización de la administración pública, tanto por medios jurídicos atribuibles al Poder Judicial, como políticos, bajo la égida del Legislativo; y por último, el reconocimiento de la división de poderes. Elías Díaz ha definido el fenómeno del Estado de Derecho como la institucionalización jurídica de la democracia política.

Por otra parte, la democracia hoy día tiene dos características esenciales que la representan: las elecciones y los partidos políticos. Se trata en realidad del concepto citado en el párrafo anterior: la

democracia política. Y sobre éstos últimos habremos de tratar las siguientes líneas.

## II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Una concepción amplia de lo que debe entenderse por partido nos orillaría a considerar que incluso en la antigua Grecia existían. Tal concepción sería la de cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. Sin embargo, la definición que consideramos más correcta, para los fines de este trabajo, es la que considera a los partidos políticos como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales.

Siguiendo esta última concepción, se discute la aparición, ya organizada, de los partidos a principio del siglo XIX en Inglaterra y en los Estados Unidos. Su evolución e inclusión en los sistemas políticos ha sido lenta y firme.

Algunos teóricos consideran tipologías o sistemas de partidos para su estudio. En particular SARTORI se refiere a los sistemas: de partido único, partido hegemónico, partido predominante, bipartidismo, pluralismo moderado, pluralismo polarizado y atomización.

Nuestro país, de acuerdo con la tipología de SARTORI respondía hasta antes de 1988 a un sistema de partido hegemónico, el cual se vio roto por los acontecimientos electorales de ese año.

No es motivo de estas líneas la aproximación a las tipologías manejadas por los teóricos de la ciencia política, por lo que, para continuar con esta aproximación a la cuestión de si son necesarios los partidos políticos en una democracia, es preciso referirnos a las funciones que desarrollan en una sociedad democrática o en aras de llegar a serlo. Para algunos doctrinarios nacionales, como CÁR-

DENAS GRACIA, los partidos políticos desarrollan dos funciones: sociales e institucionales.

Las primeras son consideradas como aquellas funciones que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual se presume tienen ciertas responsabilidades. Entre estas funciones destacan: la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

Por cuanto hace a las funciones institucionales destacan: el reclutamiento y selección de elites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado. Estas funciones atienden más a la organización política que a la social; son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de Derecho.

Como vemos, las funciones que se atribuyen a los partidos políticos son de primer orden. Su importancia resalta en estados como el mexicano, en donde se habla de una transición a la democracia. Y son importantes puesto que si las responsabilidades sociales e institucionales, atribuidas a los partidos políticos, no se cumplen, la democracia simplemente no se perfecciona. Diversos autores consideran que es precisamente el cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia, la mejor justificación para su existencia.

Es fácil deducir que muchas de estas responsabilidades no son cumplidas a cabalidad. Baste citar por ejemplo la obligación que se impone a los partidos político, en las legislaciones estatales, de publicar una revista que difunda sus principios teórico-doctrinales. ¿Cuántos partidos cumplen en todo el país con tal mandato? Un ejemplo más, de las funciones sociales, puede en la práctica política darse la representación real de intereses o, ¿sólo se trata de la asunción de los mismos? Y así podríamos seguir con las demás funciones reconocidas doctrinalmente a los partidos políticos.

### III. LAS CUESTIONES SUSCITADAS

La pregunta se ha vertido, debatido y reflexionado en diversos foros, y la iteración que ahora se hace, quizá es muestra de la preocupación que suscita entre los ciudadanos la falta de una respuesta confiable: ¿puede concebirse una democracia sin partidos políticos?

La somera revisión histórica de los párrafos precedentes nos ha permitido encontrar antecedentes de democracias, con sus características particulares, en las que no existían los partidos políticos. También hemos revisado la aparición de los partidos, ubicándola a principios del siglo XIX. De estos datos puede responderse con un sí a la pregunta anterior, puesto que se trata de una pregunta genérica. Si, en efecto, tan puede concebirse una democracia sin partidos políticos que las formas clásicas de democracia han prescindido de tales instituciones jurídicas, las que habrían de incorporarse a los modelos democráticos en fechas recientes.

Sin embargo, es obvio que la preocupación a que hacemos alusión está presente en tratándose de las cuestiones a futuro de la sociedad mexicana. Por esto, la cuestión debe transformado en una pregunta más concreta: En nuestro país, a corto plazo ¿puede pensarse en una democracia sin partidos políticos?

Tales interrogantes son motivo del siguiente apartado en el que revisamos el fenómeno de los partidos políticos desde una perspectiva nacional y local.

### IV. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

De acuerdo con resultados de diversas encuestas, en nuestro país es lugar común, relacionar política con corrupción: en una encuesta reciente sobre la relación que se da entre política y delincuencia, casi el cuarenta por ciento de encuestados piensa en los políticos como en delinquentes; casi la tercera parte de los encuestados reconocen no confiar en los partidos políticos y casi la mitad considera que las elecciones no resuelven ningún problema. Resulta



tados desalentadores en una sociedad que se presume transita por modelos políticos que delinear un modo democrático de convivencia.

En tales circunstancias y revisando las acciones de los partidos políticos, vemos que la mayoría no cumple con las funciones sociales e institucionales encomendadas. Incluso algunas disposiciones establecidas en los ordenamientos legales han sido relegadas al olvido, ya que no hay contemplada alguna sanción para tales omisiones. En tales circunstancias es que podemos encontrar la raíz del fenómeno de la creciente desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos políticos y en específico hacia los políticos.

Es percepción generalizada, y en muchos sentidos compartida, que los partidos políticos no desarrollan una actividad, o actitud siquiera, que permita pensar que se está trabajando a favor de la transición democrática. Es motivo de reflexión y preocupación tal afirmación. Merced a la esperanzadora panacea que representa la democracia, se han destinado cuantiosos recursos financieros a su sostenimiento sin que a la fecha se vean resultados concretos.

Lamentablemente, se ha vuelto *modus vivendi* y *modus operandi* el vivir de la ansiada democracia. Familias enteras, sin el mínimo conocimiento y actitudes democráticas se han incrustado en los partidos políticos, los que han devenido en el mejor de los casos en patrimonios familiares o en botines financieros. Díganlo si no los partidos políticos de temporal, los que aparecen en cada elección y que sin más desaparecen pasada la contienda, luego de asegurar sus dirigentes alguna recompensa a cuenta del erario público, o aquellos manejados por una o más familias que sólo buscan los "consensos" o "coincidencias" con los partidos más grandes o con el gobierno en turno. O incluso los "clanes" que logran penetrar los partidos más fuertes y hacer de ellos parte de su patrimonio, sin aportar nada sustancial al desarrollo de ese partido, en detrimento de tantos y tantos militantes que quizás pudieran emprender una carrera política que resultara más benéfica para tales agrupaciones políticas.

En muchas entidades federativas, las *élites* políticas se han encargado del manejo de los recursos otorgados, en muchos casos

exorbitantes, a los partidos políticos. Luego, esos mismos grupos privilegiados se han disputado las candidaturas, cargando sobre sí los cuestionamientos acerca de los motivos que mueven la lucha por los puestos de elección popular o cualesquiera otros relacionados con la función pública.

En tales condiciones, el pueblo, el mermado y sufrido pueblo, se pregunta para qué sirve una democracia que sólo alimenta a unos cuantos: funcionarios y demás gente que vive de "lo electoral" y se olvida de todos los demás, salvo que estén a la puerta las elecciones, ya que entonces al menos las láminas de cartón, el cemento, las despensas o el fertilizante serán otorgados sin más condiciones que comprometer su voto.

Esta triste realidad, pugna con la visión que debiera prevalecer en una sociedad que se considera en transición a la democracia. Es notorio que hace falta algo: cultura política. Y esa es una labor que han relegado la mayoría de los partidos políticos. Unos y otros han pensado en servirse de la ignorancia política para obtener fácilmente los votos que una sociedad educada cívicamente no cedería.

Se ha mencionado que por las tierras mexicanas se ha desarrollado una nueva manía: la de lo electoral. Hoy todos quieren participar en la tajada que se ofrece. Y de nueva cuenta los compadrazgos, el amiguismo o las recomendaciones son las principales credenciales para los puestos y empleos. Los partidos políticos manejan la baraja de la voluntad popular a su libre albedrío, tergiversando la pretendida transición a la democracia. Son los principales actores de una comedia que provoca en muchos una enorme sensación de impotencia, al ver que quienes aspiran a un cargo público o están al frente de una dependencia, no son ni los mejores, ni hacen lo prometido. Y quienes pudieran hacer un digno papel, ni tienen *padrino*, ni gozan de compadrazgos. Claro que todo tiene sus excepciones y afortunadamente los vicios mencionados no se encuentran presentes en todos los involucrados.

En tales condiciones, y ante la apatía de la sociedad, léase del pueblo, ese pueblo que sigue siendo ignorante (de la cultura política tan llevada y traída) y alejado de la cuestión pública, los partidos políticos seguirán siendo uno de los elementos más importan-

tes de la democracia. Y mientras la ignorancia y apatía políticas sigan haciendo presa a los mexicanos, seguros estamos que no podrá consolidarse una verdadera democracia.

#### V. PALABRAS FINALES

Es evidente que en la actualidad no puede pensarse en que los partidos políticos dejen el papel de "conductores de las decisiones populares", y sólo resta esperar, que alguna organización o partido político retome con seriedad las funciones que les corresponden y las lleven al terreno de los hechos.

Vale la pena afirmar y pensar que si bien hay partidos políticos sin democracia, la democracia no puede concebirse sin partidos políticos... por el momento.

Las elecciones, una tras otra, que se dan en los estados y en el país, no acercarán ni mucho ni poco a nuestro país o al estado a la pretendida democracia. Sólo servirán al reacomodo político y a nuevas aspiraciones revanchistas de los perdedores en la contienda electoral. Un cíclico juego que parece dejar de lado las aspiraciones sociales y económicas de la ciudadanía.

Por supuesto, no puede afirmarse que las fallas que se advierten en el sistema político electoral sean debidas a la falta de una legislación confiable. Después de revisar los ordenamientos electorales podemos afirmar que, en términos generales, la legislación electoral en materia de partidos políticos es adecuada, sólo falta... cumplirse.

Por otra parte, la sociedad ocurre con mayor fuerza a la formación de grupos u organizaciones de carácter no gubernamental que empiezan a destacarse como mediadores entre el gobierno y las demandas ciudadanas, similar carácter al de los partidos políticos, salvo algunas diferencias: no existe la búsqueda del poder político y su organización es menos vertical, jerárquicamente, que la de los partidos. Esto implica y se explica, en el fortalecimiento de una cultura política que empieza a atacar, y pretende desterrar, visiones patrimonialistas del poder público y exige ante todo, el cumpli-

miento irrestricto de las previsiones legales tanto para los ciudadanos como para el ejercicio del poder.

De frente a un incierto nuevo siglo, vale la pena reflexionar acerca del papel que le corresponde jugar a la sociedad civil, sea de carácter nacional o de las entidades federativas, en la consecución de un régimen democrático. Sólo a ella le corresponde juzgar las actitudes de los partidos políticos, y en su momento, buscar las alternativas al modelo imperante. La salud social bien lo merece.

#### FUENTES CONSULTADAS

- AGUILAR RIVERA, José Antonio y otros, *Los valores de la democracia*, México, IFE, 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Partidos políticos y democracia*, México, IFE, 1996.
- CRESPO, José Antonio, *Elecciones y democracia*, México, IFE, 1997.
- FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José F., *La democracia como forma de gobierno*, México, IFE, 1997.
- HELD, David, *Modelos de democracia*, México, Alianza Editorial, 1992.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, 2 t., México, Alianza Editorial, 1988.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DEPARTAMENTO GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
RAUL RANGEL FRIAS

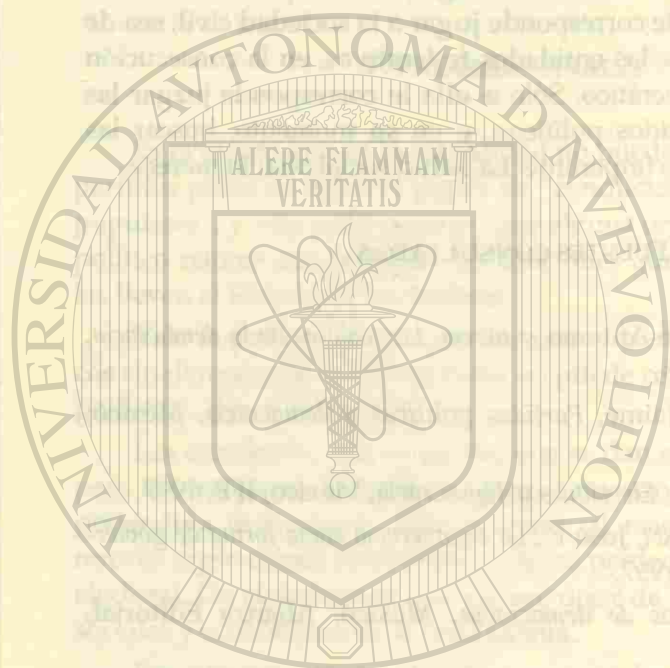
## Fuentes para el estudio del derecho electoral en México

Diego Flic-Davos de Sagaun

¿Qué es lo que tiene el derecho electoral que genera tantas expectativas y, desafortunadamente, no pocas irresponsabilidades? Esa era la frase que lanzaba el profesor Lima al casi centenar de estudiantes de su clase. Un silencio se extendía por el aula hasta que el profesor exclamaba: ¡la esencia democrática! El derecho electoral nos muestra en la teoría al modelo democrático y en la práctica el modelo que hemos adoptado para conseguirlo. Por eso es tan importante el derecho electoral.

Más allá de lo dicho, podemos agregar que una de las áreas de la literatura jurídica que mayor desarrollo ha tenido en los últimos años es precisamente la relacionada con la cuestión electoral. No resulta extraño si se piensa que el discurso jurídico no es ajeno a la discusión en torno al avance de un régimen democrático para el estado mexicano y que es precisamente la ciencia jurídica la responsable de ofrecer soluciones normativas para los nuevos escenarios, algunos inéditos, que implica la nueva realidad política mexicana.

Es así que las fuentes de consulta electoral tuvieron un auge impresionante en la década de los noventa del siglo pasado. La influencia de autores extranjeros y la acelerada transformación del sistema político electoral mexicano explican en parte el renovado interés por la materia electoral y el fortalecimiento del derecho electoral, visible sobre todo por el reconocimiento como disciplina autónoma y el aumento en la oferta de programas académicos especializados. Podemos caracterizar *prima facie* al derecho electoral como el conjunto de disposiciones contenidas en las leyes de esta materia, jurisprudencia, doctrina, resoluciones jurisdiccionales y prácticas de los organismos electorales, no violatorias de las leyes electorales, que regulan



los procesos de designación de gobernantes que deben ser electos por los ciudadanos,<sup>1</sup> sin embargo también resulta cierto que debemos atender a otros fenómenos sociojurídicos que deben integrarse al derecho electoral "señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto".<sup>2</sup>

Por su parte Alberto del Castillo señala como definición del concepto derecho electoral la siguiente: *conjunto de normas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos y partidos políticos, que regula la organización de elecciones tendientes a renovar el elemento humano de los Poderes Legislativo y Ejecutivo (federales y locales) y los Ayuntamientos (nivel municipal), los sistemas electorales y los sistemas de partidos.*<sup>3</sup> Esto en el entendido de que la organización de las elecciones compete a órganos de gobierno especializados en la función electoral. Por cierto, conviene señalar que para un sector de la doctrina la función electoral viene a ser la función de renovación de los poderes públicos; en cambio, otros incluyen dentro del mismo concepto otros rubros. Nosotros nos inclinamos por considerar que de las definiciones apuntadas puede afirmarse que el derecho electoral regula los siguientes aspectos, mismos que pueden considerarse como esencia de lo electoral: a) derechos y obligaciones de los ciudadanos; b) derechos y obligaciones de los partidos políticos; c) sistemas de partidos; d) sistemas electorales; e) los órganos electorales; y, f) la organización de los procesos electorales.

Ahora bien, debe mencionarse que la SCJN al ocuparse de las acciones de inconstitucionalidad ha establecido ciertos criterios interpretativos orientados a la elaboración de una definición para el concepto "materia electoral", específicamente cuando se trata de normas de carácter general:

<sup>1</sup> Ibarra Flores, Román, *El derecho electoral federal mexicano*, Chilpancingo, Gro.: H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000, p. 37.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 382.

<sup>3</sup> Castillo del Valle, Alberto del, *Derecho electoral mexicano*, Tula de Allende, Hgo., México: Centro Universitario Allende Educación Cumorah, 2003, p. 16.

MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que *son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral*, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, *aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal.*<sup>4</sup>

MATERIA ELECTORAL. PARA ESTABLECER SU CONCEPTO Y ACOTAR EL CAMPO PROHIBIDO A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, SE DEBE ACUDIR AL DERECHO POSITIVO VIGENTE Y SEGUIR COMO MÉTODO INTERPRETATIVO EL DERIVADO DE UNA APRECIACIÓN JURÍDICA SISTEMÁTICA. Para establecer una definición de dicha materia se requiere adoptar un procedimiento y seguir un método interpretativo: El procedimiento adecuado más apegado a la índole judicial que es característica de la Suprema Corte, es acudir al derecho positivo, para inducir, de los aspectos básicos que puedan localizarse, el concepto que se busca, debiendo precisarse que cuando se alude al derecho positivo se hace referencia al vigente, pues si bien es cierto que en el pasado mediato y remoto es posible encontrar elementos históricos relevantes, igualmente cierto resulta que *lo determinante es investigar qué se entendía por materia elec-*

<sup>4</sup> *SJFG9*, t. II, diciembre de 1995, p. 237. Tesis: P. CXXVI/95. Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé. Resulta recomendable para el lector interesado leer los votos de minoría formulados en tal proceso constitucional. Particularmente el "Voto de minoría que formulan los ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo, en la acción de inconstitucionalidad 1/95, promovida por Fauzi Hamdam Amad y otros, en su carácter de integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, contra actos de la propia Asamblea y de otras autoridades", en *SJFG9*, t. III, marzo de 1996, p. 238.

toral en mil novecientos noventa y cuatro, que fue cuando el poder reformador de la Constitución introdujo en el artículo 105 constitucional, la prohibición de que la Suprema Corte de Justicia conociera de aspectos relacionados con la materia electoral. El método interpretativo no puede ser otro que el derivado de una apreciación jurídica armónica y sistemática; de ningún modo la interpretación literal; ésta queda descartada de antemano, ya que se parte de la hipótesis de que no hay definición establecida en la Constitución, en la legislación, ni en la doctrina; el empeño en encontrar disposiciones gramaticalmente configurativas del mismo equivale, por tanto y desde luego, a un resultado erróneo.<sup>5</sup>

Puede observarse que tales criterios sustentados por la SCJN se ocupan únicamente de señalar cuando se está ante una norma de carácter general en materia electoral. Sin embargo, el concepto de derecho electoral, como hemos visto *supra*, es mucho más amplio. Sin embargo, el criterio resulta importante para efectos doctrinales pues explicita la forma en que se concibe la materia electoral en los órganos jurisdiccionales en nuestro país, especialmente tratándose de los procesos constitucionales denominados acciones de inconstitucionalidad. Por otra parte debe recordarse que en 2002 la SCJN decidió, en contradicción de tesis, que tratándose de leyes electorales la única vía para impugnar su constitucionalidad era la acción establecida en el artículo 105 constitucional fracción II, con lo cual se arrogó en exclusividad la facultad de interpretación constitucional, en detrimento de las facultades de uno de los órganos constitucionales especializados como es el Tribunal Electoral del P.J.F.:

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales de-

<sup>5</sup> S/JFG9, t. II, diciembre de 1995, p. 238. Tesis: P. CXXVII/95. Acción de inconstitucionalidad 1/95. Fauzi Hamdam Amad y otros, como minoría de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. 31 de octubre de 1995. Mayoría de seis votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Encargado del engrose: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro S. González Bernabé.

ben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual *la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad*, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que *la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, *el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales*, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.<sup>6</sup>

En el presente trabajo, y a tenor de la idea de que el derecho electoral es mucho más amplio, ofreceremos todos aquellos materiales de consulta que comprendan los rubros regulados por la legislación electoral o que se encuentren directamente vinculados con ellos. Sólo así podremos ofrecer aunque sea de manera parcial un recuento de las fuentes de consulta que tiene el derecho electo-

<sup>6</sup> S/JFG9, t. XV, junio de 2002, p. 81. Tesis: P./J. 25/2002. Contradicción de tesis 2/2000-PL. Entre las sustentadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 23 de mayo de 2002. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

ral y que pueden ser de interés para los estudiosos de este fenómeno sociojurídico.

De lo dicho puede advertirse entonces la importancia que tiene esta área del derecho en la transformación jurídico y política del país. Una labor creciente de renovación de las instituciones a partir de una renovación del pensamiento político, en México y en el mundo. Así, pensamiento e instituciones tienen una nueva connotación en el ideal democrático que ha surgido en el imaginario tanto social como académico y que ha tenido sus efectos en la competencia protagonizada por los partidos políticos. Sin lugar a ningún tipo de dudas, el derecho electoral ha transformado los sistemas jurídicos contemporáneos al impulsar abiertamente el aspecto formal del ideal democrático. En mayor o menor medida el auge electoral ha implicado la asunción por parte de la ciudadanía de ciertos compromisos que hasta hace algún tiempo eran soslayados y un creciente interés por parte de los estudiosos hacia los fenómenos electorales por su repercusión en la política y economía nacionales.

A grado tal se llega en el estudio del derecho electoral que se ha afirmado que la revisión de la legislación, sistemas y resultados electorales sirve para narrar la vida misma de cualquier estado. Hoy mismo, la vida de muchos estados contemporáneos está siendo construida a partir de tales revisiones a los sistemas y legislaciones electorales. Esto es así, si pensamos en tales elementos como resultado de una dialéctica constructiva, en donde la búsqueda de un equilibrio entre los diferentes actores políticos lleva a la construcción de un sistema electoral particularizado, construido a la medida de las necesidades de la sociedad también históricamente determinada.

Por otra parte, si consideramos el sistema federal en que se organiza el estado mexicano estaremos en condición de entender el porqué de la exigencia de especialización que se tiene para el derecho electoral local. Conforme al modelo constitucional los Estados Unidos Mexicanos se componen de 32 entidades federativas, cuya principal característica es la soberanía que reserva para regular su régimen interno, mismo que debe sujetarse a ciertas prescripciones

normativas, de tipo constitucional, que limitan su presunta soberanía.

Temas como éste son de *previo y especial pronunciamiento* en el diseño democrático que esperamos, y a ello debe orientarse la investigación en nuestro país, por ello, esperamos que la presente recopilación informativa sirva a quienes se interesan en el estudio del fenómeno electoral y cumpla con el objeto que se plantearon para esta obra colectiva.

ACEVES BRAVO, Félix Andrés, *Diccionario electoral mexicano*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara, 1994.

ACOSTA ROMERO, Miguel y Jorge A. CASTAÑEDA, *La observación internacional de las elecciones*, México: Porrúa, 1997.

Ágora. Órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Ágora. Revista del Tribunal Electoral del estado de Hidalgo.

AGUIRRE, Pedro y otros, *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, México: Nuevo Horizonte, 1997.

ALANÍZ FIGUEROA, María del Carmen; "Organización de las elecciones, profesionalismo y capacitación", *Justicia Electoral*, México, D. F., núm. 5, 1995.

ALCOCER V., Jorge, coord., *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México: Nuevo Horizonte Editores, 2005.

ALDAY NIETO, Hugo, "Las elecciones federales de 1828", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo. Gro., no. 4, septiembre-diciembre de 1997, pp. 130-137.

ALVARADO, Arturo, Germán PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO y Arturo SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, coords., *La voz de los votos: un análisis crítico de las elecciones de 1994*, México: Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, 1995.

*Análisis comparativo de leyes y códigos electorales de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos* [2001] México: CEE, H. Congreso del Estado de Guerrero, Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri".

*Análisis Electoral*. Publicación del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas.

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *COFIPE comentado*, México: Harla, 1991.

ANDREA S., Francisco J. de, "El hilo conductor de las reformas constitucionales electorales en México: 1946-1996", en *80 aniversario Homenaje Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

*Antología de la reunión de trabajo de los magistrados electorales con la misión de expertos de las Naciones Unidas*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.

*Apuntes electorales*. Órgano de divulgación e información del Instituto Electoral del Estado de México.

ARREOLA AYALA, Álvaro, "La ley electoral de 1946", *Revista Mexicana de Sociología*

ARREOLA AYALA, Álvaro, coord., *Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México*, México: Instituto de Estudios Legislativos del Congreso Mexiquense, Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Electoral del Estado de México, UNAM, Universidad Iberoamericana, 2003.

Asís, Alberto y Jacqueline PESCHARD, coords., *Las elecciones federales de 1991*, México: UNAM, 1992.

ÁVILA ORTIZ, Raúl y otros, comps., *Contextos Internacionales. Eventos y publicaciones en materia electoral (1998-2003)* [2003], México: TEPJF, IFE, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

BÁEZ SILVA, Carlos, "La crisis electoral de 1976. El límite de la gobernabilidad", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, coord., *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1999, pp. 171-185.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, "La calificación de las elecciones" en México. *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México: UNAM, 1994.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "El régimen legal de las elecciones mexicanas de 1994", *Revista jurídica jalisciense*, Guadalajara, Jal., no. 10, septiembre-diciembre de 1994, pp. 223-266.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FRENTE A LAS ELECCIONES  
DEL 2006

BARREIRO PERERA, Francisco Javier, "La reforma penal en materia de delitos electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994", *Justicia Electoral*, México, D. F., no. 5, 1995, pp. 81-92.

BECERRA, Ricardo y otros, *Así se vota en la República: las legislaciones electorales en los estados*, México: Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1996.

BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y Arena, 2000.

BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG, *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral: instrumento normativo de la democracia*, México: Porrúa, 1980.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., Chilpancingo, Gro.: H. Congreso del Estado de Guerrero, 1998.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Teoría y praxis político electoral*, México: Porrúa, 1982.

*Boletín*. Órgano de difusión y análisis del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

CABO DE LA VEGA, *El derecho electoral en el marco jurídico y teórico de la transición*, México: UNAM, 1994.

CALDERÓN MÓLGORA, Marco Antonio, *Violencia política y elecciones municipales*, Morelia, Mich.: El Colegio de Michoacán, Instituto Mora, 1994.

CALDERÓN ROSAS, Esteban, "Regulación jurídica local electoral", en Gámiz Parral, Máximo G., coord., *Las entidades federativas y el derecho constitucional*, México: UNAM, 2003, pp. 245-268.

CALVO BARRERA, Raúl, "Fin del sistema hegemónico: estado actual del sistema de partidos mexicano", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo, Gro., no. 4, septiembre-diciembre de 1997, pp. 54-66.

CANSINO, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, México: CIDE, 1995.

- CARBONELL, Miguel, "El Instituto Federal Electoral: una aproximación a su integración y funcionamiento", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo. Gro., no. 8, mayo-agosto de 2000, pp. 57-65.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "El estado de la observación electoral en México", en *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México: UNAM, 1994.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "Perspectivas de la transición después del 6 de julio", *Revista de la Facultad de Derecho de México* (UNAM), México, D. F., 1998.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México: UNAM, 1994.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México: UNAM, 1996.
- CARPIZO, Jorge, *El sistema representativo en México*, México, 1972.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México. Introducción general*, México: Trillas, 2003.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México: Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo, 1996.
- CASTILLO DEL VALLE, Alberto del, *Derecho electoral mexicano*, Tula de Allende, Hgo.: Centro Universitario Allende Educación Cumorah, 2003.
- CIENFUEGOS SALGADO, David y Alfredo ISLAS COLÍN, coords., *Temas electorales*, México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Autónoma de Durango, Universidad Autónoma de Guerrero, Fundación Académica Guerrerense, *Revista Voz y Voto*, 2004, 252 p.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, "Internet y democracia", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo. Gro., no. 4, septiembrediciembre de 1997, pp. 116-123.
- CIENFUEGOS SALGADO, David, coord., *Derecho electoral guerrerense. Comentarios a la legislación electoral del estado de Guerrero*, México: Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, El Colegio de Guerrero, 2004, 653 p.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FRENTE A LAS ELECCIONES  
DEL 2006

- CONCHA CANTÚ, Hugo A. y Mario MELGAR ADALID, coords., *México 2003: elecciones intermedias, resultados y perspectivas*, México: UNAM, TEPJF, 2004, 148 p.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano*, México: Joaquín Mortiz, 1974.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, 3ª ed., México: Porrúa, 2003.
- *Notas para un curso de derecho público electoral*, México: Universidad Panamericana, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1997.
- CRESPO, José Antonio, *Votar en los estados: análisis comparado de las legislaciones estatales de México*, México: Porrúa, 1996.
- Cuaderno de la memoria del proceso electoral de 1994*, México: IFE, 1994.
- Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. Órgano de difusión del IFE.
- Decisión ciudadana*. Órgano informativo del CEE.
- DOSAMANTES Terán, Jesús Alfredo, *Nulidades y delitos electorales*, México: Procuraduría General de la República, 1994.
- Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de derecho electoral*, 2ª ed., México: Porrúa, 2004.
- El sistema electoral de la democracia mexicana*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1990. [Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado]
- ESPINOZA TOLEDO, Ricardo, *Sistemas parlamentario, presidencial y semi-presidencial*, México: IFE, 1999.
- ESTRADA CASTAÑÓN, Alba Teresa, "Guerrero en los 90's: Realignamiento electoral y movimiento social", en Cienfuegos Salgado, David y Humberto Santos Bautista, coords., *Guerrero: los retos del nuevo siglo*, Chilpancingo. Gro.: Fundación Académica Guerrerense, H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000, pp. 36-56.
- Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2ª ed. actualizada con la jurisprudencia, México: TEPJF, 1999.
- Evolución de la justicia electoral en México, en Alemania y en España*, México: TEPJF, 2003. [Cuadernos 2 y 3]



- FARIAS MACKEY, Luis, *La jornada electoral paso a paso*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- FARIAS MACKEY, María Emilia, *Legislación electoral mexicana*, México: IFE, 1991.
- FIX-FIERRO, Héctor, "Los derechos políticos en la reforma electoral de 1996", en *El camino de la democracia en México*, México: Archivo General de la Nación, 1999.
- FLORES FÉLIX, José Joaquín, "Espacialidad social y lucha por los poderes locales en la Montaña de Guerrero", en *Los caminos de la Montaña. Formas de reproducción social en la Montaña de Guerrero*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIESAS, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, pp. 123-156.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, Fernando, "La reforma electoral", en *La transformación del estado mexicano*, México: 1989.
- FUENTES CERDA, Eloy, coord., *Temas electorales*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2004.
- FUENTES DÍAZ, Vicente, *Origen y evolución del sistema electoral*, México: 1967.
- Gaceta Electoral*. Órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.
- Gaceta informativa*. Órgano de difusión de la Comisión Federal Electoral.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México: McGraw-Hill, 1997.
- GARCÍA GARCÍA, Raymundo, *Derecho político electoral*, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 1997.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1977*, México: Comisión Federal Electoral, 1978.
- GARCÍA RUIZ, María de Lourdes, *La participación ciudadana en las decisiones político administrativas del Estado mexicano*, México: M. G. Castañón Ediciones e Impresiones, 1985.
- GARZA GRIMALDO, José Gilberto, "Participación ciudadana en Guerrero", en Neri Quevedo, Edgar, comp., *Guerrero 1849-1999*, Chilpancingo, Gro.: Gobierno del Estado de Guerrero, 1999, pp. 249-257.

- GARZA GRIMALDO, José Gilberto, *Tópicos político-electorales (Compilación de ideas)*, Chilpancingo, Gro.: H. Congreso del estado de Guerrero, 2000, 546 p.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, coord., *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México: Siglo XXI Editores, 1990.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *El estado y los partidos políticos en México*, 3ª ed., México: Era, 1988.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México: Era, 1965.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, México: Porrúa, 1991.
- GONZÁLEZ LÓPEZ, Gemi José, *El sistema electoral mexicano. Bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos*, México: Porrúa, 2004, 134 p.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La legislación electoral y los símbolos religiosos", *Lex. Difusión y análisis*, México, D. F., año V, nos. 56-57, febrero-marzo 2000, pp. 34-38.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "La zaga de los derechos políticos en México", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, coord., *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1999, pp. 35-58.
- GONZÁLEZ ROURA, Felipe, Dieter NOHLEN y Daniel ZOVATTO, *Análisis del sistema electoral mexicano: Informe de Grupo de Expertos*, México: PNUD, 1997.
- HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Ma. del Pilar, "Reestructuración de los organismos electorales en México", *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, México, D. F., no. 4, julio-diciembre de 2004, pp. 41-72.
- , coord., *Temas electorales*, México: Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2001.
- HERRERA PEÑA, José e Ignacio RAMOS ESPINOSA, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, México: Secretaría de Gobernación, México, 1991.
- HERRERO ÁLVAREZ, Juan Manuel, *El registro de electores*, México: IFE, 1995.

- HIGUERA CASTRO, Francisco, "El sufragio. Comentarios sobre su origen y evolución", *Concordancias. Estudios jurídicos y sociales*, Chilpancingo. Gro., no. 3, mayo-agosto de 1997, pp. 9-26.
- IBARRA FLORES, Román, *Derecho electoral guerrerense*, Chilpancingo, Gro.: UAG, H. Congreso del Estado, 1999, 249 p.
- IBARRA FLORES, Román, *El derecho electoral federal mexicano*, Chilpancingo, Gro.: H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000.
- IBARRA FLORES, Román, *Los medios de defensa legal en materia político electoral en Guerrero*, Chilpancingo, Gro.: Tribunal Electoral del estado de Guerrero, 1999, 173 p.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, 2 t., 3ª ed., México: UNAM, TEPJF, IFE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Costa Rica: CAPEL-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989.
- ISLAS COLÍN, Alfredo y Florence LÉZÉ LEROND, *Temas de derecho electoral y político*, México: Porrúa, Universidad Autónoma de Durango, 2004.
- ISLAS COLÍN, Alfredo, Bernardino ESPARZA MARTÍNEZ y Florencia de las Mercedes LUNA GUERRA, *Prontuario electoral*, México: Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2004, 3 t.
- JULIÁN BERNAL, César, comp., *Legislación electoral del estado de Guerrero* [2001], México: Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri" [Colección Compila VI]
- JULIÁN BERNAL, César, Raúl CALVO BARRERA y David CIENFUEGOS SALGADO, comps., *Legislación electoral del estado de Guerrero*, Chilpancingo, Gro.: Fundación Académica Guerrerense, 1998, 180 p.
- Juris 2. La justicia electoral en México y su jurisprudencia* [2003], México: TEPJF.
- JUSIDMAN, Clara, *El padrón electoral en el camino de la democracia en México*, México: 1998.
- Justicia Electoral*. Revista del TEPJF.
- KRIEGER, Emilio, *Derecho y legislación electoral: Problemas y proyectos*, México: UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1993.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FRENTE A LAS ELECCIONES  
DEL 2006

- La nueva distritación electoral: Voto razonado de los consejeros ciudadanos*, 31 de julio de 1996, México: IFE, 1996.
- La transición democrática en Guerrero*, t. I, México: Diana, 1992, 196 p.
- LAJOUS, Alejandra, *Los partidos políticos en México*, 2ª ed., México: Premia Editora Libros, 1986.
- LARA SÁENZ, Leoncio, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México: UNAM.
- LARROSA HARO, Manuel, *Elecciones locales en Guerrero: subsistema de partidos y comportamiento electoral 1996*, Chilpancingo, Gro.: Consejo Estatal Electoral, 1998, 50 p.
- Las mujeres en el proceso electoral 6 de julio de 1997*, México: Programa Nacional de la Mujer, 1997.
- Legislación electoral mexicana 1812-1973*, México: Secretaría de Gobernación, 1973.
- LEÓN Y RAMÍREZ, Juan Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, México: Instituto Electoral del Estado de México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.
- LUJAMBIO IRAZABAL, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México: UNAM.
- LUJÁN PONCE, Noemí, *Elementos para una historia: el padrón electoral Mexicano*, México: 1991.
- LUJÁN PONCE, Noemí, *Tecnología y procesos electorales 1988-1994: Entre la democracia y el control político*, México: 1997.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto SALCEDO AQUINO, *Diccionario Electoral 2000*, México: Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000.
- MARTÍNEZ VELOZ, Juan, coord., *Federalismo electoral*, México: Editora Laguna, 2004.
- MARTÍNEZ VELOZ, Juan, coord., *La agenda política electoral 2003. Reflexiones colectivas*, México: Editora Laguna, 2003.
- MELGAR ADALID, Mario, "La incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación", en *80 aniversario Homenaje Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, 4 t., México: TEPJF, IFE, UNAM, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999.

- MERINO, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México: IFE, 1996.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo, coord., *Derecho y legislación electoral: 30 años después del 68*, México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México: UNAM, 1994.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral*, México: UNAM, 1994.
- MOLINA PIÑEIRO, Luis J., *Estructura del poder y reglas del juego político*, México: UNAM, 1984.
- MORA FERNÁNDEZ, Daniel, *El régimen de los partidos políticos*, México: Tribunal Federal Electoral, 1993.
- MORALES PAULÍN, Carlos Axel, *Reforma al sistema electoral mexicano*, México: Plaza y Valdés, 1997.
- NAVA TREVIÑO, Félix-Ponce, "Democracia y representación. El balotaje de la elección presidencial en México", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México: UNAM, 1999.
- NIETO CASTILLO, Santiago, "Evolución Estatutaria del Partido Acción Nacional", *Propuesta*, México, D. F., no. 8, 1999.
- NIETO CASTILLO, Santiago, "La reforma electoral de 1996. ¿La última reforma del siglo?", en Moctezuma Barragán, Gonzalo, coord., *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, México: Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 1999, pp. 187-220.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México: UNAM, 2003.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *La interpretación de los órganos electorales*, México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, Universidad Autónoma de Querétaro, 2002.
- NIETO CASTILLO, Santiago, y Alan GARCÍA, "Imparcialidad y libertad de expresión. Un alegato a favor de las libertades", en *Estudios Jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México: UNAM, 1993.
- NOHLEN, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México: UNAM, 1993.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, "Las reformas constitucionales de 1996 en materia político-electoral", en *80 aniversario Homenaje Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- NÚÑEZ JIMÉNEZ, Arturo, *El sistema electoral mexicano*, México: Fondo de Cultura Económica, 1991.
- OCTAVIO, OCHOA, Jorge y Roberto SANTIAGO, *Que hablen las fotos: el PRD en Michoacán y Guerrero*, México: Imprenta del Pueblo, 1990, 63 p.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *El derecho electoral en México*, México: Porrúa, 1995.
- OROZCO GÓMEZ, Javier, *Estudios electorales*, México: Porrúa, 1999.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús y Juan Carlos SILVA ADAYA, "Instrumentos constitucionales de protección procesal de los derechos político electorales", en *El significado actual de la Constitución*, México: UNAM, 1998, pp. 429-445.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el derecho electoral mexicano", en *Justicia Electoral*, México, D. F., no. 9, 1997.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Evolución del derecho electoral en México", en *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México: UNAM, 1998.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", *Reforma judicial. Revista mexicana de justicia*, México, D. F., no. 4, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245.
- OROZCO PIMENTEL, Mauricio, *Las reformas electorales en México y el sufragio de los mexicanos en el extranjero*, México: Porrúa, 2004, 159 p.
- Participación política de la mujer en México. Siglo XX*, México: Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, 1984.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 4ª ed., México: Editorial Constitucionalista, 1997.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, "El sistema electoral de la Presidencia de la República. Un estudio comparado sobre la segunda

- vuelta", en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, México: UNAM, 1999.
- PÉREZ BAUTISTA, Hugo, *Historia del derecho electoral guerrerense. Periodo 1849-1993*, Chilpancingo, Gro.: Edición del autor, 1993, 243 p.
- PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis, *Derecho político electoral, doctrina, sistema jurídico, guía de consulta, compilación legislativa y propuesta de reforma*, México: Porrúa, 1998.
- QUEZADA MALDONADO, Mario, *Derecho electoral mexiquense*, México: Instituto Electoral del Estado de México, 2004.
- Revista de difusión electoral*. Órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.
- Revista del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*.
- Revista del Tribunal Electoral del Estado de México*
- Revista del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León*.
- Revista del Tribunal Estatal de Elecciones de Veracruz*.
- RODRÍGUEZ SALDAÑA, Marcial, *Democracia y elecciones en el estado de Guerrero: 1996*, Chilpancingo, Gro.: Consejo Estatal Electoral, 1998, 60 p.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de derecho político*, México-España, México: UNAM, 1993.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México: UNAM, 1974.
- SÁENZ LÓPEZ, Karla, *Sistema electoral mexicano*, México: Trillas, 2003.
- SANTOS TRIGO, Dagoberto y Felipe Arturo SÁNCHEZ MIRANDA, comps., *Disposiciones jurídicas en materia electoral en el estado de Guerrero 1849-1983* [2001], México: Instituto de Estudios Parlamentarios "Eduardo Neri", Junta Local Ejecutiva Guerrero del IFE [Colección Compila VII].
- SARMIENTO SILYA, Sergio, "Procesos y movimientos sociales en la Montaña de Guerrero. Entre el corporativismo y la violencia", en *Los caminos de la Montaña. Formas de reproducción social en la Montaña de Guerrero*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIESAS, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, pp. 239-255.
- SERRANO MIGALLÓN, Fernando, *Legislación electoral mexicana: Génesis e integración, compilación y notas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 1991.

- Sistema Nacional de Información Municipal*, Versión 7.0 [2003], México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional Indigenista, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de las Mujeres.
- SOLANO YÁÑEZ, Delfino, *Organismos y procesos electorales. Todos en la renovación política y el sistema electoral mexicano*, México: Porrúa, 1987.
- SOLÍS ACERO, Felipe, *Regulación específica sobre el financiamiento de las campañas de los partidos políticos contenida en la legislación mexicana*, Instituto Federal Electoral, México, 1995.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Problemas hermenéuticos del COFIPE*, México: Tribunal Federal Electoral, 1992.
- Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, 723 p.
- VARGAS BACA, Carlos, *Reflexiones sobre el financiamiento de los partidos políticos en el derecho mexicano y comparado*, México, 1994.
- VENEGAS TREJO, Francisco, "La Constitución como fundamento de la democracia", en *80 aniversario Homenaje Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México: Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- VILLANUEVA, Ernesto, *Autonomía electoral en Iberoamérica: una visión de derecho comparado*, México: Triana, 1994.
- WOLDENBERG, José, "La institución federal electoral en México y el proceso de consolidación democrática", en *Administración y financiamiento en las elecciones en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Fiscal*, México: UNAM, 1999.
- ZERTUCHE MUNOZ, Fernando, "La ciudadanía de los órganos electorales", en *Elecciones, diálogo y reforma*, México: Nuevo Horizontes, 1995.
- Ziranda. Ediciones de cultura política y educación cívica del IFE en Michoacán.

**EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA  
FEDERACIÓN  
Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FRENTE A LAS  
ELECCIONES  
DEL 2006**

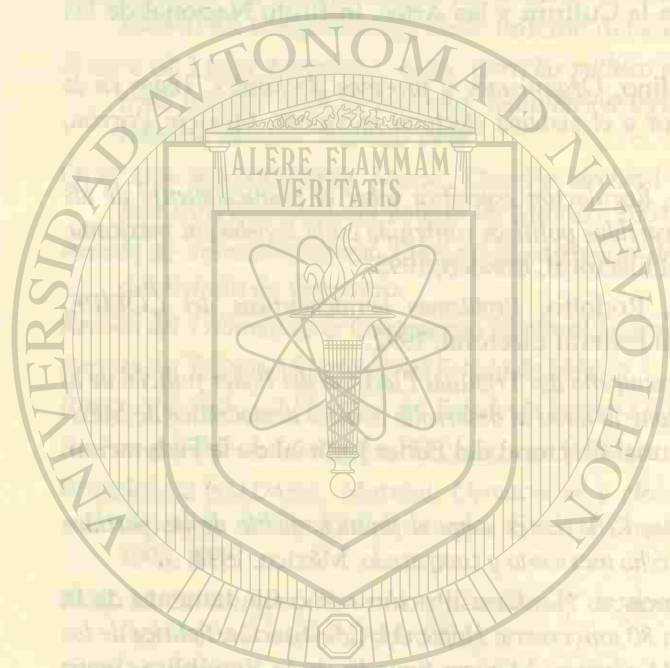
Alfredo Islas Colín <sup>(1)</sup>

**I. EL TEPJF**

**A.- ESTRUCTURA**

Es sabido que existe un poder familiar de la federación compuesto por aquellas familias que dominan el Poder Judicial de la Federación, que ocupan diversos cargos de importancia, como los Arellano García, los Luna Ramos, los hijos, yernos, primos y secretarios particulares de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que nombraron en cargos de dirección, así por ejemplo: propusieron y se nombraron a sus secretarios particulares a las magistraturas de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Acuerdo 5 y 9/2004), sin tener experiencia alguna, como es el caso del Secretario Particular de la Ministra Margarita Luna Ramos, el licenciado Ángel Zarazúa Martínez; y al yerno y a su vez secretario particular del Ministro Guillermo Ortiz Mayagoitia, el doctor Carlos Morales Paulín. A mayor abundamiento, la misma ministra Margarita Luna Ramos, en acuerdo con el pleno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Acuerdo 1/2005), propusieron en la terna, al magistrado Alejandro Luna Ramos, hermano de la ministra, al cargo

<sup>1</sup>) Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de París, Sorbonna II e Investigador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LEÓN  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECA

de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Todo esto es posible por el conjunto de complicidades que éstos tienen, ya que los hijos, hermanos, primos de entre ellos laboran en sus ponencias o áreas que tienen bajo su coordinación. Para lograr dicha imposición la SCJN primero expidió una convocatoria para poder proponer su terna de Magistrado de la Sala Superior del TEPJ a la Cámara de Senadores, en dicha convocatoria, violó los artículos 99 de nuestra Carta Fundamental; y 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al establecer como requisito que los candidatos a dicha terna deberían haber ocupado el cargo de magistrados, requisito que no establece las disposiciones mencionadas, lo cual permitió acotar los candidatos para imponer al hermano de la ministra. Dicho sistema de selección de candidatos a la terna de magistrados de la Sala Superior del TEPJF, se corre el peligro que se utilice una vez mas para la próxima integración de dicho tribunal una vez que califiquen la elección presidencial de 2006, que terminarán su periodo seis de los siete magistrados, porque el hermano de la ministra continuaran en dicho cargo para terminar su periodo.

**Privilegiados salarios y prestaciones.** Es necesario recordar, que los jueces y magistrados en el mundo, son un ejemplo para la sociedad, por su comportamiento ejemplar, caso que no se presenta con los magistrados de la Sala Superior del TEPJF, pues reciben salarios, de mas de 150.000 mensuales, que con las prestaciones, que según la su página de Internet tienen como prestaciones dos camionetas, prima quinquenal, compensación por presidencia, compensación por decanato, ayuda para el fomento de la legalidad, ayuda por jornadas electorales, ayuda para mejoramiento profesional y personal, ayuda prejubilatoria... etc. cantidades que no se especifican en dicho portal, en perjuicio de un adecuado sistema de acceso a la información, pero estimado lector el conjunto de "ayudas" y "compensaciones", sin lugar a dudas debe ser de mas de los \$200.000.00 (doscientos mil pesos), así como los beneficios que adquieren por los tres fideicomisos (que en diciembre de 2005 habían acumulado 83.000.000.00 ochenta y tres millones de pesos, los cuales serán distribuidos entre los magistrados y su personal jurídico).

Estos ingresos de los magistrados electorales mencionados, superan al salario del mismo Presidente de la Republica. El exceso de sus privilegios comprende flamantes asesores externos como del señor Juan Carlos Marín González, con un salario mensual de 120.000.00 (ciento veinte mil pesos mensuales); los gastos de equipo para el aire acondicionado y equipo de cómputo que supera los veinte millones de pesos de conformidad con el mismo portal de transparencia. Los salarios y prestaciones son superiores a los de varios jueces y magistrados de diversos países en el mundo, de los países desarrollados.

**Fideicomisos públicos.** No omitimos recordar que los dineros públicos que se destinan a sus fideicomisos retenidos indebidamente por dichos magistrados electorales, pues con el pretexto de que habían realizado "economías" ahora los destinaban a sus fideicomisos. Lo que muestra que no planearon adecuadamente sus gastos, pues hasta les sobra recursos públicos. Asimismo, no debemos olvidar, que la Auditoría Superior de la Federación según el Tomo II, página 307 y siguientes del "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de 2003", les dictó diversas observaciones y recomendaciones para que reintegren estos recursos públicos, recomendaciones que fueron incumplidas. Dichos recursos públicos de conformidad con el presupuesto de egresos de la federación se asignan para cumplir con su principal función que es la administración de justicia en materia electoral. El desvío de los recursos públicos provenientes de las "economías" para sus fideicomisos públicos tiene por objeto destinarse a fines privados de los Magistrados y el personal de dicha institución, lo que es violatorio de principio presupuestario del destino del gasto público y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, a la cual no se quieren someter con el pretexto de una supuesta autonomía e independencia judicial mal entendida.

Estos privilegios no pueden sostenerse, si tomamos en consideración que mas de la mitad de la población vive en extrema pobreza; el crecimiento de altos índices de desempleo y el estancamiento de un sector muy importante de los trabajadores que están viviendo

con un salario mínimo que corresponde alrededor de mil cuatrocientos pesos al mes, cantidad con la que actualmente sólo puede comprarse el 24.25% de la Canasta Básica Indispensable, por lo que se requiere un aumento del 312.35% para completar los 4.12 salarios mínimos que se necesitan para poder adquirirla (Neoliberalismo económico y empleo. Laura Juárez Sánchez). No podemos tener jueces y magistrados electorales con salarios de primer mundo con un pueblo que vive más de la mitad en la miseria. Bueno sería que se indexara el salario de estos magistrados electorales y su personal con el salario mínimo. El comportamiento de estos magistrados es vergonzoso, estimados lectores como van a ser un ejemplo para la sociedad, si no pueden aplicar correctamente las normas que se refiere a sus salarios y prestaciones, con base a principios de equidad y justicia que tanto dicen aplicar en sus resoluciones. Si tuvieran vergüenza deberían renunciar. La corrupción en el Poder Judicial Federal y especialmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no es solamente en los fideicomisos y sus salarios, sino también, la extendieron al Consejo de la Judicatura Federal cuando aprobaron el acuerdo para otorgarle a los Consejeros de la Judicatura un salario vitalicio, lo cual es contrario al artículo 94 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pues dicha disposición prevee "un haber por retiro" para los Ministros de la SCJN mediante disposición expresa en nuestra Carta Fundamental, pero dicha disposición expresa no existe para los consejeros del consejo de la judicatura federal. Pero fue otorgado dicho "haber de retiro" para los consejeros del CJF, claro es, con otra denominación para aparentar que no se está cometiendo un fraude al cumplimiento de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que tanto dicen respetar.

¿Cómo vamos a confiar en estos magistrados electorales para conocer de la legalidad de los procesos electorales? ¿Son los magistrados electorales un modelo para la sociedad, si no saben aplicar las normas y principios de equidad y justicia relativos a los fideicomisos, sus salarios y prestaciones? ¿Es legítima dichas prestaciones de privilegio para los magistrados de la Sala Superior del TEPJF?

Y lo peor, es que existen tres iniciativas que están impulsando el poder judicial federal para obtener un presupuesto fijo, de 2.5 o 2.0 del producto interno bruto, lo que nos parecen fuera de la realidad, pues la media en los países democráticos es de 1.4 del producto interno bruto; y actualmente se les aprueba el 1.6 del producto interno bruto como presupuesto del Poder Judicial Federal, cantidad que aumenta cada año.

**Las tres iniciativas de aumento de presupuesto al Poder Judicial de la Federación son similares para darles "autonomía presupuestal" a los jueces:**

1- En la sesión ordinaria del jueves 15 de noviembre de 2001 de la Cámara de Diputados se presentó la *Iniciativa de Reforma al Artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* por el diputado César Augusto Santiago Ramírez de la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, turnándose el mismo día a las Comisiones de Puntos Constitucionales para su dictamen con la opinión de la de Presupuesto y Cuenta Pública. (GP 16-XI-2001, año IV, número 881)

2.- Dicha iniciativa no es la primera de su tipo, pues ya se había presentado meses antes por el PRD, la iniciativa de reforma el párrafo décimo y agrega un párrafo undécimo al artículo 100 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para establecer una previsión constitucional presupuestaria destinada al Poder Judicial, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 13 de junio de 2001. (GP 15 -VI-2001, año IV, número 771)

3.- La tercera iniciativa, la más reciente, es también del PRI, relativa a la reforma y adiciona el artículo 94, adiciona un párrafo séptimo a la fracción III del artículo 116, y deroga el párrafo décimo del artículo 100 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, presentada por el diputado Francisco Cárdenas Elizondo, del grupo parlamentario del PRI, en la sesión del martes 8 de octubre de 2002.

En dichas iniciativas se sostiene lo siguiente: Asigna al Poder Judicial de la Federación una cantidad equivalente a, por lo menos, el 2.5% del gasto programable (mismo sentido la Iniciativa del PRD, pero la última del PRI baja el porcentaje al 2%: cantidad que no podrá ser inferior a la del ejercicio inmediato anterior. Las sumas no erogadas al término del ejercicio presupuestal se entregarán ala Tesorería de la Federación.

En Europa Occidental la autonomía presupuestal de los jueces no es regulado en sus *Constituciones Políticas*, ya que es tal el respeto a dichas instituciones, que nadie pensaría en negociarlo, por el respeto que se han ganado por la utilización adecuada de sus presupuestos. Pero para efectos de comparar el presupuesto asignado a los jueces de Europa del Oeste observamos que, a diferencia de México, en dichos países desarrollados va disminuyendo en los últimos años como se muestra en el siguiente cuadro.

En Europa Occidental a diferencia de diversos países Latinoamericanos, la asignación del presupuesto a la justicia es menor que la propuesta al Poder Judicial de la Federación de México:

*“una cantidad equivalente a, por lo menos, el 2.5% del gasto programable”.*

Se entiende por gasto programable señalado en el presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal como aquellas “erogaciones que se realizan en cumplimiento de funciones, sustantivas, correspondientes a los ramos 01 Poder Legislativo, 03 Poder Judicial,...;” (a. 12, fr. XII, DOF. 31-XII-2001)

Presupuesto de Justicia en relación con los gastos públicos totales en diversos países de Europa Occidental *		
País	1997	1990
Alemania	1.10%	1.04%
Francia	2.18%	1.93%
Inglaterra	2.15%	1.32%
Italia	1.20%	0.71%
España	1.06%	1.04%
Bélgica	1.15%	0.98%
La media	1.63%	1.28%
México	1.01% (2001)	1.43% (2002) 1.54% (2003) 1.60% (2004) 1.65% (2005) 1.66% (2006)

\* En *Les budgets de la justice en Europe. Étude comparée France, Allemagne, Royaume Uni, Italie, Espagne, et Belgique*. Etienne Douat. La Documentation Française. 2001. París. Pp. 20 y siguientes.

De lo anterior podemos afirmar, que el presupuesto asignado al presente año al Poder Judicial Federal de México corresponde a una cantidad superior a los presupuestos asignados a los Poderes Judiciales de los países de Europa del Oeste, esto es de los países desarrollados. Y la cantidad propuesta en las iniciativas de reforma constitucional, es muy alta en comparación con lo que se otorga a los países desarrollados. No omito resaltar, que el presupuesto asignado a los poderes judiciales mencionados, se realiza conforme al producto interno bruto, que si bien es superior en dichos países, cada país tiene las instituciones públicas de conformidad a su desarrollo.

Estimado lector, hasta aquí sería conveniente preguntarse lo siguiente: ¿Quieren más dinero el PJJF para pagar más a los magistrados de la sala superior del Poder Judicial de la Federación? ¿Por



qué no hacen un plan de justicia a 15 o 20 años para saber que van hacer con ese dinero? ¿son confiables los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para el manejo de los recursos públicos?

**No olvidemos la parcialidad con la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve lo relativo a su gasto público.** Para muestra, el caso en el que la SCJN es juez y parte en la Controversia Constitucional 91/2003 promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Cámara de Diputados y de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Ya que al demandarse y resolver respecto la invalidez de las observaciones y recomendaciones en la revisión de la cuenta pública de 2001, contenidas en los oficios del AED/DGAE/232/2003, al AED/DGAE/258/2003, y del AED/DGAE/316/2003, al AED/DGAE/322/2003, de trece de agosto y de ocho de septiembre de dos mil tres, todos suscritos por la Auditoría Superior de la Federación, en el que se discutió sobre la naturaleza jurídica de las resoluciones de dicha Entidad de Fiscalización Superior, la SCJN concluyó que dichas observaciones y recomendaciones emitidas por ASF son verdaderas **órdenes que invaden la competencia de otro poder.** Éste criterio se emite, recordemos, unos días después de que se publicó por la ASF el *Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública 2003*, en el que se resalta en dicho *Informe* en el apartado del Poder Judicial de la Federación, y especialmente de la SCJN, que se aprovecha la regulación deficiente de los fideicomisos, para utilizar la SCJN recursos públicos para fines privados, como el pago de sus pensiones; y que dichos fideicomisos están margen de la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal*. Por lo que la SCJN al quitarte a la ASF el carácter vinculatorio de sus resoluciones especialmente para el ejercicio eficaz de sus funciones de fiscalización -que todos Órganos Superiores de Fiscalización tienen en el mundo- resolvían al mismo tiempo que, las resoluciones emitidas por Auditoría Superior de Fiscalización no tienen carácter vinculatorio sus resoluciones e invadirían la competencia del Poder Judicial de la Federación. Es claro, que no existe en derecho comparado Entidad de Fiscalización en el mundo, que tengan acotadas sus funcio-

nes de fiscalización, como lo están interpretando el Pleno de la SCJN violando el principio de los presupuestos públicos que no deben destinarse para fines privados, para el pagos de las pensiones de los ministros, magistrados y jueces, pago de sus impuestos, y demás prestaciones, que no solamente es ilegal sino ilegítimo.

#### B.- RESOLUCIONES DEL TEPJF

**Los conflictos por el poder se dan entre los mismos tribunales del Poder Judicial de la Federación,** tal es el caso en el que la SCJN resolvió en la contradicción de tesis 2/2000, que son el único órgano de control de la constitucionalidad de leyes electorales, arrebatando de manera indebida dicha competencia especializada atribuida constitucionalmente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fomentando con dicha resolución, la violación de los derechos fundamentales como los políticos electorales al dejar en estado de indefensión a los ciudadanos y a los partidos políticos ya que estos carecen de legitimación para interponer acciones de inconstitucionalidad.

**El Aboitazo.** Los magistrados de la Sala Superior del TEPJF exceden el ejercicio de sus funciones, como los casos en los que han interpretado las normas electorales en un sentido opuesto a lo expresado claramente por una norma electoral. Tal es el caso del llamado "Aboitazo" en el SUP-JRC-402-2003, que con sus interpretaciones activas se permiten determinar ellos, de manera opuesta a lo que dicen claramente las leyes. Así en la elección del delegado de la Delegación Miguel Hidalgo, en la que el panista Fernando Aboitiz excedió los topes de campaña, como lo confirmó el mismo TEPJF al considerar que: "el rebase a los topes de gastos de campaña en la elección de Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo por parte del Partido Acción Nacional, no fue la causa eficiente y determinante para obtener el triunfo en la citada elección", por lo que dejó de aplicar los *artículos 219, inciso f; y 40 del Código Electoral del Distrito Federal*, que señalan de manera expresa que será nula la elección cuando

“el partido o coalición con mayoría de votos sobre pase los topes de gastos de campaña” en dicho caso, “no podrá participar el candidato y partido en la elección respectiva”. La Sala Superior del TEPJF que “no basta el exceder el tope de gastos de campaña, sino que, además, es necesario, que tal vulneración al principio de equidad, sea determinante para el resultado de la elección.”; y que como “el Partido de la Revolución Democrática también rebasó el tope de gastos de campaña establecido para la elección de jefe delegacional en Miguel Hidalgo, y en una cantidad mayor que el Partido Acción Nacional, “....” es inconcuso que sería insostenible la base en que se sustentó la responsable para realizar los cálculos que la llevaron a determinar que el exceso en el tope de gastos de campaña por parte del Partido Acción Nacional había sido determinante para el resultado de la elección”. En una palabra, ladrón que roba a ladrón, tiene cien años de perdón, por lo que no es determinante para anular la elección.

#### Democracia interna y la competencia del TEPJF.

Los partidos políticos requieren el reconocimiento del Estado, en la mayoría de los países del mundo, como en el caso de México. La forma de realizar este reconocimiento es de dos tipos: mediante el ejercicio libre del derecho de asociación, como en Francia; o el ejercicio controlado del derecho de asociación, como en España. Los criterios jurisprudenciales sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, son en el sentido de continuar por el camino del ejercicio controlado y restrictivo del derecho de asociación, pero la oposición a dichos criterios, no han dejado de manifestarse, en este sentido se propone, por el PVEM, que sean los propios partidos políticos los que resuelvan las cuestiones relativas a la democracia interna de los mismos, como las siguientes: afiliación, suspensión y expulsión de sus miembros, elección, designación y remoción de dirigentes, y postulación de candidatos a cargos de elección popular. Asimismo, que no exista autoridad alguna externa a ellos, que pueda modificar, revocar o dejar sin efectos los actos y resoluciones definitivas tomadas por las organizaciones políticas en estas materias; y que el Consejo General del IFE, no

pueda interpretar las normas estatutarias de los partidos políticos y agrupaciones políticas para efectos de su aplicación interna; y por último, que no procederá el juicio de protección de los derechos político-electorales cuando se pretenda impugnar ciertas determinaciones que adopten los partidos y agrupaciones políticas (Senadores, PVEM, iniciativa presentada por la senadora Sara Castellanos Cortés, del Grupo Parlamentario del PVEM, el 19 de junio de 2002)

Es importante destacar la opinión que provoca el ejercicio de la competencia del TEPJF respecto de la llamada democracia interna de partidos. La Senadora Martha Sofía Tamayo, del PRI, señaló lo siguiente:

*Llama la atención de que tengamos que recurrir a la interpretación de la base primera del artículo 41 constitucional, a decir que el artículo 99 constitucional establece que el TEPJF es la máxima autoridad en la materia, a hacer interpretaciones a contrarios censos, a desprender del carácter e interés público de los partidos políticos y de sus disposiciones de recursos de competencia...*

*“La competencia no se puede desprender por interpretación y menos por integración... (Comisión del Distrito Federal del Senado de la República, Segundo Foro de Justicia y Marco Constitucional del Sistema Federal del Distrito Federal, VI Jornada, 12 de noviembre 2003, pp. 331 y siguientes. Senado de la República, Legislatura LIX.2003.)*

**El Caso Amigos de Fox.** En dicho caso el TEPJF sancionó al PAN y PVEM no con la misma equidad que al PRI, pues no obstante que las dos violaciones son graves a la legislación electoral, al PRI le aplicó una sanción de lo doble del monto de lo defraudado para inhibir dichas conductas; pero al PAN le aplicó la misma cantidad del financiamiento paralelo que no se reportó.

El asunto es el siguiente bajo la denominación "Amigos de Fox", se resolvieron cinco recursos de apelación interpuestos por el PRI, PVEM, PT, PRD, PAN, en contra de la resolución del Consejo General del IFE (que retuvo más de dos años la resolución en el IFE, especialmente el exconsejero electoral Alonso Lugambio actual consejero del IFAI), en la queja contra los partidos PAN, y PVEM, integrantes de la coalición Alianza por el Cambio, por la comisión de irregularidades relacionadas con el origen y aplicación del financiamiento de dicha coalición en las elecciones federales del año 2000.

#### I. Actos ilícitos

A. Financiamiento Paralelo. Concepto. Los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF señalaron que la Coalición Alianza por el Cambio realizó actividades que corresponden a las del financiamiento paralelo. Llegaron a dicha conclusión después de determinar los alcances del financiamiento paralelo, que consiste en la acción de obtener recursos económicos para sufragar los gastos de determinada actividad, en líneas o planos equidistantes pero que no pueden encontrarse, por lo que de algún modo resultan semejantes entre sí.

Fines. Así dicha autoridad jurisdiccional ratificó que el financiamiento a los partidos políticos es una prerrogativa, que prevé la normatividad electoral, y que está sujeto a una estricta fiscalización, como cualquier otro gasto público; por el contrario, el financiamiento paralelo, tiene como característica esencial la finalidad de evadir los mecanismos de control diseñados por el legislador, para fiscalizar el financiamiento de las actividades de los partidos políticos.

Ilícitud. En este sentido los Magistrados Electorales estatuyeron que la sola existencia de un sistema de financiamiento paralelo, al legalmente previsto en la normatividad electoral, constituye, de conformidad con su ámbito de competencia, calificarla como una

infracción administrativa, porque basta con el riesgo de afectación o lesión que conlleva esa conducta para que sea sancionada, sin que sea necesaria una lesión material a un determinado bien jurídico, pues puede llegar a afectar varios o todos los valores o principios sustanciales del financiamiento a los partidos políticos, ya que está presente el riesgo potencial de una violación general a los mecanismos de control del origen y destino de los recursos utilizados en el financiamiento de los partidos políticos. En este sentido, la competencia de la autoridad jurisdiccional electoral, no le corresponde determinar si dicha conducta reúne los elementos de un tipo penal, debido a que como lo señala nuestra Carta Fundamental, es competencia de la Procuraduría General de la República, a través de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales determinar la adecuación de una conducta a un tipo penal.

Conducta Compuesta. El financiamiento que reciben los partidos políticos está sujeto a un control de fiscalización para garantizar el principio de certeza. Por el contrario, la Máxima Autoridad Especializada Jurisdiccional Electoral resolvió que el financiamiento paralelo que implementó la Coalición Alianza por el Cambio constituye un tipo compuesto de conducta, la cual consiste en una conducta unitaria en la que pueden concurrir diversos hechos, cada uno de los cuales podría conformar por sí mismo una descripción típica distinta, de no estar estrechamente ligados en tiempo, organización y finalidad u objetivo común, que ponen en grave riesgo y/o lesionan el principio de certeza, en relación con el origen y destino de los recursos obtenidos de fuentes privadas y erogados por los partidos políticos.

Demostración de utilización del financiamiento paralelo por el PAN. El Pleno de Sala Superior del TEPJF demostró la existencia del sistema de financiamiento paralelo, su existencia, creación, utilización y aprovechamiento de un sistema de financiamiento uniforme, sistemático, integral y articulado entre sí, cuyo objetivo fundamental y homogéneo consistió en la captación de recursos,

provenientes de personas físicas o morales, destinados a las promoción de la persona de Vicente Fox Quesada para acceder a la presidencia de la República en el proceso electoral del año dos mil. Dicho financiamiento se desarrollo de manera paralela al régimen legal de financiamiento y fiscalización del origen y destino de los recursos de los partidos políticos, con el objeto de evadir o eludir el cumplimiento de la normatividad aplicable, porque no se reportaron los ingresos obtenidos a través de él, ni se informó en qué se utilizaron, como legalmente estaban obligados los partidos políticos que integraron la coalición Alianza por el Cambio.

#### B. Prohibición de contratación de tiempos en Radio y TV por terceros

En todo tiempo. La Sala Superior del TEPJF, estatuyo en la resolución en comento, que la prohibición de que los terceros contraten tiempos en radio y televisión a favor de los partidos políticos, no se limita al periodo que abarque la campaña electoral, sino a cualquier momento; derivado de lo anterior, consideró el Tribunal Electoral, irregular la contratación de espacios televisivos por Amigos de Fox con el Grupo Televisa, para difundir la imagen de Vicente Fox.

Cuenta Bancaria de la Fracción Parlamentaria del PAN en el Senado. Los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF, resolvieron que una cuanta manejada por el PAN, perteneciente a su fracción parlamentaria en el Senado, realizó operaciones que comprendían recursos que fueron destinados al Instituto Internacional de Finanzas León, para conformar el sistema de financiamiento paralelo ilegal; y en recurso de apelación en comento, quedo demostrado la existencia de elementos de prueba suficientes, que prueban que dichos recursos económicos fueron para apoyar al candidato de la coalición Alianza por el Cambio.

#### II. Sanciones

Responsabilidad de personas Morales por Riesgo. Es necesario resaltar, como el TEPJF califico la responsabilidad de las personas

morales, por el riesgo de las actividades que realizan, cuando determinó que la conducta de un partido político o coalición que ponga en riesgo o traiga como consecuencia evadir o eludir el sistema de financiamiento y fiscalización del origen y destino de sus recursos, atenta contra las disposiciones de la normatividad electoral, en la medida en que pone en grave riesgo o lesiona la certeza del origen y destino de los recursos obtenidos y erogados, así como de los mecanismos empleados para su obtención.

Elementos para Graduar la Sanción Administrativa. En la resolución en comento se resalto que el financiamiento paralelo puede verse agravado al concurrir hechos que, a su vez, transgredan bienes jurídicos específicos del sistema legal de financiamiento, por ejemplo, que los recursos de un partido político provengan de fuentes prohibidas por la ley, como son aquellos de alguno de los Poderes de gobierno de los tres niveles la Federación, los Estados y los Ayuntamientos; de las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizados o paraestatales y los órganos de gobierno del Distrito Federal; de los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; de los organismos internacionales de cualquier naturaleza; de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; de las personas que vivan o trabajen en el extranjero; de las empresas mexicanas de carácter mercantil; aportaciones de origen no identificado, o se violen los límites a las aportaciones de particulares o al tope de gastos de campaña, etcétera.

Responsabilidad Directa y *Culpa in Vigilando*. Los Magistrados Electorales resolvieron respecto la responsabilidad de los partidos PAN y PVEM en relación con el financiamiento paralelo, lo siguiente: que el PAN tuvo conocimiento y participó activamente en la red financiera ilícita, por lo que su responsabilidad es por participación activa y consiente. Se demostró la participación de militantes, simpatizantes y del propio candidato a la presidencia de la

República, así como de personas que participaron en la campaña, en el financiamiento paralelo, lo que consecuentemente vincula al PAN. Y en relación con la responsabilidad del PVEM tiene una culpa del tipo de la denominada *culpa in vigilando*.

Deficiencia de la Multa Fijada por el IFE. El Pleno de la Sala Superior del TEPJF destaca que la individualización de la sanción al PAN y PVEM es deficiente, porque el IFE no determinó que los diversos hechos que conforman el financiamiento paralelo constituirían un solo ilícito complejo, conculcatorio del sistema de financiamiento de los partidos, sino que dicha autoridad responsable los había calificado como infracciones independientes, lo que ocasionó que impusiera, indebidamente, sanciones individuales por cada conducta, sin considerar la forma de participación específica de cada uno de los partidos que integraron la coalición Alianza por el Cambio, y sin tomar en consideración las demás circunstancias subjetivas de los infractores. Asimismo, se resaltó que el método utilizado por el IFE para cuantificar las multas individualmente impuestas es ilegal, pues en algunos casos asignó multas por el doble del monto implicado y en otros, fijó una sanción por tres tantos y medio de la cantidad involucrada, sin mencionar los motivos y fundamentos de su decisión.

Bases para Determinar la Multa. En consecuencia es competencia de la Sala Superior del TEPJF modificar las bases que debían tenerse en cuenta para sancionar, las relativas al ilícito cometido y a la responsabilidad de los partidos, con fundamento en la normatividad electoral y los principios de la dogmática penal aplicables, como punto de referencia, en materia de individualización. De esta manera, la Sala Superior toma en consideración los bienes jurídicos y los valores protegidos, la naturaleza de los sujetos infractores y sus funciones encomendadas constitucionalmente, los fines persuasivos de las sanciones administrativas, las circunstancias en que se produjo la falta, la gravedad de ésta, la trascendencia de la norma violada y los efectos producidos. Por lo que concluyo la autoridad jurisdiccional electoral que la existencia misma de un sistema de financiamiento paralelo es una conducta grave y que ésta se incre-

menta en la medida en que converjan más hechos ilícitos, se afecten otros bienes jurídicos o se incrementen los montos implicados.

Calificación de Conducta como Grave y sus Agravantes. El Máximo Tribunal Especializado en materia Electoral resolvió que el financiamiento paralelo es una conducta grave, por sí misma, la cual se vio agravada por las siguientes circunstancias: el tiempo durante el que operó el sistema de financiamiento paralelo; la jerarquía de la elección para la que se implementó el sistema; el extenso ámbito de alcance que tuvo la operación del sistema en el territorio nacional; la cantidad de los recursos recaudados mediante dicho sistema ilegal, y la forma de participación de del PAN y el PVEM.

Supresión de Ministraciones correspondientes a Gastos de Campaña. El Pleno del TEPJF resolvió por el voto de la mayoría de los Magistrados que el monto de la sanción a imponer a los partidos políticos debía tenerse en cuenta que se trató de una conducta de tipo grave, realizada durante las elecciones federales en las que se compitió por la Presidencia de la República y, por ende, al PAN se le debe suprimir el totalmente las ministraciones que por financiamiento lícito le correspondieron para gastos de campaña en la época de la infracción, es decir en el año 2000, y al PVEM se le debe suprimir solamente el 75% de las ministraciones que, por el mismo concepto le correspondieron en ese año.

Supresión de Ministraciones correspondientes a las Actividades Ordinarias. Asimismo, la mayoría de los Magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF resolvió que la sanción debe comprender también una suma que tenga un efecto similar al decomiso de las cantidades que generó el sistema de financiamiento paralelo ilegal, las cuales quedó demostrado que ascendieron a \$91 millones 917 mil 572.23 pesos a efecto de evitar que los partidos políticos infractores conserven el beneficio económico que dicha actividad ilícita les reportó.

Sobre esa base, sancionó al PAN, con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que sean necesarios

hasta cubrir la cantidad de 399 millones 135 mil 803 pesos con 60 centavos y al PVEM, con la supresión total de las ministraciones mensuales de financiamiento público para actividades ordinarias permanentes, durante los meses que sean necesarios hasta cubrir la cantidad de 98 millones 717 mil 713 pesos con 91 centavos.

## II.- EL IFE

### A.- ESTRUCTURA

La autoridad del Instituto Federal Electoral se va desmoronando debido a su arribo sin consenso por las principales fuerzas políticas del país, y porque los consejeros electorales en lugar de fortalecer la institución mediante acuerdos, están por el contrario actuando por "ocurrencias" o discursos sin fundamento. Las fisuras del edificio electoral se presentan por los problemas estructurales de su integración, como perfil deficiente de consejeros electorales, y el ejercicio indebido de sus funciones como el fracaso en la organización del voto de los mexicanos en el extranjero, las ambigüedades de los límites y alcances de la tregua electoral navideña, y los convenios sesgados con Televisa y los Talleres Gráficos de México entre otros más.

**El perfil de los consejeros electorales.** Los problemas que tiene ahora el IFE son arrastrados desde la elección que el PRI y el PAN realizó de los consejeros electorales, sin el debido cuidado protegiendo solamente sus cuotas de poder, lo cual resultó, no solamente la exclusión en la participación en la elección al PRD, sino lo que es peor, seleccionar consejeros electorales con un gran desconocimiento de la materia electoral que están provocado consecuencias nefastas en la organización de las elecciones federales de 2006.

Estimados lectores, si bien es cierto, que el IFE es una institución ciudadana, en la que son los ciudadanos los que integran dicho órgano, esto no quiere decir, que los consejeros electorales no tengan el más mínimo de conocimientos sobre la materia electoral, lo cual, lamentablemente es el caso de la mayoría de los actuales consejeros electorales. Situación que podría haberse salvado, si estu-

diasen los temas de su competencia, hicieran caso a los más de ocho asesores que tiene cada uno, o consultarán la estructura administrativa conformada por más de trece mil plazas de personal con los que cuentan esta institución de las cuales un número muy grande pertenecen al sistema profesional de carrera. Pero lamentablemente no es así, como lo muestra los graves y múltiples errores en la organización de las elecciones, como son el fracaso en la organización del voto de los mexicanos en el extranjero, las ambiguas reglas de la tregua electoral navideña, el convenio con Televisa o con los Talleres Gráficos de México.

**Salarios.** No omitimos de resaltar, el elevado costo de la democracia, que no solo son los cuantiosos recursos que se distribuyen a los partidos políticos, sino también los jugosos salarios de los consejeros electorales del IFE, del secretario particular del presidente del IFE de más de doscientos mil pesos mensuales, y los múltiples mandos superiores del IFE (JGE23/2005), que por si mismo, es una ofensa para el pueblo de México, con más de la mitad de la población viviendo en extrema pobreza, altos índices de desempleo y un sector muy importante viviendo con un salario mínimo que corresponde alrededor de mil cuatrocientos pesos al mes, cantidad con la que actualmente sólo puede comprarse el 24.25% de la Canasta Básica Indispensable, por lo que se requiere un aumento del 312.35% para completar los 4.12 salarios mínimos que se necesitan para poder adquirirla (Neoliberalismo económico y empleo. Laura Juárez Sánchez). No podemos tener funcionarios electorales de primer mundo con un pueblo que vive en la miseria. Bueno sería que se indexara el salario de estos flamantes funcionarios electorales con el salario mínimo.

### B.- FUNCIONES DEL IFE

**El fracaso del voto de los mexicanos en el extranjero por la mala organización del IFE.** Muchos problemas se presentaron para implementar el ejercicio del voto de los mexicanos en el extranjero, pero en lo que corresponde al IFE, fueron: no solamente las cuentas

alegres, infundadas e irresponsables que presentaron de la posible participación de alrededor de 4 millones de mexicanos con su voto; sino además, el no implementar un sistema adecuado para que los mexicanos en el extranjero pudieran participar en las elecciones presidenciales de 2006, que salvara diversos obstáculos como fueron los siguientes: para obtener la credencial de elector los migrantes deberían pasar al territorio nacional; esperar más de 25 días para obtener la credencial una vez que la solicitaban; dar un domicilio en México que ya no tienen o que temen darlo; obtener los formatos y llenarlos para solicitar su participación; pagar ocho dólares por el correo certificado. Los resultados son que solamente se habían registrado cinco mil cuatrocientos migrantes, en la segunda semana de diciembre solamente, y las expectativas más optimistas para el día 15 de enero fecha en que termina el plazo para el registro, serían de posiblemente diez mil migrantes registrados. Ahora bien, se autorizó en el presupuesto del 2005, la cantidad de 400 millones de pesos, para implementar el voto postal, lo que equivaldría a decir que el costo del voto de los supuestos diez mil inscritos, serían de 40 mil pesos. Un precio muy alto ante tanta pobreza.

**Tregua electoral navideña** comprende el 11 de diciembre de 2005 al 18 de enero de 2006 la cual estableció mediante un acuerdo del IFE (CG-235/2005) de manera tan ambigua que el presidente del IFE adicionó una Carta explicativa a los cuatro días de haber iniciada dicha tregua, incluyendo unos "criterios" que deben seguir los partidos políticos y sus candidatos. Estos "criterios" se implementaron por medio de un sistema novedoso, de actos que afectan los derechos de los ciudadanos y los partidos políticos, como es una "carta" que, además, sin mencionar los fundamentos de dichos "criterios", pretende que sean los mismos que contiene el Acuerdo en comento, así como la motivación. Las imprecisiones son tales como, permitir las siguientes acciones:

"Las misivas, los actos académicos, sociales y partidistas forman parte de la esfera privada de los candidatos y, en consecuencia, pueden llevarse a cabo cuando no exista la intención de difundirlos para efectos de cam-

paña ni de promover al precandidato, el voto o la plataforma electoral"

"Las entrevistas y otros encuentros con la prensa forman parte de los derechos de libre expresión de militantes y precandidatos. No obstante, todo pronunciamiento que implique promoción del precandidato, del voto o de la plataforma electoral constituye, por precedentes del TEPJF, acto anticipado de campaña y, por tanto, es contrario al Acuerdo,"

Si el Acuerdo hubiera sido claro, que necesidad tendríamos ahora de que el IFE difunda por una Carta, los llamados "criterios" que deben seguir los partidos políticos y candidatos, y luego que viene, otro acuerdo, unas declaraciones o entrevistas en la calle para determinar a modo los alcances ambiguos de la tregua. Ante estas acciones, como quieren fortalecer las instituciones electorales si estas actúan indebidamente. No olvidemos por una parte, que AMLO canceló una reunión con empresarios de Monterrey y académicos del COLMEX para no violar la tregua; pero por otra parte, Felipe Calderón Hinojosa según los "criterios" publicados por medio de una Carta después de los hechos, no viola la tregua navideña, en su reunión "privada" con más de trescientos miembros de la Cámara de Comercio México-Alemania, en donde difundió su plataforma electoral, solicitó no solamente su voto sino también recursos económicos para su campaña electoral.

#### **El IFE y los medios masivos de comunicación: convenio Televisa.**

Existe un problema de origen en la relación entre el IFE y los medios masivos de comunicación de la radio y la televisión, que se puede claramente identificar en las declaraciones del Presidente de la Comisión de Radio y Televisión del IFE al entregar a la Cámara de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) señala de manera tímida, las reglas para alcanzar la equidad en la competencia electoral en la cobertura noticiosa, las cuales dice el funcionario electoral deben ser entendidas, como "guías orientadoras" para las empre-

sas de radio y televisión, por lo que resalta, no deben entenderse como "pautas coercitivas". Es necesario que el IFE entienda que las relaciones con estas sociedades mercantiles se rigen bajo reglas de derecho público, de interés general y de interés común por lo que las reglas que dicten para salvaguardar la equidad en la contienda electoral deben ser coercitivas. Todo lo anterior, es debido a que dichas empresas explotan el espacio aéreo que es un bien público de la nación, el cual están obligados a explotarlo en beneficio del interés general como es la equidad en la contienda electoral; asimismo, la función de cobertura noticiosa es una función de servicio público que se rige bajo reglas mismas de derecho público. Esto significa que las mencionadas sociedades mercantiles deben respetar los Derechos Fundamentales como la igualdad que tiene la población de recibir la misma información, imágenes y sin alteraciones o calificativos que favorezcan o desacrediten a los candidatos o a los partidos políticos. Para la salvaguarda de dicho principio de igualdad, no puede aceptarse la argumentación de jerarquizar un principio fundamental como es la igualdad, que se encuentre suprimido por la llamada libertad de empresa, libertad de comercio o hasta una mal entendida libertad de expresión de grupos empresariales que lo ejercen no de manera desinteresada. Para modificar dicha relación, debe el IFE asimismo, realizar un convenio con la Secretaría de Gobernación para esta institución con la información de monitoreo que realice el IFE, proporcione a la SG esta información para que ejerza las funciones de supervisión, coordinación y vigilancia de la concesión por explotación de un bien de dominio público de la nación como lo es el espacio aéreo y la explotación de un servicio público en beneficio del interés público, el cual se vería afectado por la violación del principio de igualdad que es un derecho fundamental. En estos casos, la SG esta facultada para revocar las mencionadas concesiones cuando los concesionarios dejaron de "...cumplir con el fin para el que fue otorgada la concesión" (a. 22 de la LGBN). De esta manera evitaríamos la celebración de convenios vergonzosos con las empresas televisoras en las que se les proporcionen "guías orientadoras" para que respeten el interés público o "auxilien" al IFE a cumplir con el destino de dineros pú-

blicos, el cual pueden dar por "terminado anticipadamente" en cualquier momento (Convenio IFE-TELEVISA).

**Convenio de Colaboración e intercambio de información IFE - TELEVISA.** Consideraciones previas. Es notoria la carencia del señalamiento del título de los títulos de concesión que le permiten a la contratante sociedad mercantil el asumir la celebración de este instrumento legal, como tampoco se hace reconocimiento que esta sociedad sea concesionaria de televisión. Ambas omisiones parecen deliberadas e intencionales. Lo anterior adquiere trascendental relevancia en caso de incumplimiento del 'convenio de colaboración'. Tratándose de una sociedad mercantil, de la que si se expresa que está legalmente constituida, precisando su objeto social y que legalmente se encuentra representada, simplemente no se expresa reconocimiento alguno en el sentido de que esta sea titular de las concesiones de televisión, o que opere a las titulares de las concesiones, o administre a estas, o que tenga algún contrato legal, o que le permita representar a dichas concesionarias, lo que real y jurídicamente le permite obligarse en los términos que se pretenden, por lo que resulta que el convenio carece de eficacia legal. Lo anterior adquiere todavía mayor importancia si y sólo si se tiene en cuenta que las concesiones (para el uso y explotación de bienes nacionales, o bien para la prestación de un servicio público), primero son para eso mismo, un fin público y después, pero muy después, son para un fin particular o de un particular.

Por ello es que los títulos de concesiones son instrumentos legales en los que se establecen las condiciones del servicio y de la explotación que se confieren, no sin antes anteponer lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Bienes Nacionales, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Radio y Televisión, por sólo señalar leyes y con ellas los correspondientes ordenamientos reglamentarios, todos federales, en los que se establece la regulación de la titularidad de los bienes públicos, los fines de estos, las concesiones sobre los mismos y su explotación, a igual que las causas de revocación y extinción de estas.



De tal manera, resulta que en caso de que dicha sociedad incumpla el "convenio", pues hace nugatorio toda intención de obtener información necesaria para el proceso electoral, en todas sus fases, y sobre todo la fase contenciosa. Además de que no tiene establecida la consecuencia de su incumplimiento –sanción–, sea por extemporaneidad, por falta de entrega o por falsedad de la información, el convenio está celebrado con una sociedad mercantil de la que se desconoce las capacidades jurídicas y físicas o materiales, para cumplir con el convenio. Asimismo, que en el título del convenio se menciona el intercambio de información, por tanto hay obligación del IFE de entregar información, lo que no se especifica.

Por todo lo anterior es que resulta ocioso el análisis del contenido del convenio, sin embargo y en aras de proporcionar elementos para corregir, nos avocamos al análisis del clausulado.

**Contenido del convenio de mérito.** Se desprende que la sociedad mercantil Televisa es proveedor de servicios de promoción (párrafo 2º, hoja 3). En la Cláusula Segunda, inciso a), del convenio, hace reconocimiento de la existencia previa contratos de servicios de publicidad, y que estos pueden ser adicionados y complementados con addenda o modificatorios. Se hace un tratamiento idéntico para los conceptos "promocional" y "publicidad", al efecto véase Inciso a) y b), de la Cláusula Primera y el inciso c) de la Cláusula Segunda.

En el inciso e), de dicha cláusula, se señala una tipificación de promocionales, que mientras no esté identificada en la ley no está permitida. Mientras que adelante, en ese mismo inciso e), al usar la expresión "en su caso" incluir el valor unitario de los promocionales, dejar al arbitrio de la sociedad mercantil, incorporar esos valores.

En la Cláusula Tercera, los períodos y términos señalados, pueden dejar en estado de indefensión a un recurrente que requiera la información ofrecida en un procedimiento o en un proceso conten-

cioso electoral, ello es así en los casos en los que le sea pedido al juzgador que requiera a dicha empresa sobre la misma información indicada en la cláusula tercera, y para la fecha en que se proporcione esa información, apoyándose en este "convenio", por ejemplo en el tercero de esos períodos cuyo término es el 31 de julio, ya no será oportuna la información y documentación, dejando en estado de desigualdad a la parte actora.

Por lo que hace al texto de la Cláusula Cuarta, los rubros del resumen de ingresos recibidos por concepto del proceso electoral federal, están indefinidos y por tanto al arbitrio de la televisora.

**El Convenio con los Talleres Gráficos de México.** Se afirma por el presidente del IFE que para evitar cualquier insinuación de la falta de pulcritud en las compras que afectaría la credibilidad del IFE, realizan un Convenio con la empresa pública descentralizada y sectorizada con la Secretaría de Gobernación, denominada Talleres Gráficos de México para que se encargue de producir, subcontratar y hasta licitar la compra de boletas, urnas, mamparas y todos los implementos necesarios para la jornada electoral del 2 de julio del 2006. ¿Quién vigilará a dicho organismo público sectorizado de la SG en la impresión de boletas electorales?

Dicho Convenio desconoce el esfuerzo tan grande que el pueblo mexicano hizo para crear una institución electoral independiente al grado de darle la forma de órgano constitucional autónomo, lo que comprende la autonomía no solo estructural, sino funcional y presupuestaria. Esto es, dicha autonomía consiste en realizar las licitaciones para la adquisición de la paquetería electoral de manera directa sin intermediarios, como es un organismo público que depende de la administración pública federal lo que le resta autonomía a dicha institución autónoma electoral. Pero el desconocimiento de la naturaleza jurídica de la institución que integran por los flamantes consejeros electorales.

**Conclusión.** A casi seis meses de las elecciones del 2006 podríamos preguntarnos: ¿debemos fortalecer al TEPJF y al IFE?. Al TEPJF y al IFE que no obstante el origen de sus magistrados y consejeros

electorales, de haber sido electos entre las familias del Poder Judicial Federal con lo que representa dicho nepotismo, por una parte; y por otra parte, con respecto a los consejeros electorales, sin el consenso de las fuerzas más representativas del país; están actuando por parte de los magistrados de la sala superior de TEPJF más allá de lo que las normas de manera expresa les permite, sin respetar el principio de legalidad, en lo relativo al caso Aboitiz o la indebida sanción al PRI en el caso Pemexgate, de una sanción de lo doble de lo no reportado al IFE para inhibir esas conductas; y por el contrario, al PAN en el caso "Amigos de Fox" no aplicaron dicha sanción de lo doble del monto de lo no reportado por el financiamiento paralelo realizado de manera oculta; o lo relativo a conocer de la democracia interna de partidos por "interpretación contrarios censos, a desprender del carácter e interés público de los partidos políticos y de sus disposiciones de recursos de competencia... La competencia no se puede desprender por interpretación y menos por integración..."; y por otra parte el IFE actúa por ocurrencias, declaraciones de banqueta o conferencias desde el extranjero; así como de manera sesgada en la organización de las elecciones, en lugar de organizar las elecciones mediante acuerdos.

¿Debemos fortalecer al TEPJF y al IFE que no aplican los principios de equidad tanto en sus salarios como en sus prestaciones que tanto dicen defender, que no tienen el más mínimo de conciencia social al recibir sus altos mandos salarios y demás prestaciones que ofenden al pueblo de México?.

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN<sup>351</sup>  
Y EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL FRENTE A LAS ELECCIONES  
DEL 2006

DERECHO ELECTORAL MEXICANO  
PERSPECTIVAS PARA UNA REFORMA

David Cienfuegos Salgado  
Alfredo Islas Colín  
coordinadores

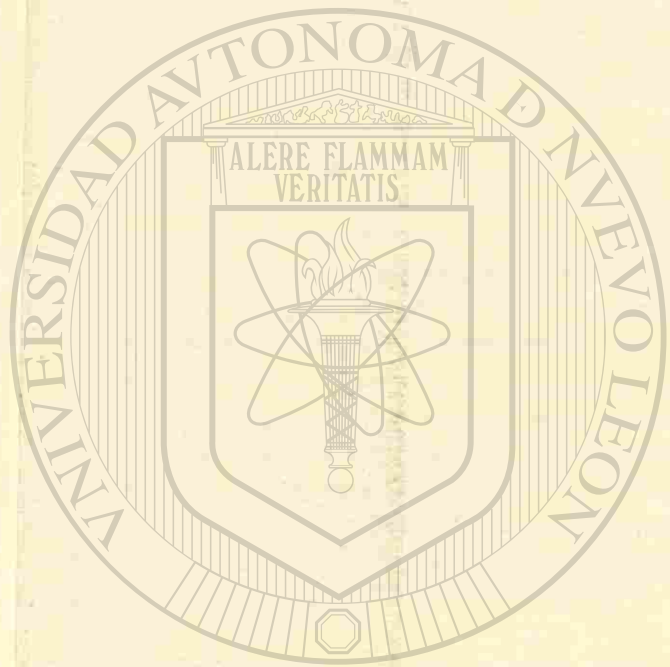
Terminó de imprimirse en el mes de junio de 2006, en los talleres de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Interior impreso en papel cultural de 36 kgs., forros impresos en papel lustrolito de 169 kgs. El tiro constó de 1,000 ejemplares.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA  
RAUL RANGEL FRIAS  
CARRERA



U A N L

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



- César L. Astudillo Reyes
- Miguel Carbonell Sánchez
- Bernardino Esparza Martínez
- Carlos Ferrer Silva
- José Gilberto Garza Grimaldo
- Armando J. Maitret
- Gabriel Mendoza Elvira
- Santiago Nieto Castillo
- Ma. Elena Orantes López
- José Luis Prado Maillard
- Jorge Sánchez Contero Grossman
- Jorge Alberto Sánchez Ortega
- Ángel Zarazúa Martínez
- Xitlali Gómez Terán
- David Cienfuegos Salgado
- Diego Elie-Davos de Sagaut
- Alfredo Blas Colín



Ing. José Antonio González Treviño  
RECTOR

Dr. Jesús Ancel Rodríguez  
SECRETARIO GENERAL

Dr. Ubaldo Ortiz Méndez  
SECRETARIO ACADÉMICO

Lic. Javier Garza y Garza  
PRESIDENTE DEL  
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL

Francisco J. Gorgón Gómez  
COORDINADOR DE LA FACULTAD DE  
DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

