

LEGISLACION ELECTORAL EN MEXICO

José de Jesús Orozco Henríquez 245

Introducción	247
I. Democracia y sufragio	247
II. Antecedentes y estructura de la legislación electoral	256
III. Integración y elección de los órganos	
Ejecutivo y Legislativo	266
IV. Partidos políticos	274
V. Organismos político-electorales	278
VI. Calificación de las elecciones	283

LEGISLACION ELECTORAL EN MEXICO

JOSE DE JESUS OROZCO HENRIQUEZ *

* Obtuvo el grado de licenciado en derecho, con mención honorífica, en la Universidad Nacional Autónoma de México, y el de maestro en derecho comparado en la Universidad de California en Los Angeles. Actualmente es investigador y secretario académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, así como profesor definitivo por oposición de Introducción al Derecho en la Facultad de Derecho de la propia Universidad y profesor de evolución de los sistemas jurídicos contemporáneos en la División de Estudios de Posgrado de la misma Facultad. Ha sido distinguido como Investigador Nacional del Sistema Nacional de Investigadores. Es autor de los libros *El derecho constitucional consuetudinario* y *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas*, así como de varios artículos sobre derecho constitucional y derecho universitario publicados en revistas especializadas.

INTRODUCCION

El presente trabajo pretende proporcionar un panorama sobre la legislación electoral mexicana a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Durante estos sesenta y ocho años se han realizado varias reformas constitucionales de índole electoral y se han puesto en vigor seis leyes distintas (1917, 1918, 1946, 1951, 1973 y 1977) sobre el particular, las cuales también han sido objeto, eventualmente, de múltiples reformas, cuyo propósito principal ha sido el fortalecimiento del proceso de democratización del país y la ampliación de la participación política de los ciudadanos.

En esta dirección destaca la llamada Reforma Política de 1977, que se tradujo en la reforma a 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) que, con diversas reformas, se encuentra aún en vigor.

I. DEMOCRACIA Y SUFRAGIO

El artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

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

El artículo 39, por su parte, dispone que:

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste...

De este modo, la Constitución mexicana consagra, según la clasificación aristotélica, la fórmula pura de la democracia.¹ Cabe destacar que, en los términos del artículo 3o. del mismo ordenamiento, se considera,

...a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Conforme al constitucionalismo liberal que convirtió al ideal democrático en un postulado político, para que exista una **democracia** es necesario que los sujetos poseedores del poder y los sujetos sometidos a él sean los mismos, que los sujetos que deban obedecer las normas estatales, sean los mismos que las crean. Si esta identidad existe –señala Ulises Schmill–, puede afirmarse que los que obedecen a las normas, al poder público, hacen lo que quieren, se obedecen sólo a sí mismos, pues ellos son los que han creado las normas que deben obedecer. Por esto la democracia es una organización del pueblo que da respuesta al problema que Juan Jacobo Rousseau formuló en los siguientes términos: encontrar una forma de asociación por la que cada uno, uniéndose a todos, no obedezca a nadie sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes de asociarse. Una persona es libre si no está obligada a obedecer a nadie, es decir, si hace o puede hacer lo que quiera.²

Como advierte Kelsen:

Políticamente libre es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa

-
1. *Vid.*, ARISTOTLE, *Politics*, Book III, chaps. 5-10, en *Great Books of the Western World*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22nd Ed., 1978, vol. 9, pp. 474-479.
 2. *Cfr.*, SCHMILL, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, S.A., 1971, pp. 119-120. Al respecto, *vid.*, ROUSSEAU, Jean Jacques, *The Social Contract*, Book I, chaps. 5-8, en *Great Books of the Western World*, Chicago Encyclopaedia Britannica, Inc., 22nd Ed. 1978, vol. 38, pp. 391-393.

que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos .³

El principio democrático es respetado al máximo —afirma Ulises Schmill— cuando el pueblo íntegro en asamblea directa es el titular de los poderes del Estado y la asamblea adopta el principio de la mayoría absoluta. El principio democrático está reducido al mínimo en el caso de que se exija la unanimidad en la votación. El principio democrático de las mayorías, supone necesariamente el respeto a las minorías. Ahí donde se pretenda el dominio absoluto de la mayoría, desconociendo el derecho de la minoría para luchar, discutir y convencer a efecto de convertirse en mayoría, se estará destruyendo el principio en el que está basada la democracia. Esta exige, no sólo el respeto de la minoría, sino su protección e impulso. Si puede hablarse, en general, de mayorías es porque se supone la existencia de una minoría, de una oposición. Si ésta desaparece, asimismo, se extingue la mayoría convirtiéndose el régimen en una autocracia, en una dictadura.⁴

En todo caso, el principio mayoritario no puede identificarse con la idea de un dominio ilimitado de la mayoría sobre la minoría. Por el hecho de su existencia jurídica, la minoría puede influenciar hasta cierto punto la voluntad de la mayoría, e impedir que el contenido del orden social creado por ésta se halle en contradicción demasiado violenta con los intereses minoritarios .⁵

Ahora bien, sólo en la **democracia directa** que, dada la magnitud de los Estados modernos y la diversidad de sus fines no puede encarnar en ninguna forma política viable, es factible la creación de la ordenación social por acuerdo de la mayoría de los titulares de derechos políticos mediante el ejercicio de éstos en la asamblea del pueblo. La democracia del Estado moderno, en realidad, es una de

-
3. KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, traducción de Luis Legaz Lacabria, México, Editorial Labor, p. 298. *Vid.*, OROZCO HENRIQUEZ, J. Jesús, “Consideraciones sobre la libertad jurídica”, ponencia presentada al Segundo Simposio Nacional de Filosofía del Derecho, celebrado en Querétaro, Qro., en el año de 1984, en prensa.
 4. Cf., SCHMILL, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 123. *Vid.*, MILL, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, traducción de Antonio Guzmán Balboa, México, Herreró Hermanos Sucesores, S.A., 1966, pp. 120-147.
 5. KELSEN, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 142. *Vid.*, KELSEN, Hans, “Foundations of Democracy”, en *Ethics*, vol. LXVI, Num. I, Part II, October 1955, pp. 6-18.

mocracia mediata, representativa –tal y como también lo prevé el artículo 40 constitucional–, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos –en los que consiste la libertad– se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio.

Una república democrática y representativa –como la prevista por nuestro artículo 40 constitucional– es una democracia, no directa, sino indirecta. El concepto de democracia representativa puede expresarse utilizando el concepto ideológico de la soberanía popular, del modo siguiente: que una democracia no sea directa, sino indirecta, significa que no es el pueblo mismo el que de modo directo ejerce los poderes del Estado. El pueblo, en la república democrática y representativa, es el encargado de nombrar a las personas que **en su representación** van a encargarse de formar la voluntad del Estado. Si bien él es el que originariamente posee todos los poderes, esto no significa que también directamente los ejerza. Que el pueblo sea el que posee originariamente todos los poderes es expresado diciendo que el pueblo es el soberano, o que la soberanía radica esencial y originariamente en él, como lo establece el artículo 39 de la Constitución.⁶

El artículo 41 establece que:

...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados.

El pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial de la federación y los de los Estados. En esta afirmación ya se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos estatales representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular. Por ello se afirma que la República Mexicana es representativa.⁷

6. *Vid.*, SCHMILL, *op. cit.*, *supra*, nota 2, pp. 125-126.

7. *Cfr.*, *ibidem*, p. 126. En el presente trabajo, por razones de espacio, sólo nos ocuparemos de la legislación electoral de carácter federal, por lo que no haremos alusión relativa a las entidades federativas; sobre esto último, puede consultarse el excelente y documentado estudio de MADRAZO, Jorge, "Reforma política y legislación electoral de las entidades federativas", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 289-327.

En el régimen representativo –señala Ulises Schmill–, los ciudadanos deben tener el derecho de participar en las funciones públicas, participación que se realiza por medio del sistema de las elecciones populares. La democracia indirecta necesita de la institución del electorado. Por ello los ciudadanos deben gozar de derechos políticos, que pueden ser definidos diciendo que son aquéllos que otorgan al titular de los mismos una participación en los procesos formativos de la voluntad estatal. Un individuo tiene un derecho político si puede participar válidamente en los procesos de creación de las leyes, o en el proceso de nombramiento de los órganos supremos del Estado. En la democracia indirecta o representativa, nos encontramos con dos tipos diversos de derechos políticos: a) el de los electores, cuya función es nombrar a los individuos titulares de los órganos supremos del Estado; b) el de los elegidos a participar con voz y voto en el proceso legislativo, tratándose del Poder Legislativo, y el del Presidente en las funciones que la Constitución le asigna. En la democracia representativa, el principio democrático se encuentra limitado a la participación del pueblo en la elección de los órganos superiores del Estado, fundamentalmente del órgano legislativo y del ejecutivo.⁸

Al derecho político de los electores se le denomina sufragio, el cual consiste en el derecho que tiene un individuo de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto.

Para que el voto cumpla con su cometido democrático ha de ser universal, libre, directo y secreto, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro sistema electoral, hasta convertirse en práctica común en el régimen electoral de la Revolución.

Por lo que se refiere a las fórmulas electorales, la legislación registra, desde la Constitución de Cádiz, el sistema mayoritario y sus variantes. En 1964 se yuxtapone un sistema de representación minoritaria denominado **diputados de partido** y, finalmente, la **LFOPPE** instituye un sistema mixto con preponderante mayoritario. Estos son, en términos generales, los grandes lineamientos que ha seguido la legislación electoral mexicana.

El período que va de la Constitución de Cádiz a la Ley Orgánica Electoral de 1857, la etapa independiente, puede ser definida electoralmente como un régimen mayoritario de elección indirecta, en segundo y tercer grado, y de voto público.⁹

-
8. *Vid., MILL, op. cit., supra*, nota 4, pp. 35ss.; SCHMILL, *op. cit., supra*, nota 2, pp. 129-130. A partir de la Constitución de 1917, se derogó en México la elección indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 9. Un análisis detallado de la evolución de la legislación electoral mexicana desde el siglo pasado, puede consultarse en BERLIN VALENZUELA, Francisco, *Derecho electoral*.

El sistema electoral de la Reforma reduce las instancias electorales haciendo la elección indirecta en primer grado, con voto público y a mayoría relativa en las primarias. En la elección de diputados el voto era secreto y a mayoría absoluta con segunda vuelta a mayoría relativa (Art. 36). Si hubiera igualdad de sufragios en más de dos candidatos, entre ellos se hacía la elección, pero si había al mismo tiempo otro candidato que hubiera obtenido mayor número de votos que ellos, se le tendría por primer competidor y el segundo se sacaría de entre los primeros por votación, pero bajo las reglas prescritas en el artículo anterior. Cuando en el escrutinio resultare empate o igualdad entre los candidatos se repetía la votación y se decidía por suerte (Art. 37).

El sistema electoral de la Reforma se mantiene hasta la ley de 1911 del Presidente Madero, quien instaura el voto secreto desde la elección primaria; crea la boleta electoral separada del registro de electores; mantiene la mayoría relativa en las elecciones primarias y la absoluta en las secundarias o de diputados. Aunque de hecho esta mayoría absoluta no existía, ya que la propia ley señalaba que en su ausencia se tomaría la pluralidad de los votos presentes.

Con la reforma del 22 de mayo de 1912, la elección de diputados y senadores deviene directa, quedando la del presidente y la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el carácter de indirecta. La votación sigue siendo secreta y a mayoría relativa en los términos de la ley de 1911.

La mayoría relativa cobra carta de naturalización definitiva con la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente, expedida por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, el 20 de septiembre de 1916. El voto vuelve a ser público, ya que se obliga al elector a que firme la boleta. Los casos de empate se resolvían por sorteo público que realizaban las juntas computadoras.

El artículo 35 de la Constitución de 1917, actualmente en vigor, establece como prerrogativa del ciudadano mexicano:

I.—Votar en las elecciones populares; II.—Poder ser votado para todos los cargos de elección popular...

En este artículo se establece con toda claridad la división de los derechos políticos reseñados: tanto el de votar como el de ser votado. Puede afirmarse con toda validez que el ciudadano mexicano es el titular de los derechos políticos, es el único que tiene **prerrogativa**,

ral, México, Ed. Porrúa, 1980, pp. 219-269; y en GARCIA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1977*, México, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. VII-LV.

vas. No todo mexicano, no todo súbdito del Estado mexicano, es decir, no todos los individuos que integran el pueblo, tienen el carácter de ciudadanos.

El artículo 34, actualmente en vigor, determina como requisito esencial primario el de tener la nacionalidad mexicana. Este requisito se ha establecido con el objeto de que ningún extranjero pueda ejercer los derechos electorales o incluso convertirse en órgano supremo del Estado. Pero la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, como lo establece el artículo 30. El derecho de votar en las elecciones lo poseen los ciudadanos, los cuales tienen que ser mexicanos, independientemente de que esta nacionalidad sea adquirida por nacimiento o por naturalización. Lo anterior no puede afirmarse en el caso del derecho de ser votado para los cargos de elección popular. El artículo 55, fracción I, establece que para ser diputado se requiere ser mexicano por nacimiento, por lo que se excluye de ese derecho a los que hayan adquirido la nacionalidad mexicana por naturalización. Entre los requisitos fijados por el artículo 58 para ser senador, se establece que debe ser mexicano por nacimiento, pues dice este artículo que se requieren los mismos requisitos que para ser diputado. Para ser Presidente de la República se requiere, además de ser mexicano por nacimiento, ser hijo de padres mexicanos por nacimiento. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia no son elegidos para su cargo, sino que son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado; pero el artículo 95, fracción I, establece que para ser nombrado ministro se necesita ser ciudadano mexicano por nacimiento. El requisito mencionado también es exigido por la Constitución para ser gobernador de un Estado, según lo dispone el artículo 115, fracción VIII.

El segundo requisito establecido por el artículo 34 para ser ciudadano es el de “haber cumplido 18 años” (según reforma de 1969, ya que anteriormente se requerían 18 años sólo para los casados y 21 para los solteros). La fijación de una edad mínima para poder gozar de las prerrogativas de los ciudadanos, está fundada en la presunción de que a esas edades ya se ha llegado a un estado de madurez intelectual que permite el ejercicio consciente de los derechos políticos. Esta aptitud cívica se requiere, además, por otro motivo: el ciudadano no solamente tiene el derecho de votar, sino que está obligado a hacerlo. El artículo 36, fracción III, dispone que:

Son obligaciones del ciudadano de la República: ... Fracción III.— Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda. (Si bien ni la Constitución ni la ley prevén sanción alguna en caso de incumplimiento).

Como tercer requisito para ser ciudadano está fijado, en el artículo 34, fracción II, el de:

... tener un modo honesto de vivir.

La Constitución no determina cuándo se considera que se tiene un modo honesto de vivir, pero el Código Penal, al establecer en su artículo 46 que la pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (artículo 12 y 14) al adoptar una base semejante para excluir del voto, parecen identificar la responsabilidad penal con la ausencia de un modo honesto de vivir, si bien el último artículo menciona también otros impedimentos para ser elector, como el ser declarado vago o ebrio consuetudinario, estar sujeto a interdicción judicial, o bien, asilado en un establecimiento para toxicómanos o enfermos mentales.

La elección directa del Presidente de la República se instaura con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya Ley Electoral para la Formación del Congreso Ordinario, del 6 de febrero de 1917, estipula que dicha elección debería ser de mayoría absoluta (Art. 74). Asimismo, mantiene el voto público al igual que la ley de 1916. El voto vuelve a ser secreto en la Ley para la Elección de Poderes Federales, del 2 de julio de 1918. Por otra parte, la elección del Presidente de la República deviene relativa.

Tenemos que, hasta antes de 1953, el voto es directo y secreto, pero no universal. Es hasta el régimen de gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines que adquiere esa característica al reconocérsele a la mujer su derecho de voto activo y pasivo.

El artículo 34 original de la Constitución establecía:

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

Este párrafo introductorio sufrió una reforma que fue publicada en el **Diario Oficial**, de 17 de octubre de 1953, para quedar tal como se encuentra actualmente en vigor:

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

La reforma del texto constitucional se hizo necesaria para romper la concepción tradicional que excluía a las mujeres de la titulari-

dad de los derechos políticos, de la ciudadanía. El texto original, que era igual al de la Constitución de 1857, permitía una interpretación favorable a las mujeres, puesto que éstas tienen la calidad de mexicanas si reúnen los requisitos establecidos al respecto; así mismo, pueden ser solteras o casadas teniendo un modo honesto de vivir. Sin embargo, se les consideraba incapaces para ejercer derechos políticos.

Así pues, el principio ideal de la democracia exige que entre los súbditos no se excluya a nadie por razón de su sexo, raza, religión, riqueza, nacimiento, etc., etc., es decir, supone el concepto de igualdad entre los hombres. Para efectos políticos, todo hombre debe ser considerado de modo igual que cualquier otro hombre. Al respecto, cabe señalar que carece de justificación democrática, si bien la puede tener histórica, la privación del voto activo a los ministros de los cultos, en los términos del artículo 130 constitucional; en cambio, es perfectamente democrático reducir la representación o voto pasivo de los mismos prevista por el propio precepto y los artículos 55, fracción VI (diputados); 58 (senadores) y 82, fracción IV (Presidente de la República).

Por otra parte, desde la ley de 1918 la fórmula que ha regido es la mayoritaria relativa, hasta la actual LFOPPE que instaura un sistema mixto con dominante mayoritario. En 1963 se dio representación parlamentaria a las minorías mediante la yuxtaposición de diputados de partido, que no modificaba nuestro tradicional sistema mayoritario.

Consecuentemente con lo anterior, el artículo 12 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) vigente establece:

De conformidad con las disposiciones constitucionales, ejercerán el voto activo los ciudadanos mexicanos, varones y mujeres, que hayan cumplido 18 años de edad, se encuentren en ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral y no se encuentren bajo impedimento legal.

Por su parte, el artículo 11 del mismo ordenamiento prescribe:

Votar constituye una prerrogativa y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto y directo para todos los cargos de elección popular.

En general, en el régimen representativo la designación de mandatarios puede hacerse directa e inmediatamente por el pueblo; hay entonces la elección directa (que no debe confundirse con el gobierno directo).

Pero puede suceder que el pueblo elector (integrado por los que se llaman electores primarios) no designe directamente a sus gobernantes, sino que lo haga por conducto de intermediarios; en ese caso, la elección es indirecta y tiene tantos grados cuantas sean las series de electores secundarios, terciarios, etc., que medien entre los electores primarios y los gobernantes. Nuestra Constitución consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso y del Presidente de la República; pero hay un caso en que la designación de éste es indirecta en primer grado, y es cuando faltando el titular del Ejecutivo, en las varias hipótesis que prevén los artículos 84 y 85, el Congreso, o en su caso, la Comisión Permanente debe nombrar a quien lo reemplace: en este supuesto no son los electores primarios, esto es, los ciudadanos con derecho de voto los que hacen la designación, sino los diputados y senadores, en funciones de electores secundarios.¹⁰

Finalmente, cabe señalar que como parte de la Reforma Política de 1977 se introdujo en la Constitución una excepción al régimen representativo previsto por ella, al permitirse la adopción de ciertos instrumentos de gobierno semidirecto en el Distrito Federal, a través de la reforma a la fracción VI, base 2a., del artículo 73 constitucional:

Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale.

II. ANTECEDENTES Y ESTRUCTURA DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Como se apuntó, varias han sido las reformas constitucionales de índole electoral y seis las leyes electorales que han estado en vigor a partir de 1917. A reserva de que se aluda con mayor detalle al contenido de las disposiciones constitucionales y legislativas vigentes al momento de analizar los distintos aspectos electorales, en este apartado se señalarán brevemente sus principales antecedentes.

1. Para reglamentar las primeras elecciones presidenciales posteriores a 1917, se pone en vigor la ley electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que se promulgara la Constitución. Las elecciones se produjeron poco más de un mes después, el 11 de

10. *Cfr.*, TENA RAMIREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Ed. Porrúa, 18a. Ed., 1981, p. 99.

marzo del mismo año, y en ellas Venustiano Carranza llegó a la Presidencia de la República. Se trata de una ley electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental e insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral.

2. El 1 de agosto de 1918 se promulga una nueva ley para atender algunas de las lagunas patentes en la anterior, la cual abroga. La ley electoral de 1918 exigía a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo. Requería también esta ley que se registraran los candidatos. No hay que confundir registro de candidatos ante cada elección con registro de partido; este último se exige hasta la ley de 1946. La ley de 1918 estuvo vigente un largo período de más de 28 años. Prescribía el voto secreto.

Los requisitos que los partidos deberían cumplir para participar en lo que la ley llamaba las **operaciones electorales** eran los siguientes: i) que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos; ii) que la asamblea haya elegido a una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste; iii) que la misma asamblea haya comprobado un programa político y uno de gobierno; iv) que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta formal; v) que no lleve denominación religiosa ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia; vi) que la junta directiva publique por lo menos 8 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones; vii) que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos; viii) que la junta directiva y las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas municipalidades, dentro de los plazos fijados por la ley. Las características que esta ley prescribe a los partidos han sido recogidas, en lo esencial, por todas las posteriores reglamentaciones.¹¹

3. Entre 1927 y 1933 se reformó en tres ocasiones la Constitución con motivo del principio de no reelección adoptado por el texto original. Ante la ambición personal del General Alvaro Obregón que deseaba substituir a Calles y ocupar por segunda vez la presidencia, en 1927 se reformó el artículo 83 para permitir la reelección exclusivamente para un período más que no fuera el inmediato; en 1928 se fue más allá al ampliar el período presidencial de cuatro a seis años y, además, admitir la posibilidad de la reelección en varias ocasiones, del

11. *Cfr.*, PAOLI BOLIO, Francisco José, "Legislación electoral y proceso político, 1917-1982", en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 130.

titular del Ejecutivo Federal, siempre y cuando no se tratase del período inmediato.

La muerte de Obregón hizo posible que el 28 de abril de 1933 apareciera publicada en el Diario Oficial una nueva reforma al artículo 83, que es la que subsiste hasta nuestros días:

El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Los términos de la reforma de 1933 son más severos que los de 1917 –como advierte Jorge Carpizo–, ya que hasta entonces los presidentes con carácter de interino, provisional o sustituto no podían ser elegidos para el período inmediato, pero sí después. En cambio, a partir de 1933 el presidente, sin importar el carácter que haya tenido, nunca podrá volver a ocupar la presidencia.¹²

4. En el mismo año de 1933 se reforman otros preceptos de la Constitución a fin de ampliar el período de dos a tres años a los diputados, y de cuatro a seis años a los senadores (artículos 51 y 56); asimismo, se limitó la reelección indefinida para los legisladores prevista por el texto original, prohibiéndose la reelección inmediata (artículo 59); por otra parte, se estableció como requisito para ser diputado la separación definitiva con noventa días de anticipación de determinados puestos que se hubieren estado ocupando, así como el que los gobernadores no puedan ser electos diputados en las entidades de sus jurisdicciones durante el período de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos (artículo 55).

5. En 1946 se aprueba una nueva Ley Electoral Federal, cuyo grado de complejidad es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, se establecen procedimientos más difíciles de llenar y, por primera vez, se exige **registro** a los partidos nacionales para que puedan participar en las elecciones.

Reconoce como partidos políticos a las organizaciones que cumplen con los siguientes requisitos: i) contar con un número de miembros no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente por lo menos con mil ciudadanos en cada una; ii) obligar-

12. *Cfr. CARPIO, Jorge, "El principio de no reelección", en Las elecciones en México. Evolución y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 123-124.*

se a normar su actuación pública por la constitución federal y a respetar las instituciones que ella establece; iii) hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los subordinen a una organización internacional, o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros; iv) adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o radical; v) organizarse conforme a las bases que establece la ley; vi. obligarse a encausar su acción por medios pacíficos; vii. formular una declaración de principios y un programa político que contenga las finalidades y el señalamiento expreso de los medios que pretenden adoptar en su actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales; y viii) sostener una publicación periódica, por lo menos mensual, así como oficinas permanentes.

Estas disposiciones –afirma Paoli– tienen un doble propósito: primero, propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores; segundo, controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera, tal como ocurrió con las experiencias del vasconcelismo y del almazanismo .¹³

El registro partidario que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación. Esta es una innovación que establece uno de los principales mecanismos de control. Para la obtención del certificado de registro, los partidos deberían efectuar asambleas constitutivas en las dos tercera partes de las entidades de la República, verificadas ante notario público, así como protocolizar ante este último la declaración de principios, el programa y los estatutos debidamente aprobados en las asambleas estatales y en la general. Esta era una dificultad grave para conseguir el registro.

Finalmente, en las elecciones sólo podrían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquéllas.

Así –sostiene el propio Paoli– se impedían rupturas de última hora en el partido oficial. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas ni en el interior del partido oficial –que era lo que más preocupaba–, ni en partidos de

13. PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 146.

*oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales: desde entonces sólo participan en las elecciones partidos que hayan obtenido un año antes de ellas su registro.*¹⁴

La ley de 1946 permitía una forma especial de registro a los partidos que ya existían y habían desarrollado actividades políticas comprobables antes de su vigencia. La fracción 12 de su artículo transitorio establecía que tales partidos podían obtener su registro si comprobaban que tenían diez mil miembros y trescientos en cada uno de la mayoría de los Estados de la República. Los tres partidos que existían en el momento, el Partido Revolucionario Institucional (PRI, que antes de la promulgación de la Ley cambió de nombre de Partido Nacional Revolucionario, PNR, a Partido de la Revolución Mexicana, PRM, y finalmente PRI), el Partido Comunista Mexicano (PCM) y el Partido Acción Nacional (PAN), se acogieron a ese transitorio. De esa manera, el PCM obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, el PRI y el PAN lo obtuvieron el 30 del mismo mes y año.

6. El 4 de diciembre de 1951 se publica una nueva Ley Electoral Federal que mantiene la misma estructura que la ley anterior y casi todas sus disposiciones. En materia de partidos, hizo más difícil que obtuvieran su registro, porque agregó las siguientes modificaciones: i) que el notario o funcionario con fe pública que levante las actas de las asambleas estatales verifique la identidad de por lo menos el cinco por ciento de las personas afiliadas y su residencia; ii) que dé fe de que asistieron los mil afiliados por estado que prescribe la ley; iii) que el tiraje de sus publicaciones fuera registrado por la Comisión Federal Electoral; iv) los partidos tienen la obligación de establecer y sostener centros de cultura cívica para sus miembros; v) cualquier partido puede pedir que se investigue a otros partidos para verificar que cumplan con los requisitos de la ley; y vi) aumentaron las causas de cancelación de registro.

Durante la vigencia de las leyes de 1946 y 1951, obtuvieron su registro 3 partidos, además de los mencionados: Partido Popular (PP), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y Partido Nacionalista Mexicano (PNM). El primero, años más tarde, agregó a su nombre la sigla de Socialista (PPS).

Esta ley se caracteriza por el incremento de controles ante las elecciones de 1951, en las que la familia revolucionaria estuvo a punto de dividirse y se presentó el último candidato caudillista de nues-

14. *Ibidem*, p. 147. *Vid.*, TENA RAMIREZ, Felipe "Génesis de la Reforma Política", en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 421-436.

tra historia reciente: Miguel Henríquez Guzmán. Esta era la última vez que ocurriría un desprendimiento importante de grupos significativos de la cada vez más extensa **familia revolucionaria**. Después, lo que ha ocurrido es que los precandidatos no escogidos se pliegan completamente a la decisión oficial sobre el candidato. Algunas veces ellos o sus seguidores obtienen posiciones en el próximo gobierno y otros son **congelados** durante todo el período siguiente.¹⁵

Con la experiencia del henriquismo y de los nuevos partidos (PAN y PP), que iban a cobrar permanencia, el gobierno decide nuevas modificaciones a la ley electoral.

El 7 de enero de 1954 el presidente de la República emitió un decreto que reformó dicha ley. Esta modificación aumentó los requisitos para el registro de partidos, de treinta mil a sesenta y cinco mil afiliados en el país, y de mil a dos mil quinientos afiliados en más de las dos terceras partes de los Estados. En el mes de febrero de 1954, el comité ejecutivo nacional del partido oficial pidió la cancelación del partido henriquista (FPP) y fue concedida. La figura jurídica de la cancelación de registro se probó como operante. La ejemplaridad de tal medida fue eficaz. Los partidos con registro —opina Paoli— la tuvieron muy en cuenta en adelante para sus decisiones políticas. El control gubernamental aumentó su capacidad.¹⁶

7. Previamente, en 1953 y como se apuntó, se reformó el artículo 34 constitucional para otorgar el voto activo y pasivo a la mujer a nivel federal.

8. En 1963 se creó el sistema de diputados de partido, cuya base se encuentra en el pensamiento expuesto en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, de reformas a la Constitución:

... tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir...

Para 1962, la oposición del PAN y del PPS se mostró exhausta. Hubo muchas divisiones en el interior de esos partidos. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) que había obtenido su registro el 23 de febrero de 1954, aparecía como una caricatura de partido, cuyos miembros eran viejos militares retirados.

El sistema de diputados de partido —apunta Jorge Carpizo— tuvo las siguientes bases: i) el sistema representativo clásico subsistió;

15. *Vid.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 148-150.

16. *Cfr.*, *ibidem*, p. 152.

ii) además de los diputados elegidos por mayoría de votos en cada distrito, se crearon los diputados de partido: los partidos que alcanzaron el 2.5% de la votación total, tenían derecho a una representación de cinco diputados por partido, y por cada 0.5% adicional que lograran en la votación tenían derecho a un diputado más, pero teniendo como límite veinte de ellos. Los partidos que alcanzaban veinte curules por la votación individual mayoritaria, no tenían derecho a diputados de partido; iii) los diputados de partido se debían nombrar por riguroso orden mayoritario según el porcentaje de votos que lograran en relación con los otros candidatos del mismo partido; iv) sólo tenían derecho a diputados de partido, los partidos que estaban registrados conforme a la ley.

...por lo menos con un año de "anterioridad al día de la elección :

v) Expresamente el artículo declaraba que los diputados de partido eran representantes de la nación y, como tales, gozaban de la misma categoría e iguales derecho que los diputados de la mayoría.¹⁷ Consecuentemente con lo dispuesto por las reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales, en su oportunidad se modificó también la Ley Electoral Federal.

9. En 1969, como se apuntó, se reformó de nueva cuenta el artículo 34 constitucional para dar el derecho de voto activo a las personas que hayan cumplido 18 años de edad.

10. En 1972, se reformaron los artículos 55 y 58 de la Constitución a fin de reducir la edad para poder ser diputado de veinticinco años cumplidos a veintiuno, y para ser senador de treinta y seis a treinta años.

Asimismo, ese año se redujo de 2.5% a 1.5% el porcentaje de votos requerido para tener derecho a diputados de partido y se aumentó de veinte a veinticinco el número máximo de diputados que cada partido podía tener a través de este sistema (artículo 54); ya que el mismo sólo había beneficiado al PAN que logró obtener la cantidad máxima de diputados (veinte) en las elecciones de 1964, 1967 y 1970, en tanto que los otros partidos de oposición al PRI (PARM y PPS) no alcanzaron el porcentaje mínimo requerido para

17. *Cfr.* CARPIZO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Manuel Portúa, 1979, tomo XII, pp. 200-201. *Vid.*, MADRID HURTADO, Miguel de la, "Reformas a la Constitución en materia de representación", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XIII, núm. 50, abril-junio de 1963, pp. 337-357.

poder acreditar diputados de partido, pero de todos modos se les reconoció ese derecho.

11. El 5 de enero de 1973 se publicó otra Ley Federal Electoral, la cual estuvo vigente en las elecciones federales de ese año (julio). Las modificaciones de esta ley que destacan pueden sintetizarse en dos aspectos: i) se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se allegaran recursos económicos y ii) se redujo el número total de afiliados de 75 000 a 65 000 en la República, y de 2 500 a 2 000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.

Por lo que se refiere a los estímulos económicos para los partidos, destacan el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda durante los períodos electorales.

En cuanto al registro de nuevos partidos, aparentemente se facilita con la reducción a 10 000 miembros necesarios para obtenerlo. Esto no es así. De hecho, la decisión del gobierno de Echeverría no era registrar nuevos partidos políticos, sino más bien alentar a los ya registrados. El registro de nuevos partidos se hizo en realidad más difícil con la ley de 1973 porque se sumó un nuevo requisito. En efecto, el artículo 23, fracción II, párrafo tercero, establecía:

Que entre los presentes (en las asambleas estatales que se deben verificar ante notario), se encontraron afiliados avecinados en cuando menos la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación.

Esta última disposición impedía el registro de nuevos partidos, porque cumplir el requisito de los afiliados municipales era muy difícil.¹⁸

12. En 1977, a través de la llamada Reforma Política, se da un paso más –especialmente significativo– hacia el fortalecimiento de nuestro proceso de democratización, la ampliación de la participación política institucionalizada de fuerzas que se habían mantenido al margen del sistema, así como para la vigorización del órgano legislativo. Con tal propósito, y como se apuntó, fueron reformados 17 artículos de la Constitución y se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se encuentra vigente.

Dejando el análisis detallado de tales disposiciones para el desarrollo de los siguientes temas, cabe señalar que de los artículos constitucionales modificados, afectan directamente al sistema político

18. Cfr., PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 153.

electoral los siguientes: el 41, que se refiere a los partidos políticos; el 52, que prescribe el sistema mixto con dominante mayoritario y la ampliación de los diputados hasta 400 –300 electos según el principio de mayoría relativa y hasta 100 según el sistema proporcional–; el 54, que establece las bases para las candidaturas y el proceso electoral mixto en el caso de los diputados federales; el 55, que establece el requisito para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales de ser originarios de alguna de las entidades federativas que la circunscripción comprende; el 60, que se refiere al sistema de autocalificación y a la integración del colegio electoral, con 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional (este último artículo también establece que procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del colegio, sin que la Corte tenga ninguna facultad decisoria, sino sólo para emitir opinión); el 73, que establece que los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al Distrito Federal, que la ley de la materia determine, serán sometidos a referéndum, admitiéndose la posibilidad de la iniciativa popular; el 97, que permite a la Suprema Corte investigar de oficio hechos que sean violatorios del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión; finalmente, el 115, que establecía que en municipios de más de 300 000 habitantes se introducirá el,

principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, y que en las entidades se establecerá el sistema de diputados locales de minoría. Ambas disposiciones dentro de las modalidades de cada legislación estatal.

13. Finalmente, a partir de 1980 se han promovido algunas reformas constitucionales y a la ley electoral, encaminadas a perfeccionar algunos detalles del proceso electoral y a continuar ampliando la participación política institucionalizada de la oposición. Así, después de las experiencias que se tuvieron en las elecciones federales de 1979 las primeras que se realizaron atendiendo a la LFOPPE, se hicieron algunas modificaciones en 1980, que aparecieron en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año. Fueron modificaciones de menor importancia, que se refirieron a detalles del proceso electoral, como el derecho de los partidos a nombrar representantes, propietario y suplente, ante las mesas directivas de las casillas electorales. Otras reformas se refirieron a los derechos de los partidos para transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión (art. 49) con preferencia y dentro del tiempo que corresponde por ley al Esta-

do. Al año siguiente, se publicó en el **Diario Oficial** la reforma al artículo 60 constitucional que modificó la integración del Colegio Electoral. Posteriormente, el 6 de enero de 1982, se publicó la segunda revisión y modificación de la LFOPPE, a través de la cual se reglamentó la facultad de los partidos políticos de seleccionar entre sus presuntos diputados a quienes habrán de integrar el Colegio Electoral. Asimismo, se perfecciona el sistema contencioso electoral.

Entre las modificaciones fundamentales está la de la pérdida de registro, cuyas causas se especifican en el artículo 68; en la LFOPPE original, una vez obtenido el registro definitivo, éste se perdía sólo si en tres elecciones federales consecutivas no se obtenía el 1.5% de la votación nacional; la reforma plantea como la primera causal para perder el registro el que un partido no obtenga el 1.5% de la votación nacional una sola vez, con el propósito de evitar que partidos sin significación alguna mantengan una vida ficticia; aplicándose esta causal, el PARM perdió su registro definitivo en 1982; pero tiempo más tarde, por acuerdo de la Comisión Federal Electoral, publicado en el **Diario Oficial** de 20 de julio de 1984, se le otorgó registro definitivo. Además, se definió en el artículo 69 que, para los efectos de esa disposición (fr. I, del art. 68),

se entenderá por votación nacional la total que se obtenga en todas las circunscripciones plurinominales.

El 5 de febrero de 1983 se publicó en el **Diario Oficial** la reforma al artículo 115 que en su fracción VIII prescribe la introducción, en los términos de la ley que se expida, del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios más no, como antes, de sólo aquéllos con más de 300 000 habitantes.

En cuanto a la estructura de la LFOPPE, cabe señalar que se compone de 250 artículos, algunos de los cuales son muy complejos y oscuros. La ley consta de cinco títulos, a saber: el primero dedicado a la elección de los poderes legislativo y ejecutivo y a las organizaciones políticas; el segundo, dedicado a la preparación del proceso electoral; el tercero, contiene las disposiciones de la jornada electoral; el cuarto, se refiere a cómputos y resultados electorales; y el quinto, se ocupa de problemas, nulidades, recursos y sanciones.

III. INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

A. El Ejecutivo Federal. El artículo 80 constitucional establece expresamente:

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

A diferencia de la Constitución de 1857 que preveía la elección indirecta del titular del Ejecutivo, el artículo 81 de la Constitución de 1917 dispone que:

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

Por su parte, el artículo 5o. de la LFOPPE —a diferencia de la Ley Electoral de 1917 que disponía que la elección del Presidente debería ser de mayoría absoluta— prescribe que el Presidente será,

electo por votación mayoritaria relativa en toda la República.

Ahora bien, cabe recordar como excepción al principio de elección directa del Presidente que, en caso de falta absoluta del titular del Ejecutivo según las diversas hipótesis previstas por los artículos 84 y 85 constitucionales, corresponde al Congreso de la Unión o, en su caso, a la Comisión Permanente nombrar a quien lo reemplace, por lo que se trata de una elección indirecta en primer grado.

Como se apuntó, mientras que el texto original preveía que el Presidente duraría en su encargo por cuatro años, en 1928 se reformó el artículo 83 para ampliar el período presidencial a seis años.

Por otra parte y como también se señaló con anterioridad, el texto constitucional original prohibió toda reelección del Presidente de la República electo popularmente, en tanto que quienes hubieran ocupado el cargo con carácter interino, provisional o sustituto no podían ser elegidos para el período inmediato, pero sí después; sin embargo, ante la ambición del general Obregón de volver a ocupar la presidencia, en 1927 se permitió la reelección sólo para un período más que no fuera el inmediato, y en 1928 la reelección indefinida, siempre y cuando no se tratase del período inmediato. Una vez muerto Obregón, en 1933 se volvió a reformar el artículo 83 constitucional para proscribir la reelección de quien, con cualquier carácter,

hubiera desempeñado el cargo de Presidente, lo cual subsiste hasta la fecha.

Ahora bien, en cuanto al proceso político electoral propiamente dicho, es un hecho muy conocido el alto porcentaje que del total de votos obtiene el Partido Revolucionario Institucional, particularmente tratándose de elecciones presidenciales. En efecto, desde la creación de este partido en 1929 (inicialmente llamado Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y finalmente PRI), sólo en dos oportunidades la oposición en conjunto ha logrado obtener el 25% de los votos emitidos.

Así, en cinco de las diez últimas elecciones presidenciales, el PRI ha obtenido el 90% o más de los votos registrados; en 1946, 1964 y 1970, los votos a su favor se mantuvieron en cifras mayores al 75%, y sólo en 1952 y 1982 sus votos bajaron a 74 y 71%, respectivamente.¹⁹ Por otra parte, ha sido característico de las elecciones en México el elevado abstencionismo, incluso en las elecciones presidenciales, tanto de la población que estando en capacidad de votar no se empadrona, como de la que habiéndose empadronado no concurre a emitir su voto. Considerando esta última situación, el abstencionismo ha adquirido importancia en los últimos años. En efecto, en las elecciones presidenciales de 1952, de cada 100 ciudadanos empadronados 26 no concurrieron a votar, pasando este número a 28 en 1958, a 30.6 en 1964 y a 35 en 1970. En 1976 y 1982, sin embargo, el porcentaje de abstencionistas se redujo a 31 y 25.2 respectivamente, en relación con el total de ciudadanos empadronados.²⁰

B. Cámara de Diputados. Conforme al artículo 50 de la Constitución de 1917:

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Refiriéndonos primeramente a la Cámara de Diputados, cuyos miembros son “representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años” (Art. 51), el régimen electoral vigente en México a partir de 1977 es el resultado de una serie de reformas que se han venido instrumentando a través del tiempo y que ha ocasionado que se pase de un sistema mayoritario puro —en el que a partir de 1912 los diputa-

19. *Cfr.*, RAMOS ORANDAY, Rogelio, “Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales”, en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1965, p. 163.

20. *Cfr.* *ibidem*.

dos y senadores son electos en forma directa— a un sistema mayoritario con diputados de partido, para dar lugar, por último, a un “sistema mixto con dominante mayoritario”, el cual conserva bases del sistema mayoritario con elementos de representación proporcional.

La historia del régimen de diputados de partido, establecido en 1963 y antecedente inmediato del vigente a partir de 1977, se puede resumir de la siguiente manera: en las consultas electorales de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976, el Partido Acción Nacional obtuvo 18, 19, 20, 21 y 20 diputados de partido y 5 diputados de mayoría, 1 en las elecciones de 1967 y 4 en las elecciones de 1973. El Partido Popular Socialista obtuvo en las mismas consultas electorales 9, 10, 10, 10 y 12 diputados de partido, respectivamente, sin haber obtenido ningún triunfo de mayoría. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana obtuvo 5, 5, 5, 6 y 9 diputados de partido y ganó 2 curules más por triunfo de mayoría, 1 en 1967 y otra en 1976.²¹ Así pues, se puede señalar que en las consultas electorales efectuadas durante la vigencia del régimen de diputados de partido, el PRI obtuvo al menos el 82.28% de los puestos de la Cámara y la oposición a lo más que llegó fue al 17.72%.²²

-
21. *Cfr.*, PATIÑO CAMARENA, Javier, “Las elecciones de diputados: Su significado político, jurídico y estadístico”, en *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 216. *Vid., infra*, el Cuadro I.
 22. *Cfr., ibidem*, p. 218. Con respecto al número de puestos electorales obtenidos por la oposición en las elecciones locales, *vid.*, MADRAZO, *op. cit.*, *supra*, nota 7, *passim*. Asimismo, es conveniente citar las siguientes consideraciones de Martínez Assad: “El año de 1983 fue de suma importancia en términos electorales porque más de 40% de los ciudadanos eligió alguna autoridad o representantes a los congresos locales. Hubo elecciones en 15 entidades federativas y se cambiaron autoridades en 1158 municipios, es decir, en la mitad de los que contiene el país en su variada división política. También se eligieron 309 diputados locales, de los cuales 230 fueron de mayoría relativa y 79 por el método de representación proporcional... El PRI triunfó en 98% de los cargos de elección popular que fueron renovados, lo que significó un avance en relación con otras elecciones. Consiguió 1133 ayuntamientos, mientras que el PAN triunfó en 13; le siguieron el PST y el PSUM con 4; el PPS con 3, y el PDM con 1. El PRT fue el único partido de los contendientes que no logró ninguna posición... Es importante destacar que la oposición estuvo representada apenas en una quinta parte de los ayuntamientos que fueron renovados... Esto significa que aproximadamente en 900 ayuntamientos los ciudadanos no pudieron hacer efectivo su derecho a optar por diferentes alternativas políticas... En cuanto a las elecciones de diputados locales, en los de mayoría relativa se notó una mayor presencia de los partidos de oposición, en parte debido a que no son demasiadas las plazas por cubrir... El PAN logró 7 diputaciones de mayoría relativa y una el PSUM. Por el método de representación proporcional, el PAN alcanzó 22 escaños, el PSUM 11, el PDM 4, el PPS 5 y el PRT y el PST 9 diputaciones cada uno” (MARTINEZ ASSAD, Carlos y ARREOLA AYALA, Alvaro, “La decisión de vencer o las elecciones de 1983”, en *Las elecciones en México. Evaluación y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, pp. 376-378).

En cambio, dentro del régimen electoral instaurado en 1977, la oposición puede contar al menos con el 25% de las curules, lo que supone un incremento de poco más del 7% de representatividad. Por otra parte, la oposición puede obtener triunfos de mayoría relativa y con ello acrecentar su participación cameral y disponer, en tanto sea minoría, hasta de un máximo de 189 diputados en una Cámara compuesta por 400 miembros, como enseguida se explicará.

Como apunta Jorge Carpizo,²³ el sistema representativo mixto con dominante mayoritario que asientan los artículos 51, 52, 53 y 54 constitucionales de México, tiene principalmente las siguientes características:

i) La Cámara de Diputados podrá contar hasta con 400 diputados, con lo cual se duplicó el número de diputados pues, hasta antes de la reforma, México era de los países donde la proporción “población-representantes” era de las más bajas del mundo.

ii) Trescientos de ellos serán electos por votación mayoritaria a través del sistema de distritos electorales uninominales.

iii) Hasta 100 diputados, es decir, el 25% del total, podrán ser electos de acuerdo con el principio de la representación proporcional, mediante un sistema de listas regionales que presenten los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide al país.

iv) Los 300 distritos electorales uninominales resultarán de dividir la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los Estados se realizará teniendo en cuenta el último censo general de población.

v) La representación de un Estado no puede ser menor de dos diputados de mayoría.

vi) Las circunscripciones plurinominales podrán ser hasta cinco.

vii) La elección de los 100 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se deberá ajustar a las reglas siguientes:

a) Para tener derecho a acreditar listas regionales, un partido político deberá de haber participado con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos 100 distritos uninominales, ya que se pretendía estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tienen un alcance nacional.

b) No tendrán derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hayan obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcancen cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. El primer requisito lleva implícito el que un partido que

23. *Vid.*, CARPIZO, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 220-221.

obtiene ese número de diputados de mayoría ya no puede considerarse minoritario; en cuanto a la exigencia del 1.5% obedece a que no se desea auspiciar la proliferación de partidos que no representen fuerza social alguna y sean sólo membretes.

c) Al partido político se le asignará el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente, y para dicha asignación se seguirá el orden que tengan los candidatos en las listas correspondientes.

d) Si dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales –es decir, que no hayan obtenido 60 ó más diputados de mayoría–, alcanzan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, entonces sólo se repartirá el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de la representación proporcional. Esta disposición pretende asegurar que siempre haya una mayoría clara en la Cámara de Diputados que pueda tomar las decisiones.

La LFOPPE, por su parte, se encarga de reglamentar en forma más específica las anteriores bases constitucionales, cuyos aspectos más criticados en cuanto a la repercusión que tienen en la integración de la Cámara de Diputados han sido los siguientes:

Como se apuntó, los distritos federales uninominales serán 300, se establecerán en cada elección y sólo podrá triunfar un candidato en ellos, el que obtenga mayoría relativa, de allí la denominación uninominales. Las circunscripciones plurinominales serán hasta 5 y permitirán la elección de hasta 100 diputados, según un sistema de representación proporcional variable, que elegirá la Comisión Federal Electoral (CFE) en cada elección, sin criterios prefijados para ello; también se decidirá para cada elección a los Estados que abarcarán las circunscripciones plurinominales. Estas decisiones para cada elección, y la posibilidad de mover la ubicación y lo que comprenden, tanto los distritos como las circunscripciones, permiten al gobierno una serie de movimientos, de trienio a trienio, según las dificultades que tenga con la oposición. Estas medidas parecen copiadas de la legislación francesa y tienen el sentido de poder dividir distritos o circunscripciones donde la oposición hubiera logrado importantes apoyos.²⁴

Asimismo, la posibilidad de variación del sistema proporcional que se aplicará tiene este sentido: se pondrá en marcha la fórmula electoral que convenga más al Estado y a su partido, sin que la oposición pueda evitarlo. La LFOPPE entiende por fórmula electoral

24. *Cfr.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 158.

el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que hacen posible atribuir a los partidos políticos el número de diputados –de entre los integrantes de sus listas regionales– que proporcionalmente corresponda a la cantidad de votos obtenidos en una elección (art. 155).

El artículo 157 establece que se podrán utilizar dos fórmulas: la de representatividad mínima o la de primera proporcionalidad. Todas estas decisiones, y muchas otras, se dejan en manos de un superpoder que crea la LFOPPE: la Comisión Federal Electoral.²⁵

Otro aspecto criticable se presenta en relación con el artículo 18 de la LFOPPE, vinculado también con el sistema de **dos pistas**; la crítica se refiere especialmente a las distintas oportunidades que tie-

25. *Cfr., ibidem*, pp. 158-159. El artículo 158 de la LFOPPE establece que la fórmula de representatividad mínima se integra con los siguientes elementos: a) Porcentaje mínimo, que se refiere al 50/o de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal; b) Cociente natural, que alude al resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las curules no repartidas, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje mínimo; c) Resto mayor, consistente en el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente natural y si aún hubiese curules sin distribuir. El artículo 159 prevé el siguiente procedimiento para la aplicación de la fórmula de representatividad mínima: a) Al partido que alcance un porcentaje mínimo del 50/o de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal, se le atribuirá un diputado; b) Posteriormente, se obtendrá el cociente natural en los términos descritos y se asignará a cada partido político tantas curules, como número de veces contenga su votación dicho cociente; c) En caso de que aún quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos. Por su parte, el artículo 160 establece que la fórmula de primera proporcionalidad se integra con los siguientes elementos: a) Cociente rectificado, que se refiere al resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules multiplicado por dos; b) Cociente de unidad, que alude al resultado de dividir la votación efectiva, deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre el total de curules que no se han repartido; c) Resto mayor, consistente en el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad y si aún hubiese curules sin distribuir. Finalmente, el artículo 161 prevé el siguiente procedimiento para la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad: a) Por el cociente rectificado se distribuirán sucesivamente la primera y segunda curules; a todo aquel partido político cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, se le asignarán las curules correspondientes; b) En caso de que aún hubiese curules por distribuir se atenderá al cociente de unidad, asignando a cada partido político tantas curules como número de veces contenga su votación restante el cociente de unidad; c) Si todavía quedaran curules por repartir, éstas se distribuirán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos. Una explicación sobre cómo opera cada una de estas fórmulas electorales, puede consultarse en PATIÑO CAMARENA, Javier, *Ánalisis de la Reforma Política*, México, UNAM, 1980, pp. 104-112.

nen los diversos candidatos (de distrito o de circunscripción). El artículo 18 de la LFOPPE fue el más discutido en la Cámara de Diputados. La redacción original del proyecto de ley decía:

Los candidatos registrados a diputados federales para ser electos según el principio de mayoría relativa, no podrán a la vez, figurar en las listas regionales para la elección según el principio de representación proporcional.

Esta disposición, así planteada, traería graves problemas a los partidos de oposición. Si ponían a sus dirigentes y mejores hombres en las candidaturas de distritos uninominales, era muy probable que la inmensa mayoría fuera derrotada por el PRI; hay que considerar, en este problema, que los mejores candidatos, por su capacidad de convocar a los electores, por el prestigio de su nombre o por ambas cosas, permiten lograr mayor número de votos. Es decir, los candidatos de los distritos pueden hacerlo porque son candidatos únicos por cada distrito; pero como las mayores posibilidades para los candidatos de oposición están obviamente en el sistema de representación proporcional y como no se podía, según la fórmula del proyecto, lanzar su candidatura en una y otra **pista**, los partidos de oposición optarían por poner a sus mejores hombres sólo como candidatos en las circunscripciones plurinominales, donde podrían convocar menor cantidad de votos. En tales circunscripciones no se puede hacer campaña en función de uno o varios nombres famosos, o bien se reducen mucho esas posibilidades porque hay que hacer propaganda al partido, a sus principios, a su programa y a la lista completa de los candidatos que propone. El PAN dio una pelea especial para modificar este artículo y lo consiguió. Esta fue la modificación más importante al proyecto del Ejecutivo.

El artículo 18 que se aprobó dice así:

Los partidos políticos podrán incluir en sus listas regionales el número de candidatos a diputados federales por mayoría relativa que para cada elección fije la Comisión Federal Electoral.

Es decir, la LFOPPE acepta que algunos de los candidatos de mayoría relativa también podrán serlo por representación proporcional. De esa manera se salvaba el problema grave que se plantearía a la oposición respecto de sus mejores hombres, aunque se creaba otro. Otra vez, ese número de candidatos que puede figurar en ambas **pistas** es determinado, en cada ocasión, por la todopoderosa CFE. Al respecto, cabe señalar que por acuerdo de la Comisión Federal

Electoral del 25 de enero de 1979, se determinó que para las elecciones de diputados federales a efectuar en dicho año, los partidos políticos podían presentar en las listas regionales hasta 30 candidatos de mayoría relativa y con vistas a las elecciones de 1982, la comisión adoptó el mismo acuerdo; sin embargo, hay que hacer notar que esta cifra se podrá ver aumentada o disminuida por la propia Comisión en las siguientes consultas electorales.²⁶

En el Cuadro II, se puede apreciar cuál ha sido la distribución entre los diversos partidos políticos de las curules por mayoría relativa y por representación proporcional durante las tres elecciones para diputados bajo la vigencia de la LFOPPE: 1979, 1982 y 1985. La oposición formal en México la integran nueve partidos: el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el Partido Popular Socialista (PPS), el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

C. Cámara de Senadores. El artículo 56 constitucional establece que

La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente y en su totalidad cada seis años... La legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Durante las audiencias celebradas en la Secretaría de Gobernación como antecedente de la Reforma Política, múltiples partidos y personas solicitaron la creación de senadores de partido o de minoría. Sin embargo, no tuvieron éxito pues predominó la idea de que tal reforma desvirtuaría la naturaleza del sistema federal, desconociendo la personalidad jurídica de cada uno de los Estados de la Unión.

Al respecto, Jorge Carpizo señala que indudablemente en la Constitución de 1824 el sistema federal estaba unido a la existencia del senado, ya que en 1824 las legislaturas locales designaban a los senadores; pero esta unión ya no opera hoy en día. Baste recordar que las constituciones centralistas tuvieron un senado, y que la federal de 1857 fue unicameral hasta 1874. Aunque en nuestra ley fundamental quedan vestigios de la unión: sistema federal-senado, en la

26. *Vid.*, PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, pp. 159-160.

estructura de la Constitución de 1917 se acepta que los senadores, así como los diputados, son representantes de la nación y no de las entidades federativas; los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado, con excepción de la edad; el régimen que priva para los diputados es el mismo que para los senadores. Además, su interés es general, el de toda la colectividad y no el de la entidad federativa que los eligió. En cuanto a las distintas funciones que realizan cada una de las Cámaras, ello obedece a la división del trabajo que se requiere en todo sistema bicameral, mas no es consustancial al sistema federal.²⁷

Pues bien, tomando en cuenta la relevancia de que en todo sistema auténticamente democrático prevalezca en la legislatura la decisión de las mayorías, pero con una adecuada representación de las minorías, así como la positiva experiencia obtenida sobre el particular en la Cámara de Diputados con posterioridad a la reforma de 1977, se considera impostergable —tal y como ya lo han advertido eminentes constitucionalistas mexicanos en tanto que no existe inconveniente teórico alguno— que de acuerdo con el mecanismo que se considere más adecuado se garantice el acceso de los representantes de los partidos minoritarios de oposición a la Cámara de Senadores, para cuyo efecto sería conveniente que prevaleciera el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa, incluyendo el Distrito Federal.

IV. PARTIDOS POLITICOS

La ley electoral del 19 de diciembre de 1911, por primera vez en México, otorgó personalidad jurídica a los partidos políticos. La Constitución de 1917 no contenía ninguna mención a ellos, aunque sí presupuso su existencia en el artículo 9, donde garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente:

los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

El artículo 35, que señala las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III indica que una de ellas es:

Asociarse para tratar los asuntos políticos del país.

27. Cfr., CARPIZO, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 225-226.

Así, resulta claro que nuestra Carta Magna sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque, siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refirió expresamente a ellos.

En el año de 1963, el vocablo “partido político” se introduce en la Constitución como consecuencia de la implantación del sistema de diputados de partido a que hemos hecho alusión. También en 1963 se reformó el artículo 63, a fin de señalar responsabilidad a los “partidos políticos” que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que no se presenten a ocupar el cargo aquellos de sus miembros que resulten electos.

En diciembre de 1977, simultáneamente con las reformas que modificaron el sistema representativo, se “constitucionalizó” a los partidos políticos, agregándole cinco párrafos al artículo 41 constitucional. El párrafo segundo de ese artículo, y primero que se ocupa de los partidos políticos, quedó redactado en la forma siguiente:

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

La categoría de entidades de interés público —apunta Jorge Carpizo— otorgada a los partidos, los equipara a los sindicatos y a los ejidos; es decir, el Estado adquiere la obligación de garantizarles las condiciones para su desarrollo, así como la de propiciar y suministrar los elementos mínimos para su acción, asegurándoles vida y concurrencia dentro del proceso político del país.²⁸

En el tercer párrafo del artículo 41, al definir a los partidos políticos, se expresa:

tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, o principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los tres siguientes párrafos garantizan a los partidos políticos: usar en forma permanente los medios de comunicación social, de

28. *Cfr., ibidem*, p. 228. *Vid.*, MARTINEZ BAEZ, Antonio, “La Constitución mexicana y los partidos políticos”, en *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, pp. 385-396.

acuerdo con las formas y procedimientos que establece la ley; contar, en forma equitativa, durante los procesos electorales federales, con elementos económicos mínimos para realizar las actividades correspondientes a la obtención del sufragio popular; y, en el caso de los partidos políticos nacionales, participar, sin necesidad de nuevo registro, en las elecciones estatales y municipales.

Conforme a la LFOPPE, un partido político debe satisfacer una serie de requisitos, a saber: a) contar con un número de afiliados no inferior a 65 000; b) que ellos se encuentren cuando menos en la mitad de las entidades federativas con un mínimo de 3 000 afiliados en cada una, o tener cuando menos 300 afiliados en la mitad de cada uno de los distritos electorales uninominales; c) haber efectuado una asamblea en cada una de las entidades federativas o en cada uno de los distritos uninominales donde se encuentren los afiliados que debe tener, en presencia de uno de los funcionarios que señala la ley, y d) haber celebrado una asamblea nacional constitutiva (Art. 27).

El registro a los partidos podrá ser definitivo o condicionado al resultado de las elecciones. En este último caso, el partido, para obtener su registro definitivo, deberá haber logrado cuando menos el 1.5% del total de la votación nacional, y si no lo obtiene perderá los derechos y prerrogativas que señala la ley. Cabe señalar que el texto constitucional en vigor en ningún momento establece la obligación de que los partidos se registren, a diferencia de la disposición constitucional anterior (art. 54, fr. IV). La disposición constitucional vigente sólo exige el registro de candidatos. La cuestión del registro de los partidos, que está prevista en la ley reglamentaria, no tiene fundamento constitucional. Una de las mayores innovaciones de la LFOPPE es que la CFE puede otorgar a los partidos políticos registro condicionado al resultado de las elecciones. El registro definitivo sigue siendo muy difícil de obtener en forma directa. Respecto de la ley anterior, hubo cambios que lo hacen un poco menos difícil, porque se suprime la obligación de tener afiliados en más de la mitad de los municipios y porque el número de asambleas que hay que realizar se reduce de las dos terceras partes a la mitad de las entidades federativas. Sin embargo, el número de miembros que deberán afiliar los partidos en los estados se aumenta de 2 000 a 3 000, los cuales deberán asistir a las asambleas. Para el registro definitivo se abre otro camino distinto del de las asambleas estatales, pero igualmente difícil y complicado, que es el de las asambleas distritales en la mitad de los distritos.

El registro condicionado al resultado de las elecciones se otorga cuando los partidos acrediten: a) que tienen declaración de principios, programa de acción y estatutos; b) que representan una corriente de

opinión nacional, y c) que han realizado actividades políticas permanentes durante cuatro años (Art. 32 de la LFOPPE).

Si obtienen el 1.5% de la votación nacional en las circunscripciones plurinominales, los partidos que tengan registro condicionado al resultado de las elecciones obtendrán el derecho al registro definitivo, si no, se les cancela el condicionado, el cual se otorga por una sola elección (Art. 34). Los partidos con registros condicionados están sujetos a una *capitis diminutio*: no tienen voto, sino sólo voz en la Comisión Federal Electoral, y no pueden participar en elecciones estatales y municipales, como lo establece la Constitución. Esta, en efecto, establece que los partidos políticos nacionales podrán participar en elecciones estatales o municipales sin necesidad de obtener otros registros (Art. 41).

Puede entenderse que tanto los partidos con registro definitivo, como los que tienen condicionado, son igualmente nacionales, luego, según la Constitución, podrían participar en las elecciones estatales y municipales. La LFOPPE, sin fundamento constitucional, les quita ese derecho a quienes tienen registro condicionado.

Los derechos de los partidos políticos son: a) postular candidatos a las elecciones federales; b) sólo los que tienen registro definitivo, participar en las elecciones estatales y municipales; c) formar parte de los organismos electorales, y d) nombrar representantes ante las mesas directivas de las casillas (Art. 36).

Las prerrogativas de los partidos políticos son: a) tener acceso permanente a la radio y a la televisión; b) contar con los medios adecuados para sus tareas editoriales; c) disponer en forma equitativa, durante los procesos electorales, de un mínimo de elementos destinados a la obtención del voto popular; d) gozar de exención de impuestos y derechos, y e) tener las franquicias postales y telegráficas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. La ley precisa los términos de estas prerrogativas, y es la Comisión Federal Electoral la que determina las modalidades, formas y requisitos que deberán satisfacerse para el ejercicio de las mismas (Arts. 48 y 49).

Las obligaciones de los partidos políticos son: a) mantener, en las entidades federativas o distritos electorales, el mínimo de afiliados que se necesitan para su constitución y registro; b) ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tenga registrados; c) respetar sus normas de afiliación, observar las disposiciones de sus estatutos para la postulación de candidatos, y mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos de dirección; d) tener un domicilio social para sus órganos directivos; e) editar una publicación periódica mensual de divulgación, y otra trimestral de carácter teórico; f) contar con un centro de formación política; g) registrar listas regionales

completas de candidatos a diputados según el principio de representación proporcional; y, h) comunicar a la Comisión Federal Electoral cualquier modificación a sus estatutos, declaración de principios y programa de acción, dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que la efectúen (Art. 42).

Los partidos políticos y las asociaciones políticas nacionales pueden confederarse, aliarse o unirse (Art. 56).²⁹

Un partido político pierde su registro por las siguientes causas: a) por no haber obtenido en alguna elección el 1.5% de la votación nacional; b) por haber dejado de satisfacer alguno de los requisitos necesarios para obtener el registro; c) por incumplir las obligaciones que le indica la ley; d) por la declaración de disolución que realicen sus miembros de acuerdo con lo establecido en los estatutos, y e) por haberse fusionado con otro partido político.

V. ORGANISMOS POLITICO-ELECTORALES³⁰

A. Comisión Federal Electoral. La Comisión Federal Electoral, máximo organismo que tiene a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, es de las instituciones más recientes en la evolución del derecho electoral mexicano. Data de la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, cuando se desprende del poder local y municipal la facultad de coordinar las elecciones federales y se crea un organismo con jurisdicción nacional. Hasta entonces, el proceso electoral estaba en manos de los gobiernos municipales y locales que habían realizado a través de distintas instituciones las funciones ahora encomendadas a este organismo y a las comisiones

-
29. En los términos de los artículos 50 a 53 de la LFOPPE, para complementar el sistema de partidos políticos, discutir ideas y difundir ideologías, se prevé que los ciudadanos podrán agruparse en asociaciones políticas nacionales, las cuales eventualmente podrán transformarse conjunta o separadamente en partidos políticos. Toda asociación política nacional, conservando su personalidad jurídica, sólo podrá participar en procesos electorales federales mediante convenios de incorporación con un partido político. Para obtener el registro como asociación política nacional, quien lo solicite deberá acreditar ante la Comisión Federal Electoral los siguientes requisitos: a) Contar con un mínimo de cinco mil asociados en el país y con un órgano directivo de carácter nacional, además de tener delegaciones en cuando menos diez entidades federativas; b) Comprobar haber efectuado actividades políticas durante los dos años anteriores, sustentar una ideología definida y demostrar que la han difundido; c) Disponer de documentos que contengan sus lineamientos ideológicos y las normas para su vida interna, así como una denominación distinta a cualquier otra asociación o partido.
30. La información sobre la evolución histórica de los organismos político-electORALES descritos en este inciso se obtuvo, básicamente, del estudio de GARCIA OROZCO, *op. cit., supra*, nota 9, pp. XXXVIIIL.

locales electorales. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral –con ese nombre nació– estaba integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, otro miembro del gabinete, un diputado, un senador y dos representantes de los partidos políticos con mayor relevancia. Con la reforma del 21 de febrero de 1949 se impedía que sus integrantes pudieran figurar como candidatos a puestos de representación federal, si no se separaban del cargo por lo menos con seis meses de anticipación a la fecha de las elecciones.

Con la Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951, varía la composición de la llamada Comisión Federal Electoral, nombre que ha conservado hasta la fecha, aumentando a tres los comisionados de los partidos y dejando solo al Secretario de Gobernación como representante del Poder Ejecutivo. Se elimina al otro funcionario nombrado por el Presidente que instituía la ley de 1946, y ya no es secretario de la Comisión el notario con más antigüedad en el ejercicio de la función en la Ciudad de México, sino el que la propia Comisión designe entre los que tengan más de diez años en el desempeño de dicha profesión. A partir de 1963, se tomó el resultado de la última elección como criterio para la designación de los tres comisionados de los partidos.

La Ley Electoral de 1973 la convierte en un organismo permanente y les concede derecho de voz y voto a todos los partidos. Finalmente, bajo la LFOPPE, la Comisión Federal Electoral se integra con un comisionado del Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente; dos legisladores (un diputado y un senador) designados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente, en su caso; uno de cada partido político nacional y un notario público nombrado por la misma Comisión de terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien será su secretario; los integrantes tendrán voz y voto. Asimismo, contarán sólo con voz: un secretario técnico, los comisionados de los partidos con registro condicionado y el director del Registro Nacional de Electores (Art. 78).

La CFE es la que concede el registro definitivo o condicionado a los partidos; la que cancela esos registros; la que prepara, desarrolla y vigila el proceso electoral; la que autoriza todo lo relativo a prerrogativas y subsidios de los partidos políticos, su participación en la radio, la televisión, la prensa, así como lo relacionado con sus propios órganos de difusión, y es la que determina, en cada elección, la división del territorio para el establecimiento de los 300 distritos y de las circunscripciones, las fórmulas electorales que se utilizarán en cada ocasión y el número de candidatos que podrán participar simultáneamente en las listas plurinominales y en los distritos.

La LFOPPE concede a la CFE personalidad jurídica, e impone

la obligación al gobierno federal de otorgarle el presupuesto suficiente para el desarrollo de sus múltiples cometidos. Las decisiones de la CFE, que tiene facultades reglamentarias y para llenar lagunas legislativas concedidas por la propia ley, no pueden ser revisadas por ninguna autoridad superior. La CFE reúne facultades materialmente ejecutivas, legislativas y judiciales en proporciones demasiado amplias.³¹

B. Comisiones locales electorales. En su concepción actual, como organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivas entidades, las comisiones locales electorales tienen también su origen en la Ley Electoral del 7 de enero de 1946. De la misma manera que la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, nacen del desprendimiento de los gobiernos estatales de la facultad de coordinación de las elecciones. Estaban integradas por tres ciudadanos residentes y por dos comisionados de los partidos políticos. Estos comisionados, que tenían voz y voto, eran designados por acuerdo entre los partidos. A falta de acuerdo, la Comisión Federal Electoral decidía qué partidos integrarían estas comisiones. Sus funciones, en términos generales, eran las mismas que tienen en la actualidad, y también a sus integrantes les fue impedido, mediante la reforma de febrero de 1949, participar como candidatos a diputados, senadores o Presidente de la República, si no se separaban de sus puestos con seis meses de anticipación.

Por la ley del 4 de diciembre de 1951 se suprime los dos comisionados de los partidos, quedando integradas las comisiones locales electorales por los tres miembros designados por la Comisión Federal Electoral y por representantes de todos los partidos, con voz pero sin voto. Así se mantienen las comisiones hasta 1973, en que la nueva Ley Electoral señalaba que deberían estar presentes todos los partidos, con voz y voto. La LFOPPE, por su parte, amplía sus facultades en concordancia con su estructura, plantea modificaciones al procedimiento, incluye transformaciones en aspectos cardinales del proceso y establece que cuatro de sus integrantes sean designados por insaculación de la lista de candidatos presentada por el Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, en lugar del nombramiento directo que hacia la Comisión Federal Electoral, así como por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales (Art. 86).

C. Comités distritales electorales. El comité distrital electoral, organismo que tiene la responsabilidad de la organización, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en su respectiva circunscripción,

31. Cfr., PAOLI, *op. cit.*, *supra*, nota 11, p. 160.

nace también en la ley del 7 de enero de 1946. Sin embargo, muchas de sus funciones las encontramos en diversas legislaciones anteriores.

Recordando brevemente el esquema electoral de la Constitución de Cádiz, que rigió con algunas variantes hasta el régimen electoral de la Reforma, tenemos que el proceso se dividía en tres fases: juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido y juntas electorales de provincia.

Conforme a la Ley Orgánica Electoral de 1857, las juntas de electores de distrito eran presididas, en tanto no se nombraba la mesa directiva, por la primera autoridad política de la cabecera del distrito. Posteriormente, con la reforma del 5 de mayo de 1869, quien pasaba a presidir dichas juntas era quien resultara electo entre la mayoría de los miembros del ayuntamiento, ya no necesariamente el presidente municipal.

Con la instauración de la elección directa para diputados y senadores en mayo de 1912, el cómputo de los votos lo lleva a cabo la junta revisora del padrón electoral integrada de diferentes maneras a como lo instituía la ley de 1911.

En la ley del 20 de septiembre de 1916 para la formación del Congreso Constituyente, encontramos otro antecedente del comité distrital en las juntas empadronadoras y en las juntas computadoras. Se integraban con los presidentes de las casillas de un distrito electoral, quienes realizaban la operación de cómputo y declaraban candidato electo al que hubiera obtenido la mayoría relativa.

Desde 1946 el comité aparece con la estructura actual, hasta que la LFOPPE¹⁰ lo innova estableciendo que sus cuatro funcionarios ya no sean nombrados por designación de la Comisión Federal Electoral, sino por insaculación entre listas de candidatos propuestos por el Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores, en tanto que cada uno de los partidos políticos nacionales designa a su respectivo comisionado (Art. 93).¹¹

D. Mesas directivas de casilla. Junto con el Registro Nacional de Electores, la mesa directiva de casilla es uno de los organismos electorales con mayor antigüedad. Sus funciones, fines e integración, no han tenido cambio en lo fundamental desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y su antecedente, la Constitución de Cádiz. Históricamente, la casilla nace con el sufragio, por lo que el derecho electoral comparado la registra desde el primer ordenamiento electoral. En nuestro caso, la casilla aparece en las juntas electorales de parroquia de la Constitución de Cádiz, del Decreto Constitucional de Morelos, de la ley de elecciones para nombrar a los diputados del Congreso Constituyente de 1823-1824 y del régimen electoral de la Constitución de 1824. Según estos or-

denamientos, la casilla estaba integrada por el jefe político o alcalde de la villa, quien la presidía, un secretario y dos escrutadores designados entre los primeros que acudieran a votar. Como es de observarse, numéricamente la integración sigue siendo la misma hasta la fecha.

Las dificultades que representaba integrar una casilla de acuerdo con las disposiciones de la ley de 1918, hicieron que la del 7 de enero de 1946 volviera a dar intervención a los partidos para su integración anticipada al día de las elecciones. El procedimiento ordenado por el artículo 19, que se mantiene intacto hasta la fecha, señala que los comités distritales convocarán a los partidos a fin de que propongan a las personas que habrán de presidir las casillas: un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como sus suplentes. En caso de que no haya acuerdo entre los partidos, los comités harán la designación (Arts. 104 y 106 de la LFOPPE). Como puede observarse finalmente, la composición viene a ser la misma con que se inició en las Cortes de Cádiz, así como sus funciones consistentes en la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio de las secciones en que se divide cada uno de los 300 distritos electorales uninominales de la República.

E. Registro Nacional de Electores. El Registro Nacional de Electores, entendido en los términos de la LFOPPE como una

institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargada de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales ,

es también una de las instituciones más viejas de nuestro régimen electoral. Aunque al principio sin un nombre específico y sin una estructura orgánica, sus funciones están presentes desde la Constitución de Cádiz de 1812, ya que se hacía necesario saber quiénes podían votar.

Si quisieramos explicar las causas por las que la LFOPPE fortalece al Registro Nacional de Electores, dotándolo de mayores recursos e incluyendo a los partidos mediante un Comité Técnico y de Vigilancia, tendríamos que dar cuenta de un sistema político donde cada vez más se repiten las acusaciones de fraude electoral, se incrementa el número de conflictos en elecciones locales y federales y donde también los partidos han externado, más de una vez, su desconfianza en el padrón electoral. Lo anterior tal vez nos permita también explicarnos la razón por la que la primera ley electoral de la Revolución, del 19 de diciembre de 1911, haya dedicado la mayor parte de su espacio al capítulo relativo al padrón electoral, preocupación que se ha

continuado reflejando en todas y cada una de las leyes electorales posteriores, así como en sus múltiples reformas.

Es hasta la ley del 7 de enero de 1946, cuando las labores censales son asignadas a un organismo técnico nacional, dependiente de la Comisión Federal Electoral. A partir de esta ley, el registro electoral arriba a la estructura y organización conocidas hasta nuestros días.

El nombre de Registro Nacional de Electores aparece en la ley del 4 de diciembre de 1951, la que lo define como una institución de servicio público, de funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y de formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. Desaparecen la intervención de los directores generales de Estadística, Correos y Población del antiguo Consejo del Padrón Electoral, y en su lugar se instituye un director general, nombrado por el Presidente de la Comisión Federal Electoral.

La credencial permanente de elector se da con la reforma del 28 de diciembre de 1963 y se impone la obligación de que los electores se identifiquen para poder votar. El Registro Nacional de Electores fue autorizado por la Ley Electoral de 1973 para introducir sistemas modernos de computación que le permitieran facilitar el manejo de la información censal.

Finalmente, con la actual LFOPPE, el Registro retoma características pasadas y recibe innovaciones en concordancia con el nuevo espíritu de la ley, buscando una mayor fidelidad y credibilidad de los procesos comiciales. Estas características son la inclusión de un Comité Técnico y de Vigilancia y la participación de las entidades del gobierno federal que tienen a su cargo las funciones de estadística e informática. Recuérdese que la ley de 1946 creaba el Consejo del Padrón Electoral integrado por los directores generales de Estadística, Población y Correos. Por primera vez también una ley permite a los partidos políticos intervención en el padrón electoral, mediante su inclusión en el Comité Técnico y de Vigilancia. Otra innovación de la LFOPPE es la creación de una secretaría general que preside el Comité Técnico y de Vigilancia. Este comité tiene como funciones: asesorar a la dirección general, formular listas de candidatos a insacular para integrar las comisiones y comités electorales, desahogar las consultas que le formule la dirección y coadyuvar en la actualización del padrón (Arts. 112 a 116).

VI. CALIFICACION DE LAS ELECCIONES

Hasta antes de la Reforma Política de 1977, el artículo 60 constitucional establecía que cada Cámara calificaba las elecciones de sus

miembros, y resolvía las dudas que hubiese sobre ellas, siendo su resolución definitiva e inatacable. El sistema que asentaba el artículo 60 era el de la autocalificación: es decir, es la propia Cámara quien califica la elección de sus miembros. Este sistema de autocalificación es el que ha conocido la historia constitucional mexicana, salvo en la Constitución centralista de 1836.

En 1977, se decidió que continuara el sistema de autocalificación de las elecciones por los presuntos diputados, pero como éste había sido uno de los puntos más controvertidos, se le establecieron las siguientes modalidades previstas por el propio artículo 60 constitucional, que a su vez fue modificado en 1981 para precisar ciertas cuestiones:

1. la calificación de las elecciones por un Colegio Electoral (lo cual se había venido efectuando, pero fuera de las disposiciones constitucionales); 2. la integración del Colegio Electoral con 100 presuntos diputados: 60 de los electos en los distritos uninominales, designados por el partido político que hubiera obtenido mayor número de constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral; y 40 de los electos en circunscripciones plurinominales, designados por los partidos políticos proporcionalmente al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el porcentaje de votación que hayan obtenido; y 3. la procedencia de un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, a cuya intervención se le conceden sólo efectos declarativos.

Este último aspecto ha sido severamente criticado por la doctrina, pues se afirma que daña el prestigio de la Suprema Corte en tanto que se le priva de su facultad decisoria al considerar su resolución como una mera opinión, a la vez que se auspician enfrentamientos inútiles entre la Suprema Corte y la Cámara de Diputados, o bien, que se le acuse de estar sometida a las consignas gubernamentales del partido mayoritario.³²

El mismo inconveniente parece presentarse con la reforma de 1977 al tercer párrafo del artículo 97 constitucional:

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su

32. *Vid.*, por ejemplo CARPIO, *op. cit.*, *supra*, nota 17, pp. 231-232; FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El sistema presidencialista y la división de poderes”, en *La Universidad Nacional y los problemas nacionales*, vol. IX, tomo III, México, UNAM, 1979, pp. 149-150; TENA RAMIREZ, *op. cit.*, *supra*, nota 10, pp. 613-620.

juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

El texto original de la Constitución de 1917 preveía como novedad la facultad de la Suprema Corte para investigar, de oficio o a petición, la violación del voto público. La reforma vigente establece que tal intervención sólo debe realizarse cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados y la de Senadores.

Lo anterior, en realidad, si llegara a verificarse equivaldría a un golpe de estado efectuado por la Suprema Corte de Justicia. Al respecto, cabe recordar cuando en 1876 el presidente de la Suprema Corte de Justicia, don José María Iglesias, declaró ilegal la elección presidencial y, en consecuencia, se autodesignó Presidente de la República, en los términos de lo previsto por la Constitución de 1857.³³

Por tanto, la disposición anterior resulta no sólo incomprensible sino inconveniente pues, si bien en la actualidad el dictamen y no la resolución de la Suprema Corte tendría efectos jurídicos diversos, las consecuencias políticas serían igualmente peligrosas. En efecto, tal disposición debe derogarse, no tanto por los riesgos reales que puede significar, ya que la Suprema Corte ha mostrado siempre una gran prudencia en materia electoral y es poco factible que se aventure a iniciar una investigación de esta naturaleza, sino porque resulta indebido que, así sea teóricamente, se altere el equilibrio entre los órganos del poder, característica esencial del llamado principio de **división de poderes**.

México, julio de 1985

33. Cfr., *ibidem*, p. 241; *ibidem*, pp. 150-151; *ibidem*, pp. 619-620.

CUADRO I

CURULES OBTENIDAS POR EL PAN, PPS Y PARM, 1964-1979

Legislatura		PAN	PPS	PARM	Total
XLVI	(1964-1967)	18	9	5	32
XLVII	(1967-1970)	20 (1-19)*	10	6 (1-5)*	36
XLVIII	(1970-1973)	20	10	5	35
XLIX	(1973-1976)	23 (2-21)*	10	6	39
L	(1976-1979)	20	12	10 (1-9)*	42
Total		101	51	32	184

* Las cifras entre paréntesis expresan la distribución entre diputados de mayoría (en primer lugar) y de partido (en segundo lugar).

FUENTE: Patiño Camarena, Javier, "Las elecciones de diputados: Su significado político, jurídico y estadístico", en *Las elecciones en México. Evolución y Perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985, p. 218.

CUADRO II

NUMERO DE CURULES OBTENIDAS POR LOS PARTIDOS POLITICOS QUE PARTICIPARON EN LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1979, 1982 y 1985

Elecciones de 1979			Elecciones de 1982			Elecciones de 1985 ⁴		
Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional	Partidos	Mayoría relativa	Representación proporcional
PAN	4	39	PAN	1	50	PAN	6	32
PARM	—	12	PARM ¹	—	—	PARM	2	9
PCM	—	18	PSUM	—	17	PSUM	—	12
PDM	—	10	PDM	—	12	PDM	—	12
PPS	—	11	PPS	—	10	PPS	—	11
PRI	296	—	PRI	299	—	PRI	292	—
PST	—	10	PST	—	11	PST	—	12
Total	300	100	Total	300	100	PMT	—	12
			PSD ²			Total	300	100
			PRT ³					

1. El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana perdió su registro en 1982 por no haber alcanzado el 1.5% estipulado por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, pero tiempo más tarde, por acuerdo de la Comisión Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 1984, se le otorgó registro definitivo.
2. El Partido Social Demócrata, al no obtener el porcentaje requerido por la LFOPPE, no alcanzó su registro definitivo y por tanto perdió el registro condicionado al resultado de las elecciones, pero interpuso amparo y éste le fue concedido.
3. El Partido Revolucionario de los Trabajadores no alcanzó una sola curul, pero sí logró su registro definitivo.
4. Los resultados mencionados son los proporcionados extraoficialmente por la Comisión Federal Electoral.