Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Democracia constitucional mexicana

María del Carmen Alanís Figueroa
Carlos González Martínez

A nadie escapa la estrecha vinculación existente entre el Estado y el derecho. El orden jurídico, dentro de cuyos fines se sitúa la preservación de las formas sociales, explica en gran medida la forma política de la sociedad. La historia, "maestra de la vida", esa conciencia colectiva, nos ofrece un cúmulo de ejemplos que evidencian la necesidad de reencauzar el derecho para propiciar los cambios políticos que se tienen proyectados.

José Luis de la Peza Muñoz-Cano
Una bibliografía para la transición jurídica

México, en el presente, tiene una democracia constitucional. Resultado de un proceso histórico complejo, la Nación mexicana se ha dotado de un régimen político cuya naturaleza democrática está establecida en su Constitución Política. De esta forma —siempre como expresión de las relaciones de poder de su sociedad tanto como de los rasgos culturales de su pueblo— la democracia mexicana cuenta no sólo con el asidero político que le confiere la voluntad de gobernantes y gobernados, sino también con la solidez que le otorga ser norma superior, común y generalmente aceptada.

Sin embargo, ello no ha sido siempre así. En el texto original aprobado por el Constituyente del 1916-1917, *la idea democrática* no encontraba concreción en la norma constitucional, pues en ella los derechos políticos eran un mero enunciado y de las instituciones político electorales apenas un esbozo. Ello tenía, sin lugar a dudas, raíces históricas que vale la pena rastrear.

La idea democrática no apasionaba a Carranza, como lo había hecho con Madero. Las preocupaciones que el Jefe del Ejército Constitucionalista le transmitió al Congreso Constituyente eran otras: fortaleza legal de la Presidencia de la República, relación de poderes eficaz, que no condujera de nuevo a una dictadura por

Sumario

La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917 473
La formación histórica de la democracia constitucional mexicana. 483
Fuentes consultadas 510

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

falta de un arreglo constitucional capaz de resolver el reparto del poder. Carranza, el estadista, buscaba un Estado capaz de poner orden, pero con legalidad. Y tanto él como sus ideólogos, entre los que destaca Luis Cabrera, habían leído a Emilio Rabasa, quien había hecho una crítica demoledora de lo que él entendía como excesos del ideal democrático.

Para Rabasa, la instauración del voto universal en la Constitución de 1857 había sido uno de los errores de los constituyentes, que llevaron a que no se pudiera instaurar un orden auténticamente basado en la ley, lo que acabó por conducir al país hacia la dictadura de Porfirio Díaz:

> Como el sufragio universal era un mandato de la Constitución y un imposible en la práctica, tenía que fingirse para guardar las formas, había que llevar a las casillas electorales a ciudadanos autómatas, para lo cual debían intervenir las autoridades y sus agentes inferiores; de modo que para las ritualidades de la ley, sin las que no hay elecciones, y para hacer la elección, sin la cual no hay gobierno, la de aquel hombre de inmensa popularidad (Juárez) tuvo que verificarse por medio de la superchería que atentaba contra las leyes, que menoscababa la autoridad de Juárez y que enseñaba para lo sucesivo el camino del fraude electoral. La Constitución de 1857 otorgando como derecho e imponiendo como obligación el voto a todos los varones mayores de 21 años, estableció el sufragio universal en un pueblo analfabeta, ignorante y pobre, con una amplitud que no tiene en los países más cultos de Europa y América; y hay que tener presente que en la masa de electores quedaban comprendidos los indios que, casi en su totalidad, no sólo eran y son hoy, incapaces del juicio y de la libertad necesarios para el acto cívico por excelencia, sino que ignoran la forma de gobierno y carecen hasta de las nociones indispensables para entenderla, si alguien se propone explicárselas. Las Constituciones mexicanas anteriores, las de 1824, 1836 y 1843 no habían cometido ese inexplicable error, que en 1857 fue obra del espíritu populista que prevaleció como consecuencia de la revolución y de la inconsciencia que caracterizaba a muchos de los diputados constituyentes. Este disparate, introducido en el bulbo de la ley fundamental, hizo imposible el funcionamiento de todo el organismo y creó una situación especialmente absurda: para hacer la elección era *necesario* el fraude electoral; para llevar a cabo la función exigida por la Constitución había que violar la Constitución. Además, el sistema de elección indirecta de primer grado filtraba el voto a través de varios organismos intermedios hasta llegar a los colegios electorales, que computaban el resultado y lo entregaban, refinado y depurado, al Congreso que lo promulgaba por decreto: mecanismo muy propicio para la corrupción. Ahora bien, puesto que una mayoría desproporcionada del pueblo era (y sigue siendo) absolutamente incapaz de entender este mecanismo ni su objeto, la mayor parte de los pueblos no harían elecciones si se abandonara la tarea a su libertad e iniciativa, no habría electores para integrar los colegios y la Nación quedaría sin gobierno, lo que es algo peor que un gobierno emanado del fraude. Para que haya elector en el sector de los analfabetos es preciso que un agente superior a ellos instale la casilla, obligue a los llamados ciudadanos a concurrir, les entregue las cédulas ya preparadas y les enseñe a echarlas en el ánfora, acto que, según la vieja y feliz expresión bien conocida, ejecuta con igual perfección un perro sabio. La cuestión está en el nombramiento de los agentes que hacen la maniobra, y que caería en manos de los demagogos si no la tomara el gobierno por su cuenta. Si dos o más partidos libres se disputaran el triunfo, no lucharían por obtener los votos de los ciudadanos, sino para imponer

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

> los agentes para el fraude, y alcanzaría la victoria el partido que cometiera mayor número de atentados contra las leyes; porque con pocas excepciones en todos los distritos rurales, poblaciones pequeñas, cabeceras de distrito jurisdiccional, y aun en algunas ciudades capitales de Estado, el número de perros sabios es mucho mayor que el de los ciudadanos conscientes de sus derechos. Ya se comprenderá como degeneraría la controversia electoral en el campo de las disputas, de combates y aun de sangre, con semejantes elementos y persiguiendo fines ilegítimos. Los gobiernos han creído que de ir a esos extremos y obtener como resultado una elección sin prestigio, llena de odios y seguramente obra de agitadores sin moralidad, no sacaría nada bueno la Nación, y que es preferible y de mejores resultados hacer ellos mismos la superchería. Como cuentan con elementos mejores, no han tenido dificultad en sobreponerse; los verdaderos ciudadanos han comprendido su inferioridad irremediable de escasa minoría y han abandonado su inútil derecho.[1]

Esta idea —publicada en el momento mismo del comienzo de la debacle del maderismo— iba acompañada de una importante reflexión sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo resultante del diseño constitucional del 57. Para Rabasa, además de la falta de una ciudadanía suficientemente extendida como para ejercer una democracia efectiva, el otro elemento que había imposibilitado la vigencia efectiva de la Constitución de los liberales —y que la había convertido en una mera simulación— era el enorme peso que tenía el control parlamentario en el diseño constitucional. Para enfrentar el problema, Juárez había buscado gobernar con facultades extraordinarias y Díaz había impuesto su poder personal sobre la base de una magnífica puesta en escena, donde todas las formas se guardaban, pero la legalidad estaba lejos de ser el auténtico conjunto de reglas del juego de las relaciones sociales y del reparto del poder; un escenario en el que las relaciones de lealtad personal, las dominaciones caciquiles y el poder patrimonial se ejercían con el vestuario de la formalidad legal.

Carranza —a diferencia de Madero, auténtico creyente en la democracia— era sobre todo un antiporfirista. Buscaba una Constitución eficaz y puso su atención en la construcción de la Presidencia de la República. El ideal maderista del sufragio efectivo había pasado a un segundo plano después de una revolución en la que habían aflorado todos los desencuentros y miserias soterrados durante el Porfiriato. Lo importante era dotar al poder personal, pero legal, de los atributos para reordenar al país, comenzando por los derechos de propiedad. Ese era el tema. El problema del voto estaba en un segundo plano. El asunto estaba en la reglamentación del poder repartido durante la guerra.

La extensión de la ciudadanía —entendida no como un concepto restringido únicamente al ámbito jurídico, sino como un espacio social donde es ciudadano no sólo aquel al que la ley le reconoce esa condición, sino el individuo consciente de sus derechos y obligaciones legales y capaz de reconocer los derechos y obligaciones de los demás— estaba lejos de ser universal. El resultado de la aspiración democrática del 57 llamaba a la cautela. No iba a ser a golpe de leyes que se lograra la reforma social. En cambio, un poder fuerte basado en el arrastre popular podría materializar el ideal revolucionario.

[1] Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México*, Porrúa, 1990, 1912.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

La pertinacia de la historia llevó a que el nuevo orden se articulara una vez más, en torno a los hombres fuertes y a que las normas constitucionales acabaran entreveradas con un complejo sistema de instituciones informales. La institucionalidad sincrética que acabó por imponerse condujo a que el voto, como mecanismo de agregación de voluntades para constituir la voluntad general, acabara siendo, de nuevo, una ficción aceptada para enmascarar los mecanismos clientelares de control y representación mediatizada.

Sin embargo, la educación universal y el proceso de urbanización, dado al amparo del crecimiento económico sostenido, fueron creando las condiciones para el crecimiento de una ciudadanía demandante de derechos políticos. Poco a poco, a lo largo de las décadas de estabilidad del régimen de la Revolución, fue reflejándose esa ciudadanía en expansión en el texto constitucional, enormemente plástico y absorbente no sólo de la voluntad del Presidente en turno, como suele afirmarse, sino también de los cambios reales de la sociedad mexicana.

La mejor definición de los derechos políticos, que en la práctica se traducía en una ampliación de los mismos, se fue dando de manera gradual. Primero fue la auténtica universalidad del voto, cuando las mujeres fueron incorporadas a la ciudadanía jurídica plena. Después se crearon espacios para la representación plural, a la medida de un incipiente sistema de partidos; más tarde vino la incorporación de los más jóvenes —mayoría emergente en el país— al cuerpo electoral y a partir de 1977 comenzó un ciclo de reformas que arrancó con nuevas reglas para la participación de los partidos y con una ampliación de la representación donde la competencia electoral comenzó a jugar un papel relevante. Finalmente vinieron las reformas para darle plena certeza al sufragio y para generar condiciones económicas para una auténtica competencia por el poder.

Las páginas que siguen pretenden exponer con mayor detalle estas ideas ahora enunciadas con rapidez. Tienen el propósito de acreditar cómo, a través de diversas y sucesivas reformas, ahora la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define y da sustancia al carácter democrático de la República representativa y federal en la que organiza al Estado. Después de un largo proceso de desarrollo constitucional, la distribución del poder está auténticamente regida por la Constitución, aun cuando subsistan resabios de la representación corporativa predominante durante buena parte del siglo XX.

No intentamos una exploración exhaustiva, pero sí suficiente para reconocer el anclaje constitucional de nuestra democracia. Para ello, habrá de referirse a las disposiciones normativas que le dan forma y marco de operación a los procedimientos de la democracia representativa, que es a la que nos sujetamos. Lo anterior tiene en mente que su viabilidad última está íntimamente relacionada con aquellas disposiciones que se orientan a la consecución de condiciones sociales propiciadoras para la democracia, fundamentalmente las orientadas al régimen de libertades, la conformación multicultural y pluriétnica del espacio público y las posibilidades de una ciudadanía competente e integral, lo que requiere de un poder diseñado para salvaguardar esos derechos, emanado del sufragio efectivo, sujeto a la ley, pero eficaz en su ejercicio del gobierno.

El desarrollo constitucional mexicano tiene hoy como reto servir de marco protector e impulsor de los derechos de una sociedad plural; debe ser el conjunto de reglas

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

del juego que sirvan para una convivencia más equitativa, donde la diversidad no sea sinónimo de injusticia. Pero para ello, debe continuar el proceso de diseño institucional gradual que hasta ahora se ha dado, de manera que la pluralidad se traduzca en gobernabilidad. Ello requiere de nuevas reglas, de la misma manera que la competencia política a través del voto requirió de la creatividad legislativa. La historia de la transformación democrática de la Constitución mexicana de 1917 es un estupendo ejemplo del cambio institucional gradual que vale la pena examinar.

De esta forma, en adelante el lector habrá de ser convocado a un recorrido que explorará algunos rasgos, a nuestro entender principalísimos, de los perfiles de la democracia constitucional mexicana: la *soberanía y la representación*; la primera, como poder supremo e independiente que es definido por la Constitución como una facultad gobernante del pueblo o los pueblos de la Nación, la cual encarna en la representación como vehículo para su materialización y ejercicio; *y en los partidos políticos*, como delegación soberana, pero también como ingeniería que establece equilibrios, contrapesos y mecanismos de control y participación; la *ciudadanía y el sufragio*, como condición del sujeto de la polis que se precisa en sus términos jurídicos pero se le amplía también en función de las condiciones socio culturales y políticas que la definen y hacen posible, así como puerto de embarque y llegada de todo proceso democrático de representación y gobierno, y las *instituciones*, particularmente las que han administrado la esfera político electoral, que garantizan legitimidad y consistencia a los poderes legalmente constituidos.

La idea democrática en el texto original de la Constitución de 1917

Si entendemos la democracia constitucional como el conjunto de valores, instituciones y prácticas traducidas en normas fundamentales a través de las cuales se garantiza al pueblo (mayorías y minorías) los canales formales y eficaces para su participación (directa e indirecta —a través de la representación política—) en la conformación de la autoridad legítima y en la toma de decisiones públicas; entonces, en el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, este concepto está apenas en embrión. Se establece el voto secreto y directo y las elecciones como método para integrar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pero sobre bases que dejan prácticamente cerrados los espacios para la representación de las minorías. La construcción de la democracia constitucional mexicana se da de manera evolutiva a la par de la construcción del Estado democrático y del ciudadano democrático.

Las reformas constitucionales que insertan las normas que regulan las instituciones y prácticas democráticas, representativas y ciudadanas en materia político electoral, materializan su viabilidad cuando se reconoce la necesidad de la participación e inclusión de nuevos actores políticos y sociales en su elaboración. Luego entonces, el proceso de construcción de nuestra democracia constitucional se caracteriza por su carácter democrático e incluyente.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Desde su promulgación en 1917, no ha pasado década alguna sin que se haya aprobado una reforma a la Constitución en materia político electoral. Esto es signo del dinamismo de nuestra Ley Fundamental y del dinamismo de la democracia. La democracia constitucional mexicana vigente es producto de una aspiración colectiva, es una construcción histórica, luego entonces, plural, representativa, evolutiva y dinámica.

Una de las características de la democracia, atendiendo al significado estrictamente etimológico de "gobierno del pueblo", presupone su constante evolución por el hecho mismo de que las sociedades están en constante cambio; por ello, el carácter también mutable de las leyes. Si los ordenamientos jurídicos fueren inalterables y no atendieran al mandato y a las necesidades de los gobernados, difícilmente podríamos hablar de una verdadera democracia.

Al decir de Arend Lijphart, "un gobierno democrático ideal sería aquel cuyas acciones estuvieran siempre en perfecto acuerdo con la voluntad de todos sus ciudadanos. Tan completa representatividad en el gobernar no ha existido jamás ni será nunca alcanzada, pero puede servir como un ideal al que los regímenes democráticos deben aspirar".[2]

El Constituyente Permanente de 1916-1917, en materia electoral, constriñó la idea democrática, principalmente a la soberanía, a la forma de gobierno y al derecho de votar y ser votado. En el texto constitucional original, no se contempló la esencia de la democracia representativa, sólo la esencia de los derechos humanos consagrados como garantías individuales, de los derechos sociales y de los derechos políticos, entendidos estos últimos como derechos fundamentales del ciudadano: el de votar y el de ser votado.

El diseño de la Constitución del 17 fue diferente al de su predecesora de 1857. Contrariamente a la tendencia liberal de esta última, la de 1917 fue marcadamente estatista. A la fórmula de un Ejecutivo fuerte y un Congreso bicameral, el Congreso Constituyente agregó al capítulo de las garantías individuales el capítulo de los derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo. Cambio que confirmó al Estado como garante de los derechos individuales.

El objetivo de los constituyentes, al poner el énfasis en la capacidad del Ejecutivo para modificar los derechos de propiedad y en garantizar derechos sociales más allá de las garantías individuales propias del liberalismo era brindar nuevas oportunidades a la población hasta entonces excluida y que había participado en la gran Revolución de principios del siglo pasado. El texto constitucional concedió prioridad a los derechos sociales sobre los derechos políticos; estos últimos fueron dejados a un segundo término, con lo que la democracia política se subordinó desde un principio a lograr la justicia social.[3]

La filosofía del Constituyente Permanente del 17 sin duda estuvo marcada por las ideologías que confluyeron en la Revolución. La intención era responder a las demandas sociales para acabar con la inestabilidad social, la injusticia, la ignorancia, la pobreza, la concentración de la riqueza, la dictadura, el acecho del exterior, entre otras muchas. Pero también algunos postulados de la Constitución de 1857 se mantuvieron latentes

[2] Arend Lijphart, *Las democracias contemporáneas*, Madrid, Ariel, 1987, p. 19.
[3] Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

y vigentes, mismos que, además, dieron pauta a profundos y acalorados debates en el seno del Constituyente. Por citar algunos ejemplos, vale la pena recordar que se cuestionaba si se debía privilegiar a un Legislativo o a un presidencialismo fuerte o moderado; si se volvía a un Legislativo bicameral o se mantenía el unicameral; si se permitía la reelección del Presidente de la República o se prohibía; si el voto ciudadano para elegir al Presidente de la República debía ser directo o indirecto; entre muchos otros asuntos fundamentales.

Vale la pena repasar cambios importantes que la Constitución de 57 introdujo en la vida democrática de México: incorporó los derechos de petición y de asociación política; se incluyeron como prerrogativas del ciudadano el votar en todas las elecciones populares y poder ser votado para todos los cargos de elección popular; la calidad de ciudadano se adquiría a los 18 años, siendo casados, o 21 si no lo eran, pero para poder ser representante se exigió la edad de 25 años, así como el ser mexicano en ejercicio de sus derechos, vecino del estado o territorio y no ser eclesiástico; para poder ser Presidente de la República se requería la edad de 35 años, ser ciudadano mexicano por nacimiento, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de la elección; el sufragio se constituyó universal e igualitario (aunque no consideraba a las mujeres sujetos de voto activo ni de voto pasivo), y el sistema de votación para todos los cargos de elección se mantuvo indirecto en primer grado. Con las reformas constitucionales de 1912 se estableció la votación directa para diputados y senadores.

Sin duda alguna, el Constituyente del 17 contempló disposiciones muy importantes en materia de democracia constitucional mexicana, que a continuación se mencionan: se amplió la elección directa para el Presidente de la República; se prohibió la reelección presidencial si se había desempeñado el cargo como Presidente constitucional (el interino o el sustituto sí podía ser reelecto pero no en el periodo inmediato); se estableció la elección de un diputado por cada 60,000 habitantes, y se aseguró que ninguna entidad tuviera menos de dos diputados.

Cuando se trata de los avances "revolucionarios" de la Constitución, es práctica común, si no es que hasta obligada, acudir al concepto de democracia incluido en el artículo 3º; sin embargo, pocos recordamos que éste tiene su origen en la segunda reforma a dicho precepto constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1946, es decir, 29 años después, cuando, bajo el régimen del presidente Manuel Ávila Camacho, se definió constitucionalmente a la democracia "no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo".[4] La

[4] "Articulo 3º. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado —Federación, estados y municipios— impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias.

"La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

"I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa,

"II. El criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

ratio legis de esta enmienda no fue contribuir al fortalecimiento de nuestra democracia representativa ni asegurar el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; la intención fue modificar el contenido ideológico que en el año de 1934 se le impuso a la educación pública, al establecerse en el artículo 3º que "la educación que imparte el Estado será socialista…".[5] El texto citado, da por hecho que la democracia en México es "estructura jurídica" y un "régimen político", pero en la realidad ¿contenía la Constitución los principios fundamentales (estructura jurídica —preceptos—) que sustentaran a un régimen político democrático?

Sin duda es de reconocerse la reforma que incluyó esta definición vanguardista de la democracia en nuestra Constitución, sin embargo, el contexto en el que se aprobó obedeció a distintas razones, lejanas al fortalecimiento de nuestra democracia representativa y de nuestra democracia electoral. Ahora bien, si con reformas posteriores con las que se ha conformado una verdadera estructura jurídica-institucional a partir de la cual se han creado normas e instituciones que integran nuestro régimen democrático electoral, luego entonces hoy en día la conceptualización de la democracia prevista en el artículo 3º constitucional va más allá del terreno meramente educativo y abarca al sistema político y de gobierno mexicano.

Diego Valadés hace una descripción fotográfica de la Constitución del 17, en un texto sobre el sistema electoral de la democracia mexicana:

> … Desde su origen, la Constitución tiene una función extensa y esencial: es el estatuto jurídico del poder; es la carta de los derechos individuales y sociales; es el pacto fundamental que regula la vida nacional; es el punto de convergencia que legitima toda acción política; es la suma de acuerdos básicos para promover y asegurar el bienestar colectivo; es el paradigma de las leyes; es el catálogo de aspiraciones y de posibilidades populares; es el espacio político mayor que le da sustento a los espacios políticos locales y municipales; es proclama de independencia y soberanía. Es todo eso, sin duda; pero en su origen no fue suficientemente enfática con relación a los derechos electorales. Una tarea constructiva paulatina ha permitido subsanar esa carencia.[6]

Valadés es conservador al calificar de "poco enfática" a la Constitución de 1917, en materia de derechos electorales. Prácticamente fue omisa, tan es así que el tiempo ha sido el mejor aliado de esta afirmación.

Las reformas constitucionales aprobadas con posterioridad son materia de la segunda parte del presente estudio. En estos 88 años que han transcurrido desde su promulgación en 1917, no sólo han subsanado, sino han logrado armonizar e integrar,

---

"Además:

"a) Será democrático, *considerando 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*,

"*b)* …".

[5] Mario Melgar Adalid, "Comentario al artículo 3º", en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pp. 118-123.

[6] Diego Valadés, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

de manera vanguardista, en nuestra Norma Suprema, derechos, obligaciones, instituciones y prácticas que han logrado ubicar a México como una democracia constitucional. Tal y como se comentó en las primeras líneas de este trabajo, no existe nada definitivo, el fortalecimiento y consolidación de la democracia mexicana tiene todavía un trecho largo por andar; el concepto de asignaturas pendientes en esta materia forma parte de nuestra reflexión y trabajo diario.

Iniciemos pues el recorrido de los rasgos y perfiles de nuestra democracia constitucional a partir del texto original de 1917.

Soberanía

La soberanía es el concepto central de cualquier Constitución, sin el cual carece de sentido el resto del texto constitucional. Esto obedece a que, como dice Kelsen: "la soberanía del poder del Estado significa lo siguiente: que el Estado es un orden supremo, que no tiene sobre sí ningún otro orden superior, puesto que la validez del orden jurídico estatal no deriva de ninguna norma supraestatal".[7] No cabría pues hablar siquiera de una forma de gobierno (la democrática o cualquier otra) si no existiera un Estado como poder supremo, por estar subordinado a otro. Este es el primer significado de la soberanía que, como se verá enseguida, necesitará irse modificando para ser practicable.

Esto lo entendieron muy bien los autores del acta constitutiva y la Constitución de 1824, cuando en el artículo 3º de la primera, inmediatamente después de declarar en el 2º el principio de la independencia de la Nación Mexicana respecto de España y de cualquier otra potencia, establecieron lo siguiente:

> La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Este precepto contiene tres importantes elementos: *1*. que el titular de la soberanía es la Nación; *2*. que ésta puede adoptar la forma de gobierno que le resulte más conveniente, así como modificarla, y *3*. que lo hará por medio de sus representantes.

En las Constituciones de 1857 y de 1917, subsiste en parte la fórmula original de la Constitución del 24, (el elemento 2 anterior, correspondiente a la adopción de la forma de gobierno) y, por otra parte, se introducen algunos cambios (en los elementos 1 y 3, por lo que se refiere a la titularidad de la soberanía y a la representación).

El cambio más importante es en cuanto a la titularidad de la soberanía, que pasó de la Nación, en la primera; al pueblo en las siguientes. Este cambio marca claramente el principio del tránsito hacia la significación democrática del concepto, identificado con el de la soberanía popular, que "no sólo era una palabra de nuevo cuño, significaba el

[7] Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, 1965, p. 133.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

inicio de una nueva era, con el desplazamiento del poder de un solo hombre, el monarca, a la masa total de la comunidad; el pueblo. Esto ya no era el anónimo que nunca asistía a la estructuración del Estado, era ya una institución política, un elemento indispensable del Estado".[8] La soberanía popular fue un concepto que pareció demasiado revolucionario a los constituyentes del 24, en ese momento más preocupados por transferir la titularidad de la soberanía del monarca español a la emergente Nación mexicana. En cambio en el Constituyente del 57 ya no tenía que enfrentarse con el problema de la independencia, y su liberalismo no encontró obstáculo alguno para asignar la titularidad soberana, ya no a la abstracción de "Nación", sino a la concreción de "pueblo".

El otro cambio menos importante pero no por ello poco relevante, fue el de sustituir el término de "representantes" como el vehículo para el ejercicio soberano (elemento 3 de la de 1824) por el de los "poderes…" tanto federales como estatales. La idea de fondo es la misma: en México, como en casi la totalidad de los regímenes democráticos del mundo, la democracia directa está erradicada a favor de la democracia representativa. El pueblo no puede adoptar, alterar o modificar su forma de gobierno en forma directa, sólo puede hacerlo a través 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…" (art. 41).

El artículo 39 constitucional es, por lo tanto, inseparable del 41 para entender el concepto integral de soberanía, esto es, ¿en quién radica?, en el pueblo, y ¿cómo se ejerce?, a través de quienes configuran los Poderes federales y locales.

Lo anterior, a su vez, implica también un desplazamiento del ejercicio de la soberanía, de su titular originario, el pueblo, a los representantes de éste. Desplazamiento que, aun cuando el artículo 40, también de ambas Constituciones (1857 y 1917) estableció la forma de gobierno: república, representativa, democrática y federal, necesariamente planteaba el problema sobre la forma y términos en que el pueblo elige a esos representantes, en los que tendrá que confiar el ejercicio de sus derechos soberanos. En otras palabras, el problema de la organización de las elecciones y con ello del sistema de partidos políticos. Pero esto ya no fue parte integral de la Constitución hasta que se inició en e 1977 el proceso de reformas político-electorales, tema de la segunda parte de este trabajo.

Mientras el pueblo se mantenga como el titular originario de la soberanía del Estado y el ejercicio de ésta sea por medio de sus representantes, la democracia constitucional necesariamente conduce a la ingeniería político-electoral, entendida como la forma en que participa el pueblo en la conformación de los poderes tanto federales como locales, por los que será representado. De esta manera, la metamorfosis del concepto original de la soberanía como poder supremo del Estado, hacia la organización y supervisión de las elecciones, federales, estatales y municipales, no significa otra cosa que la viabilidad práctica de un concepto originalmente abstracto, esto es, su materialización efectiva y concreta.

[8] Emilio O. Rabasa, *La evolución constitucional de México*, UNAM, p. 88.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Representación política y partidos

En México, sufragio y partidos políticos forman un binomio indisoluble. Con ello, la representatividad colectiva se convierte en individual. Luego entonces, los sistemas representativos deben ofrecer garantías no sólo para proteger y respetar a las mayorías sino también a las minorías. Considerando que no es posible alcanzar consensos de toda una sociedad, en las decisiones que han de tomarse se aplica, precisamente, el principio de la mayoría. Esto no es otra cosa sino el reconocimiento formal —institucional— tanto de los derechos de las mayorías como los derechos de las minorías.

Las sociedades heterogéneas y complejas como la nuestra no podrían conducirse sin la representación política; este es el camino a través del cual el pueblo puede ejercer su soberanía, formar gobiernos y participar en el proceso de toma de decisiones.

La eficacia de las democracias modernas representativas radica en que, hoy por hoy, son una forma viable para atender las necesidades de las mayorías, sin que eso represente la opresión de las minorías. Es por ello que resulta fundamental, en el marco de la democracia representativa, garantizar el respeto a las minorías dentro del marco normativo, así como ofrecer los canales institucionales a los grupos políticos y sociales para su participación y eventual representación en la toma de decisiones. Los grupos que cumplen tales condiciones legales para participar y representar intereses y tendencias son, indiscutiblemente, los partidos políticos, los cuales se constituyen como una de sus instituciones fundamentales.

En la Constitución de 1917, nada absolutamente se previó para materializar el ejercicio de la soberanía popular y de la representación política a través de elecciones en las que el voto ciudadano se convertía en la vía legítima para integrar los órganos del Poder público.

Una verdadera democracia constitucional, como la hoy vigente en México, no podía mantenerse ajena a la inclusión de los partidos políticos como agentes socializadores y constructores de la norma; a las instituciones electorales, en corresponsabilidad con los ciudadanos, como garantes de la aplicación de las leyes, de la legitimidad del sufragio y de la autoridad electa a través de éste; y, la ampliación del derecho al voto pasivo y activo a los hombres y mujeres.

México, a lo largo de su historia, se ha caracterizado por ser un régimen de contiendas entre partidos políticos. El texto constitucional fue omiso hasta el año de 1963, cuando se da la "constitucionalización semántica", al aparecer la figura de los diputados "de partido".

La conceptualización constitucional de los partidos políticos —que los define como entidades de interés público, cuyos fines son 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— no se eleva al texto de nuestra Ley Suprema hasta el año de 1977.

Los preceptos constitucionales relativos a la elección de representantes eran exclusivamente aquellos que definían cuáles eran los cargos de elección, el mecanismo de votación —constreñido a si la elección era directa o indirecta— duración del encargo

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

y representatividad en términos cuantitativos: por ejemplo, se estableció la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes, sin que en ningún caso pudiera haber menos de dos diputados por estado y uno por territorio; sin embargo, en el texto original de 1917, nada se previó sobre la forma de garantizar el ejercicio del voto de manera universal, libre y secreta; sobre la autoridad pública que se encargaría de velar por la autenticidad del sufragio y garantizar la organización de elecciones apegadas a derecho, ni mucho menos sobre los sistemas electorales a aplicarse para traducir los votos en escaños.

En el segundo apartado del presente estudio se revisará la evolución del artículo 41, correspondiente al Título Segundo, Capítulo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado: "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", en el que precisamente se introducen los fines, derechos y obligaciones de los partidos políticos, así como la función estatal de organizar las elecciones, aspectos que logran materializar, dar forma y reglas a la soberanía popular y a la representación política a través del voto, de la actividad de los partidos políticos y de una autoridad del Estado mexicano.

Ciudadanía y sufragio

A últimas fechas, los debates en torno a la ciudadanía en México han estado vinculados a la discusión en torno a la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el fortalecimiento de la sociedad civil, la reforma del Estado, la participación política y el pluralismo (étnico y cultural), además de la formación de una cultura política democrática y participativa.

El estudio de los numerosos movimientos sociales y las formas de acción colectiva con sus luchas recientes, enfocadas a la necesaria participación de la sociedad en los procesos de democratización, así como sus demandas por aumentar los controles sobre el poder del Estado, constituye uno de los estímulos mayores para el auge de las reflexiones sobre la ciudadanía en el México contemporáneo.

En el Capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referente a los ciudadanos mexicanos, se especifica quiénes tienen este estatus en nuestro país; los derechos, las obligaciones y la protección que brinda el Estado Mexicano. Específicamente, el texto vigente del artículo 34 establece que son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: *I*. Haber cumplido 18 años, y *II*. Tener un modo honesto de vivir.

Los artículos 1º y 4º constitucionales establecen la igualdad de los individuos, tanto para ser sujetos de las garantías que prevé la Ley Suprema, como la igualdad del varón y la mujer ante la ley, respectivamente. Sin embargo, el párrafo segundo del artículo 4º, que se refiere a la igualdad jurídica de ambos sexos, fue introducido a la Constitución mediante reformas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1974 y su motivación fue el soporte primario del derecho a la seguridad familiar y

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

de la política poblacional. Rodolfo Lara Ponte, en sus comentarios a dichas reformas al artículo 4º constitucional, señala:

> En cuanto a la declaración que consagra la igualdad del hombre y la mujer ante la ley,… se trata más bien de una declaración asociada con las instituciones republicanas y democráticas, en las que la participación igualitaria de varones y mujeres es indispensable, y constituye un elemento fundamental de justicia, ya que,… los contrastes entre hombres y mujeres en nuestra realidad nacional acusaban un desequilibrio respecto de la participación social de éstas, atribuible, entre otros factores, a leyes secundarias, federales y locales, que incluían para las mujeres —como se expresó en la Iniciativa de Decreto de Reformas y adiciones presentado en ese entonces por el presidente Luis Echeverría Álvarez— "… modos sutiles de discriminación, congruentes con las condiciones de desigualdad que éstas sufren en la vida familiar colectiva".[9]

Para la fecha en que se aprobaron las adiciones al texto del artículo 4º, las mujeres mayores de 18 años y con un modo honesto de vivir ya eran sujetos del derecho al voto pasivo y activo, a partir de las reformas al artículo 34 aprobadas en 1953, es decir, el principio de igualdad entre las mujeres y los varones se aprobó 21 años después de que a las mujeres se les reconociera el derecho al voto. En síntesis, tampoco el texto original de 1917 previó, ni la igualdad entre ambos sexos, ni el derecho al sufragio de las mujeres. Se trataba entonces de disposiciones discriminatorias en donde el derecho al voto activo y pasivo estaba restringido a los varones quienes, adicionalmente, tenían que cumplir requisitos como el de la edad, sujeto a su estado civil.

Nada más ilustrativo que la exposición de motivos en la parte correspondiente al sufragio, contenida en el texto que el primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, leyera ante el Congreso Constituyente durante la presentación de su Proyecto de Constitución, en el que manifiesta que para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, requería indispensablemente que tuviera como características ser general, libre y directo. De lo contrario se convertiría en un mero artificio para la imposición de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.

El derecho al voto se estableció en la Constitución del 17 como universal, secreto y directo. Los mayores de edad, en principio, tenían derechos políticos, con lo cual se plasmaba la intención democrática de los constituyentes. Desafortunadamente, la intención no se tradujo en la verdadera universalidad del sufragio; la mujer siguió excluida de la base ciudadana electoral y se prohibió a los ministros de culto ejercer sus derechos de votar, ser votados y de asociación política. Otras restricciones se establecieron en lo que se refiere al voto pasivo, pues quedaron excluidos de él los mexicanos por naturalización y diversos requisitos de origen se establecieron, tanto en el nivel general como en el ámbito de las Constituciones de los estados, para limitar el derecho

[9] Rodolfo Lara Ponte, "Comentario al artículo 4º", en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 1147.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

a ser votado para los distintos cargos. El ejemplo más conspicuo es el que establecía la necesidad de ser mexicano por nacimiento e hijo de mexicanos por nacimiento para poder aspirar al cargo de Presidente de la República.

La lucha incesante de las mujeres y de los jóvenes hizo posible que el Constituyente Permanente modificara el texto constitucional para incluir, como ya se dijo, a las mujeres como sujetos de voto y reducir la mayoría de edad a los 18 años. Asimismo, fue reducida, en reformas subsecuentes, la edad para aspirar a los distintos cargos de elección popular. También los requisitos adicionales para contender por algunos de estos cargos han sido flexibilizados, ampliando de esta manera la base ciudadana para votar y ser votados. Estas modificaciones a la Constitución fueron introducidas con posterioridad y se hará referencia a ellas en el segundo apartado de este estudio.

Instituciones

El texto original de la Constitución de 1917 es omiso en cuanto al establecimiento de instituciones públicas con atribuciones de garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Para identificar algún precepto constitucional que pudiera marcar el origen de la institucionalización de la función electoral, vale la pena analizar el artículo 5º. En el párrafo cuarto de dicho precepto, por primera vez se mencionan en la Constitución los derechos políticos, en el contexto de la prohibición de que los contratos de trabajo no podrán extenderse en caso de que afecten la pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

Asimismo, el párrafo segundo del mismo artículo 5º previó como servicios públicos obligatorios los cargos de elección popular, directa o indirecta, y como obligatorias y gratuitas las funciones electorales. La Constitución de 1857 no contenía referencia alguna a los servicios públicos obligatorios; concretamente fue con la reforma al artículo 5º del 10 de junio de 1898 cuando se previó que podían ser obligatorias y gratuitas las funciones electorales, pero no se hacía referencia a la obligatoriedad de los cargos de elección popular.[10]

Consideramos de suma importancia las reformas al párrafo cuarto del artículo 5º constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990, toda vez que se adicionó que serían retribuidas aquellas funciones (electorales o censales) *que se realicen profesionalmente* en los términos de la propia Constitución y de las leyes correspondientes. En el segundo apartado del presente estudio se hace un recorrido a través de las principales reformas constitucionales que dieron origen y base constitucional a la función estatal de organizar las elecciones, cuya competencia hoy en día corresponde a un organismo público autónomo que rige su actuación con base

[10] Manuel Lastra Lastra, "Comentario al artículo 5º", en *Los derechos del pueblo mexicano…*, *op. cit.*, pp. 9-26 y 330-332.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

en diversos principios que garantizan la autenticidad del sufragio y la celebración de elecciones libres.

La constitucionalización de la función estatal de organizar las elecciones transitó de su absoluta omisión en el texto de la Constitución de 1917, en donde todo se dejaba en manos del Ejecutivo, a la institucionalización democrática de nuestras elecciones. En otras palabras, en el texto original no se incluyó mecanismo alguno para materializar la representación nacional a través del sufragio ciudadano. Treinta años más tarde, la organización de las elecciones seguía en manos del Ejecutivo, atribución concedida en leyes reglamentarias, pero en esa ocasión dicha responsabilidad se le adjudicaba al gobierno federal. No fue sino más de 70 años después, entre 1989-1990, cuando formalmente se estableció en el artículo 41 constitucional la creación de una autoridad en la materia. Es la primera vez en la historia de México en la que en nuestra Ley Fundamental se norma la institución garante del voto ciudadano y de la integración de los órganos de representación política.

La formación histórica de la democracia constitucional mexicana

Fue el artículo 135 constitucional la puerta de entrada para las reformas específicas y las integrales referidas al final de nuestro primer apartado. Las condiciones sociales y políticas de la Nación, tanto como las del mundo que habita, fungieron como los detonadores. De hecho, durante más de 50 años, desde el inicio de la segunda mitad del siglo pasado, no hubo coalición gobernante ni administración sexenal que dejara de presentar alguna iniciativa que abonara en el camino de las reformas que han hecho posible la democracia constitucional mexicana contemporánea.

Es dicho artículo, el 135, el que señala con claridad que "la presente Constitución puede ser adicionada o reformada" y establece el procedimiento para lograrlo. Bien cuidó el Constituyente que su obra quedara a buen resguardo; mayoría calificada en el Congreso de la Unión y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales han de ser necesarias para modificarla. No obstante este alto grado de complejidad político-legislativa, la Constitución ha sido sometida a un intenso proceso de adaptación que la he vuelto norma dinámica, expresión, y a la vez, muchas veces propiciadora de cambios radicales en la sociedad, en la cultura y en la política mexicanas.

El espacio público de la democracia mexicana en ciernes no fue la excepción, muy por el contrario: múltiples reformas constitucionales y legales han hecho que los ámbitos históricamente imposibles de cubrir en el texto original del 1917 se atendieran con iniciativas diversas que finalmente han contribuido a la construcción de un régimen político donde el sufragio universal y efectivo, la representación pluralista, las instituciones democráticas y la aspiración a una ciudadanía plena han logrado carta de naturalización.

Distintos han sido los momentos propiciadores registrados y diferentes las reformas emprendidas. En algunos casos, la coyuntura histórica alentó iniciativas prácticamente revolucionarias, como en 1946, 1953, 1977, 1990 y 1996. En otras, la efervescencia

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

política o el franco asomo de signos de ingobernabilidad llevaron al sistema a replegarse en reformas de carácter conservador o francamente involucionista, como en algunos momentos de los años ochenta. Pero la tendencia ha sido franca: la Constitución, y con ella las leyes y las instituciones, se han ajustado, han reflejado y han propiciado, todo ello a la vez, la transformación democrática de la Nación.

La dinámica histórica de las reformas

Para los propósitos analíticos de estas páginas bien pueden definirse en cuatro las etapas reformistas, y en dos la naturaleza de los tipos de iniciativas emprendidas para actualizar el marco constitucional y permitir la configuración de una democracia constitucional en el país. El siguiente cuadro procura sintetizarlas:

Etapa	*Tipo de reforma*	*Temática(s)*
Posrevolucionaria, de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946).	Específica.	• Regulación de procedimientos de poder y representación.
Estabilidad posrevolucionaria. Entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972).	Específica.	• Ampliación de derechos ciudadanos. • Ampliación de procedimientos de representación y consolidación del sistema de partido hegemónico.
Crisis y transición (1977-1986).	Integral.	• Sistema de representación política. • Constitucionalización de partidos políticos. • Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales. • Apertura política en el Distrito Federal
Liberalización democrática (1990-1996).	Integral.	• Ampliación de derechos ciudadanos. • Sistema electoral. Ciudadanización, autonomía y profesionalización. • Condiciones de competencia. • Sistemas de partidos y representación política. • Democratización del Distrito Federal.

En términos generales, puede afirmarse que las reformas constitucionales referidas bien reflejan las etapas históricas con las que la vida política en el país se fue estructurando en los años posteriores al movimiento revolucionario de principios del siglo pasado, fuente histórica originaria de nuestra Constitución.

A su vez, puede también señalarse que las reformas que reconocemos lo fueron de dos tipos: específicas, pues atendieron cuestiones concretas adicionando o modificando en formas distintas el texto constitucional, o bien integrales, pues alcanzaron a impactar

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

de manera general, sino es que holística, al sistema político o electoral-representativo en su conjunto.

En otras palabras y acorde con las ideas expuestas páginas atrás, la norma constitucional es una que a la vez ordena y da proyección a la vida nacional que regula como disposición suprema. De esta manera, las reformas constitucionales subsecuentes hubieron de dar cuenta tanto de los cambios que la sociedad iba experimentando como de las transformaciones que exigía su desarrollo.

La época posrevolucionaria de construcción institucional y centralidad estatal (1917-1946)

Así, mientras la Nación mexicana reorganizaba su vida civil, económica y política, el Constituyente Permanente fue estableciendo las bases de un nuevo Estado: fuerte en su centralidad política y definido en un diseño institucional adecuado para la incipiente o de plano inexistente *polis* en la Federación y sus regiones.

Fueron los años del segundo cuarto del mil novecientos. En ese entonces México, como buena parte del mundo occidental y de la América Latina, asumió un perfil donde el Estado cobró una notoria centralidad en y para la vida social, cultural, económica y, naturalmente, política. Todo o casi todo pasaba por los conductos estatales y era sometido a la idea, entonces prevaleciente en países como el nuestro, de que el desarrollo era un estadio que podía procurarse con políticas públicas *ad hoc*, de corte keynesianas, y de índole expansiva y proteccionista a la vez.

Era un país y un mundo donde la sociedad adquiría una novel notoriedad, señalada incluso por algunos como la "rebelión de las masas",[11] en el que las corporaciones ocupaban el papel central, casi exclusivo, del espacio público y en el que las transformaciones culturales y la naciente interdependencia de las naciones necesitaba de países bien organizados y dispuestos.

Para ello, obviamente se requería de una ingeniería institucional propicia que la Constitución Política fue proveyendo a los Estados Unidos Mexicanos. El dilema no era entonces abrir los cauces de lo que ahora, casi un siglo después, llamamos un régimen democrático. El desafío era construir instituciones nuevas y eficaces para un país que estaba reinventándose en un contexto de trascendente transformación, no sólo en su dimensión política, sino también en su ámbito cultural, social, económico y en su inserción en el contexto internacional, por cierto sujeto a grandes reacomodos estratégicos que dieron cuenta incluso de dos guerras mundiales en el periodo.

En ese entonces era más urgente definir el sistema institucional indispensable, que incluso fue reconocido como necesidad y anunciado por la clase política a finales de los años veinte, en sustitución del régimen de caudillos prevaleciente. La tarea no sería sencilla, pues junto con las instituciones que regulaban la Constitución y las

[11] Nos referimos, obviamente, a la célebre obra del filósofo español José Ortega y Gasset, tan leído como mal interpretado.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

leyes, había que establecer las reglas que dieran estabilidad al régimen político y con ello sentaran las bases para generar las expectativas económicas propiciadoras del anhelado desarrollo económico. A una y otra cosa se dedicó la clase política de la época, distribuida en una cantidad considerable de coaliciones posrevolucionarias que poco a poco fueron agrupándose en torno al nuevo sistema de ordenación política.

Fueron los años en los que se construyeron instituciones políticas clave para el país, como el presidencialismo y el partido hegemónico, pero también instituciones culturales como la Secretaría de Educación Pública en 1921, o económicas como el Banco de México en 1925. Algunas de ellas tuvieron un asidero explícito en la Constitución y otras, en cambio, tuvieron un carácter informal, no por ello menos institucionalizado. En todo caso, lo que el Constituyente Permanente procuró fue establecer las reglas generales de la operación completa del nuevo sistema posrevolucionario, naturalmente incluidas las políticas. A ello se dedicaron las reformas constitucionales y las modificaciones legales correspondientes.

Fue en el pronto año de 1918, inmediato posterior a la promulgación constitucional, cuando se establece la "Ley para Elecciones de Poderes Federales". En ella se señaló el secreto del sufragio y se incorporaron los principios revolucionarios de no-reelección, sufragio efectivo, elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio. Se consideraba como ciudadanos a varones mayores de 21 años de edad si eran solteros, o 18 años si eran casados, en pleno ejercicio de sus derechos políticos e inscritos en los registros de la municipalidad. Es pertinente mencionar nuevamente que la percepción del concepto *ciudadano* excluía a la mujer, al mismo tiempo que condicionaba la edad para los hombres a través de un requisito en su estado civil, a pesar de un señalado pretendido carácter universal en el sufragio.

Las escasas reformas constitucionales subsecuentes en el periodo partieron de la base de 1917 y la legal de 1918, para fijar las coordenadas en las que se organizó el poder presidencial y las formas de la representación política. Todas ellas tuvieron un carácter específico pues se orientaron a establecer o modificar disposiciones concretas, sin que ello sea en demérito de su importancia histórica.

En 1927 se inició el proceso reformista modificándose la duración del cargo de Presidente de la República a cuatro años y sin posibilidades de reelección en el periodo inmediato. También se amplió a un año el requisito de separarse del cargo público que eventualmente se ocupara, antes de la elección presidencial.

Para el año de 1933 se reafirmó el principio de no-reelección absoluta para Presidente de la República y gobernadores, mientras que los presidentes municipales, regidores, síndicos propietarios y legisladores federales y locales quedaron impedidos para ser reelectos de manera inmediata. La elección de diputados se realizaría cada tres años. Los gobernadores de los estados no podrían ser electos en los distritos de sus respectivas jurisdicciones, aun cuando se separasen definitivamente de sus cargos. Asimismo, se estableció que en caso de falta absoluta, el Congreso, erigido en Colegio Electoral, nombraría al Presidente de la Republica —interino o sustituto— convocando en todos los casos a elecciones. En una reforma previa, en 1927 eI periodo presidencial

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

se había ampliado a 6 años, mismo lapso que en 1943 se fijó también para los gobernadores de los estados.

Por su parte, en 1928 se redujo a siete el número mínimo de diputados en las legislaturas locales. Aquí la base de 60 mil habitantes, dispuesta en 1917, para elegir a un diputado propietario, se amplió a 100 mil. Cabe mencionar que esta cifra se amplió a 150 mil en 1942; a 170 mil en 1951; a 200 mil en 1960; a 250 mil en 1972, hasta que en 1977 se establecieron los diputados de representación proporcional o plurinominales, pasando de 100 a 200 en 1986, en adición a los 300 diputados uninominales.

De esta forma, en el periodo quedaron establecidas las reglas básicas de la representación popular en la República, al tiempo que se fijaron las condiciones fundamentales para el ejercicio y permanencia del Poder Ejecutivo, asunto que había originado múltiples controversias y francos enfrentamientos políticos e incluso armados.

El periodo de la estabilidad posrevolucionaria; entre el milagro mexicano y el desarrollo estabilizador (1946-1972)

Diseñados y establecidos los parámetros básicos del entramado institucional y político del régimen posrevolucionario, hubo que darles proyección y ajuste con los nuevos tiempos y condiciones históricas. Ése es el periodo que corre de la década de los años cuarenta y hasta bien entrada la de los años setenta. Alrededor de 30 años, conocidos en México como de desarrollo estabilizador o del "milagro mexicano".

Fue una época en la que México, junto con el mundo y la América Latina, conoció el momento propiciador de la post segunda guerra mundial y la reconstrucción europea y hegemónica del planeta. Tiempos en que la "guerra fría" estableció, junto con la coexistencia pacífica de las potencias, un marco global favorable a la demarcación de zonas de influencias estratégicas en las regiones del mundo, y de espacios económicos y políticos protegidos en los países.

Fueron los años del nacionalismo revolucionario en México, coincidente en el tiempo y en algunos rasgos con regímenes como el de Getulio Vargas en Brasil y de Juan Domingo Perón en Argentina, aunque en el caso de nuestro país la institucionalización y la existencia de un partido hegemónico con reglas claras para procesar los relevos del poder le dieron una estabilidad mayor, y lo diferenciaron del extremado personalismo característico de los casos sudamericanos. En esos años la representación política acabó por encauzarse en las organizaciones corporativas. No eran los representantes populares electos de manera directa los que llevaban a los cuerpos legislativos las demandas de sus representados, sino los dirigentes de las centrales obreras y campesinas, encuadradas en el partido oficial, las que organizaban y daban voz a las demandas sociales, al tiempo que garantizaban la condescendencia y disciplina de sus respectivos sectores respecto al régimen político.

Fue el momento histórico en el que el Estado posrevolucionario mexicano sentó sus reales y los agotó. En esos años, la economía mexicana creció como nunca antes

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

(y nunca después, hasta ahora), la sociedad se tornó de rural a urbana, la cultura migró de lo campirano a lo citadino y de lo tradicional a lo vanguardista e iconoclasta. Este periodo fue uno de enormes transformaciones que, a decir de dos historiadores ampliamente reconocidos, supusieron "cambios en la estructura social de México (…) que no tienen precedentes en la historia del país".[12] Todo ello debía afectar al espacio público de la política y lo afectó.

El periodo se inicia con la reforma específica de 1946, cuya trascendencia es notable. En ella, se concibió a la democracia no sólo como estructura jurídica y régimen político sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Breve, pero radical, reforma que sitúa en un plano inédito hasta entonces a la vertebración de la democracia constitucional mexicana.

Si la democracia habría de ser un sistema de vida, la Constitución debería orientarse a procurarlo, estableciendo un muy amplio género de disposiciones orientadas a la regulación de los procedimientos políticos, pero también a las condiciones sociales y hasta económicas que las hicieren posibles. De esa pretensión aspiracional normativa y de su subsecuente discusión política aún no salimos, ni quizá lo haremos jamás, dada la elevada pretensión del enunciado constitucional.

Pero por lo pronto, con semejante faro se han guiado las reformas posteriores orientadas no sólo al ámbito estrictamente político de los procedimientos del Estado, sino también a zonas sensibles de la Nación como su pluriculturalidad y el anclaje originario de sus pueblos indígenas, tanto como la protección de los derechos humanos y el acceso a la información pública por parte de sus ciudadanos o los mecanismos de planeación democrática y rectoría estatal.

Con esta reforma se inicia un periodo de cambio constitucional y legal en el país que, como ya se adelantó, habría de definir el rostro de sus procesos políticos y electorales hasta bien entrada la década de los años setenta. De hecho, puede insistirse en que esta reforma y sus implicaciones políticas acompañaron todo el proceso económico y social que le significó al país una intensa etapa de industrialización, un acelerado proceso de urbanización y un significativo cambio social y cultural que daría lugar a la expansión de la denominada "clase media", con todo y sus ímpetus y reclamos modernizadores.

Como se verá a continuación, en estos años se establecen, con sus determinantes y limitantes históricas, modificaciones relevantes para la universalidad del voto al consagrarse el sufragio femenino, la ampliación de la base ciudadana con la reducción de la edad necesaria para ejercer el voto activo y pasivo, la conformación de un sistema de partidos, así como para la institucionalidad democrática, con la creación legal de un registro nacional de electores, instrumento indispensable para la operación de procesos electorales modernos y legítimos.

[12] Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991, p. 206.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

La ampliación de los derechos ciudadanos

Dos asuntos destacan en estas reformas específicas: la ciudadanía reconocida a las mujeres y la correspondiente consecución de su voto activo y pasivo, y la ampliación de la edad ciudadana que otorga un mayor margen al voto activo y pasivo de los jóvenes. Como se estimará, nos referimos a dos reformas que daban cuenta y posibilidades de mayor expresión a una sociedad que se iba haciendo más compleja, plural y moderna; donde los espacios públicos reservados antaño a los varones adultos fueron cediendo su lugar a mujeres que comenzaban a poblar con mayor beligerancia los ámbitos social, laboral, cultural y luego político, junto con la emergencia de una población crecientemente infantil y juvenil. Todo ello, al tiempo que se expandía una clase media urbana más ilustrada que, como siempre, habría de reclamar para sí mayores espacios de representación y participación.

En 1947, se otorga el derecho de voto a la mujer en las elecciones municipales, lo que representó un gran paso hacia la universalidad efectiva del voto en el país. Es en 1953, sin embargo, cuando se asienta la igualdad jurídica ciudadana del hombre y la mujer al concederles expresamente a ambos el carácter de ciudadanos de la República.[13]

Las reformas del 1947 al artículo 115 y la posterior del 1953 a los artículos 35 y 115 constitucionales abrieron en definitiva la puerta para lo que entonces seguía siendo un tema de gran controversia: el voto activo y pasivo de la mujer. Frente a una lucha femenil de décadas, sobre todo localizada en espacios locales de diversas regiones del país, y aun frente a la resistencia de grupos de interés y presión de gran peso, la Constitución fijó en su referido artículo 35: "son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos…"

Más tarde, a finales de la década de los sesenta, se realizarían las reformas constitucionales que darían mayor espacio de participación y representación a los jóvenes. Tampoco estas iniciativas se dieron sin un contexto histórico propiciador. Desde los años cincuenta, y sobre todo en los sesenta, la sociedad mexicana experimentó trascendentales cambios, entre ellos el definitivo proceso de su urbanización, el crecimiento casi explosivo de su población y la expresión de pautas culturales mucho más liberales que el régimen político que las intentaba controlar.

Pero más aún: de manera sincrónica con otras sociedades del orbe, los últimos años del 1960 conocieron la efervescencia de movimientos juveniles de enorme impacto en la cultura, la sociedad y la política nacionales. El conocido movimiento estudiantil de 1968 y su criminal represión el 2 de octubre son una buena referencia al tipo de

[13] En 1937 el presidente Cárdenas promovió una reforma constitucional para otorgar el derecho al voto a las mujeres en las elecciones federales. La iniciativa se aprobó en el Congreso de la Unión y en la mitad más uno de las legislaturas locales, con lo que se cumplía el requisito para la reforma constitucional. Empero, debido a las circunstancias políticas de la época, el Congreso de la Unión no hizo el recuento de las aprobaciones en las diputaciones de los estados y no se hizo la declaratoria de reforma constitucional, con lo que el voto femenino se mantuvo como aspiración. Las reformas de 1947 y 1953 se hicieron sin tomar en cuenta el proceso inconcluso de 1937.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

condiciones prevalecientes que reclamaban la apertura de los espacios políticos y la inclusión en ellos de parte de sectores juveniles.

De esta forma, el 22 de diciembre de 1969, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la nueva redacción del artículo 34 constitucional que entonces disponía como requisito para adquirir la ciudadanía el "haber cumplido 18 años", superando las restricciones de la anterior redacción que establecía "haber cumplido l8 años, siendo casados o 21 si no lo son".

Pero la ampliación del derecho político pasivo de ser votado quedaba aún reservado a aquellos ciudadanos que hubiesen cumplido los 25 años, en el caso de las elecciones para diputado y los 35 años para las elecciones de senadores. No fue hasta 1972 cuando se reduce la edad para ser candidato a diputado, pasando de 25 a 21 años; y la edad para ser candidato a senador que de 35 se fija en 30 años.

La ampliación de los procedimientos de representación y la consolidación de sistema de partido hegemónico

Junto a estas reformas inclusivas y aperturistas de alcance social, en este periodo el sistema constitucional posrevolucionario conoció otra reforma específica de la mayor trascendencia para la vida política de la Nación: la creación de los diputados de partido y, con ello, el origen de la representación pluralista en el Congreso de la Unión y, posteriormente, en los congresos locales de la Federación.

Como se ha indicado antes, hasta el año de 1963 la representación política de la soberanía popular en el Congreso de la Unión se configuraba con la elección de dos senadores por cada entidad federativa y un diputado por cada determinada cantidad de habitantes a representar. Después de la base de representación de un diputado por cada 60 mil habitantes que disponía el texto constitucional del 1917, dicha proporción se amplió hasta 200 mil en 1960.

Con el paso de los años y las décadas, como se referirá más adelante, dicho sistema de representación se ha ido ampliando y haciendo más complejo hasta el punto de asentarse en un sistema mixto que modera la sobrerrepresentación legislativa e impacta al conjunto del esquema bicameral.

Fue con la reforma al artículo 54 constitucional en 1963 que el sistema de representación comenzó su transformación cualitativa para dar paso no sólo a una mayor representación de *habitantes*, que después serían acotados por *ciudadanos* inscritos en un padrón electoral, sino también para permitir una mejor representación de la creciente pluralidad política de la sociedad La nueva norma disponía que "todo partido político nacional, al obtener dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten de sus candidatos, a cinco diputados y uno más hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos". Al mismo tiempo la nueva redacción constitucional limitaba el derecho a obtener representación a través de los diputados de partido a la condición de que el partido respectivo no lograra la mayoría de votos en 20 o más distritos electorales.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Años después, en 1972, una nueva reforma constitucional específica incluye la disminución al uno y medio del porcentaje de la votación total para tener derecho a diputados de partido y se aumenta a 25 el número de diputados por cada medio por ciento de los votos obtenidos. En la reforma de ese año, el término "votos obtenidos" se sustituye par el de "votos emitidos".

Esta disposición, que experimentaría adecuaciones sucesivas con el paso del tiempo hasta llegar a la figura de diputados de representación proporcional en 1977, e incluso después, le permitió a la Constitución corresponderse con las nuevas circunstancias de la política nacional, a las que dio un nuevo marco de desarrollo.

Los diputados de partido permitieron una representación política legislativa que la realidad política del país y sus regiones no permitía de otro modo. Después del periodo inmediatamente posterior al proceso revolucionario, el sistema político resultante se organizó sobre la base de una imperiosa necesidad centralista que vio su forma de realización ideológica y práctica en la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929) que dio origen al Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938) y después al Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946).

Todo o casi todo en la política del país cabía y podía caber dentro de esta estructura partidaria que, junto con el presidencialismo, se convirtió en la piedra de toque sobre la que descansaba el funcionamiento de los procesos políticos que regulaba el Estado y normaba la Constitución. En el extremo, la Nación entera debía sentirse representada en esta construcción partidaria. Sin embargo, las propias luchas internas dentro del sistema imperante y la expresión de otras opciones incluso partidarias requerían de una modificación a las reglas de operación de la vida política nacional que encontraron asidero, precisamente, en la reforma constitucional del artículo 54 en 1963.

De esta necesidad histórica dieron cuenta, por ejemplo, las discutidas elecciones presidenciales de 1940 y 1952 en las que los candidatos Juan Andreu Almazán y Miguel Henríquez Guzmán, ambos generales, quienes disputaron con gran intensidad la Presidencia a los candidatos "oficiales". Pero también ello se acreditó con el reforzamiento que se otorgó al incipiente sistema de partidos en el que, junto con el partido de la revolución, concurrían formaciones partidarias históricamente opositoras, como las que representaban el proscrito Partido Comunista de México, creado a finales de los años veinte, y el beligerante Partido de Acción Nacional (PAN, 1939) o los funcionales Partido Popular (PP, 1948) que después se transforma en Partido Popular Socialista (PPS, 1960) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM, 1954).[14]

A partir de la elección de 1964, con los diputados de partido, se lograba, a la vez, ampliar los cauces de la vida política de la Nación y avanzar en la funcionalidad de un sistema político donde la hegemonía de las coaliciones gobernantes y su partido político encontraban un contexto adecuado para su realización:

> En términos de los efectos inmediatos del sistema de diputados de partido, las reformas electorales de 1963 parecen muy exitosas. Satisficieron las demandas de una oposición

[14] Una obra ya clásica en el estudio de esa etapa, en la que se pueden encontrar datos de cómo la reforma de 1953 impactó en el crecimiento de los diputados provenientes de partidos de oposición, en Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, **México, Era, 1986.**

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

> exhausta electoralmente, la cual pronto asimiló el cambio y se preparó para jugar bajo las nuevas reglas. Las diputaciones de partido ofrecieron un incentivo atractivo para las dirigencias nacionales de los partidos de oposición para que presentaran candidatos e hicieran campañas en tantos distritos como les fuera posible. Bajo las nuevas reglas electorales, había 20 escaños en juego, y para obtenerlos cada voto contaba, incluso si los candidatos individuales no ganaban la mayoría en sus distritos. Los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 1964 mostraron que la reforma había comenzado a funcionar inmediatamente después de su puesta en vigor. Los candidatos opositores emergieron en cada distrito electoral. La siguiente elección legislativa confirmó la nueva tendencia que las diputaciones de partido imprimían en los partidos de oposición. Las elecciones intermedias para renovar la Cámara de Diputados habían atraído habitualmente menos candidatos de oposición; sin embargo, en 1967 no hubo un solo escaño que no fuera disputado. El incentivo provisto por las diputaciones de partido probó ser lo suficientemente fuerte para garantizar que los distritos uninominales tuvieran otra opción distinta al candidato del partido incumbente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados. (Nacif, 1996: 18)

Crisis y transición (1972-1990)

Pero todo este esquema de ordenación política que resultó altamente funcional durante décadas, entró en crisis con el arribo de la década de los setenta, con un prolegómeno especialmente intenso: el movimiento estudiantil de 1968. De hecho, puede afirmarse que entró en crisis todo el sistema societal adoptado en México durante el periodo posrevolucionario. Fue una crisis que maduró durante los años setenta y se expresó con gran intensidad durante los ochenta, conocida para América Latina por los economistas como la "década perdida", dado que en esos años la región experimentó un crecimiento económico con tasa cero.

En el mundo, los años setenta comenzaron con el rompimiento en 1971 del esquema de cambio financiero adoptado en Bretton Woods al término de la segunda guerra mundial, que fijó el patrón oro con el dólar estadounidense, con el que se habían normado hasta entonces los intercambios occidentales del sistema financiero; y con la crisis del petróleo en 1973, que dio origen a la creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo (OPEP) y al registro de poco menos de una década de alza continua en los precios del principal producto de exportación mexicano.[15] Poco después vendría la derrota de los tropas norteamericanas en Vietnam (1975) y la renuncia del presidente estadounidense Richard Nixon con motivo del escándalo de *Watergate* (1977), ello enmarcado por el golpe militar contra el presidente Salvador Allende en Chile (1973) y el triunfo de la insurrección sandinista en Nicaragua (1979), entre otros sucesos destacables.

En México, los años setenta arribaron con una nueva y temprana represión estudiantil el jueves de Corpus del 10 de junio de 1971; con la aparición, reproducción

[15] Para una revisión exhaustiva de este contexto y, en general, para una revisión del contexto histórico en el que transcurre este periodo y el subyacente proceso de cambio político en México debe consultarse: Héctor Aguilar Camín, *Después del milagro*, **México, Cal y Arena, 1988.**

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

y agregación de grupos guerrilleros en zonas rurales, pero también urbanas; con el registro en 1976, por primera y única vez en la historia posrevolucionaria, de un solo candidato presidencial; y con un también inédito enfrentamiento de la coalición política gobernante con grupos destacados del sector empresarial, acompañado de una manifiesta erosión del control corporativo ejercido por el partido hegemónico a través de sus centrales obreras y organizaciones populares. Fueron los años en los que se gestó y se desarrolló una verdadera disputa por la Nación.[16]

Como ocurrió al inicio del periodo anterior, la suma de todos estos factores de cambio propició, y quizá reclamó, ajustes en la vida política de la Nación que se expresaron y potenciaron con las reformas integrales que la norma superior de la Constitución experimentó a finales de los años setenta y hasta finales de los ochenta.

No parecía ser tiempo ya para reformas específicas. El agotamiento de todo un modelo de desarrollo adoptado y seguido durante décadas reclamaba una iniciativa de mayor alcance. Ya no había condiciones nacionales ni internacionales para preservar con algunos cambios todo un esquema basado en la centralidad casi exhaustiva del Estado, y la operación en su interior del presidencialismo mexicano y su partido hegemónico, como se conocía hasta entonces. Era necesario emprender una reforma integral que sentara y proyectara las nuevas bases de funcionamiento del sistema político mexicano.

A ese propósito se orientaron las reformas emprendidas desde 1973 y particularmente en 1977 y 1986. En resumen, pueden señalarse cuatro como sus ámbitos de aplicación material: *1*. la constitucionalización de los partidos políticos; *2*. la transformación del sistema de representación política, *3*. el inicio de la jurisdiccionalidad político-electoral y la, entonces, afirmación de la rectoría gubernamental de sus procesos, y *4*. el también inicio de la democratización del Distrito Federal. Al final y como podrá apreciarse, las reformas emprendidas en este periodo tuvieron un claro resultado aperturista, no exento de matices contradictorios, y abonaron a favor del proceso de liberalización y transición política experimentado en la década de los años noventa.

La constitucionalización de partidos políticos

En el año de 1972, una nueva reforma constitucional específica disminuyó el porcentaje de votación que se exigía a los partidos políticos para asignárseles los denominados "diputados de partido", quedando en un y medio por ciento, porcentaje que permitió una mayor representación de partidos minoritarios dentro del Congreso. De este modo los espacios de la oposición aumentaron, pues anteriormente el número máximo de diputados de partido era de 20 y con esta reforma se aumentó a 25.

El 5 de enero de 1973 se expidió una nueva Ley Federal Electoral. En ella los partidos políticos eran referidos de la siguiente forma:

[16] Un libro de referencia obligada para estudiar las coordenadas de este momento histórico es, precisamente: Rolando Cordera y Carlos Tello, *México. La disputa por la nación. Perspectivas y opciones del desarrollo*, México, Siglo XXI Editores, 1981.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

> Los partidos políticos nacionales son asociaciones instituidas en los términos de esta ley, integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos, para fines electorales, de educación cívica y orientación política …concurren a la formación de la voluntad política del pueblo. Comparten en los organismos electorales la responsabilidad del proceso electoral y de vigilar que este se desarrolle conforme a los preceptos constitucionales y las disposiciones de esta ley.

Esta reforma legal fue el antecedente de lo que vendría poco después: la constitucionalización de los partidos políticos, con la que se fijaba en la Norma Suprema Constitucional su naturaleza y el orden jurídico que les da forma y los regula.

No hay que olvidar que el texto original de la Constitución de 1917 no incluyó la denominación de "partido político". El artículo 9º de la Constitución de 1917 se refería exclusivamente, y como una garantía individual, al derecho de asociación política. Fue hasta la ya mencionada reforma constitucional específica de 1963, que se incorporó a la Constitución la referencia a los partidos políticos, en ese entonces vinculándolos con la referida figura de los "diputados de partido".

Es entonces que en el año de 1977 se lleva a cabo una nueva reforma trascendental, similar por sus alcances a la anterior del año 1946 y a la posterior de 1996. En efecto, el 6 de diciembre de 1977, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se agrega al texto del artículo 41 constitucional cinco párrafos, conteniendo en síntesis lo que a continuación se cita:

- "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral".
- "Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de los ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".
- "Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las reformas y procedimientos que establezca la ley".
- "Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales".

De esta forma, la Constitución y el Estado con ella, reconocen el estatus jurídico de los partidos políticos, cuya carta de naturalización en la vida política había cobrado ya vigencia y cuyo primer reconocimiento se había producido con la reforma constitucional de 1963. A partir de ese momento, los partidos políticos estarían inscritos en un marco constitucional que en ese entonces les reconocía su carácter de entidades de interés público que, por tanto, tendrían acceso a diversas prerrogativas que poco a poco se fueron

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

ampliando; les aseguraba su papel central en la conformación de los poderes públicos y los espacios de representación política; les disponía de un acceso permanente a los medios de comunicación social y no únicamente durante los procesos electorales; y les potenciaba su carácter nacional e integrador al establecer explícitamente su derecho para participar en los comicios estatales y municipales.

Los cambios en el sistema de representación política

Al mismo tiempo que consagró el reconocimiento constitucional de los partidos, la reforma de 1977 introdujo un cambio fundamental en la integración del sistema de representación federal. Con esta reforma desapareció el esquema de "diputado de partido" de 1963, y se dio lugar a un sistema mixto con dominante mayoritario. Junto con el sistema de mayoría uninominal, por cada uno de los distritos electorales en el país, se estableció la elección de diputados por el sistema de representación proporcional; a cada partido le correspondería un número determinado de diputados en función de la votación que obtuviese, señalándose para este propósito la división del país en circunscripciones y registrando cada partido listas específicas por circunscripción.

La ley fijaría el procedimiento específico de asignación, aunque el artículo 54 constitucional precisaba: que para beneficiarse de este régimen de representación los partidos debían tener como mínimo uno y medio por ciento de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales, participar en por lo menos cien distritos electorales postulando candidatos a diputados por mayoría relativa y no haber obtenido sesenta o más constancias de mayoría. Era hasta entonces cuando, los partidos que cumplían los tres requisitos mencionados, obtenían el número de curules en la Cámara de Diputados que les correspondía según la fórmula electoral que determinaba la ley reglamentaria respectiva.

Era un sistema mixto porque combinaba ambos criterios de elección y era predominantemente mayoritario, porque el mayor número de diputados en el Congreso debería provenir de la elección por mayoría en los distritos. En consecuencia de lo anterior, se establecía una demarcación territorial nacional de 300 distritos electorales uninominales y cinco circunscripciones electorales plurinominales, así como el sistema de listas regionales para los diputados de representación proporcional cuyo número total se fijó en 100.

De esta forma, con las respectivas modificaciones a los artículos 52 y 54 constitucionales, la Cámara de Diputados migró a una composición de 400 representantes: 300 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional. En los hechos, la reforma implicaba elevar en 100 el número de escaños disponibles para los partidos de oposición, pues históricamente el PRI obtenía con regularidad más de 60 constancias de mayoría en cada elección federal, con lo que quedaba prácticamente excluido de la representación proporcional.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Con ello, comenzaría la adopción de diversas medidas legislativas que paulatinamente fueron acotando la conformación de mayorías en el Congreso y dando origen al fenómeno político que se ha dado en llamar de gobiernos *divididos* o *compartidos*, y que consiste en la aparición de equilibrios camarales y la presencia mayoritaria de un partido en el Poder Ejecutivo pero no así en el Legislativo.[17]

De igual forma, en 1977 se modifica el artículo 115 constitucional para federalizar este nuevo esquema de representación y establecer la proporcionalidad también en la integración de las legislaturas locales y ayuntamientos.

La reforma de 1977 tenía objetivos políticos claros. Era necesario crear condiciones para encauzar las nuevas demandas sociales a través de mecanismos legales y pacíficos. La ampliación de la representación tenía un objetivo democrático expreso e iba más allá de un simple intento de liberalización.

> Lo que resulta único en los cambios en las instituciones electorales introducidos en 1977 es que fueron pensados en prosecución de ciertos efectos sobre los comportamientos no institucionales de los grupos radicales. El gobierno justificó las nuevas regulaciones electorales como una medida preventiva, dirigida a mitigar la amenaza de violencia social esgrimida por movimientos políticos que, no teniendo acceso a los comicios, se encontraban limitados a la acción política no electoral y clandestina. Se pretendía utilizar los incentivos institucionales para reorientar las actividades revolucionarias de minorías radicales hacia el menos amenazador objetivo de buscar puestos de elección popular… Así, la reforma política de 1977 se presentó como un esfuerzo institucional para incluir a estos movimientos y propiciar su participación en la política electoral y partidista. Aparentemente, la iniciativa alcanzó su objetivo. Cierto número de organizaciones de la izquierda revolucionaria fueron "incorporadas al sistema", en la medida que se les concedió el reconocimiento legal como partidos y comenzaron a registrar candidatos a la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1979. (Nacif, 1996: 21)

En 1986 una nueva reforma constitucional amplía a 200 los diputados de representación proporcional en adición a los 300 diputados de mayoría relativa y fija nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales, todas ellas reglamentadas en la ley de la materia.

En síntesis, los cambios introducidos en 1986 consistieron en la modificación al artículo 52 según la cual se aumentó de 100 a 200 diputados de representación proporcional, con lo cual la Cámara se pasaba a integrar con 500 diputados; y la reforma al artículo 54 con la que la asignación de diputados de representación proporcional se volvió posible para todos los partidos políticos, eliminándose la restricción de no obtener un determinado número de constancias de mayoría distritales y fijándose, en cambio, un número máximo de 350 curules a obtener por ambos principios por cada partido político.

[17] Un ensayo fundamental para el estudio de este fenómeno en México se encuentra, en Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, **México, Océano, 2000.**

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Jurisdiccionalidad y rectoría gubernamental de procesos político-electorales

Las reformas constitucionales de 1977 y 1986 también se dedicaron a otros dos aspectos fundamentales del funcionamiento del sistema político, llevando a la Constitución disposiciones superiores sobre: la calificación de la validez de las elecciones y la correspondiente solución de controversias, y la rectoría gubernamental de todo el proceso, en su fase administrativa.

En la reforma de 1977, la calificación de las elecciones de los miembros del Congreso continúa en la potestad de cada Cámara, pero se dispone en el artículo 60 constitucional que en el caso de la Cámara de Diputados se integraría un Colegio Electoral constituido por 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 presuntos diputados de representación proporcional, haciendo con ello congruente el esquema de autocalificación con el de integración por sistema mixto. De igual forma, se encomendaba a la Comisión Permanente del Congreso la calificación de la elección de senadores por el Distrito Federal.

Por su parte y ante las eventuales controversias electorales, en 1977 se acepta la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableciendo con ello el antecedente de lo que después sería el amparo constitucional de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Pero esta inclusión, sin duda innovadora, tendría acotaciones importantes: los partidos podrían hacer valer el recurso de reclamación en contra de resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero la eventual resolución de la Suprema Corte tendría sólo efectos declarativos, no vinculatorios. Por otro lado, la nueva redacción del artículo 97 constitucional disponía la facultad de la Suprema Corte de Justicia para "practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan violación del voto público pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión", con lo cual se sujetaba la acción jurisdiccional al hecho de que el proceso electoral en su conjunto quedara en duda.

En 1986 se modificaron sustancialmente los términos de lo dispuesto en 1977. En ese año se establece que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con todos los presuntos diputados que hubiesen obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, y no sólo los 100 presuntos diputados previstos en 1977. Al mismo tiempo, se determinó que el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se instalara con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, así como con los senadores de la anterior legislatura que continuaran en el ejercicio de su encargo.

Con relación a la naciente jurisdicción electoral, la reforma de 1986 dio inicio a la creación de un sistema institucional autónomo al derogar el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y crear un Tribunal de lo Contencioso

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Electoral, cuyas resoluciones tendrían carácter vinculatorio, aunque podrían ser modificadas por el Colegio Electoral respectivo.[18]

Por otra parte, el último párrafo del nuevo artículo 60 de la Constitución introdujo un elemento destacable: se precisó que la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales correspondía al Gobierno Federal y a la ley reglamentaria fijar la corresponsabilidad de los organismos electorales, los partidos y los ciudadanos.

Este es un dato de la mayor importancia, pues parece una respuesta de autocontención o franco atrincheramiento ante la emergencia de una sociedad civil y política cada vez más beligerante, cuyas expresiones en la movilización social después de los sismos de 1985 y en la resistencia civil en el norte del país ante los que se consideraban elecciones locales abiertamente fraudulentas, parecían anticipar los fuertes movimientos partidarios oposicionistas de finales de la década de los ochenta. Con esta rectoría gubernamental, que no estatal, de los procesos electorales federales se establecía, en los hechos, un control político partidista de gran calado sobre los procesos políticos de una sociedad que experimentaba todo el peso de una crisis económica y política de enormes proporciones.

La apertura política en el Distrito Federal

En el periodo de las décadas de los setenta y ochenta, también se adoptaron dos reformas que de alguna manera quedaron pendientes, aunque con distinto destino: nos referimos a la adopción de las figuras de referéndum e iniciativa popular en la reforma de 1977 y a la reforma política del Distrito Federal emprendida en 1986, y que después sería retomada en la década de 1990.

En 1977, el referéndum y la iniciativa popular fueron incluidas en el artículo 73 constitucional, restringiendo su aplicación a lo relativo a la legislación que respecto al Distrito Federal dispusiera el Congreso de la Unión, por lo que a la letra se estableció: "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".

Por su parte, la reforma de 1986 dispuso la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dicha Asamblea estaría integrada por 40 representantes electos por mayoría relativa y 26 de representación proporcional, conforme a la norma federal adoptada desde 1977. Al igual que las Cámaras de Diputados y Senadores, la Asamblea se constituiría en su momento en calidad de Colegio Electoral con el propósito de calificar la elección de sus integrantes. El artículo 73 constitucional fijó sus facultades en dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, todo ello sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión, que se reafirmó como órgano legislativo para el Distrito Federal.

[18] Un estudio exhaustivo de la evolución experimentada en el país en materia jurisdiccional electoral se encuentra en Javier Patiño Camarena, *Derecho electoral mexicano*, **México,** UNAM, 1994.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Liberalización democrática (1990-1996)

Los primeros años de la década de 1990 habrían de marcar una nueva etapa de intensos cambios constitucionales y reglamentarios que abonaron a la ampliación de la vida democrática en el país y a la consolidación de su expresión constitucional normativa, tema materia de esta disertación.

De hecho, durante el primer lustro de la década, se hizo énfasis en una circunstancia histórica acreditable desde finales de los años setenta: cada elección federal se llevaba a cabo al amparo de un ordenamiento legal reformado y bajo la administración de una autoridad electoral distinta, bien porque se formaba un nuevo órgano o bien porque su integración variaba sustantivamente, como fue el caso del Consejo General del recién creado Instituto Federal Electoral.

Al iniciar la década de los noventa el país se encontraba con una noticia fundamental: todo el sistema político creado en el régimen posrevolucionario había llegado definitivamente a su fin, a lo que por cierto habían contribuido notablemente las reformas constitucionales del periodo anterior. En un renovado ejercicio de homeóstasis política, el sistema debía adecuarse para dar curso a las nuevas circunstancias históricas que reclamaban abrir causas suficientes a la nueva pluralidad política, a la expresión de fuerzas partidarias ampliamente beligerantes que iban tomando cada vez más espacios en los niveles locales y nacionales de representación política. También había de prepararse para revertir los signos de deterioro del tejido social e institucional que se estaban suscitando a la par del paulatino pero sostenido cambio de régimen político.

De esta forma, la década de los noventa conoció sucesivas reformas constitucionales y legales que modificaron de manera integral y radical el ámbito de la vida político-electoral de la Nación, y abonaron definitivamente a su democratización.[19]

El sistema electoral; ciudadanización y autonomía

En las reformas de los años noventa, se precisó que la organización de las elecciones en México es una función estatal, superándose la adscripción gubernamental que había dispuesto la reforma de 1986. Un aspecto del todo relevante es que en la reforma de 1990 la disposición constitucional referida a la organización de las elecciones federales pasó del artículo 60 al artículo 41, con lo que los procesos electorales se vinculan orgánicamente con el ejercicio de la soberanía nacional y, con ello, se abona en el carácter democrático y popular —ciudadano de su práctica.

Sin embargo, la centralidad normativa y operativa de los procesos electorales al inicio de la década, continuaba bajo la égida del gobierno federal. En 1990, se estableció que dicha función sería ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, con la

[19] Una referencia fundamental en el estudio de este periodo y su contexto histórico, es Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

participación de los partidos políticos y a través de un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, teniendo como principios rectores para dicha función la certeza, legalidad, imparcialidad, independencia, objetividad y el profesionalismo. El IFE contaría con un Consejo General como máximo órgano de gobierno, que sería presidido por el Secretario de Gobernación.

Al mismo tiempo, la reforma de ese año estableció un tribunal autónomo para conocer las impugnaciones, se definieron nuevas bases para la elección y asignación de los diputados plurinominales y se fijó como obligación del ciudadano inscribirse en el Registro Federal de Electores, con lo que las elecciones contaron con una instancia jurisdiccional propia y un instrumento moderno e indispensable para su eficaz organización.

Con una nueva reforma en 1993, se dispuso que la declaración de validez de las elecciones correspondiese en cada distrito y en cada estado, así como en el país para las listas plurinominales, al organismo previsto en el artículo 41 como autoridad administrativa: el Instituto Federal Electoral. Las impugnaciones procederían entonces ante las Salas del Tribunal Federal Electoral, siendo definitivas e inatacables las resoluciones emitidas sobre la calificación de las elecciones de diputados y senadores. A su vez, el financiamiento de los partidos y sus campañas electorales se sujetaría a lo dispuesto por la ley.

En el año siguiente de 1994, México se encuentra con hechos inéditos e insólitos en la época posrevolucionaria: el 1 de enero se registra un levantamiento indígena en el estado de Chiapas y el 23 de marzo es asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio Murrieta, al finalizar un evento proselitista en la fronteriza ciudad de Tijuana. Estos hechos están enmarcados por diversos actos de violencia que no correspondían en forma alguna con la dinámica de la vida política en el país y menos en circunstancia tales en que coincidieran con pocos meses de distancia.[20]

Era urgente un nuevo arreglo político en el país y una decisión clara de las fuerzas políticas por encontrar un cauce institucional que evitara un deterioro irreversible de la vida nacional. En ese marco, los partidos políticos y el gobierno federal signan un pacto político nacional, tras del cual se produce una nueva reforma electoral, constitucional y legal, antecesora directa de la reforma integral radical del 1996, con el que más adelante termina este estudio.

En ese año de 1994 se da lugar a la figura de los consejeros ciudadanos, como integrantes del órgano superior de dirección del IFE. Esta figura es clave en el proceso de ciudadanización y autonomía del órgano electoral federal, misma que poco a poco habría de irse replicando en las legislaciones y en el diseño institucional de los procesos electorales estatales en la República. El consejero ciudadano sustituye a la figura del consejero magistrado y se conforma como el antecedente del posterior Consejero Electoral.

[20] Con una proximidad de escasos meses, habían sido asesinados también el Obispo de Guadalajara y el Secretario General del Partido Revolucionario Institucional.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Su principal característica, que se establece también como su principal virtud, es la de ser, precisamente, ciudadanos. Ya no se esperaba de los consejeros su carácter experto en la materia, aunque se siguen estableciendo conocimientos y experiencia previa como requisito de elegibilidad. Ahora se prefiguraba un perfil de ciudadanos independientes que le permitieran a la autoridad electoral conducirse con un criterio propio y plenamente autónomo. Por ello, en ese mismo acto legislativo se decide que los partidos políticos, que para entonces ya contaban con una representación y participación equitativa, concurriesen al órgano de gobierno electoral con voz pero sin voto, como lo harían también los representantes del Poder Legislativo.

Los consejeros ciudadanos habrían de ser electos por mayoría calificada en la Cámara de Diputados y a propuesta de las fracciones parlamentarias, como ocurriría con la sucesora figura de los consejeros electorales pero a diferencia de los antecesores consejeros magistrados, que eran designados a propuesta del Presidente de la República.

La autoridad electoral comenzaba así a establecerse como una institución de Estado y a quedar en manos de ciudadanos no sujetos a una dependencia orgánica con los partidos políticos y sus gobiernos.

Con este antecedente, llega la reforma electoral de 1996, orientada al aspecto electoral y previa a las elecciones de julio de 1997. Es ella una de las reformas constitucionales más amplia en la historia del país, por el número de artículos que se modifican, sólo superada por la de diciembre de 1994 en materia sobre seguridad pública y justicia.

En la reforma de 1996 se suprimió la participación del Poder Ejecutivo en el Instituto Federal Electoral, quedando integrado su Consejo General por el consejero presidente, ocho consejeros electorales, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos nacionales y el Poder Legislativo, quienes concurren con voz pero sin voto, como se ha referido antes. De igual forma, se incorpora a los servidores públicos del IFE al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, considerando como sujetos de juicio político al consejero presidente, a los consejeros electorales, al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral y a los magistrados del Tribunal Electoral que entonces pasa a formar parte orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Precisamente, esta reforma constitucional concluye el diseño de un tribunal de plena jurisdicción en materia electoral y se dispone su ubicación al seno del Poder Judicial de la Federación. Su Sala Superior queda establecida en los términos de la anterior Sala de Segunda Instancia. Este tribunal se conforma como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional.

Para el ejercicio de sus atribuciones funciona con una Sala Superior así como con Salas Regionales, una para cada una de las cinco circunscripciones electorales en las que se divide la geografía electoral nacional. La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

De igual forma, se suprime el caso de excepción referente a la imposibilidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, facultándose a los partidos políticos para

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, instrumento de enorme trascendencia en los equilibrios democráticos de los poderes en la República. Asimismo, se dispone que tanto las leyes electorales federales, así como las locales, se deberán promulgar y publicar con 90 días de anticipación al inicio del proceso electoral que regirán, con el propósito de confirmar la certeza, certidumbre y definitividad de los actos que lo conforman.

Con todo ello, quedaría integrado el sistema institucional del régimen electoral mexicano: con una máxima autoridad administrativa establecida en el Instituto Federal Electoral y una jurisdiccional en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. A ellas habría de agregarse, en 1994, por solicitud acordada por el consejo general del IFE y por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de julio de ese año, a la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, adscrita con autonomía técnica a la Procuraduría General de la República.

Para finalizar este apartado no puede dejar de insistirse en que otra de las reformas destacadas en 1996 fue la verificada sobre el artículo 116 constitucional, y la que respondió a dos situaciones principales: la primera en el sentido de que si bien se venía dando una lógica de fortalecimiento y liberalización de la democracia desde un ámbito federal, resultaba necesario construir una correspondencia en los esfuerzos y las instituciones en los propios ámbitos estatales; y la segunda más orientada a la inexcusable observancia al régimen federal adoptado que, por su naturaleza demandaba la identidad de principios constitucionales y democráticos entre los espacios federal y los locales, por lo que igualmente se planteó como una necesidad el acompasamiento entre una democracia federal y una democracia de las entidades federativas.

Consecuencia de lo anterior, el artículo 116 estableció desde aquel momento que las Constituciones y leyes estatales deberían garantizar en materia electoral que: las elecciones se realizaran mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que la organización de las elecciones fuera por órganos autónomos que en su actuar observasen los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; que se establecieran tribunales para la resolución de controversias igualmente autónomos; que se establecieran sistemas de medios de impugnación para garantizar el respeto al principio de la legalidad y dieran definitividad a las etapas de los procesos electorales; que de manera equitativa se otorgara financiamiento público a los partidos políticos; que se propiciaran condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación sociales; que se determinaran topes de gastos de campaña, montos máximos de aportaciones de simpatizantes, y se establecieran mecanismos de control y vigilancia sobre los recursos públicos y las sanciones correspondientes por el incumplimiento de las disposiciones respectivas; y, que se tipificaran delitos y determinaran faltas en materia electoral, así como las sanciones correspondientes.

La ampliación de derechos ciudadanos

En el año de 1992 se reconoce la personalidad jurídica de las iglesias y el ejercicio de los derechos políticos y civiles de sus ministros de culto, hecho con el cual se superan

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

décadas de aversión y posterior coexistencia entre el poder político y el religioso. También con esta reforma se abona al sentido plural y tolerante del Estado democrático y laico de derecho, y de su democracia constitucional.

Con esta iniciativa, las posibilidades de la ciudadanía se continúan extendiendo, no sólo en su base material al incrementarse su número con motivo de sucesivas reformas que elevaron la cantidad de personas consideradas al ampliar el rango de edad admisible, sino también en su base social, pues se concede esta calidad a sujetos que habían sido expresamente discriminados. Desde esta perspectiva la concesión del voto a los ministros de las iglesias se corresponde muy bien con el nuevo talante constitucional de un Estado que avanza hacia la pluralidad y da un marco más propicio a la expresión efectiva del principio democrático de la tolerancia entre su sociedad. A ello abonó también, sin duda alguna, la asunción de la Nación como una entidad pluricultural y basada en sus pueblos indios originarios.

En el año de 1993 se dan dos pasos más y fundamentales en esta dirección. En la reforma de aquel año, se establece como prerrogativa ciudadana la asociación individual para tomar parte en los asuntos políticos del país, y se suprime la referencia territorial al señalarse sólo la obligación de los ciudadanos de votar en las elecciones populares, sin restringirlo a la sección electoral de empadronamiento, con lo que se abre paso a la posterior reforma legal electoral que hace posible el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el exterior, hecho que constituye una de las mas radicales ampliaciones al ejercicio ciudadano del voto.

Al reconocerse la afiliación libre e individual de los ciudadanos a los partidos políticos, el régimen constitucional mexicano asume plenamente el principio liberal democrático según el cual el ciudadano es el sujeto fundamental de la vida política, de la polis. Este punto en sí mismo significa el abandono definitivo del régimen corporativo históricamente determinado que marcó toda la vida política de la Nación en la era posrevolucionaria.

Por su parte, la eliminación de la restricción territorial al voto, lleva a señalar como prerrogativa de los ciudadanos en el artículo 35 fracción I la de "Votar en las elecciones populares" y como obligación en el artículo 36 fracción III indicando la de "Votar en las elecciones populares en los términos que marque la ley". Con ello se abre la puerta a una experiencia absoluta y radicalmente inédita en el país: la emisión del voto fuera de las fronteras nacionales.

De esta forma el concepto de ciudadanía y la población incluida en él se amplían de manera plena. También se modifica el concepto de Nación, pues se asume que ésta, en la presencia de sus ciudadanos residentes, se expresa también fuera del territorio del Estado.

Sistemas de partidos y representación política

Pero la década de los noventa no sólo supuso cambios integrales y de gran calado en el sistema electoral y la construcción de una ciudadanía democrática, también impactó

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

al sistema de partidos y de representación política de manera radical. En este tramo, fueron dos los elementos que, a la postre, se atendieron: los términos de la competencia política interpartidaria y su correlativo en las posibilidades de la alternancia, aspecto, este último, central, aunque no suficiente, de todo régimen político democrático y que, hasta entonces, había estado ausente en el ejercicio del Poder Ejecutivo federal y buena parte de los espacios públicos de representación política en la Federación.

Abordemos primero las reformas dispuestas al sistema de representación política y dediquemos después unas palabras al tema específico de los términos de la competencia política interpartidaria.

La reforma de 1990 dispuso que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión calificara la elección de sus miembros manteniendo la figura de un Colegio Electoral, que determinara la elegibilidad y legalidad de las constancias otorgadas por la autoridad administrativa electoral. EI Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integraría con 100 presuntos diputados propietarios, con lo que dicha integración sufriría una nueva modificación.

En 1993 vuelven a establecerse nuevas bases para la elección y asignación de diputados plurinominales y se amplía el periodo de 4 a 6 años para los senadores, señalando que estos deberían de cubrir los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad que se fija en 30 años como mínimo. EI número de senadores para cada estado y el Distrito Federal aumentó de 2 a 4, de los cuales 3 serían electos bajo el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Con ello se buscó abrir la Cámara de Senadores a una mayor representación pluralista, que más tarde habría de profundizarse al introducirse la figura de senadores por la vía de elección plurinominal, siendo éstos electos en número de 32 en total y a partir de listas nacionales presentadas por los partidos políticos y, en su caso, sus coaliciones.

Como puede advertirse, esta última reforma significa un cambio cualitativo al régimen de representación política federada en la República, que incluso mereció en su momento un no muy extenso pero si intenso debate público. El hecho es que esta iniciativa llevó a la Cámara de Senadores, hasta entonces integrada consuetudinariamente con el predominio de militantes de un solo partido político. Con ello, una nueva reforma constitucional abonaría a la integración pluralista de los Poderes del Estado.

En 1996 la reforma modificó a 2 por ciento el mínimo de votación requerida para la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. También disminuyó a 300 el máximo de diputados que puede tener un partido político por ambos principios. En esta misma reforma se estableció un mecanismo novedoso basado en el porcentaje de votación más el excedente de ocho puntos para establecer el máximo de diputados por ambos principios de un partido político, con el fin de atemperar el fenómeno de la sobrerrepresentación política legislativa.

En estos años, el sistema de representación política avanzó en su pluralismo y también en la construcción de restricciones institucionales que van configurando un sistema de equilibrios, como el hecho de que, por disposición constitucional, ninguna fuerza política tiene ya posibilidad de contar con mayorías calificadas que le permitan

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

tomar por sí solas decisiones trascendentes para la Nación, como los son las propias reformas a la Constitución General de la República.

Condiciones de competencia

Si las reformas constitucionales antecedentes habían permitido la ampliación de un sistema de partidos que concurriesen con un anclaje constitucional expreso y mayores condiciones de acceso a los cargos de representación y gobierno, tocaba ahora el momento de actuar sobre las condiciones político-institucionales en que lo hacían. Había que ajustar los términos y por tanto la operación de un sistema político definido por la existencia de un partido hegemónico y permitir condiciones de competencia cada vez más equitativas. Así, durante la década de los años noventa, el Constituyente Permanente abonó a la democracia constitucional mexicana con reformas que atendieron el régimen de financiamiento de los partidos políticos, su fiscalización y el acceso a los medios de comunicación. Además de afinar el régimen institucional electoral que ha sido ya señalado.

Conviene enumerar, por tanto y con un ánimo a la vez recapitulador, la serie de reformas en las que se atendieron aspectos estrechamente relacionados con los partidos políticos y su ámbito de competencia electoral, así como a la existencia de las agrupaciones políticas nacionales, como organizaciones intermedias que permiten un mayor esfuerzo nacional a favor de la cultura cívica, la participación ciudadana y la formación e integración de las fuerzas políticas en el país.

En 1990, se modifican los artículos 5º, 35 en su fracción III, 36 en su fracción I, 41, 54, 60 y 73 en su fracción VI. Una segunda reforma se presenta en septiembre de 1993, con siete modificaciones en los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 en su fracción I y el 100. La tercera reforma se llevó a cabo en abril de 1994 y en ella se modificó nuevamente el artículo 41. Una cuarta y última reforma integral en el periodo es la multicitada de 1996 que modifica los artículos 41, 54, 56, 60, 94, 98, 99, 101, 105, 116 y 122.

Como se ha visto ya, en la primera de ellas se abordaron los siguientes aspectos: *a)* La organización de las elecciones federales, los órganos encargados y sus principios rectores; *b)* la elección de diputados y representantes locales en el Distrito Federal; *c)* la calificación electoral y la integración de los colegios electorales y, *d)* diversas modificaciones en materia de lo contencioso electoral.

La segunda reforma atendió los siguientes temas: *a)* El financiamiento a los partidos políticos, que estableció la preeminencia del público sobre el privado y precisó límites, procedencias y mecanismos de fiscalización; *b)* la supresión de la cláusula de gobernabilidad, que establecía una sobre representación legislativa para atemperar los fenómenos de gobiernos divididos o compartidos ya comentados con anterioridad; *c)* una nueva integración y quórum para la Cámara de Senadores; *d)* la calificación electoral, que decide la histórica supresión del procedimiento de auto calificación y establece en definitiva un Tribunal Electoral como máxima autoridad jurisdiccional, indicando su propia reestructuración, y *e)* la estructura de gobierno para el Distrito Federal.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Puede destacarse de esta reforma constitucional de 1993, el hecho de que establece un "sistema de heterocalificación electoral mixto a cargo de un órgano autónomo electoral y del Tribunal Electoral",[21] con ello, mientras la autoridad administrativa calificaría las elecciones, excepción hecha de la presidencial, y sería el Tribunal Electoral quien atendiera las controversias, en caso de presentarse impugnaciones, y resolviera de manera definitiva e inatacable.

Por su parte, la reforma de 1994 atendió los temas de: *a)* Nuevamente la integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b)* la equidad en los comicios (art. 41); *c)* la recomposición del Poder Legislativo (artículos 54, 56 y 60); *d)* la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e)* una nueva jurisdicción electoral (arts. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y *f)* la extensión de la reforma a los estados de la República (art. 116).

Finalmente, y en este tema específico de las condiciones de la competencia política y el sistema de partidos políticos, la reforma constitucional integral y radical de 1996, adquiere su propia notoriedad al haber sido resultado de una acuerdo nacional y al haber sido votada por consenso de los entonces cuatro partidos políticos nacionales: los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

Como se ha venido señalando, fueron seis los ámbitos fundamentales de esta reforma: *a)* La integración del Consejo General del IFE (art. 41); *b)* las disposiciones normativas de una competencia política electoral más equitativa (art. 41); *c)* la integración del Poder Legislativo (art. 54, 56, 60*; d)* la elección popular del gobierno del Distrito Federal (art. 122); *e)* la jurisdicción electoral (art. 60, 94, 98, 99, 101 y 105), y; *f)* la expansión de la reforma al espacio de los regímenes constitucionales y las legislaciones electorales de los estados (art. 116).

Con relación a los términos de la competencia político electoral interpartidaria, la reforma consagra dos aspectos relevantes: por un lado, la mencionada preeminencia del financiamiento público sobre el privado y, por el otro, el criterio de establecer y distinguir los recursos en función de su destino, bien hacia el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes o bien hacia aquéllas directamente orientadas a la obtención del voto.

Para ello, se definen tres reglas básicas. En primer lugar, se fija que para el financiamiento público para actividades ordinarias y permanentes, la distribución se haría en un 30 por ciento de manera igualitaria y el 70 por ciento restante se entregaría en función de los votos obtenidos en la anterior elección de diputados federales. En segundo término, se dispone que para el desarrollo de las campañas tendientes a la obtención del voto, el financiamiento público consistiría en un monto idéntico que se sumase al que se hubiera establecido para las actividades ordinarias del año respectivo. Por último, una tercera regla dispuso que se reintegraría a los partidos políticos nacionales un porcentaje de los gastos que hubieren erogado por los conceptos de educación cívica,

[21] Manuel Barquín Álvarez, "La calificación de las elecciones en México", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

capacitación electoral, investigación socioeconómica y política, así como por tareas editoriales, conjunto de acciones que se denominaron "actividades específicas".

La democratización del Distrito Federal

La década de los noventa continuó y dio concreción a las reformas iniciadas en los ochenta en materia de democratización del Distrito Federal, capital de la República y sede de los Poderes de la Unión.

En particular, desde la segunda mitad de los años ochenta había venido creciendo la demanda por una apertura política en el Distrito Federal. Los reclamos giraban en torno a, fundamentalmente, la posibilidad de elegir al titular del Poder Ejecutivo, pues hasta entonces había existido la figura de un Regente que gobernaba bajo la égida del Presidente de la República, quien lo designaba y removía directamente. También se pedía la elección de los entonces jefes delegacionales, figura que, designada por el regente, administraba cada una de las demarcaciones en las que se dividía el territorio de la capital y se pedía también la creación de órganos legislativo y judicial autónomos y con plena jurisdicción.

Se consideraba una contradicción que la ciudad de México, escenario de amplias movilizaciones sociales desde los sismos de 1985 y también propiamente políticas en torno a las elecciones federales de 1988, que en buena medida acompañaron o de plano promovieron los cambios político institucionales del periodo, no experimentara los beneficios de una correspondiente reforma política que restituyera los derechos ciudadanos plenos y estableciera un régimen de gobierno propio.

A estas circunstancias respondieron las reformas constitucionales sucesivas. En 1990 y en forma correspondiente con las nuevas disposiciones federales, se modificaron los criterios de asignación de los 26 representantes a la Asamblea del Distrito Federal electos por el principio de representación proporcional, buscándose combinar la necesaria representación plural de la Asamblea con las exigencias de gobernabilidad del órgano legislativo.

Más adelante las modificaciones al texto constitucional publicadas el 25 de octubre de 1993, con el alcance de una amplia reforma política del Distrito Federal, se atuvieron a los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, a una nueva denominación del título quinto como "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", y a una adición de la fracción IX al artículo 76, un primer párrafo al 119 y la derogación de la fracción XVII del 89.[22]

Producto de esta reforma fueron constituidos como órganos "representativos y democráticos" del Distrito Federal al jefe de gobierno del Distrito Federal, como órgano Ejecutivo y administrativo, a la Asamblea de Representantes, en su carácter de órgano Legislativo y al Tribunal Superior de Justicia, en calidad órgano jurisdiccional.

[22] Un estudio detallado de los alcances de esta reforma se encuentra en Gloria Caballero y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

En esta reforma se había determinado un mecanismo de designación del jefe de gobierno que mantenía la potestad del Presidente de la República, pero de manera acotada, pues debía de hacerlo de entre los miembros de la Asamblea de Representantes, diputados federales o senadores electos por el Distrito Federal que pertenecieran al partido que hubiese obtenido la mayoría de las curules del recientemente estrenado órgano legislativo capitalino.

A partir de allí, se establecían nuevas disposiciones constitucionales que atendían y daban curso a las demandas democratizadoras para el Distrito Federal, mismas que habrían de ser potenciadas de manera trascendental en la nueva reforma de 1996 en la que se modifica el artículo 122, señalando que: "El jefe del gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, electa por votación universal, libre, directa y secreta".

Junto con esta nueva disposición, que daba cuenta plena de la democratización efectiva de la designación del titular del gobierno en el Distrito Federal, vinieron otras igualmente importantes: el establecimiento de un esquema preciso de competencias concurrentes entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales en la capital de la República, la transformación de la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa con la consecuente sustitución de los anteriores asambleístas por los nuevos diputados, la elección popular y directa de los anteriores delegados, prevista en artículo transitorio para el año 2000, y la referencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

La mecánica histórica de las reformas

Pero si es acreditable, como se ha intentado hacer en las páginas anteriores, que la democracia constitucional mexicana se ha venido construyendo con una dinámica histórica en que las reformas sucesivas le han dado forma siempre sujetas a las condiciones y exigencias prevalecientes en la sociedad y en la Nación mexicanas, también puede señalarse que esa dinámica ha respondido a su vez a una mecánica propia.

Las reformas no se han dado por sí mismas, en el vacío: pertenecen a un proceso en el que los cambios se van reclamando unos a otros y sus posibilidades de realización están sujetas, en última instancia, y por un lado, a las aspiraciones sociales expresas en el espacio público de múltiples maneras y, por el otro, a las condiciones en las que es posible, o no, que las coaliciones políticas adopten los acuerdos respectivos.

En el ámbito político electoral que ha soportado con mayor claridad a los avances democráticos en México, estos sucesivos cambios "fueron implementados como respuesta a una realidad política conflictiva; la política real fue y es el factor que acicateó el proceso de reformas; pero a partir de ahí, la esfera electoral cobró, por así decirlo 'vida propia'".[23]

Así, la Constitución Política de los Estados Unidos, como supremo estatuto jurídico, ha ido evolucionado en forma tal que a la vez que regula en última instancia las

[23] Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

relaciones y las formas en que se conforma el poder público, también se ha adaptado a ellas para proyectarlas en el tiempo.

El pueblo, con sus organizaciones y representantes, en sus diversas modalidades de expresión y a través de las instituciones que se han creado en su beneficio, ha logrado que tanto la dinámica como la mecánica de las reformas constitucionales nos acerquen a la democracia y conformen una democracia constitucional aun sujeta fundamentalmente al ámbito político electoral.

Será el propio pueblo, en ejercicio de sus derechos, el que logre consolidar la ahora naciente democracia constitucional mexicana y la amplíe hacia otros horizontes sustantivos, en ejercicio de su potestad soberana y en cumplimiento de la norma constitucional que señala que todo poder público se instituye en su beneficio.

Son muchas las asignaturas pendientes de la democracia mexicana. Sin duda alguna es necesario volver sobre el tema del registro de los partidos políticos y repensar si las reglas establecidas en 1996 y endurecidas en 2003 son las adecuadas para garantizar la representación amplia de la pluralidad mexicana, si realmente permiten un sistema político abierto y con capacidad de adaptación a las condiciones de la cambiante sociedad mexicana.

El sistema de financiamiento público de los partidos, frecuentemente cuestionado, es la garantía de que, por un lado, las organizaciones de la sociedad que no cuentan con los apoyos de la riqueza puedan participar, mientras que por otra parte, reduce el riesgo de que intereses espurios o ilegales se metan a financiar la política. Sin embargo, es obvio que hoy en día resulta demasiado oneroso, de ahí que sea necesario estudiar con cuidado qué se debe reformar para reducir los requerimientos de dinero por parte de los partidos en tiempos de campaña. Por supuesto, esto está estrechamente ligado al hecho de que hoy es posible contratar libremente espacios en los medios electrónicos de comunicación para hacer propaganda política. Un desarrollo legal en este aspecto parece indispensable.

Es necesario revisar la manera en la que las reglas que rigen la integración de los poderes procesan la pluralidad que surge del sistema electoral, porque con frecuencia se escuchan opiniones en el sentido de recortar pluralidad para ganar gobernabilidad. Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de conseguir una gobernación eficaz no pasa por recortar espacios a la representación; por supuesto, no requiere de la eliminación de la representación proporcional. El asunto está en crear, en el diseño mismo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, un sistema de incentivos que propicie las coaliciones políticas estables y que no tienda a enfrentar al Legislativo con el Ejecutivo.

Con todo, hoy México es una democracia constitucional con plenas garantías y el costo para quien intentare revertir este hecho sería extremadamente alto. Hoy la democracia no sólo es un enunciado constitucional genérico, sino un desarrollo institucional arraigado profundamente en la sociedad mexicana y que ha alcanzado un punto de equilibrio en las estrategias de las diversas fuerzas políticas. Ha sido un largo camino de desarrollo constitucional que es parte del patrimonio histórico de México.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/5DLBGC

Fuentes consultadas

Aguilar Camín, Héctor, *Después del milagro,* México, Cal y Arena, 1988.

_____ y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana,* 5ª ed., México, Cal y Arena, 1991.

Barquín Álvarez, Manuel, "La calificación de las elecciones en México", *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica,* núm. 14, Instituto de Investigaciones Jurídicas, unam, 1994.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas,* México, Cal y Arena, 2000.

Caballero, Gloria y Emilio O. Rabasa, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa. 1994.

Cordera, Rolando y Carlos Tello, *México. La disputa por la Nación. Perspectivas y opciones del desarrollo,* México, Siglo XXI, 1981.

Fernández Santillán, José F., *La democracia como forma de gobierno,* México Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, ife, 1997.

González Casanova, Pablo, *El Estado y los partidos políticos en México,* México, Era, 1986.

Häberle, Meter, *El Estado constitucional*, México, unam, 2001.

Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1965.

Lara Ponte, Rodolfo, "Comentario al artículo 4º", en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones,* México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Lastra Lastra, Manuel, "Comentario al artículo 5º", en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas,* Madrid, Ariel, 1987.

Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana,* México, Océano, 2000.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, *La importancia de las reglas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Melgar Adalid, Mario, "Comentario al artículo 3º", en *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, Instituto de Investigaciones Jurídicas-unam, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

Muñoz, Virgilio *et al.*, *Nuestra Constitución. Historia y valores de una Nación,* México Fondo de Cultura Económica, 2000.

Nacif, Benito, *Electoral Institutions and Single Party Politics in the Mexican Chamber of Deputies,* México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.

Palombella, Gianluigi, *Constitución y soberanía. El sentido de la democracia constitucional,* trad. y prólogo de José Calvo González, Granada, Editorial Comares, 2000.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano,* México, unam, 1994.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura: estudio sobre la organización política de México,* México, Porrúa, 1990, 1912c.

_____, *La evolución constitucional de México*, unam.

Rives, Roberto, *La Constitución mexicana hacia el siglo xxi*, México, Plaza y Valdés 2000.

Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, unam, 2004.

Touraine, Alain, *¿Qué es la democracia?* México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Valadés, Diego, *Constitución y democracia,* México, unam, 2002.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/