

## CAPÍTULO VII

### VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE JOSÉ MARÍA IGLESIAS EN LOS SISTEMAS ELECTORALES CONTEMPORÁNEOS

1. Supremacía constitucional como principio rector de los procesos electorales . . . . .	357
2. La Suprema Corte es el poder competente para conocer de las controversias electorales cuando se infringe la Constitución . . . . .	361
3. Garantía constitucional de los derechos políticos . . . . .	372
4. No reelección . . . . .	378
5. Sufragio libre . . . . .	387
6. Garantía de legitimidad de las autoridades como elemento esencial del Estado de Derecho . . . . .	390
7. Control jurisdiccional de las declaraciones de los colegios electorales . . . . .	394

## CAPÍTULO VII

### VIGENCIA DE LOS PRINCIPIOS DE JOSÉ MARÍA IGLESIAS EN LOS SISTEMAS ELECTORALES CONTEMPORÁNEOS

#### 1. *Supremacía Constitucional como principio rector de los procesos electorales*

José María Iglesias siempre defendió el principio de la supremacía constitucional, convirtiéndolo en el lema del movimiento legalista: “Sobre la Constitución nada; nadie sobre la Constitución”.

Para Iglesias, es a través de los actos electorales como el pueblo ejerce la soberanía en los términos establecidos por la Constitución, cuyo último y más autorizado intérprete es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>566</sup>

En relación con la soberanía estatal y la supremacía constitucional en materia electoral, José María Iglesias manifestó que cuantas veces se infrinjan las elecciones en un estado, reguladas por preceptos claros y terminantes de la Constitución, no es el pueblo quien comete en realidad dichas infracciones sino quienes buscan solamente un provecho personal, por lo que no es entonces la soberanía del estado la que entra en lucha con la federación. Los verdaderos infractores de los preceptos constitucionales —según Iglesias— son los que quieren servirse de la soberanía popular como vil instrumento, al conculcar los derechos políticos de los ciudadanos de la entidad federativa.

El principio de soberanía constitucional que sostuvo en su tiempo Iglesias, ha prevalecido desde el pensamiento de los exégetas de la Constitución de 1857 hasta nuestros días.

Para Ramón Rodríguez, constitucionalista del siglo XIX, si las leyes queemanan de la Constitución y los tratados internacionales contravienen los preceptos de la misma, violando las garantías individuales, vulnerando o restringiendo la soberanía de los estados o alterando los derechos del hombre y del ciudadano, dichas leyes y tratados no deben aplicarse, ni cumplirse. La justicia federal puede y debe impedirlo, con el único y sólido fundamento de que contravienen los preceptos constitucionales. La única

<sup>566</sup> Tesis 116 Ap. al SJF 1917-1985.

ley que en rigor legal, ideológico y político, puede llamarse suprema, es la Constitución. Por lo tanto, sería falso afirmar que las leyes emanadas de ésta y los tratados internacionales, sean leyes supremas de la República.<sup>567</sup>

En la época actual se ha ratificado el principio de supremacía constitucional. Al respecto, Jorge Carpizo escribió:

La supremacía constitucional representa la unidad de un sistema normativo, y apunta para los hombres un cierto margen de seguridad porque éstos saben que ninguna ley o acto debe restringir la serie de derechos que la Constitución les otorga y que si tal cosa acontece existe un medio reparador de la arbitrariedad.

El principio de supremacía constitucional y el del control de la constitucionalidad de leyes y actos son complementarios. Uno se sostiene en el otro. Como tanto se ha dicho, de muy poco serviría que se estableciera que ninguna ley o acto puede violar la norma suprema si ésta no estableciera el medio adecuado para hacer efectivo dicho enunciado.<sup>568</sup>

Asimismo, siguiendo al tratadista Burdeau, el maestro Mario de la Cueva afirmó sobre la supremacía constitucional:

Todo el orden jurídico descansa sobre ella, las formas todas de la actividad política toman de ella, y solamente de ella, su legitimidad. La Constitución es la norma que organiza los poderes y determina las competencias, por lo que necesariamente es superior a las autoridades investidas por ella de atribuciones; de ahí que la autoridad que actúa en contra de la Constitución da un golpe de Estado y pierde su legitimidad. De estas ideas, afirma Burdeau, fluyen las consecuencias siguientes: la supremacía material es un reforzamiento del principio de legalidad, pues si los actos contrarios a las leyes civiles, penales o laborales, son ilícitos, con mayor razón lo son los que contradicen la Constitución. Por otra parte, si la Constitución es la fuente de las competencias, ninguna autoridad puede delegar la que le fue asignada porque sólo se puede delegar aquello de lo que podemos disponer; ahora bien, las autoridades no son propietarias de sus competencias, ya que sólo tienen el ejercicio de una función determinada.

La supremacía formal es el resultado de la condición escrita y de la rigidez de las constituciones, forma con la que quedan al abrigo de cualquier acto de los poderes estatales. Este segundo aspecto de la supremacía depende de una decisión del pueblo o de la asamblea constituyente, a diferencia del primero que deriva de la naturaleza intrínseca de las normas.

Si la Constitución es la suma de los principios políticos y jurídicos fundamentales que rigen y que son vividos por la comunidad, entonces, como dice Burdeau, es por su naturaleza un ordenamiento supremo, de tal manera que

<sup>567</sup> Rodríguez, Ramón, *Derecho constitucional*, México, Imprenta de Calle de Hospicio de San Nicolás, 1875, pp. 701 y ss.

<sup>568</sup> Carpizo, Jorge [et al.], *La Interpretación Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1975, p. 13.

cualquier principio nuevo que entre en contradicción con aquellos, o contradiga el estilo de vida política y jurídica de los hombres o produce su modificación, pero si esto es lo que ocurre, el nuevo principio se eleva automáticamente al rango de lo fundamental. Por otra parte, de la supremacía material puede decirse que es la consecuencia obligada del hecho de que la Constitución es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, por lo que ninguna autoridad puede colocarse encima de ella.<sup>569</sup>

En relación con el tema de la supremacía constitucional, los publicistas nacionales han estado en concordancia con los grandes pensadores extranjeros, así lo comprueba la teoría de Kelsen quien al explicar el concepto de su pirámide jurídica, nos dice que el derecho regula su propia creación, puesto que una norma jurídica determina la forma en que otra es creada y en algún sentido su contenido. La norma que fundamenta la creación de otra, es siempre jerárquicamente superior a la creada, que por ser inferior ocupa un lugar más bajo en la pirámide.

De tal forma, para Kelsen, el orden jurídico no está integrado por normas coordinadas y a un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía en forma piramidal. La unidad del orden jurídico se da en el hecho de que la creación de una norma se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya validez a su vez, se determina por otra norma de más alto nivel en la escala.

Las normas de cada grado superior delimitan -como elemento de su contenido- un hecho que constituye creación de derecho en un grado inferior. Para que el proceso jurídico avance, precisa realizar realmente el hecho determinado por la norma superior. De ese modo, la norma superior concede a dicho acto su calidad específica de hecho creador de derecho; pero, a su vez, la norma creada en este acto determina un nuevo hecho de creación jurídica de grado todavía inferior.

La Constitución es aplicada por la ley, en el sentido de que el procedimiento legislativo se halla determinado en los preceptos constitucionales del mismo modo que la ley determina la sentencia judicial que la aplica.<sup>570</sup>

Con esta teoría del orden jurídico se pueden distinguir las normas primarias o fundamentales y las secundarias o derivadas.

Admitida así la concepción unitaria y piramidal del ordenamiento jurídico, como estructura jerárquica de normas, la cúspide de la misma está ocupada por la Constitución, como norma fundamental, que regula todo el sistema jurídico.

<sup>569</sup> Cueva, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1982, p. 94.

<sup>570</sup> Kelsen Hans, trad. de Luis Legaz y Lacambara, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1957, p. 326.

Duverger opinó respecto a la Constitución lo siguiente:

Es el instrumento jurídico de la limitación de los gobernantes, y aún cuando se viole en los hechos debe subrayarse su importancia, es la protectora del pueblo contra los agravios y daños de sus gobernantes. Como ley de leyes, la Constitución debe, también, servir como freno básico de la voluntad popular. El propio pueblo reunido en la Asamblea Constituyente ha decidido limitarse a sí mismo en ciertas determinaciones fundamentales. Su libertad y dignidad, así como de los individuos que lo componen, impone a los poderes constituidos, llámense legislador ordinario o extraordinario, la obligación de encuadrar sus actos a las reglas que prescribe la ley fundamental. La supremacía de la Constitución es principio generador de la legalidad y seguridad jurídica.<sup>571</sup>

El principio de soberanía constitucional que sostuvo José María Iglesias, Jellinek lo define de la siguiente forma:

La Constitución abarca los principios jurídicos que designan a los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado.<sup>572</sup>

Por consiguiente, según lo expresa el maestro Tena Ramírez:

Crear y organizar a los Poderes Públicos Supremos, dotándolos de competencia es, por lo tanto, el contenido mínimo y esencial de toda Constitución.<sup>573</sup>

Así, toda norma jurídica secundaria, entre ellas la que regula la materia electoral, resultará legitimada en tanto ajuste su mandato a los principios que la Constitución establece y hace cumplir, puesto que si dichos principios no son acatados, las obligaciones ordenadas por la norma máxima se conculcan en perjuicio de la comunidad política.<sup>574</sup>

Las normas constitucionales no pueden constituir, según explica Juventino Castro, un agrupamiento normativo de meras declaraciones, ensayos de principios o emisión de recomendaciones, ya que son mandatos que por provenir de un cuerpo constituyente implican un código coercitivo que

<sup>571</sup> Duverger, Maurice, *De droit constitutionnel et de science politique*, París, Presses Universitaires de France, 1948, p. 195.

<sup>572</sup> Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, 1943, p. 413.

<sup>573</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Porrúa, S.A., 1984, p. 22.

<sup>574</sup> Castro y Castro, Juventino, "La defensa de la constitucionalidad", en la *Revista Mexicana de Justicia*, México, Procuraduría General de la República, No. 1, vol. III, enero- marzo, 1985, p. 158.

exige su plena vigencia en todo el territorio jurisdiccional. El sistema solamente resultaría eficaz en la medida en que se establezca la manera y la forma garantizada en que lo ordenado sea estrictamente cumplido. El orden jurídico nacional parte de este supuesto obligado.

El presidente de la Suprema Corte, Ulises Schmill Ordóñez, ha reafirmado el principio de que “la Constitución es la norma suprema de nuestro orden jurídico. Sobre ella no hay ninguna norma nacional, actualmente en vigor, que la determine. Por el contrario, ella determina a todas las que integran el derecho mexicano. Por tanto la supremacía de las leyes federales tiene que referirse, necesariamente, a los derechos locales, al de los estados miembros de la federación.”<sup>575</sup>

Así, el principio que defendió celosamente en su tiempo José María Iglesias, ha prevalecido desde entonces hasta nuestros días.

## 2. *La Suprema Corte es el poder competente para conocer de las controversias electorales cuando se infringe la Constitución*

En la obra *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, José María Iglesias estableció el principio de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es “el último y más autorizado intérprete de la Constitución”, por lo que a dicho poder compete actuar en consecuencia. El prestigio que adquiera, estribará en la rectitud de su conducta y la justificación de sus fallos.<sup>576</sup>

José María Iglesias también manifestó que al primer tribunal de la República le está encomendada esencialmente la custodia del cumplimiento de la Carta Fundamental. Tiene la facultad de amparar a quienes se acojan a su protección y debe servir de escarnio a “los usurpadores más descarados, a los más osados infractores.”<sup>577</sup>

Para él, el Poder Judicial tiene la obligación constitucional de proteger a toda persona contra las autoridades que violen sus derechos fundamentales, entre ellos, los políticos.

Tal como lo establece Ignacio Burgoa, lo anterior responde al hecho de que la Suprema Corte, como órgano máximo en que se deposita el Poder Judicial Federal, es la autoridad que en nuestro orden constitucional, desde el punto de vista estrictamente jurídico, está colocada en una verdadera situa-

<sup>575</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, Ed. Porrúa, 1971, pp. 514-515.

<sup>576</sup> Iglesias, José María, *Estudio constitucional sobre Facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874.

<sup>577</sup> *Ibídem*.

ción de hegemonía sobre todas las demás autoridades del país, incluyendo al propio presidente de la República y al mismo Congreso de la Unión.

Los argumentos que enfáticamente respaldan la supremacía jurídica de la Suprema Corte postulan que dicho tribunal es el guardián de la Constitución, fuente de todo poder, y a la que todos los órganos del Estado deben respeto y acatamiento.

Por ello, cuando se somete a la consideración de la Suprema Corte cualquier acto de autoridad por las diferentes vías jurídico-procesales que inciden dentro de su órbita competencial, primordialmente el juicio de amparo, pondera tal acto a la luz de la ley fundamental, invalidándolo en caso de que sea contrario a la misma, independientemente de la índole o jerarquía de la autoridad que lo haya ordenado o ejecutado.

Ahora bien, a fin de que la Suprema Corte desempeñe con eficacia jurídica su elevada función de preservar el derecho constitucional, es absolutamente indispensable que sus decisiones sean actos de autoridad, es decir, dotados con facultades imperativas y coercitivas.

Se pretende que las decisiones de la Suprema Corte se impongan a los órganos estatales, cuya actuación ha sido juzgada, y sean susceptibles de cumplirse mediante la coacción si fuese necesario, ya que si no existieran dichos medios de apremio, el objetivo que le confiere la Constitución a la Suprema Corte sería evidentemente inútil. Así las autoridades estarían en la posibilidad fáctica de obedecer o no las determinaciones del más alto tribunal, peligrando seriamente la estabilidad derivada del orden constitucional y, por tanto, el Estado de derecho en la República.

Respecto a la intervención de la Suprema Corte en los asuntos electorales, a partir del legado de Vallarta, el máximo tribunal fue cerrando el círculo jurisprudencial en contra de su participación en asuntos políticos.

En el caso del Partido Político Independencia, del 18 de marzo de 1919, la Suprema Corte sustentó la tesis de que los partidos políticos no estaban legitimados procesalmente para demandar en juicio de garantías.<sup>578</sup> El mismo impedimento y en la misma fecha se aplicó a los servidores públicos en el caso del presidente municipal de Tehuacán.<sup>579</sup>

Asimismo, con base en el criterio de que las autoridades no tienen derechos, el caso Gustavo Alcaraz de fecha 21 de noviembre de 1935, no acreditó la personalidad de las autoridades municipales que habían sido removidas por la legislatura.<sup>580</sup>

<sup>578</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, 5<sup>a</sup> época, tomo IV, p. 622.

<sup>579</sup> *Idem*, p. 613.

<sup>580</sup> *Idem*, tomo XLVI, p. 4050.

El caso de Benito Antuna y coagragiados, del 25 de septiembre de 1947, confirmó el criterio de que las autoridades de elección popular no tienen derechos sino prerrogativas que incumben a los ciudadanos.<sup>581</sup> Lo mismo fue decidido, tratándose de integrantes del Congreso de la Unión, en los casos Manuel Balderas y coagragiados del 12 de diciembre de 1935<sup>582</sup> y José Huerta del 4 de enero de 1936.<sup>583</sup>

En la séptima época del *Semanario Judicial de la Federación*, se da cuenta de las tesis que han sido menos casuísticas y más absolutas. En el caso Alejandro Cañedo del 28 de enero de 1975, la Suprema Corte decidió que la política electoral está fuera de todo escrutinio judicial.<sup>584</sup>

Los tribunales colegiados han incursionado en otro argumento adicional al de Vallarta relativo a la separación entre garantía individual y prerrogativa. En el caso Alfredo Corella del 17 de marzo de 1978, decidido por el Tribunal Colegiado del cuarto circuito<sup>585</sup> se consideró que:

Los derechos humanos son de una naturaleza permanente sin ninguna condición en su ejercicio y pertenecen a todos los habitantes del país según el artículo 1º de la Constitución. Sin embargo, los derechos políticos aparecen ocasionalmente con los períodos electorales y están sujetos a las condiciones del artículo 34 de la Constitución.

La competencia de la Suprema Corte en materia política, tal como se ha visto, fue ampliamente debatida y aún no se logra un criterio jurisprudencial que acepte dicho principio.

Sin embargo, la tendencia internacional de la juridicidad de un sector importante de las llamadas “cuestiones políticas” se impone día con día, ya que a pesar de la posición de nuestra Suprema Corte, en un número importante de naciones, el Poder Judicial conoce de las controversias electorales que impliquen violación a los derechos políticos, consagrados en sus respectivas constituciones.

Sobre el particular, Héctor Fix Zamudio explica que lo anterior se debe, en parte, a la influencia de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos que, durante un largo período, excluyó las cuestiones políticas de la revisión judicial. Esta situación, como ya se estudió, fue modificada radicalmente a partir de la resolución pronunciada en el año de 1962 en el caso

<sup>581</sup> *Idem*, tomo LXIV, p. 6027.

<sup>582</sup> *Idem*, tomo LXVI, p. 6027.

<sup>583</sup> *Idem*, tomo XLVII, p. 33.

<sup>584</sup> *Idem*, 7<sup>a</sup> época, volumen 72, 1<sup>a</sup> parte, p. 31.

<sup>585</sup> *Idem*, vols. 109 y 114, 6<sup>a</sup> parte, p. 63.

*Baker v. Carr*; en la cual se establecieron los principios esenciales del sistema electoral de las entidades federativas, que tuvo una gran repercusión en el sistema político norteamericano y en otras naciones del continente.<sup>586</sup>

Por otra parte, Fix Zamudio señala que desde el punto de vista latinoamericano, también tradicionalmente se otorgó un amplio margen de discrecionalidad a los llamados actos políticos o de gobierno, que se excluyeron de la revisión judicial. Inclusive en algunas épocas se llegó a sostener que los derechos políticos no eran derechos humanos.<sup>587</sup>

Surgen así los llamados sistemas calificadores de elección, cuya finalidad es establecer si la elección se ha verificado de conformidad con las disposiciones legales que la rigen para estar en posibilidades de declarar, no sólo quienes han resultado triunfadores en los comicios, sino también, si han sido legítimamente electos.

En esta materia, existen dos tendencias. La primera deja la calificación de las elecciones en manos de las propias cámaras que componen el Congreso, y además conocen de todas las reclamaciones que se interpongan en relación con la designación de sus miembros.

Fue este sistema el que se usó primeramente en el mundo y que adoptó, entre otras, la Constitución mexicana. Las razones que determinaron incluir este sistema en nuestra Carta Fundamental fueron las siguientes:

1º La independencia y soberanía del Congreso, ya que sólo este último decide sobre la legitimidad de la elección de quienes formarán la legislatura.

2º El interés de las cámaras por conservar en su seno únicamente a quienes hayan obtenido ese derecho en las urnas.

3º La posición del Poder Legislativo ante posibles intromisiones de los otros poderes.

Manifestaciones de ese sistema las encontramos en el siglo XVIII, tanto en las naciones europeas como en las latinoamericanas. Sin embargo, cada vez fue adoleciendo de defectos en su accionar, producto del carácter político de las cámaras, haciendo que en ciertas ocasiones tomaran decisiones partidistas derivadas de la tendencia política de los candidatos sobre el verdadero resultado de la elección.<sup>588</sup>

<sup>586</sup> Cfr. Palmer A. James [et al.], *Election Case Law. A Summary of Judicial Precedent on Election Issues Other than Campaign Financing*, Washington, D.C., Federal Election Commission, 1990.

<sup>587</sup> Fix Zamudio, Héctor, “La Justicia Constitucional en el Ordenamiento Mexicano” en *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1992, pp. 185-188.

<sup>588</sup> Reichley, James [et al.], *Elections American Style*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1987, pp. 17-21.

Como reacción a la situación antes descrita, surgió una nueva tendencia consistente en entregar la calificación y el conocimiento de las reclamaciones en materia electoral a entes distintos e independientes de los cuerpos en que inciden las respectivas elecciones. Este sistema ofrece, a su vez, dos variantes, una mediante la instauración de un órgano especializado con tal fin y la otra que otorga esta función al Poder Judicial.

En 1770, encontramos que en Inglaterra se aplica la primera variante, pues la Cámara de los Comunes transfirió la facultad de calificar las elecciones de sus miembros a un tribunal compuesto por dos jueces de las cortes supremas. Lo mismo sucedió en otros estados que crearon entes especializados en la función que se analiza. Como los casos de Austria, con su tribunal constitucional y de Alemania, en que la calificación de los sufragios se encargó a un tribunal formado por miembros del *Reichstag* y de los tribunales administrativos superiores.

Respecto de estos órganos especializados, se distinguen aquellos de conformación política, de carácter judicial especial y de índole mixta.

El más común y aceptado es el último, esto es, el de formación mixta, compuesto simultáneamente por miembros del Poder Judicial y de integrantes de naturaleza política, ya sea parlamentarios en actual ejercicio o que han dejado de serlo.<sup>589</sup>

Los órganos especializados destinados a resguardar la pureza de las elecciones, están integrados por lo general por parlamentarios, o constituidos también por jueces de tribunales especiales ajenos al Poder Judicial.

Finalmente, la calificación por parte de los tribunales ordinarios de justicia constituyen una función que debe sumarse a las propias de la jurisdiccional y corresponde al Poder Judicial.

Ejemplos de este sistema los encontramos en Estados Unidos, que le entrega dicha función a los tribunales ordinarios de justicia, y también en Hungría, cuya legislación de 1889 le encomienda a la propia Corte Suprema tal facultad.

Así, la Suprema Corte de Justicia interviene en las controversias político-electorales, en casi todos los países del mundo. Algunos ejemplos de ello se mencionan a continuación:

En Alemania, la filosofía sociopolítica que enmarca el procedimiento de calificación electoral lleva implícita la protección del acto electoral como

<sup>589</sup> En el caso del Estado de Guerrero encontramos en la reforma constitucional de enero de 1992, varios cambios relevantes para el derecho electoral mexicano, uno de ellos lo representa el hecho de que se crea un Tribunal Electoral, integrado con un magistrado del Tribunal Superior de Justicia que se presidirá, un magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el presidente de la Comisión de Derechos Humanos.

un acto de primer orden constitucional frente a cualquier abuso del proceso de calificación electoral.

La calificación electoral se realiza por el propio parlamento, es decir, no existe ninguna instancia independiente del poder público que califique las elecciones.

La Ley sobre Partidos Políticos de la República Federal de Alemania establece en su artículo 32 la posibilidad de que a un partido político se le declare inconstitucional.<sup>590</sup>

En tal caso, según el artículo 21, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, el órgano competente para hacer tal declaración es el Tribunal Constitucional Federal. Ante él deben formularse la reclamación y el recurso de impugnación como lo establece el artículo 35 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, ya que si en un procedimiento administrativo judicial, llegara a surgir una cuestión que sea de importancia fundamental para la ejecución de la sentencia, ésta se suspenderá, recabando siempre el fallo del Tribunal Constitucional Federal, que debe resolver también sobre objeciones contra el carácter y modo de practicar las medidas especiales de ejecución acordadas por el mismo.

Las resoluciones sobre los recursos electorales son acordadas por el pleno de la Dieta federal, a través de la Comisión de Calificación de Elecciones, cuyas funciones son exclusivamente preparatorias y no decisorias.

Las decisiones de la Dieta federal son únicamente recurribles ante la Corte Constitucional Federal, cuyos fallos son definitivos. Este recurso requiere de un dictamen previo del parlamento, es decir, la Corte Constitucional Federal no puede intervenir en el proceso electoral por derecho propio en forma autónoma, ni puede ser llamada a intervenir cuando se allega información sobre irregularidades sin previa resolución de la Dieta. La calificación electoral, por parte del parlamento, es condición *sine qua non* de un recurso ante la Corte Constitucional Federal. La sentencia de la Corte sólo puede tomar en cuenta el dictamen del *Bunderrstat* y los hechos y fundamentos expuestos en el acta resolutiva.

La Corte no puede sustanciar sus resoluciones en nuevos hechos y razones que no constituyeron objeto de la decisión del parlamento. La revisión judicial del fallo se debe restringir al contenido y procedimiento de la decisión parlamentaria.<sup>591</sup>

<sup>590</sup> Ley sobre partidos políticos. Materiales sobre política y sociedad en la República Federal de Alemania, Colonia, Inter Nationes, 1987, pp. 36-37.

<sup>591</sup> Dieter, Nohlen, Sistemas electorales del mundo, trad. de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 366.

En *España* la Ley Orgánica del régimen electoral general entró en vigor en 1985. La administración electoral está integrada por las juntas electorales y tiene por finalidad garantizar en los términos de la propia ley, la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad.

Por ello, la trascendencia de la función de la administración electoral es obvia, y en lógica conexión con ella, parece evidente que es imprescindible que se garanticen los medios necesarios para que los casos que se planteen con respecto a la Ley Electoral española, se resuelvan con justicia dentro de este sistema electoral que presenta un perfil “inequívocamente judicial”.<sup>592</sup>

Un perfil judicial resulta del hecho de que tanto en la junta electoral central como en las provinciales y de zona, hay una primacía numérica de los miembros del Poder Judicial: ocho vocales, magistrados del Tribunal Supremo, sobre un total de trece en la Junta Electoral Central; tres vocales, magistrados de la audiencia provincial correspondiente, sobre un total de cinco. En las juntas provinciales, tres vocales, jueces de primera instancia o instrucción, sobre un total de cinco. En las juntas electorales de zona, la elección de los vocales integrantes del Poder Judicial no presenta problema alguno, ya que son designados mediante insaculación.

En relación con el recurso contencioso electoral, el artículo 112 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que debe interponerse ante la junta electoral correspondiente dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación de electos y se formaliza en el mismo escrito, en el que se consignan los hechos, los fundamentos de derecho y la petición correspondiente.

Al día siguiente de su presentación, el presidente de la junta está obligado a enviar a la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia respectivo, el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado.<sup>593</sup>

La Ley Electoral española se estructura de tal modo que puede adecuarse a la doble filosofía a la que responde: por un lado, el cumplimiento de un imperativo constitucional y por otro, la pretensión de hacerlo desde la globalidad que la propia Constitución expone y que así reconoció explícitamente el Tribunal Constitucional en su sentencia 38/1983. En dicha sentencia se establece la doctrina de que:

<sup>592</sup> Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normatividad electoral*, Madrid, Editorial Dykinson, S.L., 1986, p. 32.

<sup>593</sup> Ley Orgánica 5/1985, Ed. Boe, núm. 147, 20 de junio de 1985.

El régimen electoral federal está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

Es inconscio entonces señalar la importancia que tiene el Poder Judicial y específicamente el Tribunal Constitucional con relación a los procesos políticos electorales en España.

En la *República de Chile*, el Poder Judicial sí aborda las cuestiones políticas, como en el caso relativo al proyecto de Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Calificador de Elecciones, que fue enviado al Tribunal Constitucional antes de su promulgación. El Tribunal consideró inconstitucionales algunos artículos de dicho proyecto, mismos que fueron modificados en su oportunidad.

Asimismo, en materia constitucional existen sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional, relativas a la Ley Orgánica Constitucional sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral, y otros fallos como el que declaró inconstitucionales a las organizaciones o movimientos políticos denominados “Movimiento Democrático Popular” y “Partido Socialista de Chile”.

Esto demuestra fehacientemente que a pesar de que existen tribunales especializados en materia electoral, el ámbito de la interpretación constitucional corresponde exclusivamente al Tribunal Constitucional de la República de Chile.<sup>594</sup>

Para los efectos del presente estudio es también interesante esbozar el sistema electoral de *Costa Rica*, ya que en dicha nación no se sigue el sistema tradicional de la división de poderes de Montesquieu.

La Carta Magna del país centroamericano se refiere a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y agrega la existencia de “...un tribunal supremo de elecciones con rango e independencia de los poderes del Estado, que tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes” (artículo 9).<sup>595</sup> Así se separa de la tradicional división tripartita de los poderes del Estado, y se

<sup>594</sup> *Leyes Políticas*, Santiago de Chile, División de Proyectos Editoriales bajo la dirección del profesor Mario Verdugo Marinkovic, Editorial Jurídica, 1988, p. 215.

<sup>595</sup> García Laguardia, Jorge Mario [et al.], *Legislación electoral costarricense*, Costa Rica, Centro Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Ediciones CAPEL, 1986, p. 22.

establece un Tribunal Supremo de Elecciones con ese mismo rango e independencia.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes; todos con nombramiento de la Corte Suprema de Justicia. En sus dictámenes se requiere una votación calificada de no menos de dos tercios del total de sus miembros. Un año antes y seis meses después de la fecha fijada para la celebración de las elecciones para presidente de la República o diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo se amplía con dos de sus magistrados suplentes, para formar durante ese lapso un tribunal de cinco miembros, quienes tienen los mismos requisitos de los magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia. El período de sus cargos es de seis años, pudiendo ser reelectos.

La interpretación en forma exclusiva y obligatoria de las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral, es un aspecto que surge de la disposición constitucional que expresa que las resoluciones del Tribunal no tienen recurso, salvo la acción de prevaricato. Lo anterior constituye un aspecto fundamental en el desarrollo del sistema electoral costarricense.

Este último principio, plasmado en el artículo 103 de la Carta Magna, garantiza al Tribunal Supremo de Elecciones una actuación exclusiva en materia electoral que ha motivado pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, por medio de los cuales se han rechazado recursos de amparo.

Finalmente, es importante mencionar que existe una disposición constitucional en Costa Rica donde se establece que en materia electoral, para la discusión y aprobación de proyectos de ley, la Asamblea Legislativa debe consultar al Tribunal todas las iniciativas. Para no apartarse de dicha opinión necesitará las dos terceras partes de votos del total de sus miembros.

Lo anterior, reafirma el hecho de que si bien existen países con tribunales de plena jurisdicción en materia electoral, no por ello deja de haber una presencia directa o indirecta de la Suprema Corte de Justicia.

En *Colombia*, el órgano superior de la organización electoral a cuyo cargo está la inspección y vigilancia de todo el sistema, se denomina Corte Electoral. Está integrada por nueve magistrados, elegidos por la Corte Suprema de Justicia en pleno, para un período de cuatro años.

La Corte Electoral no tiene funciones jurisdiccionales sino básicamente administrativas y posee entre sus obligaciones, la de declarar la elección del candidato que hubiese obtenido la mayoría de sufragios; dicha resolución debe comunicarse al Congreso, al Ejecutivo y al ciudadano electo.

De acuerdo con el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo, la jurisdicción en lo contencioso administrativo está instituida para juzgar

las controversias originadas en actos y hechos administrativos de las entidades públicas, y de las privadas, cuando cumplan funciones públicas.<sup>596</sup> Esta jurisdicción se ejerce por el Consejo de Estado y los tribunales administrativos localizados en cada distrito judicial.

La impugnación judicial de las elecciones está regulada en el código comentado en su capítulo IV “De los procesos electorales”, que forma parte del título XXVI: “Procesos especiales”.

La acción electoral que ahí se reglamenta tiene las siguientes características: a) es una acción pública o popular, porque su titular puede ser cualquier persona; b) es una acción de nulidad, porque únicamente pretende la defensa de la legalidad trasgredida por el acto demandado; c) es un acto especial, pues las modalidades de su expedita tramitación la sustraen al ritual del procedimiento ordinario; d) la acción electoral caduca en veinte días; e) la acción electoral no es desistible,<sup>597</sup> f) el juez únicamente podrá pronunciarse sobre las cuestiones planteadas en el libelo; g) la sentencia que se dicte en el proceso tiene efecto *erga omnes* y h) la acción se dirige a un doble objetivo: la nulidad de una elección y la restitución de alguien, en cuya provisión se ha declarado nula.

Luego entonces, la jurisdicción contenciosa administrativa tiene una importante tradición en Colombia, hasta el punto de constituir uno de los elementos fundamentales del sistema democrático, que mantiene la legalidad y es un medio eficaz de control sobre la actuación estatal en el marco constitucional.<sup>598</sup>

De conformidad con la Ley Electoral 1981, la *República de Honduras* estableció un Tribunal Nacional de Elecciones, máximo organismo electoral integrado por un propietario y un suplente, designados por la Suprema Corte de Justicia; un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos. Si al variar el número de los partidos, el tribunal quedase constituido con número par, la Suprema Corte designaría un miembro adicional para que el total de los miembros sea impar.

El Tribunal Nacional de Elecciones practica el escrutinio federal inmediatamente después de haber recibido las actas remitidas por los tribunales departamentales de elecciones. Una vez practicado el escrutinio hace la declaratoria de los funcionarios electos. La certificación de la parte correspon-

<sup>596</sup> Código Contencioso Administrativo, Decreto 01, 1984.

<sup>597</sup> Hernández Becerra, Augusto, “El Régimen electoral colombiano” en *Legislación Electoral Comparada*, San José, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, IIDH, 1986, p. 72.

<sup>598</sup> *Idem*, pp. 39-40.

diente al acta de escrutinio que extienda el Tribunal Nacional a los candidatos declarados electos, será la credencial para tomar posesión en los respectivos cargos.

El Tribunal Nacional comunica a los candidatos electos las declaraciones efectuadas, así como al Poder Ejecutivo, a la Suprema Corte y a los organismos políticos que hubiesen participado en la elección, y a la Dirección del Diario Oficial para su publicación.<sup>599</sup>

En *Venezuela*, el Consejo Supremo Electoral ejerce, conforme a la Ley Orgánica del Sufragio, la suprema dirección, organización y vigilancia de los procesos electorales y del Registro Electoral Permanente (artículo 38).<sup>600</sup>

En el ejercicio de sus funciones, el Consejo Supremo Electoral goza de autonomía funcional y administrativa y lo integran nueve miembros, elegidos cada cinco años por las Cámaras Legislativas en sesión conjunta. Cinco miembros del Consejo son electos mediante postulación de los partidos políticos nacionales con mayor número de votos, y los cuatro restantes, son ciudadanos sin afiliación política.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 183 de la Constitución Venezolana, el Consejo Supremo Electoral deberá proclamar electo al candidato que haya obtenido la mayoría prevista en la norma constitucional, es decir, la mayoría relativa.

La Ley Orgánica del Sufragio, en su artículo 172, atribuye capacidad para presentar los recursos de nulidad previstos por ella, a los organismos electorales, a los partidos políticos y a todo ciudadano mayor de 21 años, inscrito en el Registro Electoral Permanente y con residencia en la respectiva circunscripción electoral.

La misma ley, en su artículo 173, atribuye competencia en la materia a la Corte Suprema de Justicia y determina, en sus artículos 174 al 177, el procedimiento aplicable. Establece, igualmente, los casos en que corresponderá convocar a nuevas elecciones.<sup>601</sup>

Dentro de la lista de los países latinoamericanos, *Brasil* es el más importante a destacar, ya que es una república federal como México, regida también bajo el sistema de derecho codificado, por lo que es especialmente interesante mencionar a esta nación. La Constitución brasileña es de las más recientes del continente; fue promulgada en el año de 1988, y recoge experiencias de muchas latitudes, entre ellas, la relativa a la intervención del Poder Judicial en materia político electoral.

<sup>599</sup> *Idem*, pp. 229-244.

<sup>600</sup> *Idem*, pp. 359-367.

<sup>601</sup> *Idem*, pp. 359-367.

Al respecto, dicha Constitución establece en su artículo 102, un Supremo Tribunal Federal que es el órgano máximo del Poder Judicial y último intérprete de la Constitución.<sup>602</sup> Bajo ese Supremo Tribunal Federal se encuentra el Tribunal Superior Electoral, órgano encargado de dirimir las controversias que se susciten en este campo.<sup>603</sup>

Como puede apreciarse, la tendencia de los países en el mundo es darle competencia al Poder Judicial para juzgar los asuntos que en materia electoral se le presenten.<sup>604</sup>

El ejercicio de comparar los sistemas electorales de varias naciones del mundo nos conducen a señalar que José María Iglesias transitaba en la dirección correcta, en cuanto a la intervención del Poder Judicial, en los conflictos político- electorales.

### *3. Garantía constitucional de los derechos políticos*

José María Iglesias opinó que la justicia debía amparar a los individuos que fueran víctimas de arbitrariedades y vejaciones en contra de los derechos del hombre, declarados por nuestro Código Fundamental de 1857, base y objeto de las instituciones sociales.

Iglesias consideró que entre los derechos del hombre se encontraban los derechos políticos.<sup>605</sup> Calificó al amparo como un saludable remedio que aplica la Suprema Corte cuando existe violación a las garantías individuales cometidas por las autoridades.

Iglesias insistió en que siempre que haya una violación de garantías individuales, el amparo procede contra todas las leyes y todos los actos de cualquier autoridad.<sup>606</sup>

Fue enfático al señalar que los derechos del hombre debían preferirse a todos los medios empleados para lograr ese objeto, ya que estos derechos habían sido también superiores a las leyes o actos electorales, por lo que contra unos y otros procedía el recurso de amparo.

En relación a este principio, conocemos ya la división que se estableció a partir de Vallarta entre derechos individuales y derechos políticos. El maestro Fix Zamudio señala que éste es un criterio abandonado actualmente, ya que los más autorizados constitucionalistas han concluido que

<sup>602</sup> *Constituição da República Federativa do Brasil*, São Paulo, Editora Saraiva, p. 55.

<sup>603</sup> *Código Eleitoral*, São Paulo, Editora Saraiva, 1991.

<sup>604</sup> Ribeiro Bastos, Cesó, *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Editora Saraiva, 1990, p. 319.

<sup>605</sup> Iglesias, José María, *op. cit.*, p. 107.

<sup>606</sup> *Ibidem*.

existen tres tipos de garantías: las políticas, las jurídicas y las propiamente sociales.<sup>607</sup>

Dichas garantías de acuerdo a Juventino Castro se conjuntan para establecer un orden jurídico garantizado.<sup>608</sup>

Agrega el autor citado, que las garantías políticas, para la defensa de la constitucionalidad, derivan de las propias estructuras que adopta y exige nuestra ley fundamental, y el ajuste del sistema a esas conformaciones, reclamables por los órganos o las entidades involucradas en el sistema de gobierno que se establece en la Constitución.

Las garantías políticas, establecidas en el Código Fundamental, no resultan por sí mismas suficientes para la total defensa de la Constitución, ya que atribuye facultades a los órganos de gobierno y a las entidades agrupadas en una federación.

Sin embargo, según establece Juventino Castro, dejan a los individuos y a las personas morales sujetos a las decisiones de esos cuerpos, sin permitirles otro papel que el de espectadores, interesados pero “maniatisados a la voluntad política ajena de ciertos funcionarios”; de ahí la existencia en nuestro sistema de las garantías jurídicas.

El doctor Juventino Castro expresa que la prioridad en la defensa de los principios constitucionales, por vía de instrumentos jurídicos institucionalizados, corresponde evidentemente al amparo.

El amparo nace a mediados del siglo pasado del genio de dos mexicanos ejemplares, Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero; y es afinado por dos ilustres jueces, Ignacio L. Vallarta y José María Lozano.

El amparo no abarca ciertamente la protección de todo el sistema constitucional mexicano, pero sí de una parte toral y sensible de él: los derechos humanos, “... que nosotros preferimos denominar garantías individuales a pesar de que no son garantías, puesto que son simplemente derechos, y no se enmarcan estrictamente en lo personal y en lo individual ya que desde 1917 también abarcan los derechos sociales.”<sup>609</sup>

Para Juventino Castro las garantías constitucionales o derechos humanos son siempre derechos públicos subjetivos.<sup>610</sup>

Para George Jellinek los derechos políticos son aquellos que consisten en la facultad de intervenir en la vida pública como órgano del Estado.

<sup>607</sup> Fix Zamudio, Héctor, “La Justicia constitucional latinoamericana”, *Pemex Lex*, México, núm. 39-40, 1991, p. 13.

<sup>608</sup> Castro, Juventino, *op. cit.*, p. 159.

<sup>609</sup> *Idem*, p. 162.

<sup>610</sup> *Idem*, p. 164.

El derecho del voto, verbigracia, es de índole política, porque es la pretensión de tomar parte en la elección de ciertos órganos, función que tiene asimismo carácter orgánico. Esto quiere decir que el votante obra como órgano estatal, ya que desempeña una función pública.<sup>611</sup>

Jellinek advierte, sin embargo, que el derecho del sufragio no debe ser confundido con el acto mismo de votar, porque este último ya no es derecho político, sino cumplimiento de una función.

No obstante, para el doctor Ignacio Burgoa se deben distinguir los derechos políticos de naturaleza jurídica, distintos a las llamadas garantías individuales, las cuales concibe como obstáculos jurídicos que la Constitución impone al poder público en beneficio de los gobernados.<sup>612</sup>

Burgoa afirma que el derecho político es, en razón misma de su naturaleza jurídica, de carácter ocasional, es decir, efímero, cuando menos en su ejercicio o actualización. Por el contrario, el derecho público individual (garantía individual) es permanente, está siempre en ejercicio o actualización cotidianas.

El ejercicio del derecho político para Burgoa está siempre sujeto a una condición *sine qua non*, a saber: el surgimiento de la oportunidad para la designación del gobernante. En cambio, la garantía individual es, en cuanto a su goce y disfrute incondicional, basta que se viva dentro del territorio de la República mexicana para que cualquier gobernado, independientemente de su nacionalidad, estado, religión, sexo, etc., titular de ella.<sup>613</sup>

El punto de vista del distinguido jurista mexicano es bastante discutible, pues como señala Rodolfo Terrazas Salgado, su argumentación se basa en ciertas particularidades que a su juicio tiene el “derecho político” y que en cambio no reúne el “derecho público individual”.

Las apreciaciones de Burgoa no son del todo valederas, ya que el derecho político en cuanto a su ejercicio no puede estimarse como “ocasional” ó “efímero”, toda vez que no se actualiza accidentalmente o por contingencia, ni el ciudadano lo ejercita por una sola ocasión para nunca volverlo a ejercer. Los derechos políticos son permanentes y se ejercitan en forma periódica.

Rodolfo Terrazas comenta que al parecer, con su postura sobre la naturaleza jurídica de los derechos políticos, el doctor Burgoa trata de

<sup>611</sup> Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1943.

<sup>612</sup> La Constitución Política del Estado de Guanajuato contiene dentro de su título primero, relativo a las garantías constitucionales, tanto las garantías individuales y sociales (capítulo primero) como las garantías políticas (capítulo segundo), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de julio de 1986, suplemento 10.

<sup>613</sup> Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo*, México, Editorial Porrúa, pp. 451-452.

justificar doctrinariamente una añeja tesis jurisprudencial, sobre la improcedencia del juicio de amparo en materia política, inspirada en la filosofía jus-naturalista que prevaleció en el siglo pasado y que estableció la diferencia entre “derechos del hombre” y “derechos del ciudadano.”

La Suprema Corte de Justicia concluyó, en aquella época, que al haberse instituido el juicio de amparo para proteger a los individuos particulares, en contra de las violaciones de aquellos derechos inherentes a su misma naturaleza, cualquier infracción a otros derechos como son los especiales del ciudadano consistentes en votar y ser votado, no puede ser reclamada por medio de dicho juicio, ya que no se trata de la violación de garantías individuales.

Consideró lo correcto afirmar que el gobernado en su calidad jurídica de ciudadano es titular de derechos subjetivos públicos de naturaleza política y que éstos son opuestos ante el Estado y, pueden en efecto, resultar violados por actos de autoridad. Esta conclusión también es compartida por Burgoa, según se infiere de su siguiente opinión:

El gobernado, carácter que ostenta todo sujeto cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse, por cualquier acto de autoridad, es titular de diversos derechos de carácter subjetivo, tanto de índole civil, administrativa, constitucional, laboral y política. Todos esos derechos integran simultáneamente su esfera jurídica como ámbito donde inciden o pueden incidir múltiples actos autoritarios provenientes de los diversos órganos del Estado.<sup>614</sup>

En resumen, los derechos políticos forman parte del conjunto de derechos públicos subjetivos que el individuo puede hacer valer frente al Estado y que adicionalmente le permiten participar en la estructuración política de la comunidad social a la que pertenece.<sup>615</sup>

En el ámbito internacional existe una protección adecuada de los derechos políticos de los ciudadanos a través de juicios como el amparo o el *habeas corpus*. Sin embargo, a más de cien años de que José María Iglesias proclamó la necesidad de proteger y garantizar los derechos políticos de los ciudadanos, lamentablemente en México, aún no se logran garantizar con plenitud dichos derechos.

Así quedó asentado en la resolución número 01/90 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año de 1990 que, en su parte relativa, dice:

<sup>614</sup> Burgoa, Ignacio, *op. cit.*, p. 453.

<sup>615</sup> Guanajuato, Constitución.

En cuanto a los recursos y garantías internas en México la cuestión es analizar, si la legislación interna dispone de los medios adecuados o de un recurso sencillo y rápido, o de cualquier otro recurso efectivo, ante los jueces o tribunales competentes, independientes e imparciales que amparen a quienes recurran contra actos que violen sus derechos fundamentales, como son los derechos políticos. La Comisión ha podido apreciar que un recurso con tales características no existe en México.

La anterior declaración se fundó en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la que México es parte, y que fuera adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y ratificada por nuestro país el 24 de marzo de 1981.<sup>616</sup>

Dicho instrumento jurídico internacional consigna un derecho subjetivo fundamental del hombre, tanto porque lo es en esencia, como porque desde ese año nuestro orden jurídico nacional así lo reconoció. La ratificación de los documentos internacionales, forma parte de nuestro derecho positivo vigente, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 133 de la Constitución federal, que establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.

En este sentido, los derechos políticos reconocidos por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, son los siguientes: a) de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garanticé la libre expresión de la voluntad de los electores; c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

El texto transcrita coincide, en lo fundamental, con el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconoce como antecedente al texto del artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Los tres textos señalados se refieren a las elecciones, a través de las cuales se expresa la voluntad de los ciudadanos, las que deben ser auténticas, universales, periódicas y realizadas a través del voto secreto u otro método que preserve la libre expresión de la voluntad del elector.

<sup>616</sup> *Diario Oficial*, mayo 7, 1981.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, por su parte, utiliza el término “elecciones genuinas”, como único término diferente en su artículo XX.<sup>617</sup>

Es importante también hacer mención del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, suscrito en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981, que en el artículo relativo dice:

1) Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

2) Cada Estado parte se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

3) Cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales.

b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades del recurso judicial.

c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Por último, cabe señalar que en la última reforma constitucional al artículo 102 se estableció la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que textualmente excluye de su competencia a los derechos electorales, por tanto se puede concluir que en México los derechos políticos son derechos humanos, de tal manera hubiera sido innecesaria dicha excepción.<sup>618</sup>

<sup>617</sup> Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Organización de Estados Americanos.

<sup>618</sup> La Ley del Estado de Guerrero que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas. Publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el 26 de septiembre de 1990, establece en su artículo octavo, que dicha Comisión “estará facultada para conocer de afectaciones a las garantías individuales en ocasión o con motivo directo de procesos electorales.”

#### 4. No reelección

José María Iglesias propuso en su programa de gobierno el establecimiento del principio antirreelecciónista. De acuerdo con sus palabras, “existe una propensión, casi inevitable, de reelegirse, por parte de quienes tienen en sus manos los elementos del poder”, lo que en su opinión afectaba la libertad del sufragio.<sup>619</sup>

Iglesias, como presidente interino, a fin de manifestar su plena disposición de llevar a cabo el principio de la no reelección, renunció en su programa de gobierno a la candidatura para la presidencia de la República y se comprometió a procurar la modificación de la Constitución de 1857 para establecer el principio de no reelección.

Iglesias comprendía bien la necesidad de combatir la reelección, que a la vez era una forma de hacer frente al caudillismo. México requería la permanencia de un sistema político verdaderamente republicano y democrático donde participaran mexicanos destacados que tuvieran la oportunidad de gobernar al país sin perpetuarse en el poder, erradicándose así, toda forma de dictadura como la que estableció Porfirio Díaz, cuyo régimen autocrata fue advertido por José María Iglesias.

Porfirio Díaz inició su revuelta de Tuxtepec con la proclama de no reelección y por consiguiente, una vez triunfante, reformó la Constitución el 5 de mayo de 1878 prohibiendo la reelección del presidente para el período inmediato.

Dicha reforma coincidía con la propuesta de José María Iglesias y tenía sus raíces históricas en la Constitución de Apatzingán, que en su artículo 135 estableció que ninguno de los tres miembros que integraban el supremo gobierno podría ser reelecto sino hasta que hubiera transcurrido un trienio después de su administración.<sup>620</sup>

Porfirio Díaz volvió a reformar el artículo 78, el 21 de octubre de 1887, para permitir la reelección del presidente en el período inmediato y prohibiéndose la reelección para un tercer período si antes no hubiesen transcurrido cuatro años, contados a partir del día en que hubieran terminado sus funciones como presidente.

Un año antes de la muerte de José María Iglesias, se modificó nuevamente el artículo 78 para adoptar la disposición original de la Constitución de 1857: la reelección indefinida.

<sup>619</sup> Iglesias, José María, *op. cit.*, p. 33.

<sup>620</sup> *Leyes fundamentales de México, 1808-1975*, 6<sup>a</sup> Ed., México, Porrúa, S.A., 1975, p. 45, (Dirección y efemérides de Felipe Tena Ramírez.)

Lo anterior le dio a Porfirio Díaz la posibilidad de gobernar al país por un total de 31 años, y cuya vocación reelecciónista terminaría irónicamente con la presentación al Congreso de una iniciativa, impuesta por la Revolución, en la cual se prohibía la reelección del presidente.

En la época de José María Iglesias existían autorizados juristas que combatieron el principio de la no reelección como Del Castillo Velasco, quien consideraba que de prohibirse la reelección del presidente, se auspiciarían las causas de inestabilidad de los primeros gobiernos de nuestra historia. Dejaba a la “prudencia del pueblo, para que de acuerdo a su voluntad, decidiera en las urnas, si el presidente debía o no reelegirse.”<sup>621</sup>

Otros autores de la época, como Ramón Rodríguez, opinaban que debería ser el pueblo quien calificara si los gobernantes debían ser reelegidos o no, ya que podían existir gobernantes cuyo desempeño mereciera una ampliación de su mandato mediante un nuevo período de gobierno.

Tanto en el Programa del Partido Liberal de 1906, como en el Plan de San Luis de 1910, Francisco I. Madero declaró el principio de la no reelección del presidente, de los gobernadores y de los presidentes municipales.

Así, el 28 de noviembre de 1911, ya como presidente, Madero promulgó una reforma a la Ley Fundamental de 1857 que prohibía al presidente y al vicepresidente su reelección.

En ese mismo sentido, Venustiano Carranza en 1916 promulgó un decreto que prohibía la reelección presidencial y establecía un período presidencial de cuatro años.

El constituyente de 1917 aprobó el principio de no reelección que había propuesto en su proyecto Venustiano Carranza.

Cuando se discutió el dictamen sobre el artículo 83 que decía: “El presidente entrará a ejercer su encargo el primero de diciembre, durará en él cuatro años y nunca podrá ser reelecto.” En el *Diario de los Debates* quedó consignado que el diputado Cravioto solicitó a la comisión, que se precisara qué quería decir la frase de que el presidente de la República nunca podía ser reelecto.

Para el diputado Cravioto bastaría la palabra “no” en lugar de “nunca”.

El diputado Machorro Narváez comentó que el adverbio “nunca” significaba en todo tiempo, no sólo en el período siguiente, es decir, que en todo tiempo no podría ser reelecto. Entonces, inquirió Cravioto: ¿un mexicano puede ser presidente de la República sólo cuatro años? A lo que contestó el diputado Machorro Narváez que sí, en virtud de que esto tendía a evitar los atentados por compadrazgo, como el de Porfirio Díaz y Manuel González, que se alternaron la presidencia de la República.

<sup>621</sup> *Ibidem.*

Por su parte, el diputado Calderón comentó que la expresión “nunca”, indicaba ya la idea de que un ciudadano que ocupe la presidencia por un período, “nunca jamás la volverá a ocupar”.

El principio de “no reelección” para él no era democrático, lo habían aceptado por una necesidad. Añadió que los señores que creían más garantizada la libertad, poniendo la palabra “nunca” olvidaban por un momento que iban a instituir una limitación que haría imposible que un ciudadano que se hubiera distinguido por su buena labor y administración, no podría continuar prestando sus servicios como jefe del Poder Ejecutivo.

Al respecto, el diputado Rivera Cabrera sostuvo que se debía dejar la palabra “nunca” en el dictamen de la comisión, porque interpretaba exactamente la idea general en toda la República: que ningún ciudadano podía ser electo para presidente de la República por dos veces o por segunda vez.

En cuanto a lo dicho por el diputado Calderón, aseveró que dicho diputado había olvidado que tenemos una educación, por la cual todavía no estamos aptos para que el pueblo mexicano pueda desechar con energía las insinuaciones y la presión para que vote por determinada persona.

Paradójicamente, la educación en México ha formado un importante número de ciudadanos aptos para ocupar la presidencia de la República, por lo que de hecho, el principio de la no reelección se fortalece, en el sentido de brindar mayores oportunidades a los mexicanos que estén preparados para asumir tan alta responsabilidad.

Por su parte, el diputado Martínez de Escobar opinó en favor de la posición reeleccionista al afirmar que:

Todos sabemos que siempre, además de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en el fondo existe un Poder Constituyente y lo llamo Poder Constituyente cuando reforma un artículo constitucional, es decir, que el Congreso Nacional pueda hacer la modificación. De manera que no existe ese temor de que un hombre de gran talla política no pueda ser Presidente de la República por segunda vez, sí podrá serlo, porque ese artículo podrá modificarse para ese caso; de manera que sí debe de dejarse aquí, como protesta a todo lo malo que hemos tenido en nuestra historia, la palabra nunca.<sup>622</sup>

El diputado Martínez Escobar no se equivocó, pues en enero de 1926 el Congreso aprobó la reforma del artículo 83 estableciendo que:

No podrá ser electo para el período inmediato. Pasando éste, podrá desempeñar nuevamente el cargo de presidente, sólo por un período más. Terminando el segundo período de ejercicio, quedará definitivamente incapacitado para ser electo y desempeñar el cargo de presidente en cualquier tiempo.

<sup>622</sup> *Ibidem.*

Quedó claro como lo afirma Jorge Carpizo “que las instituciones mexicanas se desmoronaban ante la fuerza personal del caudillo. Todo hacía ver que se volvía a abrir en nuestra historia el camino de Tuxtepec: confróntese la reforma de Díaz de 1878 y la de Obregón de 1927”.<sup>623</sup>

Durante la discusión de la reforma, que le permitió a Obregón intentar volver al poder, surgió la actitud encomiable de algunos diputados como Enrique Bordes Margel y Antonio Islas Bravo (quien posteriormente sería ministro de la Corte) que se opusieron tajantemente a la propuesta de modificación de la Constitución.

En la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el martes 19 de octubre de 1926, se dio lectura a la iniciativa para modificar el artículo 83, a fin de permitir la reelección del presidente. En dicha iniciativa se afirmaba:

Que el Gral. Porfirio Díaz se había adueñado del poder público, constituyéndose en dictador absoluto, durante treinta y cinco años, por medio de una larga y continuada serie de burlas sangrientas al sufragio, imponiéndose como eterno candidato a la primera magistratura de la nación, desde la Presidencia de la República.

El pueblo fue a la lucha y derrotó al dictador inscribiéndose en los postulados de la Revolución en el derecho constitucional, y si entonces la reacción dijo que las conquistas revolucionarias estaban dictadas por la pasión del momento, hoy venimos a demostrarle que ni entonces tuvo razón, ni la tiene ahora que pretende interpretar torcidamente los mismos principios que combatiera antaño para defender sus intereses.

Hace aproximadamente un año se ha venido debatiendo en nuestro país la cuestión de si el principio de no reelección podría interpretarse como la incapacidad absoluta y para siempre, de quien hubiera estado alguna vez en la Presidencia de la República, para volver a ocupar dicho puesto.

Y hoy venimos nosotros a proponer a la Representación Nacional una redacción de estas disposiciones constitucionales, que aclare en definitiva, y para siempre las bases democráticas de nuestra organización política y se define la reelección en la iniciativa como el procedimiento usado por Porfirio Díaz para continuar en el poder, imponiéndose por la fuerza bruta, sin ningún escrúpulo. La reelección estriba, y esto si es inmoral, en el hecho de que pueda ser candidato a la Presidencia de la República la misma persona que ocupe al propio tiempo ese alto encargo, y que, por consiguiente, tenga bajo su disposición personal todo el poder del gobierno para imponerse como candidato: fondos públicos, autoridades administrativas, ejército, relaciones internacionales, etc, etc. Ese es el caso de verdadera reelección y esa es la inmoralidad que siempre que ha estado en el poder ha cometido la reacción mexicana, sin

<sup>623</sup> Carpizo, Jorge., *op. cit.*, p. 123.

detenerse ante ningún escrúpulo, suprimiendo todos los obstáculos y acallando brutalmente la opinión pública... no hay razón, ni lógica, ni moral, ni revolucionaria, para dejarlo incapacitado, únicamente por una generalización platónica de un principio que concretamente va a combatir los abusos de una situación especial que dejamos apuntada y a la vez se somete la derogación de la fracción séptima del artículo 82 que impide que un ciudadano pueda ocupar la Presidencia de la República, por haber figurado directa o indirectamente en alguna asonada, motín o cuartelazo.<sup>624</sup>

La solicitud para eliminar la fracción séptima del artículo 82, que prosperó más tarde, se hizo debido a que los generales Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón participaron bajo la bandera del Plan de Agua Prieta en el derrocamiento del régimen constitucional del presidente Venustiano Carranza, quien murió asesinado en Tlaxcalantongo, Puebla.

Al participar en el debate en pro de la reforma que instaurara la reelección, el diputado Lombardo Toledano afirmó que estaba de acuerdo con dicho planteamiento porque las condiciones de aquel momento, las circunstancias, las fuerzas y los intereses de la gran familia revolucionaria, exigían que se estableciera, y que no obstante, al hacerlo, “estaría en contra del principio de la no reelección que hasta 1910 convocó a las masas del pueblo.”

Por tanto, para el diputado Lombardo Toledano no se trataba de una aclaración, y criticó la propuesta de derogación de la fracción séptima del artículo 82 al señalar:

¿O es que la elección pasada de Obregón y la actual de Calles son nulas o están viciadas de origen? Porque Obregón, repito, no ha sido líder de asonada, motín o cuartelazo. Cuando Calles fue electo por nosotros, como por todo el pueblo de México, para ocupar la Presidencia de la República, ya existía también la fracción séptima del artículo 82.<sup>625</sup>

El diputado Alfredo Romo, al defender la propuesta reeleccionista, dijo que el lema de la Revolución no era más que un lema, es decir, “dos frases escogidas para ponerlas al pie de los oficios de la Revolución.”

El lema no es la bandera de la Revolución, el lema de la Revolución de 1910 fue Sufragio Efectivo y No Reelección. Todos los diputados que me escuchan saben perfectamente que la Revolución en México se inició en 1910 y todavía no acaba. Quienes iniciaron la Revolución pecaron de cándorosos en el lema

<sup>624</sup> *Ibidem.*

<sup>625</sup> *Ibidem.*

que adoptaron ¿Cuál principio es el de la no reelección? ¿es un principio filosófico universal?, ¿es una doctrina de Cristo? ¿es algo inmutable?, la no reelección la adoptamos aquí como un excedente de odio hacia una dictadura que nos había traído la miseria. La no reelección tiene un principio general. La no reelección tiene un principio moral, es el que la Alianza en su iniciativa ha señalado: que el que esté en el poder no use de este poder para prolongarlo o perpetuarse en él. Este principio, los revolucionarios que tenemos que ser, que-rámoslo o no, si queremos merecer el nombre de tales, estrictamente morales, lo respetaremos.<sup>626</sup>

El diputado Enrique Bordes Margel cuestionó la afirmación de que debía permitirse la reelección del presidente, transcurrido un período, porque entonces ya no dispondría de la influencia de la maquinaria administrativa, para imponerse nuevamente en la presidencia. Es importante recordar que el diputado Bordes Margel fue diputado constituyente y no abandonó los principios por los que votó en 1917.

Por su parte, el diputado Antonio Islas Bravo se expresó de la siguiente manera:

Señores diputados: yo sería partidario de la reelección siempre que no estuviera a las puertas de México el soldado de Celaya... porque estando el soldado a las puertas de México, esta Legislatura está haciendo una ley personal, no está legislando en el orden general para el país. Y si sois lógicos, ¿por qué no pedís la reelección del General Calles...?<sup>627</sup>

Esta aseveración fue interrumpida por el diputado Campillo Seyde, quien le manifestó que ése era un argumento de los carrancistas. El diputado Islas Bravo contestó:

Le digo que yo no soy carrancista, pero que a mucha honra habría tenido serlo, y no lo soy, porque nunca le merecí un saludo, un favor, un empleo a don Venustiano Carranza, pero he sido siempre un mexicano y he venido a protestar contra su asesinato cometido por aquéllos a quienes favoreció. Por él teneis libertad. Yo recibo todas las injurias que gusten, sí señores.<sup>628</sup>

El diputado Islas Bravo comparó la situación que se presentaba en ese entonces, con la que privó en 1876:

<sup>626</sup> *Ibídem.*

<sup>627</sup> *Ibídem.*

<sup>628</sup> *Ibídem.*

Al principio de la no reelección, que trajeron las banderas de Tuxtepec y Palo Blanco, estamos contestando: ¿Por qué, señores diputados, se borra el principio de la no reelección, que ha costado tanta sangre en la República? se confeccionó el proyecto de ley, como todos sabeis, muy festinadamente; en dos días se ha presentado a la consideración de la República un proyecto de tanta trascendencia que, repito, es un proyecto que tiende a demostrar si la Revolución es bastante fuerte y si han fracasado los ideales revolucionarios.<sup>629</sup>

El diputado Lombardo Toledano por su parte, manifestó que la responsabilidad histórica de la XXXII Legislatura del Congreso de la Unión era muy grande.

El diputado Díaz Soto y Gama llegó al extremo de manifestar que se estaban defendiendo de inquisiciones, tratando de establecer que la no reelección era antidemocrática.

Sobre este asunto, Luis Cabrera escribió:

La democracia exige para su conservación y para su perfeccionamiento la constante renovación del material humano que toma parte directa en el gobierno. Esta era la segunda parte del lema de Madero: “no reelección” .

Los que combatimos desde mucho antes de 1910 contra el continuismo y las reelecciones constantes del general Díaz, lo hicimos no porque tuviésemos ambiciones de poder, sino porque estábamos convencidos de que no se estaba educando a los ciudadanos en la democracia.

Nosotros no podemos estar conformes con el continuismo bajo las formas solapadas que éste ha asumido; no podemos estar conformes, sobre todo, con el sistema iniciado por Obregón y continuado por Calles, de los presidentes de nombre y de los presidentes tras el biombo.<sup>630</sup>

Al criticar al maximato, Cabrera manifestó que los revolucionarios se preocupaban porque para ellos el presidente de la República carecía de poder y que no tardarían en México, como en Italia, como en Rusia, como en Alemania, en empezar a perfilar “una nueva dinastía, a pretexto de que seis años son muy pocos para desarrollar un plan tan vasto como el de destruir la patria y volver a reconstruirla.”<sup>631</sup>

Obregón, escribió Jorge Carpizo: “...después de las elecciones y antes de ser declarado presidente constitucional, fue asesinado, lo que salvó a

<sup>629</sup> *Ibidem.*

<sup>630</sup> Cabrera, Luis, *20 años después*, México, Ed. Botas, 1937, pp. 267-268.

<sup>631</sup> *Los derechos del pueblo mexicano*, México, Congreso de la Unión, Manuel Porruá, S.A., 2<sup>a</sup> ed., tomo VII, 1978, pp. 275- 320.

Méjico de contar con un segundo Díaz pues difícilmente se hubiera podido sacar a Obregón de la silla presidencial, y también hubiéramos tenido en este siglo nuestro 1890.”<sup>632</sup>

Después de las amargas experiencias que constituyeron los asesinatos de todos los candidatos a la presidencia en 1927 (Álvaro Obregón, Arnulfo Gómez y Francisco Serrano), se manifestó un repudio nacional contra la reelección. Así, el 29 de abril de 1933, se publicó en el *Diario Oficial* una nueva reforma al artículo 83 que permanece hasta nuestros días:

El presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

Con la nueva disposición constitucional, los presidentes con carácter de interino, provisional o sustituto no podrán ser elegidos para ocupar nuevamente la presidencia, lo que ha incidido favorablemente en la estabilidad política del México contemporáneo.

En relación a las afirmaciones de algunos juristas, como el maestro Tena Ramírez, quien considera que el principio de la no reelección “es en sí mismo antidemocrático”, pues no hace factible que el pueblo otorgue su voto a quien ya ha ocupado el más alto cargo de la República, a fin de que continúe gobernando.<sup>633</sup>

Lo anterior es una falacia, en virtud de que nos podría conducir a concluir que todos los sistemas constitucionales son antidemocráticos, en tanto que establecen límites al pueblo en la selección de quienes a su juicio deban gobernarlos.

De aceptar la aseveración de que las limitaciones a los ciudadanos en cuanto a la designación de presidente de la República son antidemocráticas, podría también considerarse que sería antidemocrática la enmienda veintidós de la Constitución Americana, que limitó la reelección del presidente a sólo dos períodos. En este caso, los seguidores de la postura del maestro Tena podrían argumentar que, por ejemplo, no se le dio la oportunidad al pueblo norteamericano de reelegir nuevamente al presidente Ronald Reagan.

Por otra parte, es posible llevar al extremo esta postura al calificar también de antidemocráticas otras de las limitaciones que establece la Constitución, entre las que destaca el requisito de la edad, en el sentido de

<sup>632</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 123.

<sup>633</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, p. 446.

que se priva a los ciudadanos de votar por un ciudadano de 34 años o menor, no obstante que pudieran existir personas de esa edad con la preparación y la trayectoria política para asumir el cargo de presidente de la República. Así, podrían cuestionarse todos los requisitos que establecen las constituciones para quienes deseen presentarse ante los sufragantes como candidatos a la presidencia de la República.

En Estados Unidos, país reelecciónista por naturaleza, existe una fuerte tendencia en contra de dicha práctica en virtud de que durante los primeros cuatro años el presidente no combate a fondo los problemas por temor a perder popularidad y privarse de la posibilidad de reelegirse.

En ese sentido, han existido diversas propuestas como la de los senadores Mike Mansfield y George Aiken, quienes se pronunciaron por un solo período de seis años, considerando que esto colocaría al presidente por encima de las políticas partidistas.

Es muy positivo que el principio de la no reelección se encuentre ya plenamente aceptado por los mexicanos y desde luego, ratificado por eminentes juristas.

Emilio O. Rabasa, opina que la idea antirreelecciónista “se encuentra viva en la conciencia del pueblo mexicano”.<sup>634</sup>

Por su parte, Miguel de la Madrid considera que se implantó el principio de la no reelección “precisamente para proteger los elementos democráticos de nuestra tradición histórica, por lo cual es imposible calificarlo de antidemocrático”.<sup>635</sup>

Jorge Carpizo se manifiesta partidario del principio de no reelección, tal como se encuentra en nuestra Constitución, por las siguientes razones: a) los hechos históricos; b) porque un sistema republicano implica la sustitución periódica de los gobernantes, y c) porque ha sido una de las causas más importantes de la estabilidad política de México.

Finalmente, el presidente de la Suprema Corte, Ulises Schmill Ordóñez, señala que el principio de no reelección está dirigido a prevenir que el jefe del Poder Ejecutivo no pueda perpetuarse por varios períodos en el cargo.

Dicha prohibición garantiza el carácter republicano del gobierno, que exige la periódica renovación del órgano ejecutivo; ya que si un individuo permanece como Jefe del Poder Ejecutivo Federal por varios períodos como consecuencia de diversos actos de elección popular, el requisito formal de la renovación del ejecutivo se cumple. Pero es claro que en la Constitución no sólo se requiere

<sup>634</sup> Rabasa O., Emilio [et al.], *Mexicano: ésta es tu constitución*, México, Cámara de Diputados, 1982, p. 168.

<sup>635</sup> De la Madrid, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, México, ICAP, 1982, p. 410.

que esto acontezca, sino que es conveniente que la renovación mencionada no sea únicamente de carácter formal, sino también material.<sup>636</sup>

Recientemente el presidente Carlos Salinas de Gortari, durante la visita que le hicieron integrantes del Congreso de la Unión, en la Residencia Oficial de Los Pinos, el 29 de octubre de 1992, expresó lo siguiente:

Los principios políticos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han permitido a nuestra patria superar las mayores dificultades sin extraviar el rumbo.

La fuerza de México radica, hoy, en que estamos afrontando unidos el futuro y reafirmando los principios que nos han constituido.

Como lo he manifestado ya en varias oportunidades a la opinión pública, he reiterado mi convicción de que el principio de No Reelección, que consagra el Artículo 83 de nuestra Carta Magna, es inalterable. Por ello coincido, plenamente, con el compromiso que recientemente expresaron las fracciones mayoritarias de las Cámaras que componen el Congreso de la Unión: garantizar la permanencia de este precepto, de clara inspiración maderista, para que siga siendo uno de los ejes de nuestra vida republicana y democrática.

La No Reelección es fundamento de la unidad nacional, las libertades y la soberanía de México.<sup>637</sup>

## 5. *Sufragio libre*

José María Iglesias adoptó el principio de la plena libertad en las elecciones sobre las que no recayera sospecha alguna, y a fin de garantizar el sufragio popular, no sólo retiró su candidatura, sino además la de los ministros que formaban su gabinete, pues indicaba que “ni un soldado, ni un centavo de la federación, se emplearían en falsear el voto de las elecciones.”

Lo anterior, daría como resultado, según Iglesias, que los partidos buscaran el voto en la más amplia libertad conduciendo al triunfo a quien gozara de mayor popularidad.

José María Iglesias era un republicano partidario de la democracia; conocía la importancia de los procesos electorales como elementos indispensables para el funcionamiento de un auténtico régimen democrático.<sup>638</sup>

En tal sentido, la democracia se define por tres elementos que integran su contenido: el principio de la igualdad política, que se expresa a través del sufragio universal; el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos

<sup>636</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución Mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, S.A., 1971, pp. 280-281.

<sup>637</sup> *Ideas Políticas*, año I, septiembre-diciembre 1992, N° 3, México, pp. 297-298.

<sup>638</sup> García Laguardia, Jorge Mario, “Prólogo” de *Legislación Electoral Comparada*, op. cit., p. 8.

sin exclusiones. La idea de la soberanía nacional, que atribuye la fuente del poder político a los ciudadanos y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general, expresada ésta, a través de los representantes de la Nación.

Lo anterior, tuvo su origen en la Declaración Francesa de Derechos de 1789, que sin duda inspiró a Iglesias, quien también creía en el pluralismo político que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en la libertad de participación, de debate y de oportunidades.

Las elecciones en este contexto tienen funciones básicas ya que a través de ellas se legitima el poder, se establecen las vías para organizar la representación y se integran los órganos de gobierno.

En la actualidad, existe una definición avalada por H.F. Rawlings y que establecieron Butler Benniman y Rannei, hace apenas algunos años, en la que se desglosan los elementos que se deben satisfacer, a fin de lograr una elección libre y democrática:

*Primero.* Que la totalidad de la población adulta tenga el derecho de votar por los diversos candidatos a puestos de elección popular.

*Segundo.* Que las elecciones tengan lugar periódicamente de acuerdo a los plazos preestablecidos.

*Tercero.* Que a ningún grupo de la población adulta se le niegue la oportunidad de formar un partido y de lanzar candidatos.

*Cuarto.* Que todas las curules en las cámaras legislativas sean disputadas.

*Quinto.* Que las campañas se conduzcan con razonable justicia en el sentido que ninguna ley ni hechos de violencia o intimidación obstaculicen a los candidatos para presentar sus puntos de vista y méritos o impida a los votantes conocer y discutir las tesis de los partidos.

*Sexto.* Que la votación se efectúe libremente y en secreto; que los votos sean cuantificados honestamente y que los candidatos que reciban la proporción de votos requeridos por ley, sean debidamente instalados en sus cargos hasta que expire el término y se efectúe una nueva elección.<sup>639</sup>

El ideal de elecciones libres de José María Iglesias ha sido establecido a nivel nacional. El actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en su título segundo, relativo a la participación de los ciudadanos en las elecciones, señala en el artículo cuarto que:

Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

<sup>639</sup> Rawlings, H.F., *Law and Electoral Process*, London, U.K., Sweet, and Maxwell, 1988,pp. 1-3.

Lo anterior coincide a nivel internacional con la Declaración de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

El principio del sufragio libre, al cual se adhirió Iglesias en su tiempo, está garantizado desde el punto de vista del derecho positivo.

Cierto, que resulta difícil delimitar con claridad lo que debe entenderse por sufragio libre, además de que el término se refiere —según Dieter Nohlen<sup>640</sup> más que a una noción de derecho electoral en sentido estricto, a una noción electoral en cuanto tal. Pues el término tiene sobre todo, un carácter político-programático, y así se encontraba ya en el artículo 6 del *Bill of Rights* de Virginia, del 12 de junio de 1776.

En el ámbito del derecho electoral, en sentido estricto, el concepto de “libre” pretende decir que el derecho al voto ha de ejercitarse, “sin coacción o cualquier otra influencia ilegal externa”; sin obligación de hacer una determinada emisión del voto y sin control de éste.

Estas exigencias, sin embargo, son ya cubiertas por las cuatro partes componentes clásicas del derecho electoral democrático. De manera que el concepto de libre, resulta reiterativo. De hecho, el concepto de sufragio “libre” aparece coordinado y subordinado al principio de voto secreto.

Una interpretación más amplia del principio del sufragio “libre”, pertenece al ámbito de las nociones electorales generales, siendo válido el criterio relativo a la exclusión de toda coacción y monopolio en el conjunto del proceso electoral, especialmente en la determinación de las candidaturas.

En la existencia de una competencia libre en una contienda electoral justa, subyace la auténtica noción de elección, por lo que, de acuerdo con algunos autores, entre ellos Dieter Nohlen, hablar de elecciones libres constituye únicamente una tautología, ya que las elecciones son libres o no son elecciones.

La intención política de la que deriva la importancia de la palabra “libre” en el programa de Iglesias, es que se refiere a las elecciones auténticas, frente a aquellas cuyos vicios son propios de una dictadura.

Por lo demás, el término elecciones libres ha sido adoptado por todos los sistemas incluyendo los socialistas que proclaman que el ciudadano participa en el proceso electoral con libertad plena y conciencia de las leyes objetivas, dispuesto a actuar en el sentido y favor de las exigencias de las leyes del desarrollo social.

En síntesis, Iglesias estaba esperanzado en conducir a la Nación mexicana a un sistema democrático, cuya pieza fundamental serían las elecciones, basadas en el sufragio libre. Este principio fue por el que luchó décadas más tarde Francisco I. Madero.

<sup>640</sup> Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 74.

## 6. *Garantía de legitimidad de las autoridades como elemento esencial del Estado de Derecho*

José María Iglesias sostenía el principio de que una autoridad debe ser primero legítima, para después, en orden secundario, ser competente en determinados asuntos, y por el contrario, a los funcionarios o autoridades carentes de legitimidad, nunca se les debía considerar competentes para ningún asunto relativo al cargo que ejercieran sin título legítimo.

Agregaba que, contra actos de una autoridad que se considerara ilegítima, debía cabrer el juicio de amparo en contra de “los más osados infractores de la Constitución federal”.<sup>641</sup>

José María Iglesias mencionó que el juicio de amparo era el único que existía, para que las falsas autoridades, las ilegítimas, cesaran en el ejercicio de las funciones que no les correspondían. De lo contrario -apuntó Iglesias- se continuarían los atropellos sin que nadie pudiera hacer justicia. Las garantías que tutela el amparo de la justicia federal, aun en el caso de ser violadas por autoridades legítimas, quedarían sin protección alguna, por otra parte opinó Iglesias que toda autoridad, aun siendo legítima, deja de serlo cuando se propasa o hace lo que no es de su competencia.<sup>642</sup>

Sin duda el debate relativo a la interpretación de los términos legitimidad y competencia ocupó en gran parte las discusiones de los grandes juristas de fines del siglo XIX, ya que la delimitación de estos conceptos aún hoy en día reviste serias complejidades.

El problema atañe de manera directa a cualquier estudio que sobre los sistemas políticos y la democracia se realice.<sup>643</sup> Lo mismo sucede con el análisis de los derechos humanos y su relación con el Estado,<sup>644</sup> y sobre todo, con temas como el de la justificación del Estado o de la democracia, estrechamente relacionados con el de la legitimidad de los sistemas políticos. Sin embargo ¿qué es la legitimidad? ¿qué la distingue de otros conceptos como el de competencia?

Legitimidad, legitimación y legalidad son términos que periodistas, políticos, juristas y hasta académicos confunden y entremezclan.

En nuestro país, no hay un esfuerzo serio de delimitación conceptual sobre ellos, sin embargo, existen opiniones modernas como la de Jaime F.

<sup>641</sup> Iglesias, José María, *op. cit.*, p. 37.

<sup>642</sup> *Ibidem.*

<sup>643</sup> Cfr. Schmitt, Carl, *Legalidad y legitimidad*, Madrid, trad. de José Díaz García, Ed. Aguilar, 1971, p. 171.

<sup>644</sup> Cfr. Ara Pinilla, Ignacio, *Las transformaciones de los derechos humanos*, Madrid, Editorial Tecnos, S.A., 1990, pp. 76-109.

Cárdenas Gracia, que define a la legitimidad como “un juicio de naturaleza normativa en donde el sistema se justifica si responde a determinados valores morales reconocidos como correctos y justos por todos, o por la mayoría, siempre y cuando esta mayoría respete a las minorías, y les permita, estableciendo los cauces institucionales, la posibilidad de convertirse, a su vez, en un futuro, en mayoría.”<sup>645</sup>

En el caso de nuestro país, parece que históricamente ha sido más importante el logro de la estabilidad y la legitimación que la legitimidad.

Con el objeto de definir el término legitimidad, el primer principio del que se parte establece que la razón para afirmar la legitimidad de un sistema político o de la justificación de un Estado determinado, descansa en el respeto y garantía de los derechos humanos, entre ellos, la garantía y respeto de los derechos económicos, sociales, culturales y políticos.

El problema de la legitimidad es el de la justificación del poder. Este problema nace para Norberto Bobbio, del supuesto siguiente:

Si admitimos que el poder político es el poder que dispone del uso exclusivo de la fuerza de un determinado grupo social, ¿será suficiente la fuerza para que lo acepten aquéllos sobre los que ésta se ejerce, para inducir a sus destinatarios a obedecerle? La pregunta puede tener dos respuestas según se entienda la relación entre poder y fuerza como efectividad, o si se plantea como una cuestión de legitimidad. Dado nuestro estudio, debemos entenderlo en este último sentido, pues el reto consiste en encontrar los cauces institucionales a través del ejercicio de la democracia.<sup>646</sup>

La remisión a la historia es la base de las teorías tradicionalistas: es soberano legítimo el que ejerce el poder desde tiempo inmemorial, y el poder de mandar se puede adquirir, en virtud de su uso prolongado en el tiempo. A esta corriente pertenece por ejemplo, la obra de Edmund Burke.

Ahora bien, una forma de entender la legitimidad es remitiéndonos a la cuestión del poder cuando éste se fundamenta en la norma jurídica, y se ejerce de acuerdo con ésta.<sup>647</sup>

Iglesias militó en la postura del positivismo jurídico al igual que Austin, Hans Kelsen y H. L. A. Hart. Los fundamentos esenciales de las teorías de estos connotados juristas son: el concepto de soberano, de Austin; el de la

<sup>645</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., *El contractualismo y su proyección jurídico-política*, México, Universidad Autónoma de Querétaro, 1991, p. 94.

<sup>646</sup> Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno, sociedad. (Contribución a una teoría general de la política)*, Barcelona, Plaza Janés, Editores, S.A., 1987, p. 95.

<sup>647</sup> Cfr. Trusso, Francisco Eduardo, *De la legitimidad revolucionaria a la legitimidad constitucional*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1968, pp. 1-20.

norma fundante básica, de Kelsen; o la regla última de reconocimiento, de Hart, y desembocan siempre en la norma jurídica como basamento último del poder y de sus actos.

Max Weber, sin ser jurista, se puede ubicar en esta línea, sobre todo cuando estudia el problema de la legitimidad racional.

El concepto de legitimidad que maneja Weber, aparece siempre vinculado al concepto de orden, y al de dominación, aclarando que se trata de dominación legítima y orden legítimo. Weber distingue entre poder y dominación. Así, dice que poder implica imponer la propia voluntad dentro de una relación social contra toda resistencia, y sin importar el fundamento que se tenga para imponer dicha voluntad. La dominación en cambio consiste en la posibilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido.<sup>648</sup>

Para José María Iglesias, las autoridades que desde su origen carecieran de los requisitos que establece la Constitución son espurias y era precisamente a través del juicio de garantías como podían protegerse los individuos de las arbitrariedades de las autoridades ilegítimas.

Antonio Carrillo Flores, uno de los juristas más destacados, no obstante haber criticado a Iglesias, se mostró preocupado al comentar:

Me parece obvio que si un ciudadano aspira a ocupar un puesto de elección popular sin cumplir, por ejemplo, con los requisitos legales del caso, debiera haber un procedimiento rápido y eficaz para que un tribunal independiente, a petición de un grupo de ciudadanos, depurase los hechos antes de la elección, pues después resulta mucho más difícil y tal vez contraproducente, porque podría crear problemas sociales y políticos muy serios e innecesarios.<sup>649</sup>

Sin duda al maestro Carrillo Flores le asistía la razón, pues al iniciarse el debate de la incompetencia de origen hace más de un siglo, dio la impresión a los abogados y políticos que han encabezado la vida nacional desde esa época, que dicha polémica había sido definitivamente cancelada.

Sin embargo, lo anterior sólo evitó que se desarrollaran en el devenir del tiempo, los mecanismos y las fórmulas jurídicas que impidieron el encumbramiento en diversas posiciones de gobierno, de individuos que no cumplían los requisitos que establece nuestra Constitución.

A la fecha no existe una garantía constitucional para corregir esos vicios en la designación de las autoridades. No se trata únicamente de autoridades

<sup>648</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 15-16.

<sup>649</sup> Carrillo Flores, Antonio, *Reforma política*, p. 92.

que se eleven a los cargos públicos a través de la elección popular, sino también de los funcionarios que para ser nombrados por cualquiera de los poderes de la Unión tengan que cumplir ciertos requisitos como es el caso de los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República, los ministros de la Suprema Corte, los embajadores y cónsules o los empleados superiores de Hacienda.

Otras naciones han tenido el privilegio de desarrollar el tema relativo a lo que se denomina en otras latitudes como incompatibilidades. La Constitución española, en su artículo 70 perfila un sistema de concurrencia de supuestos de ineligiabilidad, que impiden el convertirse, en quien concurran, en sujeto pasivo de la relación electoral, y de supuestos de incompatibilidad.

Los supuestos de incompatibilidad se transforman en supuestos de ineligiabilidad, impidiendo, en su caso, el acceso al cargo o el cese en el mismo. De modo que aquellos que han sido proclamados y aún elegidos, quedan posteriormente afectados por tales causas, incurriendo en incompatibilidad.

Siguiendo estas premisas, el artículo 155.1 de la Ley Orgánica 5/1985 prescribe que “las causas de ineligiabilidad de los diputados y senadores lo son también de incompatibilidad”.

La causa sobrevenida opera así, como supuesto de incompatibilidad generadora, no de la invalidez de la elección, sino de “impedimento para asumir el cargo electivo o de cese”, si se hubiera accedido al escaño.

Además, el propio artículo 155.2 enumera otras causas diferentes de incompatibilidad (presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia, miembros del gabinete de la presidencia del Gobierno, miembros del Consejo de Administración del ente público, etc.), y a todo ello hay que añadir la intervención específica del artículo 67.1 de la Constitución española, que establece que nadie puede ser miembro de las dos Cámaras simultáneamente, ni acumular el acta de una asamblea de comunidad autónoma, con la de diputado al Congreso.<sup>650</sup>

Lo anterior, nos conduce a sostener la afirmación de que el principio de garantía de autoridad legítima que proclamó en su tiempo José María Iglesias quedó lamentablemente como un postulado desecharido por razones políticas, prohijadas por la camarilla de Porfirio Díaz; y jurídicas en tanto que al asumir el poder el grupo tuxtepecano, violando la Constitución de 1857, no podía admitir la revisión de sus títulos.

Por tal motivo, se combatieron las tesis de Iglesias sin que comprendamos aún el porqué después de la Revolución no se derribó este dique que ha impedido el desarrollo de una importante faceta de la legitimidad del poder público de México.

<sup>650</sup> *Ibidem.*

## 7. Control jurisdiccional de las declaraciones de los colegios electorales

Los colegios electorales “no son árbitros de los destinos del país”, sosténía José María Iglesias, pues tienen una obligación “estrecha, incuestionable, ineludible de acatar lo que establecen las leyes y más aún las Constituciones.”<sup>651</sup>

Consideraba Iglesias que resultaría funesto el que se llegaran a suprimir todos los recursos respecto de las decisiones de los colegios electorales, pues la sociedad correría gran peligro si se adoptara el sistema absoluto de que no se permitiera la revisión de los actos de dichos cuerpos.

Recientemente se revivió esta polémica, por un notorio desencanto del papel que han jugado los colegios electorales en la historia de México. En la elección presidencial de 1988 se desarrollaron los trabajos del Colegio Electoral de manera “tumultuaria”, lo que puso a la Nación al borde de la anarquía.<sup>652</sup>

Tal como lo afirmó Miguel Angel Maggi “aunque parezca mentira, desde el siglo pasado se ha tratado el propósito de corregir los fraudes electorales. El jurista José María Iglesias se preocupó por ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia en el caso de violación constitucional del proceso electoral. A más de cien años de ese debate, no existe un organismo que garantice los derechos políticos en materia electoral”<sup>653</sup>.

En efecto, los colegios electorales desde 1940, de conformidad con las correspondientes leyes electorales, y desde 1977 en el texto de la Constitución, se ha establecido que el Colegio Electoral de las cámaras tanto de diputados como de senadores se integran con presuntos diputados o senadores que hubiesen obtenido la constancia de mayoría.

Alejándose así de un sistema imparcial de justicia, dado que los propios interesados son los que califican su elección, lo cual es jurídicamente contradictorio y políticamente incorrecto, ya que al debatirse cada uno de los casos que se presentan ante el Colegio Electoral, se va creando un clima de animadversión entre los futuros legisladores que deben trabajar en favor del país con la suficiente armonía en los debates que se susciten dentro de las tareas que corresponden a nuestro poder legislativo, lo que no se logra puesto que la calificación se da en un clima partidista parcial en muchos casos.

<sup>651</sup> Iglesias, José María, *op. cit.*, p. 42.

<sup>652</sup> Consulta pública sobre reforma electoral, memoria 1989, México, Comisión Federal Electoral, p. 241.

<sup>653</sup> Maggi , Miguel Angel, *¿Colegio Electoral Monopartidista?* en Esquemas, México, año II, núm. X, 1991, pp. 5-6.

Sin embargo, la creación del Tribunal Federal Electoral surgida de la reforma constitucional 1989-1990, permite observar una tendencia hacia el establecimiento de un tribunal con plena jurisdicción que prevalezca sobre las declaraciones de los colegios electorales como era el deseo de muchos liberales del siglo XIX.

El actual artículo 60 que reintroduce un colegio electoral en la cámara baja de cien presuntos diputados nombrados por los partidos según la proporción que les corresponda, está de alguna manera sujeto a un organismo jurisdiccional denominado Tribunal Federal Electoral, facultado para dictar resoluciones obligatorias que sólo podrán ser modificadas por dicho colegio mediante una votación calificada, de dos terceras partes de sus miembros presentes, y bajo la presencia de ciertos supuestos, relativos a violaciones en materia probatoria o en la motivación del fallo o bien cuando éste sea contrario a derecho.<sup>654</sup>

De acuerdo a lo dispuesto por los artículos 286.2 y 292.1 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, el Tribunal Electoral es el único organismo competente para decretar las nulidades previstas en el artículo 287, 288 y 289 del mismo ordenamiento y se requiere una mayoría calificada del Colegio Electoral para desechar sus resoluciones.

Lo anterior conduce a afirmar que el actual artículo 60 modera la facultad autocalificativa de los colegios electorales puesto que por primera vez en nuestra historia, el sistema de autocalificación ha dejado de ser único y absoluto. Ahora se ha convertido el Tribunal Federal Electoral, en una auténtica primera instancia jurisdiccional en materia de calificación de elecciones, sin embargo, aún se puede usar el adjetivo de deficiente para referirnos a nuestro sistema de calificación electoral.

Existe consenso hoy día, como existió hace más de un siglo, en el sentido de establecer un control constitucional de las declaraciones de los colegios electorales. Hay en el presente una convergencia de esta necesidad, en la que están de acuerdo partidos de connotaciones ideológicas muy diversas.<sup>655</sup>

El clima político permite hoy vislumbrar que a través de un correcto desarrollo del concepto jurisdiccional del Tribunal Federal Electoral —el cual surgió del Tribunal de lo Contencioso Electoral— se podrá, en un tiempo relativamente corto, establecer un tribunal que constituya la última

<sup>654</sup> En el caso del Estado de Guerrero en la constitución de la entidad federativa, se ha introducido una importante innovación dentro del derecho electoral mexicano, al desaparecer la denominada “autocalificación” en el caso de los diputados al Congreso estatal, ya que es el Tribunal Electoral, el órgano facultado para calificar en forma definitiva dichas elecciones.

<sup>655</sup> Estrada Samano, Rafael, *La calificación de las elecciones en el sistema electoral mexicano*, México, tesis profesional, Escuela Libre de Derecho, 1972, p. 167.

instancia en las controversias electorales. Este órgano jurisdiccional integrado de preferencia también con representantes del poder judicial cuidaría del estricto cumplimiento de la Constitución y su éxito dependería, como lo señala José Woldenberg, en que los comicios se desarollen dentro de una atmósfera de normalidad democrática. Entonces, un tribunal de plena jurisdicción tendría sentido para desahogar lo excepcional; si no es así, el tribunal entraría a una profunda crisis como el resto de las instituciones políticas mexicanas por la carencia de un sistema plenamente democrático basado en los principios que enarbóló el destacado liberal mexicano José María Iglesias.