

Cargos de elección y procesos electorales

12

Los cargos de elección popular que existen en el sistema político mexicano son los siguientes:

- El presidente de la república.
- Los diputados y senadores, miembros del congreso de la Unión.
- Los gobernadores de los estados.
- El jefe del gobierno del distrito federal.
- Los diputados locales, miembros del congreso o cámara local.
- Los integrantes de la asamblea legislativa del distrito federal.
- Los presidentes municipales. (en algunas entidades: los delegados o presidentes de las juntas auxiliares)
- Los regidores o ediles municipales.
- En algunas entidades los jueces menores son también funcionarios de elección.*

El depositario del ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión es el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. La forma como se elige es por votación mayoritaria relativa en toda la república, cada seis años, el primer domingo de julio del año que corresponda. 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.

Cómo se elige al presidente

El artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que para ser presidente de la república se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

Requisitos para ser presidente

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos e hijo de padres mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.
- Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección.
- Residir en el país durante todo el año anterior al día de la elección.
- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.
- No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la república, gobernador de algún estado, ni estar en servicio activo en el ejército, seis meses antes del día de la elección.

* En el Distrito Federal se eligen otros funcionarios como jefes de manzana y juntas de vecinos; en algunos estados se elige a los delegados municipales. Pero no son autoridades.

Casos de falta del presidente

Para garantizar la seguridad del sistema político, la Constitución contempla dos casos de falta del presidente. Si la falta ocurre en los dos primeros años del período de seis, el congreso estando en sesiones se constituirá en el colegio electoral y con la asistencia de las dos terceras partes del total, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino y a los diez días siguientes, expedirá la convocatoria para la elección del presidente que concluirá el período respectivo. Cuando el congreso no esté en sesiones, la comisión permanente nombrará un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al congreso, quien designará al presidente interino y expedirá la convocatoria a elecciones presidenciales.

Por otro lado, si la falta del presidente ocurriera en los últimos cuatro años del período presidencial y estando el congreso en sesiones, designará al presidente sustituto, quien concluirá el período. Si el congreso no está reunido, la comisión permanente nombrará un presidente provisional y convocará al congreso de la Unión a sesiones extraordinarias, el cual erigido en colegio electoral hará la elección del presidente sustituto.

La Constitución prevé los casos de ausencia del presidente electo: de falta temporal, de renuncia al cargo y la solicitud al congreso para poder ausentarse del territorio nacional.

Elección de los miembros del congreso de la Unión

En otro capítulo quedaron señalados los requisitos que deben llenar quienes aspiran a ocupar los cargos de senadores de la república o diputados federales. Aquí indicaremos que los diputados federales durarán tres años en su encargo y no podrán ser reelectos para la legislatura inmediatamente siguiente. El cargo de senador es de seis años; el día de la elección coincide con la del presidente de la república. Tampoco los senadores pueden ser reelectos para el período inmediatamente siguiente.

En ambos casos los suplentes que no hayan estado en funciones podrán ser postulados como propietarios y los miembros del congreso, siendo propietarios, pueden ser candidatos propietarios o suplentes de una cámara a otra.

Como quedó dicho en otro capítulo, por cada diputado o senador propietario se elige un suplente; ambos integran la llamada fórmula electoral. La experiencia indica que en las dos cámaras diversas circunstancias, invariablemente recurrentes, provocan que algunos propietarios pidan licencia u opten por otro cargo de elección popular, haciendo necesario que los suplentes sean llamados.

Las grandes reformas electorales de fin de siglo

A partir del año de 1977 la sociedad mexicana, los partidos políticos y el gobierno federal se adentraron en un proceso de profundos cambios político-electorales. Algunos analistas sitúan el momento inicial de ese parteaguas en un tiempo diferente: el año de 1968. Consideran que a raíz de los trágicos acontecimientos de ese año el país cerró una etapa de relativo conformismo hacia la autoridad constituida, para entrar en una dimensión contestaria, de confrontación y de lucha por los derechos políticos y el reconocimiento de las corrientes de pensamiento antagónicas al orden establecido. De cualquier modo, la primera gran reforma político-electoral del último cuarto de siglo se da en el año primeramente mencionado. La sociedad se tornó más crítica, más consciente de su entorno político, más participativa y demandante. Otro tanto ocurrió con los partidos y agrupamientos, con los ciudadanos y con el propio gobierno federal.

Después de 1977 pasaron diez años de relativa estabilidad; pero a partir de las modificaciones constitucionales y legales de 1987, cada año se introdujeron nuevos cambios en ambas esferas jurídicas que significaban pasos en la dirección de una mayor apertura democrática. Sin embargo, las reformas de 1993 y 1996 destacan por su amplitud y profundo alcance.

Ciertamente en numerosas ocasiones las modificaciones representaron la respuesta del partido en el gobierno a las demandas políticas de las oposiciones y minorías. Muchas otras fueron, en cambio, iniciativas del partido en el gobierno, surgidas de la convicción de que la modernización política era una necesidad ineludible para una sociedad en transición. No deja de ser una ironía que algunas de las reformas a la Constitución y a los códigos electorales, que facilitaron grandemente el fortalecimiento de las oposiciones y su eventual triunfo en las gobernaciones estatales y en la presidencia de la república, fueron votadas en contra por esas mismas oposiciones en el seno del congreso de la Unión y en las legislaturas locales.

Es difícil encontrar otro rubro de la actividad social y otra rama del derecho positivo mexicano que haya experimentado en los años finiseculares tan frecuentes y, finalmente, tan profundas transformaciones como el derecho político electoral. Enunciaremos aquí, sin profundizar, algunos cambios significativos.

“LA MECÁNICA DEL CAMBIO POLÍTICO EN MÉXICO”

En perspectiva histórica debe decirse que el cambio político mexicano ha sido sistemática y permanentemente negociado. Varios de los momentos más importantes de ese diálogo, de esa negociación, han girado en torno a la reforma electoral. Los episodios neurálgicos escenificados entre los partidos, entre las grandes fuerzas políticas del país en 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996, estuvieron centrados en el tema electoral y en su agenda: ¿cómo integrar al Congreso de la Unión? ¿Cuál es la composición adecuada del Congreso para que refleje y represente a las fuerzas políticas reales de México? ¿Cómo proteger los derechos políticos de ciudadanos y partidos? ¿Qué autoridad puede resultar confiable para arbitrar una competencia cada vez más intensa? ¿Cuáles son los mecanismos que permitirán desterrar el fraude electoral?, y un largo etcétera. Las reformas electorales concentran buena parte del cambio político en México.

(Becerra, Salazar, Woldenberg, 2000)

A. Las diputaciones de representación proporcional

El antecedente remoto de la creación de las diputaciones de representación proporcional se encuentra, en nuestro país, en los llamados diputados de partido que estableció la reforma electoral de 1963, durante la administración presidencial de Adolfo López Mateos. La intención de la reforma era dar presencia en el congreso federal a un cierto número de diputados de la oposición (inicialmente veinte), independientemente de que hubieran ganado o no, por mayoría, su distrito electoral. Fue la primera excepción al sistema congresional, puro, de mayoría, en el cual solo obtiene la representación quien obtiene la mayoría

simple en la elección. La oposición queda fuera de toda representación aunque hubiere perdido por un solo voto.

El origen teórico del sistema de representación proporcional es el parlamentarismo. Este propugna, en su versión radical, por dar representación en la asamblea a cada grupo político que actúe en el escenario nacional, aún a los muy pequeños, en proporción a su fuerza electoral, es decir, en proporción directa a los votos sufragados a favor de cada grupo. La asamblea o parlamento resulta entonces, un fiel reflejo del mosaico de la diversidad política existente en la sociedad.

La institución de los diputados de partido evolucionó a lo largo de casi cuarenta años, hasta llegar a la actual composición de la cámara de diputados.

“Artículo 52.-La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos diputados que serán electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”.

En otra sección de este libro se reproduce el texto constitucional que prescribe bases para la elección de los doscientos diputados de representación proporcional.

B. Senadores de minoría y senadores de representación proporcional.

La cámara de senadores también ha experimentado substanciales transformaciones, como ya se indicó en otra parte. Se dijo que la cámara de senadores abrió sus escaños no sólo a senadores de mayoría que teóricamente siguen representando a los estados de la federación, sino a senadores que sin haber ganado la mayoría de los votos en su entidad, obtuvieron la votación siguiente a la más alta; senadores de primera minoría les llama la Constitución. Adicionalmente existen ahora treinta y dos escaños para senadores elegidos por el principio de representación proporcional. En otro lugar se expresó la opinión del autor sobre esta reforma, que indudablemente cambia el carácter de la llamada cámara alta.

C. Las dimensiones numéricas del congreso.

La Constitución de 1917 estableció originalmente un procedimiento para incrementar el número de distritos electorales —y por tanto de curules— en proporción al aumento de la población total del país. En un principio se elegía un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción superior a la mitad. Posteriormente se aumentó el límite a 250,000 o fracción superior a la mitad. La explosión demográfica experimentada a partir de la década de los años sesenta obligó a modificar ese procedimiento para no hacer crecer de manera excesiva y costosa al congreso de la Unión. La reforma de 1977 creó un número definido de distritos electorales uninominales de mayoría, trescientos; lo que en adelante ha variado con cada elección federal, son los ciudadanos representados que habitan en cada distrito.

Sin embargo, ningún estado puede tener menos de dos diputados.

El número de diputados de representación proporcional se ha modificado a lo largo de los años. La reforma de 1963 creó veinte diputaciones de partido, la de 1977 estableció cien de representación proporcional y, finalmente la de 1986 fijó en doscientos el total de los diputados de representación proporcional, número que se conserva hasta la fecha. La cámara de diputados se integraba en 1963 con 190 diputados; la de 1977 con cuatrocientos; hoy en día son trescientos diputados de mayoría y los mencionados doscientos de representación proporcional, para un total de quinientos.

Por su parte la cámara de senadores pasó de sesenta y cuatro senadores, dos por cada estado, a los actuales 128.

D. Comparecencia de los secretarios del despacho ante el pleno de las cámaras.

En el sistema puro de organización del Estado denominado “de congreso por mayoría”, opuesto al parlamentarismo, los secretarios del ramo o del despacho -o secretarios de Estado, como se les llama en México- tienen responsabilidad política únicamente ante el presidente de la república quien los nombra y remueve libremente. No responden políticamente ante el congreso. Sin embargo, a partir de las reformas político-electoral de 1977 se ha ido avanzando en un sistema mixto, entre los dos mencionados. En efecto, en ese año los legisladores decidieron, entre muchas otras cosas importantes, exigir la comparecencia obligatoria de los secretarios del área financiera. En aquel tiempo la recaudación de los ingresos ordinarios de la federación y la obtención de los extraordinarios estaba a cargo de la secretaría de hacienda y crédito público; la operación del gasto público correspondía a la secretaría de programación y presupuesto. En su día tanto el secretario de hacienda como el de programación y presupuesto comparecían ante el pleno de la cámara de diputados para presentar las iniciativas de ley de ingresos y presupuesto de egresos de la federación y responder a las preguntas que a ese propósito les formulaban los diputados. Tras la desaparición de la SPP, ambas funciones se han vuelto a concentrar en hacienda y crédito público; toca al secretario del ramo presentar ambas iniciativas en su comparecencia anual ante los diputados (artículo 74 de la Constitución).

La Constitución establece de manera expresa la obligación del secretario de relaciones exteriores de rendir ante el pleno de la cámara de senadores un informe sobre la política exterior del país, pero nada dice si debe hacerlo personalmente o sólo por escrito. Sin embargo, desde hace algunos años se ha formado la costumbre parlamentaria de que el secretario de relaciones acuda personalmente, año con año, a presentar el estado que guarda la política del ramo, en su nombre y a nombre del titular del ejecutivo federal. Se somete al interrogatorio de los senadores sobre el informe y sus materias conexas.

A partir de esas comparecencias obligatorias se ha ido creando la tradición de que otros secretarios de Estado y el procurador general de la república acudan a comparecer al pleno cuando son convocados por alguna de las cámaras y el titular del ejecutivo lo acepta.

E. Nueva ley orgánica del congreso de la Unión.

Los cambios en el marco jurídico y en la práctica parlamentaria del congreso han sido muy profundos, como resultado de la transición política vivida por la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo. Era indispensable la puesta en vigor de un nuevo ordenamiento que reglamentara la vida interior del congreso de la Unión. Tocó a la nueva ley orgánica reconocer la integración diferente de las cámaras; los equilibrios de poder en el seno de las colegisladoras, producto de una nueva correlación de fuerzas electorales; las consecuencias de la inexistencia de una mayoría absoluta de congresistas de un solo partido; el aumento en los períodos ordinarios de sesiones, la creación de nuevas comisiones de trabajo en respuesta a problemas novedosos; y otras cuestiones varias de ese tenor.

F. La entidad de fiscalización superior de la federación.

Durante varios años tuvo lugar una larga negociación entre los partidos políticos nacionales, conducente a mejorar técnica y financieramente al órgano de fiscalización de la administración pública, dependiente de la cámara de diputados. Como resultado de aquellas, desapareció la antigua y tradicional contaduría mayor de hacienda y en su lugar se creó la entidad de fiscalización superior de la federación, para vigilar financieramente a los poderes de la Unión. Dispone de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, para decidir sobre su organización interna, su funcionamiento y sus resoluciones. En el capítulo apropiado de este texto estudiaremos en detalle el alcance de las facultades de este nuevo organismo. Baste señalar aquí que su creación constituye otro significativo aporte de las reformas político-electorales finiseculares.

G. Partidos políticos: instituciones de interés público.

Las reformas de 1977 caracterizaron a los partidos políticos como instituciones de interés público y los definieron de manera muy amplia. Sucesivas modificaciones han precisado el papel fundamental de estas entidades en la actividad electoral y en los procesos políticos: han señalado los requisitos para considerarlos nacionales y garantizar su registro. El capítulo siguiente de este texto está dedicado a estudiar, en gran parte, a los partidos políticos en su relación con la administración pública.

H. Competencia electoral equitativa: acceso a los medios de comunicación y al financiamiento público.

Las reformas de 1996 introdujeron en el ámbito constitucional el concepto de equidad en la competencia electoral entre partidos, al señalar que:

ARTÍCULO 41.-

.....
 “II.- La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”.

.....

I. Límites a las erogaciones para campañas electorales.

El mismo artículo constitucional parcialmente transcrito arriba continúa en la fracción II último párrafo:

ARTÍCULO 41.-

II.-

.....

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

.....

J. El instituto federal electoral y la organización de las elecciones.

Desde la formación de la primera república federal en 1824 hasta finales del siglo XX, el gobierno había sido el responsable de organizar las elecciones federales, alentar el voto de los ciudadanos y promover los procesos electorales federales. Las secretarías del interior, primero, y las de gobernación en turno, después, eran las dependencias encargadas de esa función. Otro tanto ocurría con los gobiernos locales, a imagen y semejanza del orden federal.

En 1990 se vuelve a adicionar el artículo constitucional en comento, para crear un órgano técnico auxiliar de la secretaría de gobernación, directamente encargado de la organización de los procesos electorales: el instituto federal electoral, conocido por sus siglas, IFE. No obstante su autonomía técnica, administrativa y financiera seguía siendo un organismo desconcentrado de aquella dependencia y su consejo presidido por el secretario de gobernación.

Las modificaciones constitucionales de 1996 eliminan la presencia del secretario de gobernación y de otros funcionarios federales del consejo general del IFE. El consejo general, máximo órgano rector del IFE, quedó integrado por ocho consejeros electorales y un consejero presidente, todos ellos ciudadanos no militantes de algún partido político, designados por dos terceras partes de la cámara de diputados. Las elecciones para la renovación del congreso de la unión de 1997 marcan un hito, puesto que son las primeras en la historia de México en las que el gobierno federal no participa en su organización. Es fácil comprender la importancia de estas modificaciones en el escenario de la vida nacional.

K. El tribunal electoral del poder judicial federal (TEPJF).

En otra parte de este texto se hizo referencia a la competencia de este nuevo órgano del poder judicial federal.