

ARTÍCULO 41

Actualmente, esta situación ha sido superada a través de la interpretación doctrinal; en efecto, si la soberanía es indivisible y le pertenece "esencial y originalmente al pueblo" y, por otro lado, si la Constitución les fija a los estados miembros ciertas bases para que se estructuren internamente —circunstancia que es ajena a la soberanía debido a que, de acuerdo a la definición generalmente aceptada, no existe ningún poder sobre ella—, entonces, las entidades federativas no son soberanas sino autónomas dentro de los límites que la Constitución les fija. Es decir, pueden crear su ley fundamental pero sin contrariar los principios básicos de la Constitución general.

BIBLIOGRAFÍA: Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 2ª ed., México, UNAM, 1973, pp. 231 y ss.; Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-FCE, 1972, pp. 473 y ss.; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5ª ed., México, Norgis, 1959, pp. 17 y ss.; Lions, Monique, "Democracia", *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1983, t. III, pp. 85-87; Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2ª ed., México, Textos Universitarios, 1977, pp. 117 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17ª ed., México, Porrúa, 1980, pp. 87 y ss.

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

ARTÍCULO 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

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

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

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.**
- La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.**
- El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.**
- El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.**
- La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.**
- En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.**
- El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.**
- El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo. Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.**

El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley. Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Los cuatro miembros de la judicatura federal, que con el Presidente del Tribunal Federal Electoral integren la Sala de segunda instancia, serán electos para cada proceso electoral por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Si no se alcanza esta mayoría, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto, y si en este segundo caso tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara a elegirlos de entre todos los propuestos por mayoría simple de los diputados presentes. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes. Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente.

COMENTARIO: El artículo que se comenta ha sido objeto de cuatro reformas (6 de diciembre de 1977, 6 de abril de 1990, 3 de septiembre de 1993 y 19 de abril de 1994), las cuales reflejan —como se apreciará más adelante— los momentos en que se han dado los avances más importantes en el marco normativo político-electoral de nuestro país.

El primer párrafo del artículo 41, que se ha mantenido inalterable desde 1917 (e incluso su texto es sustancialmente idéntico al previsto, bajo el mismo número de artículo, en la Constitución de 1857), precisa los *órganos a través de los cuales se ejerce la soberanía popular*, señalando diversas características de nuestro régimen representativo y sistema federal (en cuanto a la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas, así como la supremacía del llamado pacto federal).

La reforma política de 1977, entre otros aspectos significativos, estableció las bases para la creación de un sistema plural de *partidos políticos*, permitiendo el acceso institucional a fuerzas políticas que antes actuaban en el anonimato y garantizándoles un mínimo de elementos indispensables para su desarrollo. Fue así como se adicionaron a este artículo del segundo al sexto párrafos para elevar a nivel constitucional la naturaleza, fines y ciertos derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Después de las elecciones de 1988 que se caracterizaron por ser las más competidas en nuestra historia reciente, llegándose a cuestionar severamente los resultados por distintos sectores de la sociedad, atendiendo a la convocatoria del presidente Carlos Salinas de Gortari en su discurso de toma de posesión y con el objeto de garantizar la certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y transparencia electoral, los propios partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados concertaron e impulsaron la reforma constitucional de 1990 (y el posterior Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) —a diferencia de las reformas electorales anteriores cuya iniciativa siempre provino del Ejecutivo federal—, añadiéndose seis párrafos más al presente artículo 41, a través de los cuales se establecieron varias instituciones y figuras jurídicas de gran relevancia para el sistema político-electoral mexicano.

Por su parte, después de la experiencia de las elecciones de 1991 y a fin de responder a la voluntad manifiesta de amplios sectores sociales, en su Cuarto Informe de Gobierno el presidente Salinas de Gortari convocó nuevamente a los partidos políticos nacionales a construir los consensos que considerasen necesarios para “consolidar el perfeccionamiento democrático y la transparencia electoral”, aprobándose en 1993 otra reforma constitucional y legal en esta materia, concertada y promovida por los propios partidos políticos —con lo cual se produjo durante un mismo sexenio presidencial, por vez primera en la historia institucional, una triple reforma político-electoral a nivel constitucional y legal—, habiéndose reestructurado gran parte del artículo que se comenta: se modificó un párrafo, se derogó otro y se adicionaron nueve más.

No obstante la trascendencia de las reformas de 1993 a este artículo —junto con las relativas a otros seis preceptos constitucionales—, en 1994 se promovió una reforma más, antes de que tuviera aplicación por primera vez aquella, y posteriormente se complementó con la correspondiente reforma legal, auspiciada por el secretario de Gobernación y los partidos políticos con mayor fuerza electoral; esta reforma modificó cuatro párrafos del artículo en comentario y se caracterizó por un significativo impulso a nuestro proceso democrático a través de la llamada “ciudadanización” de los órganos electorales, propiciando que, por primera vez en nuestra historia institucional, durante una misma administración presidencial, se produjera una triple reforma político-electoral a nivel constitucional y legal.

A reserva de analizar detenidamente cada uno más adelante, es posible distinguir los siguientes temas incluidos en las reformas de 1990, 1993 y 1994 a este precepto: La *organización de las elecciones federales* (puntuación de que se trata de una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; principios rectores que la rigen; naturaleza, estructura y funciones de tal organismo público); el *sistema de medios de impugnación electoral*, así

como el *Tribunal Federal Electoral* (estructura, competencia e integración en tanto órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral).

Órganos a través de los cuales se ejerce la soberanía popular. El primer párrafo del artículo 41 recoge y amplía las tesis de soberanía popular, régimen representativo y sistema federal previstas en los artículos 39 y 40 constitucionales, en el sentido de que el pueblo es el único titular de la soberanía (en tanto que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo; todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de autodeterminarse y alterar o modificar la forma de gobierno, siendo voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal), precisándose que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los "Poderes" de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos, respectivamente, en la Constitución federal y las particulares de los Estados, las cuales en ningún caso pueden contravenir las disposiciones previstas en la Constitución federal.

Como puede observarse, ante la imposibilidad de que el pueblo ejerza directamente su soberanía —esto es, que todos los integrantes de la sociedad ejerzan las funciones de gobierno, como llegó a ocurrir en ciertas *polis* griegas y algunas tribus germánicas—, dada la magnitud y complejidad del Estado moderno, este párrafo expresa que la soberanía se ejerce a través de los órganos del poder público. Cabe destacar que, de acuerdo con la tesis mexicana, lo que se divide no es la soberanía —la cual es, por naturaleza, indivisible e indelegable— sino su ejercicio.

Consecuentemente, el pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación (artículo 49 constitucional) y los correspondientes de los Estados (artículo 116 del mismo ordenamiento). En esta afirmación se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos públicos representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular. Por ello se afirma que la República mexicana es representativa.

En cuanto al sistema federal, es conveniente advertir —siguiendo a Kelsen— que el Estado federal, o comunidad jurídica total, se encuentra constituido por la Federación, que es una comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. En este sentido, en el Estado federal se pueden distinguir tres órdenes: el orden total o Estado federal; el orden de la Federación que vale sobre todo el territorio, y los órdenes locales (entidades federativas o Estados miembros) que valen en porciones de territorio nacional. Sin embargo, la teoría tradicional identifica erróneamente al orden de la Federación con el Estado federal.

Consecuentemente, deben distinguirse las competencias otorgadas a los órganos federales (aquellos órganos del orden total o Estado federal), de las atribuidas a los órganos de la Federación y las correspondientes a los órganos de las entidades federativas (al respecto, debe tenerse presente la

distribución de competencias prevista en nuestro artículo 124 constitucional, conforme al cual las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados; en este sentido, las facultades que dicha Constitución confiere a los llamados “funcionarios federales” pueden referirse, según el caso, a los órganos propiamente federales o a los órganos de la Federación, siendo estos últimos el Legislativo, Ejecutivo y Judicial en los términos del 49 constitucional). Así pues, de conformidad con el orden jurídico mexicano, se pueden considerar como órganos federales a aquellos que desempeñan, entre otras, las siguientes funciones atribuibles a la comunidad jurídica total que conforma el Estado federal mexicano y no sólo a la Federación: La creación de la Constitución federal y que correspondió al órgano constituyente originario, como es el caso del Constituyente de Querétaro de 1917: la adición, modificación o reforma a la Constitución federal y que corresponde al órgano constituyente permanente, que se integra con la combinación del órgano Legislativo de la Federación y la totalidad de los órganos legislativos locales, según el artículo 135 constitucional; la suspensión de garantías, que corresponde a la combinación de los órganos Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos del artículo 29 constitucional: la defensa de la Constitución, que se encomienda, en gran medida, al organismo judicial de la Federación, de acuerdo con los artículos 103 al 107 constitucionales, etcétera. De este modo, todos los órganos mencionados, aun cuando habitualmente se consideren órganos de la Federación o de las entidades federativas, en el ejercicio de las funciones apuntadas deben reputarse como órganos federales.

Característico del Estado federal es que los Estados miembros poseen cierto grado de autonomía —aunque el artículo 40 constitucional aluda, erróneamente, a “Estados libres y soberanos”— en lo referente a sus regímenes interiores, si bien dicha autonomía se encuentra un tanto limitada por determinados principios establecidos en la Constitución federal (piénsese, por ejemplo, en que las constituciones de las entidades federativas deben adoptar “la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre”, en los términos del artículo 115 constitucional, así como otras exigencias relativas a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local, previstas en el 116).

En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el primer párrafo del artículo que se comenta y con las consideraciones que anteceden, el pueblo es el titular de la soberanía y la ejerce a través de los órganos federales, los de la Federación o los de las entidades federativas, según lo dispuesto en la Constitución federal y las particulares de los Estados, en el entendido de que estas últimas jamás podrán contravenir lo previsto en la Constitución federal.

Partidos políticos. Como se mencionó, en 1977 se adicionaron del segundo al sexto párrafos para constitucionalizar diversos aspectos relativos a los partidos políticos, en tanto que en 1993 se adicionó un párrafo más al propio artículo (ubicándolo como sexto, por lo que el sexto anterior pasó a ser el séptimo, recorriéndose igualmente otros párrafos), también aplica-

ble a tales entidades. Originalmente, el texto de la Constitución de 1917 no contenía mención alguna a los partidos políticos, si bien supuso su existencia en tanto que los artículos 9º y 35 establecieron el derecho de los ciudadanos mexicanos de asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, dejando a la ley secundaria su regulación.

Por su parte, desde la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911 se reguló específicamente a los partidos políticos y los requisitos que debían satisfacer para participar en los procesos electorales respectivos. A partir de allí todas las leyes electorales posteriores (1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990) se han referido, cada vez con mayor detalle, a los partidos políticos.

No es sino hasta el año de 1963 que el término "partido político" se introduce en nuestra Constitución, con motivo de la reforma electoral al artículo 54 constitucional que estableció el sistema de diputados de partido; también en ese año se reformó el artículo 63 constitucional para fincar responsabilidad a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos se abstengan de presentarse a ocupar el cargo.

Con la reforma política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al derecho constitucional mexicano —de acuerdo con la tendencia en el derecho comparado—, auspiciando la configuración de un auténtico sistema de partidos. Fue así como en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución se estableció expresamente que "Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral". El carácter de interés público que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen. En efecto, es obligación del Estado fortalecer e impulsar a esas organizaciones no para crear un pluralismo ficticio sino, por el contrario, para que respetemos y hagamos valer nuestra conformación plural.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 41 asigna a los partidos políticos los siguientes fines: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Como se observa, la expresión normativa tiene el propósito de enmarcar a los partidos políticos como figuras intermedias entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado; igualmente, se les concibe como institutos de educación política con funciones permanentes comprometidas con la vida democrática, por lo que no deben limitar su actuación a épocas de campaña electoral.

Como entidades de interés público e intermediación popular para efectos de la representación, los partidos políticos disponen de una serie de derechos y prerrogativas especiales concedidos por la propia Constitución: Es así como se consagra, en el cuarto párrafo del mismo artículo, el derecho de los partidos al empleo de los medios de comunicación social, en los términos que dispone la ley, pero sin restringir el uso de la radio y tele-

visión en los periodos electorales (como lo hacía la Ley Electoral Federal de 1973), por lo que ya se les permite el acceso en toda época y a toda clase de medios de comunicación social. Igualmente, en el siguiente párrafo, se establece de manera incipiente el financiamiento público de los partidos políticos al expresar que, durante los procesos electorales federales, aquéllos “deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”.

Con las reformas de 1993 se fue más explícito y —siguiendo la tendencia en el derecho comparado, con el objeto de asegurar condiciones más equitativas para la competencia electoral— se prevé, en el actual párrafo sexto, que la ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales; cabe destacar que, al ser esta disposición más general, no sólo se refiere al financiamiento público sino que también abarca el de carácter privado. Finalmente, desde 1977 el ahora párrafo séptimo señala la facultad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales, por lo que disposiciones locales no podrán restringir o dificultar más la participación de tales partidos políticos en comicios locales.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula cinco rubros para el financiamiento de los partidos políticos: El público, de la militancia, de simpatizantes, autofinanciamiento, y por rendimientos financieros. El artículo 49 establece —desde 1990— distintos criterios que sirven de base para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos: El primero de estos criterios se refiere a la actividad electoral y se basa en otorgar recursos a los partidos en proporción directa a los votos obtenidos en la elección anterior; el segundo tiende a cubrir las necesidades de carácter general de los partidos como entidades de interés público y por ello se les asigna un porcentaje adicional a la cantidad anterior; el tercero consiste en la subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, otorgándoles un porcentaje del equivalente a las dietas correspondientes a sus afiliados; el cuarto criterio consiste en la asignación de cantidades derivadas de actividades específicas de los partidos que se encuentren ligadas a la educación, capacitación política, investigaciones socioeconómicas y políticas, así como a tareas editoriales. A los anteriores, a partir de 1993, se adicionó una nueva modalidad de financiamiento público para los partidos políticos más pequeños y que contribuirá a su desarrollo, consistente en el 5% de la cantidad total otorgada por actividad electoral, el cual se distribuirá anualmente por partes iguales entre los partidos que conserven su registro y hayan obtenido entre el 1% y el 5% de la votación en la elección anterior de diputados por mayoría relativa, así como aquellos que hubieren obtenido su registro (definitivo o condicionado) con fecha posterior a la última elección.

En el párrafo 11 del mismo artículo 49 del Código se establecen, desde 1993, las modalidades del financiamiento privado, fijándose a las aportaciones que realice cada persona física o moral un límite anual para las primeras del equivalente al 1% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos políticos en el año correspondiente, en tanto que para

las segundas un límite anual equivalente al 5% de dicho monto. Asimismo, se establece que los partidos políticos podrán recibir aportaciones de personas no identificadas cuyo monto total no exceda del equivalente al 10% del financiamiento público total otorgado a los partidos.

Entre las nuevas obligaciones de los partidos políticos, a través de los artículos 27, párrafo 1, fracción IV, y 49-A del Código, se contempla la creación de un órgano interno responsable de la administración del patrimonio y recursos financieros de los respectivos partidos políticos, así como la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña ante la Comisión de consejeros del IFE a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49. Precisamente, para vigilar el manejo de los recursos por parte de los partidos políticos, a través de los artículos 49, párrafo 6, y 49-B, se crea una Comisión de consejeros designada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Con el propósito de establecer las condiciones que aseguren una competencia equitativa entre los partidos políticos y evitar que la disparidad de recursos influya decisivamente sobre el electorado, según reforma de 1993, los artículos 82, 100 y 110 del Código facultan al Consejo General y las juntas ejecutivas correspondientes a fijar un límite superior a los gastos de las campañas con base en los criterios establecidos en el artículo 182-A. Los topes de gastos de campaña incluyen los gastos de propaganda, los gastos operativos de las campañas electorales y los gastos de propaganda en prensa, radio y televisión.

Organización de las elecciones federales. Una de las principales innovaciones de la reforma constitucional y legal de 1990 fue el establecimiento de nuevas bases para la organización de las elecciones federales y la consecuente creación —a nivel legal— del Instituto Federal Electoral. Cabe mencionar que de las más de 400 horas de trabajo entre las distintas fuerzas políticas con el propósito de arribar a un consenso sobre la reforma constitucional y las cerca de 600 horas que requirió el correspondiente anteproyecto del código electoral reglamentario, aproximadamente el 75% de ese tiempo se empleó en debatir sobre la forma de organización de las elecciones federales.

Mientras que desde el inicio de nuestra vida independiente como nación hasta casi toda la primera mitad de este siglo, la organización de las elecciones federales descansó básicamente en la coordinación y apoyo de los gobiernos locales y municipales —de manera similar a lo que ocurre en otros sistemas federales como Estados Unidos y Suiza—, a partir de la Ley Electoral Federal de 1946 se “federaliza” —estrictamente, centraliza— la organización de tales elecciones, creándose la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (órgano central), con órganos desconcentrados de jurisdicción estatal (comisiones locales electorales) y distritales (comités distritales electorales), donde se encontraban representados los dos principales partidos políticos (asimismo, se depositó en el Estado y la ciudadanía la responsabilidad de vigilar y desarrollar los procesos electorales, con la intervención de los poderes de la Federación); con la ley de 1951, se creó la Comisión Federal Electoral, elevándose a tres el número de representantes de los partidos políticos en los organismos electorales.

Después de esta representación restrictiva de los partidos políticos en los organismos electorales, con las leyes de 1973 y 1977 se pasó a una representación paritaria de todos los partidos políticos nacionales (además, desde la de 1973 se redefinió a la Comisión Federal Electoral como organismo autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica propia). Sin embargo, tomando en cuenta el sustancial incremento de los partidos políticos nacionales con posterioridad a la reforma política de 1977, se presentaron ciertas dificultades de gobernabilidad y para arribar a decisiones en el seno de la Comisión Federal Electoral, por lo que con el Código Federal Electoral de 1987 se estableció una nueva forma de integración de los organismos electorales, en forma proporcional a la fuerza real de cada partido político, previéndose un comisionado por cada 3% o fracción excedente de la votación nacional hasta un máximo de 16 comisionados por partido; como resultado de lo anterior, se dio el caso de que el Partido Revolucionario Institucional contara con 16 comisionados en tanto que el resto de los partidos, conjuntamente con los representantes de los poderes públicos, sumaran 15, por lo que las posiciones del partido mayoritario tendían a prevalecer en la práctica, acuñándose la expresión del "mayoriteo" para describir el proceso de toma de decisiones en los organismos electorales, sin que supuestamente se atendiera a consideraciones de derecho y justicia, cuestionándose severamente dicha estructura.

Con el objeto de contribuir a la confiabilidad y garantizar la certeza, legalidad, imparcialidad y transparencia electoral, en 1990 se adicionaron diversos párrafos al artículo 41 constitucional, relativos a la organización de las elecciones federales. Es así como el actual párrafo octavo —modificado en 1994— subraya a nivel constitucional que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo (calificativo adicionado en el referido año de 1994), dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley.

Es pertinente señalar que la participación de los órganos del poder público en los organismos electorales no sólo ha sido tradicional en nuestro país —como se precisó anteriormente— sino que es una constante en el derecho comparado, pudiéndose dar casos de una marcada intervención gubernamental tanto en la integración de ciertos órganos electorales como, incluso, a través de la expedición de reglamentos administrativos en materia electoral (como es el caso de Alemania y Francia), mas no así la participación de los partidos políticos y la sociedad civil, como sí ocurre en nuestro régimen electoral (si bien a partir de 1994 aquéllas sólo tienen derecho a voz, como se explicará más adelante). En general, los diversos órganos encargados de administrar el proceso electoral en los distintos países se encuentran estructurados en una forma piramidal, en cuya cúspide aparece una instancia suprema central a nivel nacional (en su caso, federal), a la cual se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política, administrativa y electoral del país respectivo, hasta llegar a la mesa o junta receptora del voto, lugar específico donde el ciudadano sufra. Prácticamente en todos los países la inte-

gración del órgano electoral cúspide se encuentra determinada por los órganos públicos del Estado (por lo general, el Legislativo o el Judicial y, eventualmente, se contempla alguna participación del Ejecutivo), dándosele —sólo en ocasiones— cierta intervención a los partidos políticos (si bien es claro que en casi todos los países se prevé alguna participación de los propios partidos políticos —por lo menos con derecho a voz— en las mesas o juntas receptoras de votos y en algunos otros órganos electorales con funciones de vigilancia, además de reconocérseles el derecho de impugnar los actos o resoluciones electorales ante los superiores jerárquicos y/o algún órgano jurisdiccional).

En los términos del referido párrafo octavo del artículo 41, la realización de la función estatal de organizar las elecciones federales en México se encomienda a un organismo público autónomo —que el Código de la materia denomina Instituto Federal Electoral—, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual el citado Código le otorga un carácter permanente; cabe mencionar que, a diferencia de los órganos electorales anteriores que generalmente sólo funcionaban durante los procesos electorales, la actual estructura del Instituto sí es acorde con la norma que ordena que sea permanente. Asimismo, se consagran en la Constitución los principios rectores que rigen y orientan el ejercicio de la función estatal electoral: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

Cabe destacar que en 1994 se incorporó el principio de independencia, conforme al cual también deben ajustarse las actividades del citado organismo público autónomo, suprimiéndose el principio del profesionalismo que, sin embargo, se mantiene en el párrafo noveno como característica del desempeño de dicho organismo (en el entendido de que el párrafo 2 del artículo 69 del Código de la materia, que no ha sido reformado, no prevé el principio de independencia y sí el de profesionalismo, si bien sería claro que el precepto constitucional derogó al legal).

Al citado Instituto se le atribuye autoridad en la materia electoral, profesionalismo en su desempeño y autonomía en sus decisiones, en los términos del noveno párrafo del artículo 41. La estructura nacional del Instituto cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República —que el Código denomina Consejo General, Junta General Ejecutiva y Dirección General—, así como con órganos delegacionales o subdelegacionales —los correspondientes consejos, juntas y vocalías, ya sean de carácter local o distrital— en cada una de las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales uninominales, respectivamente, además de órganos municipales en varios casos, de donde se desprende la estructura desconcentrada del organismo.

Para el funcionamiento del Instituto se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y técnicos, además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman a nivel nacional, estatal y distrital. En obsequio de la transparencia electoral, la parte final del décimo párrafo establece que las sesiones de todos los órganos electorales colegiados serán públicas, en los términos que disponga la ley.

A nivel constitucional se establece también que el órgano superior de dirección del organismo se integrará por consejeros y consejeros ciudadanos (estos últimos vienen a sustituir, a partir de 1994, a los consejeros magis-

trados) designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y por representantes nombrados por los partidos políticos. Es así como el Código crea al Consejo General que, de acuerdo con la reforma al artículo 74 publicada en el *Diario Oficial* del 18 de mayo de 1993, se integra por un consejero del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien lo preside); cuatro del Poder Legislativo (la mayoría de cada cámara propone a uno de esos consejeros, en tanto que la primera minoría de cada una de ellas propone a otro; lo anterior, en forma idéntica a como se preveía desde 1990); seis consejeros ciudadanos (figura novedosa, a través de la cual se busca la representación de la sociedad, así como su mayor responsabilidad y capacidad de decisión en la organización de las elecciones), así como un representante por cada partido político nacional, con voz pero sin voto (a diferencia de antes de la reforma de 1994, en que la representación de los partidos políticos tenía voto y era en función de su fuerza electoral, si bien ninguno de éstos podía contar con más de cuatro representantes, con lo cual el PRI “perdió” cuatro votos en el órgano, el PAN, dos votos, así como el PRD, PARM, PPS y PFCRN un voto, en tanto que el PVEM, PDM y PT desde antes sólo tenían voz). Esta reforma refleja la tendencia hacia la “ciudadanización” de los órganos electorales, que se observa también en el derecho comparado, y que no sólo se presenta en el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral sino en los consejos locales (en cada entidad federativa), los consejos distritales (en cada distrito electoral) hasta en las mesas directivas de casilla donde el ciudadano sufraga, con el objeto de que ninguna fuerza política, por sí misma o en combinación con las fuerzas restantes pueda inclinar facciosamente las decisiones en materia electoral.

El procedimiento de designación de los consejeros ciudadanos se encuentra regulado en el nuevo párrafo decimoctavo de este artículo 41 constitucional, debiendo ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios de la propia Cámara, conforme a las reglas y el procedimiento previstos legalmente. A diferencia de los anteriores consejeros magistrados que debían satisfacer, cuando menos, requisitos equivalentes a los de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que tenían que ser abogados, respecto de los actuales consejeros ciudadanos no se prevé constitucionalmente algún requisito, en tanto que el proyecto de ley en proceso sólo exige poseer título profesional o formación equivalente y tener conocimiento en la materia político-electoral; asimismo, mientras que las propuestas de consejeros magistrados provenían del Presidente de la República, las de los consejeros ciudadanos, como se indicó, emanan de los grupos parlamentarios.

El mismo párrafo noveno del artículo que se comenta prevé el establecimiento del Servicio Profesional Electoral como una de las innovaciones más significativas, desde 1990, con el objeto de que el personal que preste sus servicios en los niveles directivos y ejecutivos, así como en las áreas técnica y administrativa, ingrese, sea promovido y adquiera la estabilidad con base en una serie de procedimientos tendentes a garantizar que las funciones electorales se ejerzan por quienes acrediten requisitos personales, académicos y de buena reputación en los términos previstos en el Código y el correspondiente Estatuto del Servicio Profesional Electoral, erradicando cualquier vestigio de improvisación. Asimismo, la parte final de este

párrafo establece que las mesas directivas de casilla, encargadas de la recepción y escrutinio de los votos deben integrarse por ciudadanos, para cuyo efecto el artículo 193 del Código, según reforma de 1993, prevé el sistema de doble insaculación.

Conforme al párrafo décimo, el Instituto agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, todas las funciones electorales que antes se encontraban dispersas en diversas dependencias o entidades de la administración pública federal: la elaboración y actualización del padrón electoral; la preparación de la jornada electoral; la realización de los cómputos y el otorgamiento de constancias; la capacitación electoral y la educación cívica; la impresión de materiales electorales; el establecimiento del Servicio Profesional Electoral; y la atención de las cuestiones relativas a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

Sistema de medios de impugnación electoral. Desde la reforma de 1990, con ciertas precisiones formuladas en 1993, se prevé, en el hoy párrafo decimoprimer del artículo que se comenta, la existencia de un sistema de medios de impugnación, de los que conocerán el referido organismo público (denominado legalmente Instituto Federal Electoral) y el Tribunal Federal Electoral, cuyas características se encuentran normadas en el libro séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el objeto de dar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizar que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de la legalidad. Por su parte, el párrafo decimosegundo precisa que, en materia electoral, la interposición de los recursos no producirá, en caso alguno, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

Atendiendo a las reformas a los artículos 41 y 60 constitucionales de 1993, el Código configura un nuevo sistema contencioso electoral, pero conservando en esencia el esquema previsto desde 1990 que se caracterizó por ser mucho más sencillo que los previstos en legislaciones anteriores, además de que se consideró conveniente su mantenimiento debido a que con él ya se encuentran familiarizados los partidos políticos y los miembros del Servicio Profesional Electoral, lo cual puede contribuir a su eficacia. Es así como se establecen los medios de impugnación siguientes: *a)* revisión y apelación, los cuales se pueden interponer durante el intervalo de dos procesos electorales federales ordinarios (el primero es resuelto por la Junta Ejecutiva del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado, y el segundo por la Sala Central del Tribunal), y *b)* revisión, apelación, inconformidad y reconsideración, que se pueden interponer durante los procesos electorales (el primero es resuelto por el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado; el segundo y el tercero por la Sala Central o Regional del Tribunal que ejerza su jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca el órgano responsable del acto o resolución impugnado, y el cuarto por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal).

Tribunal Federal Electoral. Otra de las características significativas de la reforma de 1990 y, de manera destacada, de la de 1993, fue el sustancial fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral, cuyo antecedente fue el denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral creado por el Código Federal

Electoral de 1987 en acatamiento a lo dispuesto en la reforma constitucional de 1986 al artículo 60. El párrafo decimotercero del artículo 41 constitucional subraya la naturaleza autónoma del Tribunal Federal Electoral y lo define como la máxima autoridad jurisdiccional electoral. En congruencia con su autonomía, se establece que los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración, pudiéndose afirmar que ningún otro nombramiento de servidor público alguno exige mayores requisitos que los previstos para los magistrados de este Tribunal.

En el párrafo decimocuarto se establece que el Tribunal tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos previstos en la Constitución y el Código, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal (mientras que el recurso de apelación interpuesto contra actos o resoluciones electorales realizados durante el intervalo de dos procesos electorales federales ordinarios, o bien, hasta antes de la jornada electoral en años de proceso electoral, se resuelve en una sola instancia, las impugnaciones contra actos o resoluciones posteriores a la jornada electoral se resuelven en forma biinstancial, esto es, primero cabe interponer el recurso de inconformidad, contra cuya resolución procede el recurso de reconsideración en ciertos supuestos específicos ante la Sala de Segunda Instancia del Tribunal; al respecto, cabe tener presente que si bien las resoluciones del Tribunal que recaigan a los recursos contra las declaraciones de validez y el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores son definitivas e inatacables, en los términos de los artículos 41 y 60 constitucionales, como resultado de la supresión de los colegios electorales de cada una de las Cámaras por los cuales éstas calificaban las elecciones de sus respectivos miembros —situación que implica la modificación del sistema que se siguió en México durante más de 180 años—, por lo que hace a la elección presidencial, sigue siendo competencia de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral calificar la elección respectiva, a cuya resolución se le dan efectos definitivos e inatacables conforme a lo dispuesto en la fracción I del artículo 74 constitucional), así como las diferencias laborales que se presenten en el Instituto Federal Electoral y el propio Tribunal; igualmente, compete al (Pleno del) Tribunal Federal Electoral expedir su Reglamento Interior y ejercer las demás atribuciones que le confiera la ley.

En cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo decimocuarto del artículo 41 constitucional, se adiciona un capítulo decimoprimer *bis* en el Código, relativo a los procedimientos especiales para proteger el derecho de los servidores del Instituto Federal Electoral para demandar la intervención de la Sala Central del Tribunal, a fin de que se diriman las controversias laborales que se susciten en el propio Instituto. Asimismo, se regula la posibilidad de que el personal del órgano jurisdiccional se inconforme ante el Pleno del Tribunal en el caso de que sea sancionado.

El actual párrafo decimoquinto mantiene la desconcentración de la administración de justicia electoral —prevista desde 1990—, mediante el funcionamiento de una Sala Central permanente y cuatro Salas regionales durante los procesos electorales (lo cual pretende un mayor acercamiento de sus integrantes a los lugares y circunstancias donde surgen los conflictos electorales, para arribar a decisiones más informadas y justas), cuyas sesio-

nes de resolución deben ser públicas en los términos previstos en el Código.

El párrafo decimosexto del artículo 41 constitucional prevé el establecimiento de la Sala de Segunda Instancia constituida para cada proceso electoral, la cual se integra con cuatro miembros de la judicatura federal y se encuentra presidida por el presidente del Tribunal Federal Electoral, cuya competencia consiste en conocer y resolver en forma definitiva e inatacable los recursos de reconsideración que se interpongan contra las resoluciones de las Salas Central y regionales del propio Tribunal que recaigan a los recursos de inconformidad, siempre y cuando los partidos políticos hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección, en los términos del tercer párrafo del artículo 60 constitucional; por su naturaleza, el recurso de reconsideración está concebido como de carácter excepcional, pues sólo será procedente cuando las circunstancias procesales y la gravedad de los asuntos lo ameriten.

El párrafo decimoséptimo, por su parte, y de acuerdo con la reforma de 1994, establece que el Tribunal se organizará en los términos previstos en el Código y que para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales son independientes y responden sólo al mandato de la ley. Asimismo, este párrafo ahora regula el procedimiento de designación de los magistrados de las Salas Central y Regionales del Tribunal Federal Electoral, previéndose que será a propuesta del Presidente de la República —los cuales deben reunir, por lo menos, los requisitos que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— y aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, lo cual requiere de la probidad y una sólida formación jurídica y profesional del interesado, así como el concurso de los legisladores pertenecientes a los partidos políticos de oposición para la designación, contribuyendo a garantizar su idoneidad, independencia e imparcialidad.

A partir de 1993, el párrafo decimonoveno establece que el procedimiento de designación de los cuatro miembros de la judicatura federal que integrarán la Sala de Segunda Instancia del Tribunal para cada proceso electoral, será por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en el entendido de que, si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se presentarán nuevas propuestas para el mismo efecto y, si en esta segunda ocasión tampoco se alcanzara la votación requerida, procederá la Cámara de Diputados a elegir, de entre los propuestos, por mayoría simple de los diputados presentes).

Finalmente, el párrafo vigésimo prevé que, durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección de los magistrados de todas las Salas del Tribunal será realizada por la Comisión Permanente.

BIBLIOGRAFÍA: Andrea Sánchez, Francisco José de, "Los partidos políticos y el Poder Ejecutivo en México", *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, pp. 365-417; Carpizo, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", *Anuario Jurídico*, México, VII, 1979, pp. 65-69; Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, *Derecho constitucional*, México, Instituto

Federal Electoral, 1993, pp. 84-90; Chuayffet, Emilio, "El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 407-437; Franco González Salas, José Fernando, "La reforma electoral", *La transformación del Estado mexicano*, México, Editorial Diana, 1989, pp. 15-43; Franco González Salas, José Fernando, "La reforma electoral en México", *Memorias del IV Curso Anual Interamericano de Elecciones*, San José, Costa Rica, IIDH-CAPEL, 1991, pp. 193-214; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 76-139 y 239-262; Orozco Henríquez, J. Jesús, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su Septuagésimo Quinto Aniversario*, México, UNAM, 1992, pp. 254-266; Orozco Henríquez, J. Jesús, "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa", *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, 1993, pp. 793-826.

J. Jesús OROZCO HENRIQUEZ

CAPÍTULO II

De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional

ARTÍCULO 42. El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

COMENTARIO: Uno de los elementos esenciales del Estado, de acuerdo con la célebre y ya clásica definición de Jellinek, es el territorio. El concepto de territorio, se ha dicho, surge con relación a la problemática sobre el ámbito de validez de las normas jurídicas; en este sentido, es importante hacer notar de inicio que nuestro artículo se pronuncia por la tesis tridimensional del ámbito de validez espacial de nuestro orden jurídico. En efecto, el artículo 42 no se refiere exclusivamente al territorio como la superficie terrestre del mismo, sino que, además, concibe como integrante del territorio nacional al espacio y al subsuelo. Ciertamente este último concepto no aparece expresamente consignado en el precepto; sin embargo, de una interpretación armónica y teleológica con el ar-