

CAPÍTULO II	
CUERPO ELECTORAL Y DERECHOS POLÍTICOS	75
1. Derecho al voto	75
1.1 Proscripción de la esclavitud	75
1.2 Del sufragio censatario al sufragio universal	78
1.3 Evolución del derecho al voto en el derecho constitucional mexicano	80
1.4 La organización de las elecciones	84
1.4.1 El Registro Federal de Electores: antecedentes, integra- ción y funciones	86
1.4.2 Consideraciones en torno al catálogo general de electo- res y al padrón electoral	88
1.4.3 Actualización del catálogo general de electores y del padrón electoral	90

1.4.4 La credencial para votar	92
1.4.5 La lista nominal de electores	104
1.4.6 Las comisiones de vigilancia del Registro Federal de Electores	111
1.4.7 Verificación del padrón y de las listas nominales de electores	112
1.5 El debate en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero	114
1.5.1 Consideraciones de carácter general	114
1.5.2 Las reformas constitucionales de 1990 y 1996 que se relacionan con el debate en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero	116
1.5.3 Las decisiones adoptadas por las cámaras del Congreso de la Unión en 2005 para que en las elecciones presidenciales de 2006 puedan votar los mexicanos residentes en el extranjero	121
1.5.4 La reforma constitucional de 1990 por virtud de la cual se precisó en la fracción I del artículo 36 la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos	123
1.5.4.1 El Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad ciudadana	124
1.5.4.2 Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana	125
1.5.5 La reforma constitucional de 1996 por virtud de la cual se precisó en la fracción III del artículo 36 constitucional la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley	129
1.6 Material electoral que se debe entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla	131
1.7 Consideraciones en torno a la participación y al abstencionismo electoral	132

2. Derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular	135
2.1 Requisitos de elegibilidad que deben satisfacer los candidatos a la Presidencia de la República	136
2.1.1 Calificación de la elección presidencial	146
2.1.2 Presidente electo, provisional, interino y sustituto	147
2.1.3 El principio de “no reelección”	150
2.2 Requisitos de elegibilidad que deben satisfacer los candidatos a cargos de representación popular en el Congreso de la Unión	157
2.3 Las solicitudes de registro de candidaturas y los órganos competentes para efectuar los registros correspondientes	162
2.3.1 Competencia originaria y competencia supletoria en materia de registro de candidaturas	164
2.3.2 Requisitos que se deben satisfacer para el registro de una candidatura	166
2.4 Consideraciones generales en torno al Congreso de la Unión	171
2.4.1 Perspectiva histórica en torno a los periodos de sesiones del Congreso de la Unión	174
2.4.2 Integración de la Cámara de Diputados y duración del encargo	179
2.4.3 Integración de la Cámara de Senadores, su renovación y duración del encargo	183
2.4.3.1 Las reformas constitucionales de 1993 y 1996, y la composición de la Cámara de Senadores	192
2.4.3.2 La organización interna de la Cámara de Senadores	194
2.5 Quórum de asistencia y quórum de votación en las cámaras	195
2.6 Procedimiento que se debe observar para cubrir vacantes	200
2.7 El principio de “no reelección” en relación con los integrantes del Poder Legislativo	201

3. Derechos de reunión y de asociación política	203
4. Derecho de petición	209
5. Libertad de expresión, derecho a la información y educación política	212
6. Consideraciones en torno a la libertad de prensa	219
7. La libertad de creencia y de culto y la razón de ser de las limitaciones que en materia política tienen los ministros de los cultos religiosos	230
8. Iniciativa popular y referéndum	240
8.1 Consideraciones de carácter general	240
8.2 Análisis de la regulación jurídica a que dio lugar la reforma constitucional de 1977	243

CAPÍTULO II

CUERPO ELECTORAL Y DERECHOS POLÍTICOS

De conformidad con nuestro derecho positivo, los ciudadanos intervienen en la vida política a través del ejercicio de los derechos políticos que son, fundamentalmente, el derecho a votar, es decir, el derecho a elegir representantes populares, el derecho a ser electo para ocupar un cargo de representación popular, el derecho de reunirse o asociarse para tratar asuntos políticos del país y el derecho de petición en materia política. También inciden en la vida política el ejercicio de las garantías relacionadas con la libertad de expresión, el derecho a la información, la libertad de prensa, así como las limitaciones constitucionales que tienen los ministros de los cultos para ocupar un cargo de elección popular y participar en política partidista, temas que analizaremos en el presente capítulo.

Ahora bien, toda vez que en los últimos años se ha despertado el interés por el estudio de las instituciones de la democracia semidirecta, en la parte final de este capítulo explicaré la naturaleza de la iniciativa popular y del referéndum; además precisaré la diferencia que existe entre este último y el plebiscito, y asimismo analizaré los principios que sobre la materia se formularon a través de la reforma política de 1977.

1. DERECHO AL VOTO

1.1 *Proscripción de la esclavitud*

La lucha por la abolición de la esclavitud históricamente se significó como un paso previo para el reconocimiento del sufragio universal ya que como acertadamente expresó José María Lozano, la libertad hace al hombre dueño de sus acciones, en tanto que la esclavitud lo somete como cosa al dominio y señorío de otro.

En la lucha por la proscripción de la esclavitud se puede apreciar que primeramente se procuró la abolición de la trata de esclavos y luego la de la esclavitud misma.

La esclavitud fue proscrita por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa, en cuyo artículo primero se afirma que todos los hombres nacen libres e iguales en derecho, y que las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común. En cambio la esclavitud pervivió en los Estados Unidos de América hasta el fin de la Guerra de Secesión.

Respecto a la manera y términos como se logró la proscripción de la esclavitud en los Estados Unidos de Norteamérica, cabe destacar que a mediados del siglo XIX, cuando los Estados Unidos se preparaban para colonizar California, Nuevo México y Utah, se formaron cuatro corrientes de opinión que propusieron diferentes soluciones respecto a la actitud que debería asumir la unión para con ellos; los sureños esclavistas pidieron que se les permitiera colonizar las tierras adquiridas de México; los norteros antiesclavistas se pronunciaron porque se prohibiera la esclavitud en las nuevas regiones; un grupo moderado pidió que la línea trazada por el compromiso de Missouri se extendiera hasta el Pacífico, con estados no esclavistas al Noroeste de ella y estados esclavistas al Sur; y finalmente otro grupo propuso que el gobierno debía permitir que los colonos fueran a los nuevos territorios con o sin esclavos, y que fuera el propio pueblo el que resolviera la cuestión cuando llegase el momento de organizar la región en estados; finalmente fue esta postura la que se adoptó.

De este modo se suceden el nacimiento del Partido Republicano, cuyo programa se pronunciaba por la prohibición de la esclavitud en todos los territorios; irrumpe en la escena política Lincoln, quien basándose en la naturaleza misma del federalismo consideraba que el problema de la esclavitud concernía no sólo a los habitantes de los estados afectados, sino a todos los habitantes de los Estados Unidos.

La nominación de Lincoln como candidato a la Presidencia por el Partido Republicano, dio como resultado que comenzaran a manifestarse las tendencias separatistas, hasta que el 8 de febrero de 1861 se formaron los Estados Confederados de América, lo cual no impidió que Lincoln fuera electo presidente, y que con este cargo se negara a reconocer la separación de los Estados Confederados.

Se inició la Guerra de Secesión, y durante la misma, Lincoln emite en 1863 la Proclama de Emancipación a través de la cual puso en libertad a los esclavos y los invitó a unirse a las fuerzas de la Unión. Se suceden el triunfo de la Unión, la reelección de Lincoln en 1864, la décima tercera enmienda que proscribió la esclavitud en 1865 y la Ley de Derechos Civiles de abril de 1866. Tiempo más tarde, y con el fin de afianzar los derechos políticos de la población negra, el Congreso aprobó la decimoquinta enmienda que en 1870 fue ratificada por las legislaturas estatales, y de conformidad con la cual el derecho al sufragio de los ciudadanos no puede ser negado ni restringido por la Unión, ni por ninguno de los estados por razones de raza, color, o previa condición de servidumbre. Sin embargo, los estados sureños no conformes con esta medida reaccionaron imponiendo como condición para ejercer los derechos políticos, el que los votantes comprobaran conocimientos del idioma inglés y ser contribuyentes fiscales, medidas a través de las cuales se buscaba despojar a la población negra de los derechos electorales recién adquiridos.

Al respecto, Cotteret y Emeri refieren la llamada “cláusula del abuelo”,¹⁶ inventada por algunos legisladores sudistas para nulificar lo dispuesto por la Decimoquinta Enmienda a la Constitución que, como ya señalé, prohíbe la discriminación racial en materia electoral; al tenor de la referida cláusula, “todo individuo que no fuera ciudadano en 1867 o que no pudiera aportar la prueba de que su abuelo lo fuera, sólo podía votar si sabía leer y escribir”; ciertos estados exigían, incluso, que pudiera comentar la Constitución, pero por un curioso azar, las preguntas planteadas al electorado blanco eran simples, mientras que aquellas que se le formulaban al electorado negro harían dudar a más de un profesor de derecho constitucional.

A pesar de estos obstáculos, se continuó luchando por alcanzar el respeto de los derechos electorales de la gente de color, hasta lograr que en 1964 se adoptara la vigésima cuarta enmienda a través de la cual se precisó que el derecho a voto no podrá ser denegado o limitado por lo Estados Unidos o por estado alguno en razón de la falta de pago de impuestos; más tarde, a través de la Ley de los Derechos de los Electores de 1965, se puso fin a la práctica de formular pruebas de escritura y lectura, disponiéndose que una educación de sexto grado en las escuelas prueba

¹⁶ Cotteret, Jean Mari y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Villasar de Mar, 1973, p. 28.

que el elector sabe leer y escribir; y finalmente la Ley de los Derechos Civiles de 1975 eliminó el requisito de saber leer y escribir en inglés.

En el presente, la prohibición de la trata de esclavos ha alcanzado una dimensión jurídico-internacional, no sólo en virtud de tratados bilaterales, sino también por acuerdos multilaterales como el Convenio de Ginebra del 25 de septiembre de 1926, modificado en 1953 y desarrollado por el de 4 de septiembre de 1956, que establece una prohibición de la esclavitud de alcance general.

1.2 Del sufragio censatario al sufragio universal

Puede afirmarse, con Mariano Otero, que en los Estados democráticos las leyes que establecen el derecho al sufragio son fundamentales y tan importantes como lo son las que en las monarquías establecen quién es el monarca. De aquí la importancia de que en toda democracia representativa el sufragio universal sea la base para la integración, conformación y legitimación de todo gobierno.

Para llegar al sufragio universal, la humanidad tuvo que recorrer un largo camino durante el cual, en la mayoría de los países, se limitó a ciertos grupos el ejercicio de los derechos políticos. Algunas restricciones son lógicas y tienen sentido común, como por ejemplo que se niegue el voto a los menores y a los insanos mentales sobre la base de que son incapaces de tomar decisiones responsables (Montesquieu consideraba que tan sólo se debería excluir de la participación en los asuntos políticos a los seres sin voluntad propia); en cambio, otras limitaciones se originaron en prejuicios debidos al clima político del momento.

A continuación procuraré describir, en una apretada síntesis, las principales limitaciones que el derecho al voto ha experimentado a través del tiempo, debiendo precisar que de los estudios elaborados sobre la materia se desprende que la ampliación del derecho al voto no ha sido lineal, sino que ha estado determinada por la correlación de fuerzas existentes en un país y en un tiempo determinado.

De los trabajos escritos sobre la materia se desprende que con la expresión “sufragio censatario” se hace referencia a distintas limitaciones al derecho de voto, ya que del censo político o padrón electoral se excluía a quienes no reunían ciertos requisitos. De entre las principales mo-

dalidades del voto censatario cabe destacar las que se configuraron por consideraciones económicas, educativas, raciales, ideológicas y sexistas.¹⁷

Las limitaciones al derecho al voto por consideraciones económicas dieron como resultado el que se condicionara el otorgamiento del derecho a votar a la comprobación de un determinado ingreso; quienes no acreditaban una determinada renta anual no eran registrados en el padrón electoral o censo político, quedando, por lo mismo, imposibilitados para poder votar. Del análisis del voto económico en Inglaterra se desprende que lo que se consideraba era la cantidad de impuestos pagados, es decir, la capacidad tributaria. De aquí el célebre aforismo británico: *With aut taxation not representation*.

Una modalidad de las limitaciones al derecho de voto por consideraciones económicas dio lugar, en algunos países, a la conformación del llamado voto doble, plural o calificado, a través del cual se reconocía a ciertos ciudadanos, en atención a su capacidad contributiva, derecho a votar en una misma casilla varias veces, o bien a votar en dos o más demarcaciones electorales.

Las limitaciones al voto por consideraciones educativas dieron como resultado que en unos casos se negara el voto a los analfabetas y que en otros se concediera voto doble o calificado a las personas que acreditaran un elevado nivel de escolaridad.

Quienes se oponían al reconocimiento del derecho al voto a los analfabetas consideraban que las personas que no saben leer y escribir no están en condiciones para comprender el valor y el sentido de su voto y que, por tanto, resultan presa fácil de demagogos o patrones que los inducen a sufragar por candidatos que favorecen sus intereses.

En cambio, quienes se han pronunciado por el reconocimiento del derecho al voto a los analfabetas han fundado su postura en tres consideraciones: 1) el hombre, por el sólo hecho de serlo, tiene el inalienable derecho a participar en la elección de sus representantes y a través de ellos, en la elaboración de las leyes y en la estructuración de las instituciones políticas que deben regular la vida en sociedad; 2) el no saber leer y escribir no impide que los analfabetas puedan apreciar cuáles decisiones políticas los afectan y cuales los favorecen; y 3) el responsable del analfabetismo es la sociedad, por lo que negarle a las personas analfabetas el

¹⁷ Consúltese al respecto el estudio de García Orozco, Antonio en *Legislación Electoral Mexicana. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, 1978.

derecho de voto, implica que adicionalmente a la marginación social y cultural que sufren por su propia condición de analfabetas, se les sancione, de nueva cuenta, privándolos del sufragio por una situación que ellos padecen y de la cual no son responsables.

Las limitaciones al voto por consideraciones racistas dieron como resultado que en ciertos países no se les reconociera el derecho al voto a los miembros de ciertos grupos como los judíos o los negros (consúltese el punto relativo a la proscripción de la esclavitud).

Asimismo, las limitaciones al voto por consideraciones ideológicas fueron utilizadas con el propósito de impedir que pudieran sufragar grupos de personas que no comulgaban con la ideología del partido en el poder, como sucedió en algunos casos con los católicos, judíos, capitalistas o comunistas.

Por su parte, las limitaciones al voto por consideraciones sexistas se basaron, primeramente, en una supuesta ineptitud natural de las mujeres para las cuestiones políticas y más tarde se apoyaron en la consideración de que la política es un combate en el que no hay sitio para las mujeres.

En torno a esta cuestión conviene señalar con Barteley que si el sufragio es al mismo tiempo un derecho político y un arma para defender intereses legítimos de personas o grupos de personas, entonces resulta evidente que no puede negarse este derecho a las mujeres que tienen intereses de todo orden que son privativos de su sexo.

Ahora bien, los esfuerzos realizados por las mujeres durante los conflictos bélicos mundiales, aunado a la presión ejercida por los movimientos sufragistas y feministas, dieron como resultado el que se comenzara a reconocer a las mujeres la plena igualdad electoral: En Gran Bretaña y Alemania en 1918, en Bélgica en 1919, en los Estados Unidos en 1920, en Francia en 1944; en la actualidad casi todas las Constituciones reconocen la plena igualdad jurídico-electoral de mujeres y varones.

1.3 Evolución del derecho al voto en el derecho constitucional mexicano

Por lo que se refiere a la evolución del sufragio en nuestro medio, cabe señalar que nuestra historia constitucional pone de manifiesto que la universalización del sufragio no fue producto de un estudio de gabinete, sino el resultado de una serie de luchas reiteradas a través del tiempo.

En efecto, la generación hacedora de la independencia, particularmente Hidalgo y Morelos, luchó no sólo por independizar a México de Espa-

ña sino también por erradicar de nuestro medio la esclavitud y la servidumbre para de esta manera restituir a los naturales de estas tierras en el goce de los derechos que le habían sido desconocidos durante la Colonia.

De ahí que apenas iniciada la guerra de Independencia, Hidalgo, por bando de 6 de diciembre de 1810, haya decretado la abolición de la esclavitud. En dicho decreto dispuso que: “Todos los dueños de esclavos deberían darles la libertad dentro del término de 10 días, so pena de muerte”.

A su vez, Morelos, en el punto 15 de los *Sentimientos de la Nación*, precisó que la esclavitud debía proscribirse para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales y “sólo distinguirán a un americano de otro el vicio y la virtud”.

La abolición de la esclavitud fue confirmada por la primera Constitución que rigió los destinos del México independiente (1824), así como por la Constitución del medio siglo, por lo que válidamente puede afirmarse que el párrafo segundo del artículo primero de nuestra Constitución vigente ratifica una decisión política y jurídica fundamental que el pueblo de México ha adoptado y positivizado en sus ordenamientos jurídicos supremos.

Asimismo resulta oportuno señalar que dicha disposición tiene la legítima pretensión de ser una fuerza activa al servicio de la libertad y, por ello establece que cualquier ser humano, sin importar su edad, sexo, color o nacionalidad, que en otros países tengan la condición de esclavo, por el sólo hecho de entrar a territorio mexicano alcanzará su libertad y la consecuente protección de las leyes.

En armonía con este principio, el artículo 15 constitucional prohíbe la celebración de tratado alguno que tenga por objeto la extradición de delincuentes comunes, es decir, infractores de leyes penales, cuando en el país que reclama su extradición hubieren tenido la condición de esclavos, pues con ello se les privaría de la libertad alcanzada.

En relación a esta materia también cabe recordar que, puesto que todas las personas son iguales ante la ley, en el artículo 12 se dispone que en los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Otro momento significativo en relación con la extensión del derecho al voto se sucedió durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, ya

que al discutirse esta materia, la Comisión de Constitución propuso que se limitara el derecho al sufragio a aquellos que supieran leer y escribir, lo que daría como resultado que se excluyera del juego político a la mayoría de la población. El diputado Peña y Ramírez combatió la propuesta por considerar que contrariaba los principios democráticos, “ya que las clases indigentes y menesterosas no tienen ninguna culpa de ser analfabetas, sino los gobiernos que con tanto descuido han visto la instrucción pública”.

Por su parte, el diputado Gamboa combatió la exigencia de saber leer y escribir ya que a su parecer resulta claro que si dicho requisito tiene por objeto estimular al pueblo para que se instruya, la experiencia enseña que este requisito ha resultado ineficaz; con base en estas consideraciones, por unanimidad de los 82 diputados presentes, el Poder Constituyente de 1857 suprimió la exigencia de saber leer y escribir para poder votar.

Otra conquista significativa se alcanzó años más tarde con el triunfo del movimiento político de Madero, ya que ello dio como resultado que en 1912 se reformara la Constitución de 1857, y se adoptara el sistema de elección directa, lo que ocasionó que se abandonara el sistema de elección indirecta en el que los ciudadanos transfieren su derecho a elegir a sus representantes a un grupo reducido de electores.

En su oportunidad, Venustiano Carranza le propuso al Congreso Constituyente de 1917 que ratificara y ampliara el sistema de elección directa para todos los cargos de elección popular y al efecto formuló las siguientes consideraciones:

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la Soberanía Nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo: porque faltando cualquiera de estas condiciones o se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder... siendo el sufragio una función esencialmente colectiva, toda vez que es la condición indispensable del ejercicio de la soberanía, debe ser atribuido a todos los miembros del cuerpo social...

Otra medida tendente a ampliar el cuerpo electoral se sucedió con la promulgación de la Constitución de 1917, ya que dispuso en el artículo 34 que tendrían la calidad ciudadana los mexicanos mayores de 18 años si eran casados y los solteros mayores de 21 años y que además tuvieran

un modo honesto de vivir. No obstante que, con apoyo en el artículo que se comenta, las mujeres podían reclamar el que se les reconocieran sus derechos políticos, la permanencia de costumbres heredadas del pasado determinó que durante la primera mitad del presente siglo se interpretara dicha disposición en el sentido de que las mujeres no eran titulares del derecho a votar.

En este estado de cosas y en respuesta a diversos planteamientos formulados por diversas organizaciones feministas para que se subsanara esa situación irregular, en el año de 1953 se modificó el texto constitucional y se precisó la igualdad política de los nacionales de ambos sexos. Esta reforma revistió una importancia señalada ya que con ella se reconoció que la mujer ha sido, es y seguirá siendo copartícipe del destino del país, lo que dio como resultado que se duplicara la dimensión del cuerpo electoral del país.

También contribuyó a universalizar el sufragio en nuestro medio la reforma que en el año de 1970 experimentó el artículo 34 constitucional, con el propósito de reducir el requisito de edad para ser ciudadano y otorgar la ciudadanía a todos los mexicanos al cumplir no 21, sino tan sólo 18 años de edad, y ello con independencia de su estado civil. Esta reforma permitió poner fin a una situación irregular originada por el hecho de que en tanto que la ley sobre la materia no reconocía derechos políticos a los menores de 21 años, otros ordenamientos legales le conferían a los mayores de 18 años, aun cuando en forma indirecta o circunstancial, ciertos derechos que les permitían participar en la vida política del país.

En la iniciativa de reformas presentada ante el Congreso de la Unión, se dijo en apoyo de la misma: “Las nuevas generaciones emergen a la vida nacional y reclaman como en todo el mundo contemporáneo ser escuchadas y contribuir con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva; al canalizar esta expresión por medios institucionales no es sino adaptar nuestra estructura constitucional a la realidad del país...”.

Como la propuesta de reformas fue aprobada por el Poder Constitucional Reformador, hoy en día en México, como en Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Rusia y en la mayoría de los países son ciudadanos los nacionales, hombres y mujeres, mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir.

Las conquistas sucesivas que se han alcanzado en esta materia, han dado como resultado que en el presente el sistema político mexicano descanse sobre el reconocimiento de que el sufragio es universal y que la

voluntad ciudadana debe expresarse en forma individual, por medio de voto libre y directo, es decir, sin que se ejerza presión ni intervenga intermediario alguno.

Con base en las consideraciones hechas valer, se puede decir que reviste una importancia subrayada el que los mexicanos, hombres y mujeres mayores de 18 años que se encuentran en pleno ejercicio de sus derechos, voten en las consultas electorales ya que de lo contrario estarán menospreciando la conquista de uno de los más significativos derechos políticos que permiten participar en la integración y configuración de los poderes públicos; asimismo se puede decir que se debe votar porque al hacerlo, el ciudadano además de elegir a sus representantes y de escoger un programa político a través del cual desea que se gobierne el país, también escoge a quienes eventualmente podrán reformar la Constitución del país y además refrenda, confirma y actualiza la decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno; en cambio, no votar significa, en muchos casos, menosprecio por los derechos ciudadanos, o bien indiferencia por las formas de gobierno.

Por último, cabe precisar que en el lenguaje cotidiano, sufragio y voto se emplean como conceptos equivalentes si bien en el término doctrinal se hacen distingos entre ellos.

Así, para una corriente, el voto representa el acto mediante el cual se concreta el ejercicio del derecho al sufragio. En este sentido sólo tienen derecho al sufragio los ciudadanos que satisfacen los requisitos establecidos en la ley, mientras que el voto se utiliza de manera más amplia para tomar decisiones en todo tipo de cuerpos colegiados.¹⁸

Para otra corriente, con la cual participo, el derecho al voto en materia electoral se concretiza a través del sufragio, de tal manera que sólo pueden sufragar los que tienen derecho para votar. Ahora bien, con independencia de esta precisión semántica no existe inconveniente alguno para utilizar ambos términos como sinónimos.

1.4 *La organización de las elecciones*

Cuando un país decide configurarse con apego a los principios de la democracia representativa, requiere, entre otras acciones, contar con una

¹⁸ Consúltese a Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

institución responsable que de manera imparcial organice el ejercicio del derecho del voto, que configure diversos instrumentos jurídicos tendentes a asegurar que tan sólo voten los ciudadanos que se encuentren en pleno goce de sus derechos, que cada cabeza sea un voto, que la ciudadanía pueda expresar con toda libertad su voluntad electoral y que los votos cuenten y se cuenten.

Con este fin, en nuestro medio se ha delineado en el ámbito federal una organización responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral que es el Instituto Federal Electoral, el cual se integra con varias direcciones ejecutivas entre las cuales figura la del Registro Federal de Electores, a la que la ley le confía la responsabilidad de conformar diversos instrumentos de vital importancia para la celebración periódica de consultas electorales como son el catálogo general de electores, el padrón federal electoral, las credenciales para votar y las listas nominales de electores.

Como expliqué antes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 constitucional, son ciudadanos, es decir, tienen derecho a participar en la vida política del país, los mexicanos, hombres y mujeres, mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir.

Al respecto, cabe precisar que según lo dispuesto en la fracción I del artículo 36 de la Constitución, los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, y en el artículo 139 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se precisa la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores; asimismo, el artículo 38 de la Constitución establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por las siguientes causas:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.
- III. Durante la extinción de una pena corporal.
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes.

V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.

VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

Asimismo se debe tener presente que el artículo 6o. del COFIPE establece que para que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de voto deberán estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar con fotografía.

1.4.1 *El Registro Federal de Electores: antecedentes, integración y funciones*

La Ley Federal Electoral de 7 de enero de 1946 confió, por vez primera, las labores censales electorales a un organismo técnico nacional, dependiente de la Comisión Federal Electoral. A partir de esta ley, el Registro Electoral adoptó la estructura y organización que se proyecta hasta 1990, ya que si bien entre 1946 y 1990 experimentó diversas modificaciones, éstas fueron de carácter secundario y por lo mismo se puede decir que siempre conservó su organización original.

La ley de 1946 asimismo creó el Consejo del Padrón Electoral, al que configuró como un organismo técnico dependiente de la Comisión Federal Electoral con jurisdicción nacional, integrado por el director general de Estadística, quien lo presidía, el director general de Correos, y el director general de Población. El Consejo del Padrón Electoral estaba facultado para hacer la división territorial, establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes y expedir credenciales de elector.

La Ley de 4 de diciembre de 1951 cambió la denominación de Registro Electoral por la de Registro Nacional de Electores (RNE), y lo definió como una institución de servicio público, de funciones permanentes, encargado de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral.

Dicha ley suprimió la intervención de los directores generales de Estadística, Correos y Población que formaban parte del antiguo Consejo del

Padrón Electoral, y en su lugar instituyó un director general, nombrado por el presidente de la Comisión Federal Electoral.

También cabe destacar que la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) de 1977, creó en el seno del RNE un comité técnico y de vigilancia que se integraba con representantes tanto de los partidos políticos, como de las dependencias y entidades del gobierno federal que tuvieran a su cargo funciones de estadística, informática y estudios del territorio nacional.

El Código Federal Electoral de 1987, en su artículo 99, configuró al Registro Nacional de Electores como un organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como de elaborar las listas nominales de electores. El RNE se estructuraba en ese entonces de la siguiente manera:

- a) Una Dirección General;
- b) Una Secretaría General;
- c) Un Comité Técnico de Vigilancia;
- d) Las delegaciones estatales, distritales y municipales;
- e) Las coordinaciones de zonas que se requirieran, y
- f) Las comisiones estatales y los comités distritales de vigilancia.

En relación con la integración del Comité Técnico de Vigilancia del RNE, cabe señalar que en el artículo 148 se dispuso que dicho comité debería integrarse de la siguiente manera: el secretario general del RNE, quien fungía como su presidente, un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos, un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y un secretario técnico designado por el director del RNE.

En los términos del artículo 146, el Comité Técnico y de Vigilancia, las comisiones estatales de vigilancia y los comités distritales de vigilancia eran los órganos del RNE que tenían como función organizar la participación de los partidos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único.

Resulta pertinente hacer notar que las comisiones estatales y distritales de vigilancia tenían la misma integración, con la sola diferencia de que las comisiones estatales eran presididas por el delegado estatal del

Registro Nacional de Electores y los comités distritales por el delegado distrital del referido Registro.

Con la promulgación del COFIPE de 1990, se configuró al Instituto Federal Electoral como el organismo responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, el cual se integra con varias direcciones ejecutivas dentro de las cuales figura la del Registro Federal de Electores, a la que le compete prestar el servicio correspondiente, que es considerado de interés público; con este fin, el artículo 92 del Código le confiere varias atribuciones de entre las cuales destacan las siguientes:

- Organizar el servicio del Registro Federal de Electores.
- Aplicar la técnica censal total y formar el catálogo general de electores.
- Formar el padrón electoral.
- Expedir la credencial para votar.
- Revisar y actualizar anualmente el padrón electoral.
- Proporcionar a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales, las listas nominales de electores.
- Formular el proyecto de división del territorio nacional en 300 distritos electorales uninominales, así como el de las cinco circunscripciones plurinominales.
- Mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral.
- Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatales y distritales se integren, sesionen y funcionen en los términos de la ley.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores cuenta con sendas vocalías tanto en las juntas locales como en las juntas distritales, así como con consejeros en los consejos locales y distritales del IFE.

1.4.2 *Consideraciones en torno al catálogo general de electores y al padrón electoral*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 136 del COFIPE, el servicio del Registro Federal de Electores está compuesto por las secciones siguientes:

- a) Del catálogo general de electores.
- b) Del padrón electoral.

Estos instrumentos se diferencian entre sí por cuanto en el catálogo se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años recabada a través de la técnica censal total y parcial, mientras que en el padrón electoral constan los nombres de los ciudadanos consignados en el catálogo general de electores que hayan solicitado, en los términos del artículo 143, su credencial para votar, que es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto. Como resultado de ello en las listas nominales de electores, que muy bien pueden ser entendidas como el padrón electoral de cada casilla, sólo deben figurar los ciudadanos a los que se les haya entregado su credencial.

En los términos de lo dispuesto por el artículo 138, las dos secciones del registro se formarán, según el caso, mediante las acciones siguientes:

- a) La aplicación de la técnica censal total o parcial.
- b) La inscripción directa y personal de los ciudadanos, y
- c) La incorporación de los datos que aporten las autoridades competentes relativas a fallecimiento o habilitaciones, inhabilitaciones y rehabilitaciones de derechos políticos de los ciudadanos.

Al respecto se ha dicho que el padrón electoral completo, bien elaborado y constantemente actualizado, es condición indispensable para garantizar que los procesos comiciales tengan un sólido punto de partida, ya que de lo contrario siempre será posible tildar de irregulares a los comicios.

En efecto, si bien el proceso electoral no se agota en la formulación y actualización del padrón electoral, sí se inicia operativamente con él, y por lo mismo el padrón electoral viene a significarse por ser uno de los supuestos que garantizan el contenido cuantitativo de la democracia.

Ahora bien, para que el padrón sea confiable debe registrar, con la mayor exactitud posible, el universo ciudadano de la República, ya que el mismo sirve para medir tanto el grado de participación electoral como el grado de abstencionismo.

Se puede decir que las fallas e inexactitudes del padrón electoral no benefician a la imagen del avance democrático del país, y sí, en cambio,

favorecen el abstencionismo; de aquí que sea una preocupación constante de todos los sectores de la sociedad el que se cuente con mecanismos idóneos para conformar y actualizar constantemente el padrón electoral.

En respuesta a esta preocupación, en el artículo 141 dispone que con la finalidad de contar con un catálogo general de electores del que derive un padrón electoral integral, auténtico y confiable, el Consejo General del IFE podrá ordenar, si fuese necesario, que la Dirección Ejecutiva del RFE aplique la técnica censal en todo el país, que es el procedimiento que se realiza mediante entrevistas casa por casa, a fin de obtener la información básica de los mexicanos mayores de 18 años.

En vista de ello y en respuesta a la solicitud formulada por diversos partidos políticos, en el artículo 10 transitorio del COFIPE se ordenó la elaboración de un nuevo padrón electoral y la expedición de credencial para votar con vistas a las elecciones de 1991 y se precisó que en consideración a las dificultades que presentaba su elaboración, así como a la brevedad del plazo de que disponía para ello, los órganos competentes podían correr los plazos que establecía el Código.

Años más tarde, al decidir las autoridades electorales competentes que con miras de las elecciones federales de 1994 se debería incorporar a la credencial para votar la fotografía del respectivo titular, el Congreso de la Unión aprobó una reforma al COFIPE, misma que fue publicada en el *DOF* el 17 de julio de 1992, y a través de la cual se adicionó, entre otros, el artículo decimoséptimo transitorio fracción I, en la que, con relación a la materia que nos ocupa, se dispuso que con miras a las elecciones federales de 1994 debería realizarse una actualización y depuración integral del padrón electoral cuyos procedimientos técnicos, así como la forma de participación de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de estas actividades, serían adoptados por la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

1.4.3 Actualización del catálogo general de electores y del padrón electoral

De manera general se puede decir que la depuración y actualización del padrón electoral tiene como objetivo principal mejorar la veracidad y la exactitud de los listados ciudadanos suprimiendo todo aquello que pudiera alterarlos, a efecto de hacer de los mismos una base sólida e indes-

tructible que permita constatar en cada consulta electoral cuál es la voluntad política electoral de los mexicanos.

Así, con el fin de actualizar el catálogo general de electores y el padrón electoral, el artículo 146, reformado en 1993 y en 1996, dispone que el Instituto Federal Electoral, a través de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores, realizará anualmente, a partir del 1o. de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa convocando y orientando a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones en esta materia.

Para la actualización del padrón electoral, durante el periodo respectivo, deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del RFE, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al catálogo general de electores, todos aquellos ciudadanos:

- a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total; y
- b) Que hubiesen alcanzado la ciudadanía con posterioridad a la aplicación de la técnica censal total.

Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y en el padrón electoral que:

- No hubieren notificado su cambio de domicilio;
- Incorporados en el catálogo general de electores no estén registrados en el padrón electoral;
- Hubieren extraviado su credencial para votar; y
- Suspendidos en sus derechos políticos hubieren sido rehabilitados.

Cabe precisar que de conformidad con la ley, los mexicanos que en el año de la elección cumplan los 18 años entre el 16 de enero y el día de los comicios, deberán solicitar su inscripción a más tardar el día 15 del citado mes de enero.

En relación con esta materia, resulta oportuno puntualizar que los ciudadanos podrán solicitar su incorporación en el catálogo general de electores, o en su caso, su inscripción en el padrón electoral, en periodos distintos a los de la campaña intensa que se realice cada año del 1o. de noviembre al 15 de enero, desde el día siguiente de la elección hasta el día 15 de enero del año de la siguiente elección federal.

Para mantener permanentemente actualizados el catálogo general de electores y el padrón electoral, el artículo 162 precisa que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte. Con este fin se precisan sendas obligaciones a los servidores públicos del Registro Civil, a los jueces penales y a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Así, se dispone que los servidores públicos del Registro Civil deberán informar al Instituto Federal electoral de los fallecimientos de ciudadanos, es decir, de los mexicanos mayores de 18 años que hayan muerto, dentro de los diez días siguientes a la fecha de expedición del acta respectiva.

Asimismo se dispone que los jueces que dicten resoluciones que decreten la suspensión o pérdida de derechos políticos o la declaración de ausencia o presunción de muerte de un ciudadano, deberán notificarlas al Instituto Federal Electoral dentro de los diez días siguientes a la fecha de la respectiva resolución.

También se establece la obligación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de dar aviso al Instituto Federal Electoral, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que expida o cancele cartas de naturalización, expida certificados de nacionalidad y reciba renunciaciones a la nacionalidad.

1.4.4 *La credencial para votar*

Los ciudadanos empadronados pueden y deben solicitar al RFE la entrega de la credencial para votar toda vez que dicho documento, en los términos de lo dispuesto por el artículo sexto del COFIPE, resulta indispensable para que sus titulares puedan ejercer su derecho al voto; quiere ello decir que en las listas nominales de electores, las cuales muy bien pueden ser entendidas como el padrón electoral de cada casilla, sólo deben figurar los ciudadanos a los que se les haya entregado su respectiva credencial.

Dada la importancia que reviste este instrumento para la celebración de comicios transparentes y confiables, los partidos políticos le han conferido una atención preferente, todo lo cual ha hecho posible que en los últimos años se hayan logrado importantes avances sucesivos, dentro de los que destacan los siguientes:

En primer término, cabe señalar que desde la versión original del artículo 164 del COFIPE se precisaron los elementos de control que debe contener la credencial para votar y entre las que destacan el nombre completo, la entidad federativa, municipio y localidad que correspondan al domicilio; el distrito electoral y la sección en donde deberá votar, edad y año de registro, clave de registro, lugar para huella, firma y fotografía, así como los espacios necesarios para marcar año y elección de que se trata.

Ahora bien, en el artículo 10 transitorio del COFIPE de 1990, se dispuso que con miras a las elecciones de 1991 el Registro Federal de Electores, con base en una evaluación técnica, determinaría el uso o no uso de la fotografía en la credencial correspondiente, resolviéndose, finalmente que su uso no resultaba factible para la elección de 1991.

Más tarde y en respuesta a los planteamientos que formularon diversos partidos políticos para que con miras a las elecciones de 1994 se incorporara a la credencial para votar la fotografía del titular, en el *DOF* de 17 de julio de 1992, se publicó un decreto de reformas al COFIPE por virtud del cual se adicionó, entre otros, el artículo decimoséptimo transitorio, en el que se precisa:

Para las elecciones federales a celebrarse a partir de 1994, se estará a lo siguiente:

I. Se expedirá una Nueva Credencial para Votar con Fotografía. Para el efecto deberá realizarse una actualización y depuración integral del Padrón Electoral, cuyos procedimientos técnicos, así como la forma de participación de los partidos políticos en la supervisión y vigilancia de estas actividades, serán adoptados por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.

II. En las nuevas credenciales se podrá omitir el número de las demarcaciones distritales, con el propósito de hacer posible, a partir del seccionamiento, su utilización en procesos electorales ulteriores. Las secciones electorales se numerarán progresivamente por cada entidad federativa.

En este estado de cosas y con el propósito de dar el debido cumplimiento a las disposiciones de referencia, el Consejo General del IFE aprobó el modelo de nueva credencial para votar con fotografía, publicándose el acuerdo respectivo en el *DOF* de 20 de julio de 1992 y el cual fue puntualizado, con variantes mínimas, a través del acuerdo publicado el 30 de septiembre de 1992.

Finalmente, y a resultas del decreto de reformas al COFIPE de septiembre de 1993, se modificaron diversos artículos entre los que figura el 144, que establece que para la entrega de credenciales se deberá observar el siguiente procedimiento:

1. Los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral, a fin de obtener su credencial para votar con fotografía.
2. Para obtener la credencial para votar con fotografía el ciudadano deberá identificarse a través de los medios o procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores.
3. En todos los casos, al recibir su credencial, el interesado deberá firmarla y poner su huella digital, previa identificación que haya a satisfacción del funcionario electoral que realice la entrega.
4. Se conservará la constancia de entrega de la credencial, con la referencia de los medios identificatorios.
5. Los formatos de credencial que no hubiesen sido utilizados hasta la fecha límite que establece la ley, se relacionarán debidamente y serán depositados en un lugar que garantice su salvaguarda hasta la conclusión de la jornada electoral de que se trate. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, de acuerdo con el procedimiento que a tal efecto acuerde el Consejo General, tomará las medidas para su cumplimiento por parte de los vocales locales y distritales, quienes podrán estar acompañados de los miembros de la comisión de vigilancia correspondiente, para que verifiquen que se cumpla con dicho procedimiento.
6. Las oficinas del Registro Federal de Electores (RFE) verificarán que los nombres de los ciudadanos que no haya acudido a obtener su credencial para votar con fotografía, no aparezcan en las listas nominales de electores.

Con relación a esta materia, es oportuno recordar que con anterioridad a la reforma que experimentó el artículo 144 en 1993, se disponía en el inciso g que las credenciales que no hubiesen sido recogidas antes de la fecha límite que establecía la ley serían destruidas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ante la respectiva comisión de vigilancia.

Esta disposición obedecía al propósito de evitar un manejo indebido de las credenciales sin fotografía que no fueron recogidas y de esta forma cancelar toda posibilidad de causar algún perjuicio, ya fuera a algún partido político en lo particular, ya fuera al cuerpo ciudadano y a las instituciones republicanas en lo general.

En cumplimiento de esta disposición, en el *DOF* de 30 de julio de 1991, se publicó un acuerdo del Consejo General del IFE por el que se dispuso que el RFE, por conducto de las correspondientes vocalías en las juntas locales y distritales del IFE, debía de destruir en un plazo de 72 horas contadas a partir del 31 de julio de 1991, las credenciales para votar que no hubieran sido recogidas por los ciudadanos, dándole la participación debida tanto a las comisiones de vigilancia del Registro Federal de Electores como a los representantes de los partidos políticos.

Ahora bien, durante los debates que se sucedieron con motivo de la reforma de 1993, se formularon diversos planteamientos sobre la materia y en tanto que para una corriente toda credencial no recogida antes de la fecha límite debía ser destruida, para otra corriente se debía modificar esta práctica por considerar que los avances que se han registrado en materia de control de las credenciales, y particularmente la incorporación de la fotografía del titular a la credencial respectiva, dan como resultado que su destrucción sea resentida como un costoso despilfarro toda vez que la fotografía garantiza que no se puede hacer un uso indebido de las mismas.

En vista de ello, en los artículos 144 y 163, reformados en 1993, se contemplan dos escenarios diferentes: al primer escenario se refiere el artículo 163, párrafos 1, 2, 3 y 4, en los que se dispone que las solicitudes de inscripción en el padrón electoral y los formatos de las credenciales de los ciudadanos que no hayan sido recogidas, a más tardar, el 30 de septiembre del año siguiente a aquel en que solicitaron su inscripción en el padrón electoral, deberán ser canceladas (las inscripciones) y destruidas (los formatos de credenciales) ante las respectivas comisiones de vigilancia a más tardar el día 15 de enero de cada año. Con apoyo en estas disposiciones y de conformidad con lo dispuesto por el artículo décimo transitorio del decreto de reformas de 1993, los formatos de credenciales que debieron ser destruidas ante las respectivas comisiones de vigilancia a más tardar el 28 de febrero de 1994 y con vista a las elecciones a verificar en dicho año son aquellas que corresponden a quienes se inscribieron en el padrón electoral desde el último cuatrimestre de 1991 hasta fi-

nales de 1992 y no recogieron su credencial antes del 30 de noviembre de 1993; los formatos de credencial que respondieran a este supuesto debieron ser destruidos ante las respectivas comisiones de vigilancia a más tardar el día 28 de febrero de 1994.

Al segundo escenario se refiere el artículo 163.6, en el que se dispone que los formatos de las credenciales de los ciudadanos que solicitaron su inscripción al padrón electoral o efectuaron alguna solicitud de actualización durante el año anterior al de la elección y no hubiesen sido recogidas por sus titulares dentro del plazo legalmente establecido para ello, serán depositadas y resguardadas, según lo dispuesto por el párrafo 5 del artículo 144, en un lugar que garantice su salvaguarda hasta la conclusión de la jornada electoral de que se trate; con apoyo en esta disposición y de conformidad a lo dispuesto por el artículo décimo transitorio del decreto de reformas de 1993, los formatos de credenciales que deberán ser resguardadas serán los que fueron solicitados durante todo el año de 1993 y hasta el 28 de febrero de 1994 y que no fueron recogidos por sus titulares antes del 12 de junio de 1994, en los términos de lo dispuesto por el artículo decimooctavo transitorio, adicionado a través del decreto de reformas del COFIPE publicado en el *DOF* el 18 de mayo de 1994.

También cabe destacar que en los términos del artículo 164.3, reformado en 1996, a más tardar el último día de febrero del año en que se celebren las elecciones, los ciudadanos cuya credencial para votar con fotografía se hubiera extraviado o sufrido algún deterioro grave, deberán solicitar su reposición ante la oficina del Registro Federal de Electores correspondiente a su domicilio.

En este estado de cosas y dada la importancia que reviste la oportuna entrega de las credenciales para votar con fotografía, así como la correcta integración de las listas nominales de electores de las secciones electorales, a través de la reformas de 1993 y de 1996 se precisaron, en el artículo 151, las siguientes disposiciones:

1. Podrán solicitar la expedición de credencial para votar con fotografía o la rectificación ante la oficina del Instituto Federal Electoral responsable de la inscripción, aquellos ciudadanos que:
 - a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no hubieren obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía;

- b) Habiendo obtenido oportunamente su credencial para votar con fotografía, no aparezcan incluidos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio; o
 - c) Consideren haber sido indebidamente incluidos o excluidos de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
2. En los casos a que se refiere el párrafo anterior, la solicitud de expedición o de rectificación se presentará en cualquier tiempo durante los dos años previos del proceso electoral.
 3. En el año de la elección, los ciudadanos que se encuentren en el supuesto del inciso *a* del párrafo 1 de este artículo, podrán promover la instancia administrativa correspondiente para obtener su credencial para votar con fotografía hasta el día último de febrero. En los casos previstos en los incisos *b* y *c* del párrafo señalado, los ciudadanos podrán presentar solicitud de rectificación a más tardar el día 14 de abril.
 4. En las oficinas del Registro Federal de Electores existirán a disposición de los ciudadanos los formatos necesarios para la presentación de la solicitud respectiva.
 5. La oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial o la rectificación resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la misma dentro de un plazo de veinte días naturales.
 6. La resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en tiempo, serán impugnables ante el Tribunal Electoral. Para tal efecto, los ciudadanos interesados tendrán a su disposición, en las oficinas del Registro Federal de Electores, los formatos necesarios para la interposición del medio de impugnación respectivo.
 7. La resolución recaída a la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación será notificada personalmente al ciudadano si éste comparece ante la oficina responsable de la inscripción o, en su caso, por telegrama o correo certificado.

Ahora bien, conforme a la legislación vigente, a partir del 22 de noviembre de 1996, el calendario relacionado con la solicitud y expedición de credenciales para votar con fotografía se adecuó en los tiempos y pla-

zos previstos para el proceso electoral de 1997, por lo que en este punto se debe precisar que entre otras modificaciones, se cambió la fecha para destruir los formatos de las credenciales de los ciudadanos cuya solicitud se hubiese cancelado, llevándose a cabo en los términos de lo previsto por el artículo 163, a más tardar el 15 de enero de cada año.

Por lo que se refiere al resguardo de formatos de credencial para votar con fotografía no recogidos por los ciudadanos al 31 de marzo de 1997, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante acuerdo publicado en el *DOF* el 3 de abril de 1997, ratificó los procedimientos de resguardo aprobados por el propio Consejo en sesión extraordinaria de 3 de junio de 1994 y publicado en el *DOF* el 17 de junio siguiente.

Además, para efectos de garantizar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, el Consejo General del IFE publicó en el *DOF* de 9 de junio de 1997 el acuerdo mediante el cual se instruyó a la Dirección Ejecutiva del RFE para que procediera a elaborar las relaciones de los formatos de credencial que le robaron al Instituto y de los registros cancelados en el padrón electoral y las listas nominales de electores por duplicidad o por resolución judicial, para que se distribuyeran a las mesas directivas de las casillas especiales que se instalaron el 6 de julio de 1997, a fin de evitar o al menos dificultar que puedan sufragar quienes se encuentren impedidos legalmente para hacerlo.

En los puntos sobresalientes del referido acuerdo se estableció que la Dirección Ejecutiva antes señalada, integraría las relaciones de registros correspondientes a los formatos de credencial que hubiesen sido robados al Instituto Federal Electoral, así como de los registros en el Padrón Electoral, y de la lista nominal de electores dados de baja en virtud de una resolución judicial que decreta la suspensión o pérdida de los derechos políticos del ciudadano, y de los registros en el Padrón Electoral y en la lista nominal de electores dados de baja en virtud de existir otra inscripción duplicada del mismo ciudadanos en la base de datos del padrón electoral.

Asimismo, se acordó que las relaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior, se deberían poner a disposición de los presidentes de las mesas directivas de casillas especiales y de los representantes de partido ante los consejos distritales, antes del primero de julio de 1997.

En este estado de cosas se dispuso, en el referido acuerdo, que para el caso de que los electores presentaran credenciales que coincidieran completamente con los datos de aquellas que se encuentran relacionadas en el

acuerdo en mención, el presidente de la mesa directiva de casilla especial debía de recoger la credencial en cuestión e impedir el sufragio del ciudadano que la presenta, explicándole la causa por la que está impedido legalmente para votar.

Finalmente se precisó en el citado acuerdo que el secretario de la mesa de casilla debería anotar el incidente en el acta que corresponda y que los respectivos presidentes deberán elaborar una lista pormenorizada de cada uno de estos casos en el formato que se les proporcionó al efecto, el cual conjuntamente con las credenciales que por este motivo se recojan, se agreguen al paquete electoral, para que el día de la sesión de cómputo distrital, el consejero presidente del Consejo, las recabe y las remita de inmediato a la Dirección Ejecutiva del RFE, para los efectos de realizar la investigación acerca de la situación registral de los ciudadanos enlistados en esa relación.

Otro acuerdo del Consejo General que reviste especial importancia en esta materia es el publicado en el *DOF* de 10 de junio de 1997, mediante el cual el referido Consejo General instruyó a los presidentes de las mesas directivas de casilla respecto a la forma de proceder en las situaciones excepcionales que pudieran presentarse el día de la jornada electoral cuando se detectaran discrepancias entre la fotografía de un ciudadano que aparece en su credencial para votar y la correspondiente en las listas nominales de electores definitivas.

Al respecto se debe tener presente que en principio los datos y la fotografía del ciudadano que aparece en las listas nominales de electores definitivas deben ser coincidentes con los que aparecen en su credencial para votar con fotografía, toda vez que provienen ambos de la misma base de datos e imágenes del padrón electoral; ahora bien, no obstante lo anterior pueden ocurrir circunstancias excepcionales, en que por errores técnicos no imputables a los ciudadanos, existan discrepancias por errores causados en los módulos, o bien durante la captura y procesamiento de la actualización del padrón electoral.

En vista de ello, en el citado acuerdo el Consejo General del IFE adoptó los siguientes criterios para permitir el sufragio en caso de discrepancia:

- a) Se permitirá el ejercicio del voto de todos los ciudadanos cuyos datos personales y fotografía coincidan totalmente tanto en la lista nominal de electores definitiva, como en la credencial para votar con

- fotografía, siempre que los datos fisonómicos de la fotografía que aparece en ambas sean también coincidentes con los del ciudadano que acude a votar a la casilla.
- b) Se permitirá el ejercicio del voto de los ciudadanos cuando los datos que aparecen en la credencial para votar coincidan con los que aparecen en la lista nominal de electores definitiva, aunque en la lista nominal y en la credencial para votar aparezcan fotografías diferentes del mismo ciudadano (por haberse tomado en momentos distintos), siempre que los rasgos fisonómicos de ambas fotografías sean también coincidentes con los del ciudadano que acude a votar en las casillas.
 - c) Se permitirá el ejercicio del voto de los ciudadanos cuando los datos que aparecen en la credencial para votar coincidan con los que aparecen en la lista nominal de electores definitiva, aunque en dicha lista no aparezca la fotografía del ciudadano, siempre que los rasgos fisonómicos de la fotografía que aparece en su credencial para votar correspondan a los del ciudadano que acude a votar a las casillas.
 - d) No se permitirá el ejercicio del voto al ciudadano cuando, a juicio de todos los directivos de la mesa de casilla, sus rasgos fisonómicos sean evidentemente diferentes de los que aparecen en el listado nominal con fotografía o en la credencial para votar que el ciudadano presente.

En este último caso, el presidente de la mesa directiva de casilla deberá cerciorarse por los medios que estime más oportunos de la identidad del ciudadano y si éste no pudiera acreditarla fehacientemente, recogerá la credencial para votar con fotografía del elector.

Por último, se dispuso que en la relación de incidentes que elaborara la mesa de casilla debería integrarse en el paquete electoral para que en la sesión respectiva al cómputo distrital, el consejero presidente del Consejo las recabe y las remita de inmediato a la Dirección Ejecutiva del RFE, para realizar la investigación acerca de la situación registral de los ciudadanos en esa relación.

Hecho lo anterior la Dirección Ejecutiva del RFE deberá proceder a investigar las causas de incidencias que le hubieran sido reportadas y rendir un informe al Consejo General del resultado de la investigación dentro de los sesenta días siguientes a la elección.

Con base en las consideraciones hechas valer en el presente capítulo y por la importancia que reviste el tema, conviene señalar, de manera resumida, tres aspectos: 1) el trámite para obtener la credencial de elector con fotografía; 2) los diferentes trámites que se pueden realizar ante el Registro Federal de Electores en relación a la credencial para votar con fotografía y 3) la fecha límite para realizar cada uno de ellos.

En relación al primer punto, es decir, en relación al trámite para obtener la credencial para votar con fotografía, cabe trazar la siguiente panorámica:

1. Los ciudadanos que deseen incorporarse al catálogo general de electores o inscribirse al padrón electoral, podrán hacerlo desde el día siguiente al de la elección hasta el 15 de enero del año de la elección federal ordinaria (artículos 147 y 148).
2. A los ciudadanos que soliciten su inscripción en el catálogo general de electores o en el padrón electoral se les entregará un comprobante de su solicitud, con el número de ésta, el cual devolverá al momento de recibir o recoger su credencial para votar (artículo 148.3). Este trámite se puede realizar desde el día siguiente al de la elección hasta el 15 de enero del año de la elección federal ordinaria (artículo 147).
3. Una vez recibida la solicitud, el Centro Regional y el Centro Nacional de Cómputo del RFE deberán validar la solicitud de incorporación o de inscripción al catálogo general de electores y al padrón electoral.
4. En caso de que proceda se elaborará el formato de credencial.
5. Una vez que el módulo recibe el formato de credencial debe notificar al ciudadano para que acuda a fotografiarse. Se tiene noticia que desde que el Registro Federal de Electores conoce la solicitud de expedición de credencial y hasta la entrega del formato en el módulo correspondiente transcurren aproximadamente 35 días (artículo 148.3).
6. Cuando el ciudadano acuda al módulo para recoger su credencial debe revisar que el formato de credencial no tenga errores en sus datos, hecho lo cual se le debe incorporar al formato la fotografía, la huella digital, la firma y entregársele al interesado.

7. En caso de que el módulo no reciba el formato de credencial, deberá proporcionar al ciudadano el formato mediante el cual solicite la entrega de su credencial. El órgano responsable cuenta con 20 días naturales a partir de la presentación de la solicitud de expedición de credencial para dar respuesta a la misma (artículo 151).
8. En los términos de lo dispuesto por el artículo 151.5, la oficina ante la que se haya solicitado la expedición de credencial o la rectificación resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la misma dentro de un plazo de veinte días naturales y en los términos de lo dispuesto por el párrafo sexto del referido artículo, la resolución de la autoridad electoral que declare la improcedencia de la solicitud de expedición de credencial o de rectificación, o la falta de respuesta en tiempo, será recurrible ante el Tribunal Electoral y para lo cual las oficinas del Registro Federal de Electores deberán poner a disposición de los ciudadanos interesados los formatos necesarios para la interposición del medio de impugnación respectivo.
9. En armonía con esta disposición, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que entró en vigor el 22 de noviembre de 1996 se precisa que el medio a través del cual se debe impugnar la resolución que declare improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en tiempo, ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, el cual es regulado por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) en los artículos 79 a 85. Ahora bien, en los términos de lo dispuesto por el artículo 80. de la referida ley, el plazo para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales es de cuatro días contados a partir de que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado (artículo 151.6).
10. Por regla general, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe ser resuelto por la Sala competente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de los seis días siguientes a aquel en que se admitan.

Por lo que hace al segundo punto, es decir, el relativo a los diferentes trámites que el ciudadano puede realizar ante los módulos del Registro

Federal de Electores, cabe precisar que el ciudadano no sólo se puede dar de alta en el padrón electoral para obtener la credencial para votar con fotografía, sino que también puede realizar otros trámites y para cuyo efecto, y en los términos de lo dispuesto por el artículo 151.4 del COFIPE, las oficinas del Registro Federal de Electores deben poner a disposición de los ciudadanos los formatos siguientes:

- Solicitud de incorporación del Catálogo General de Electores, la cual puede servir de inscripción al Padrón Electoral. Desde el día siguiente al de la elección hasta el 15 de enero del año de la elección federal ordinaria (artículos 147 y 148).
- Solicitud de alta por cambio de domicilio. Esta solicitud se puede presentar desde el día siguiente al de la elección hasta el 15 de enero del año de la elección federal ordinaria (artículos 147 y 150).
- Solicitud de expedición de credencial. Esta solicitud se puede presentar desde el día siguiente al de la elección, hasta el 15 de enero del año de la elección federal ordinaria (artículos 147, 148 y 151).
- Solicitud de rectificación a la lista nominal. Este trámite se puede realizar en cualquier tiempo durante los dos años previos al del proceso electoral y en el año de la elección a más tardar el 14 de abril (artículo 151).
- Solicitud de credencial por extravío o deterioro grave. Este trámite se puede realizar hasta el último día de febrero del año de las elecciones (artículo 164.3).
- Formato relacionado con el medio de impugnación para combatir la resolución que declara improcedente la instancia administrativa para obtener la credencial o de rectificación o la falta de respuesta en tiempo (artículo 151.6). Este trámite se debe realizar dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado (artículo 80. de la LGSMIME).

Por último, por lo que hace a la fecha límite para realizar trámites relacionados con la credencial de elector ante los módulos del Registro Federal de Electores, cabe precisar las siguientes fechas:

- La fecha límite para la inscripción en el padrón electoral es el 15 de enero del año en que se celebren las elecciones.

- La fecha límite para solicitar cambio de credencial por cambio de domicilio es el 15 de enero del año en que se celebren las elecciones.
- La fecha límite para solicitar rectificación por inclusión o exclusión indebida de la lista nominal de electores es el 14 de abril del año en que se celebren las elecciones.
- La fecha límite para solicitar la reposición de credencial por extravío o deterioro es el último día de febrero del año en que se celebren las elecciones.
- La fecha límite para que las oficinas del Registro Federal de Electores reciban solicitudes de entrega de credenciales de elector con vistas a una consultación electoral es el día último de febrero del año de la elección.

1.4.5 *La lista nominal de electores*

Una vez depurado y actualizado el padrón electoral y con vistas a cada consulta electoral, se deben formular las listas nominales de electores que, en los términos de lo dispuesto por los artículos 144 y 155 párrafo 1, son las relaciones elaboradas por la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distritos y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

A efecto de que los ciudadanos puedan procurar la revisión de las listas nominales de electores en formación y puedan percatarse de si han sido incluidos o excluidos indebidamente de ellas, en el artículo 156 párrafo 1 (reformado en 1993 y en 1996) se dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por conducto de las juntas locales ejecutivas, entregará a las juntas distritales las listas nominales de electores para que sean distribuidas, a más tardar el 25 de marzo, a las oficinas municipales correspondientes, a efecto de que sean exhibidas por veinte días naturales.

En el Distrito Federal las listas se exhibirán fijándolas en la entrada de las oficinas de las juntas distritales ejecutivas, así como en los lugares públicos que al efecto se determinen, los cuales se deben dar a conocer oportunamente.

Una vez recibidas y acreditadas las observaciones pertinentes, las oficinas municipales devolverán a las juntas distritales las listas nominales,

sin que en ningún caso la entrega pueda exceder del 20 de marzo de cada año.

Por lo que hace a la intervención que se le da a los partidos políticos para la revisión de las listas nominales de electores en formación, cabe señalar que en los artículos 158 y 159 se contemplan dos escenarios: el primero de ellos se refiere a los dos años que transcurren entre dos procesos electorales (158) y el segundo al año del proceso electoral (159).

En el artículo 158 se dispone lo siguiente:

1. Tendrán a su disposición, para su revisión, las listas nominales de electores en las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, durante veinte días naturales a partir del 25 de marzo en cada uno de los dos años anteriores al de la celebración de elecciones (reforma de 1996).

2. Los partidos políticos podrán formular por escrito a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sus observaciones sobre los ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales durante el plazo señalado.

3. La Dirección Ejecutiva examinará las observaciones de los partidos políticos haciendo, en su caso, las modificaciones que conforme a derecho hubiere lugar.

4. De lo anterior se dará cuenta a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 30 de abril.

5. Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. En el medio de impugnación que se interponga se deberá acreditar que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones a que se refiere el párrafo 2 de este artículo, señalándose hechos y casos concretos e individualizados, mismos que deben estar comprendidos en las observaciones originalmente formuladas. De no cumplirse con dichos requisitos, independientemente de los demás que señale la ley de la materia, el medio de impugnación será desechado por notoriamente improcedente. El medio de impugnación se interpondrá ante el Consejo General dentro de los tres días siguientes a aquel en que se de a conocer el informe a los partidos políticos.

En el párrafo 1 del artículo 159, reformado en 1996, se dispone que el 15 de marzo del año en que se celebre el proceso electoral ordinario la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará en medios magnéticos a cada uno de los partidos políticos copia de las listas

nominales de electores divididos en dos apartados ordenados alfabéticamente y por secciones correspondientes a cada uno de los distritos electorales y el primer apartado contendrá el nombre de los ciudadanos que hayan obtenido su credencial para votar con fotografía el día 15 de febrero del año de la elección. El segundo apartado contendrá el nombre de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que no hayan obtenido su credencial para votar con fotografía a esa fecha. El 25 de marzo entregará a cada partido político una impresión en papel de las listas nominales de electores contenidas en el medio magnético a que se refiere la parte inicial del presente párrafo.

Ahora bien, del análisis que se haga del decreto de reformas de mayo de 1994 se desprende que en esa ocasión se adicionó un artículo decimotercero transitorio al decreto de reformas de 1993 y que dicha adición tuvo por objeto precisar que las listas nominales para su revisión por los partidos políticos y ciudadanos se elaborarían con dos apartados: *a)* con los ciudadanos que hubieran obtenido su nueva credencial para votar con fotografía hasta el 28 de febrero de 1994, y *b)* con los nombres de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral que obtengan su credencial para votar entre el 28 de febrero y el 12 de junio de 1994.

En los términos de lo dispuesto por los párrafos segundo al quinto del artículo 158, los partidos políticos podrán formular observaciones a dichas listas señalando hechos y casos concretos e individualizados, dentro de los veinte días naturales siguientes a la recepción de las mismas.

De las observaciones formuladas por los partidos políticos se harán las modificaciones a que hubiere lugar y se informará al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo.

Los partidos políticos podrán impugnar ante el Tribunal Electoral el informe a que se refiere el párrafo anterior. La impugnación se sujetará a lo establecido en el párrafo 5 del artículo 158 y consecuentemente se deberá acreditar que se hicieron valer en tiempo y forma las observaciones sobre ciudadanos inscritos o excluidos indebidamente de las listas nominales, señalando hechos y casos concretos e individualizados comprendidos en las observaciones originalmente formuladas, y si no se cumple con estos requisitos el medio de impugnación que se interponga será desechado por notoriamente improcedente.

Ahora bien, si no se impugna el informe o, en su caso, una vez que el tribunal haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Institu-

to sesionará para declarar que el padrón electoral y las listas nominales de electores son válidos y definitivos.

Con el propósito de dejar claramente explicado este tema, es oportuno precisar que en torno a las listas nominales de electores, cabe distinguir, de conformidad con las disposiciones correspondientes, entre la lista nominal de electores como concepto, de la lista nominal de electores como producto, es decir, como documento tangible y en este caso se debe distinguir la lista nominal de electores que se entregue a los partidos políticos para efectos de su revisión, de la lista definitiva que se conforma con vistas a organizar una elección determinada, que en el caso es la de 1994.

A la lista nominal de electores, como concepto, se refiere el artículo 155, párrafo 1 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual dispone que las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral, agrupadas por distrito y sección a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

A la lista nominal de electores para efectos de su revisión por parte de los partidos políticos con vistas al proceso electoral federal de 1994, se refiere el artículo decimoctavo transitorio en sus fracciones II y III del Decreto de Reformas de 17 de julio de 1992, las cuales fueron ratificadas por los artículos segundo y decimoquinto transitorio del Decreto de Reformas de 24 de septiembre de 1993 y reformadas y puntualizadas por el artículo segundo del Decreto de Reformas del 18 de mayo de 1994.

También se refiere a la lista nominal de electores para efectos de su revisión el artículo 159 en sus párrafos 1, 2, y 3, que establecen, en síntesis, la obligación de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores de entregar a los partidos políticos el 15 de marzo en medios magnéticos las listas nominales de electores para su revisión y el 25 de marzo una impresión en papel de las referidas listas y, en caso de que los partidos formulen observaciones señalando hechos y casos concretos e individualizados, éstas deberán ser analizadas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y, en los casos en que haya lugar a ello, se deberán hacer las modificaciones correspondientes, debiéndose informar de ello al Consejo General y a la Comisión Nacional de Vigilancia en la fecha y en los términos que al efecto precisa el artículo 159, párrafo tercero, es decir, el 15 de mayo.

En cambio, a las listas nominales de electores como documento acabado y definitivo para organizar una elección federal determinada se refiere el artículo 159, párrafo 5, que dispone que si no se impugna el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con relación al seguimiento que le hubiera dado a las observaciones que hubieran formulado los partidos políticos a las listas nominales que se les entregaron para su revisión, o en su caso, una vez que el Tribunal Electoral haya resuelto las impugnaciones, el Consejo General del Instituto sesionará para declarar que el padrón electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos.

Asimismo, a las listas nominales de electores definitivas se refiere el artículo 161, que dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez concluidos los procedimientos a que se refieren los artículos anteriores, ordenará la impresión de las listas nominales de electores por distrito y por sección electoral para su entrega, por lo menos treinta días antes de la jornada electoral, a los consejos locales para su distribución a los consejos distritales y a través de éstos a las mesas directivas de casilla en los términos señalados en este Código.

Otra referencia a las listas nominales de electores como documentos definitivos figura en el artículo 203 párrafo 1 que establece que los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección y contra el recibo detallado correspondiente, diversos materiales y documentación, precisándose en el inciso *a* que se les deberá entregar: la lista nominal de electores de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 155 y 161 del Código de la materia.

A las listas nominales de electores definitivas también se refiere el artículo segundo del Decreto de Reformas publicado en el *DOF* el 18 de mayo de 1994, que reforma y adiciona, entre otras, la fracción IV del artículo decimoctavo transitorio del decreto de 17 de julio de 1992.

Por último, también se refiere a la lista nominal de electores como producto acabado y definitivo el artículo séptimo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del COFIPE publicadas en el *DOF* el 18 de mayo de 1994, toda vez que en dicho artículo se dispone que a los partidos políticos nacionales les será entregada la lista de electores definitiva, en los términos señalados por

este Código, en medios magnéticos, en cintas de ocho milímetros, el 30 de junio de 1994, e impresa en papel a más tardar el 21 de julio de 1994.

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que el legislador distingue lo que se debe entender por lista nominal de electores, del documento que se debe configurar para efectos de su revisión con vistas a una elección determinada y del producto definitivo que se debe entregar a las autoridades electorales para el desarrollo de la jornada comicial.

Asimismo se puede decir que de conformidad con la lógica jurídica que subyace en la regulación jurídica de esta materia, existe una relación dinámica entre las solicitudes de inscripción en el padrón electoral que formulan los ciudadanos, el padrón electoral propiamente dicho y las listas nominales de electores, toda vez que las solicitudes de inscripción o alta en el padrón electoral, si reúnen los requisitos de tiempo y forma que establece el Código, deben ser validadas y pasar a formar parte del padrón electoral; a su vez, todos los ciudadanos que figuren en el padrón electoral y que recojan su credencial deben conformar la lista nominal de electores.

Con miras al proceso electoral de 1997, se reformó, entre otros, el artículo 161 del COFIPE para efectos de que, una vez concluidos los procedimientos para declarar que los listados nominales de electores son válidos y definitivos, la Dirección Ejecutiva del RFE proceda a elaborar e imprimir las listas nominales de electores con fotografía, que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía hasta el 31 de marzo, inclusive, de 1997.

En relación con lo anterior, se debe precisar que la forma y el contenido de las listas nominales de electores definitivas con fotografía que se utilizaron en las casillas electorales durante la jornada electoral del 6 de julio de 1997 se aprobaron en sesión ordinaria celebrada por el Consejo General del IFE el 25 de abril y el correspondiente acuerdo se publicó en el *DOF* el 8 de mayo de 1997.

En el referido acuerdo se adoptó que la forma y el contenido de las listas nominales de electores tendrían las características siguientes:

1) Aspectos de forma:

- a) Se denominarán “listas nominales de electores definitivas con fotografía para las elecciones federales”.
- b) Serán impresas en papel seguridad con las siguientes características:

- Con fondo de agua sembrado, con marca propia y no genérica botina.
- En color distinto al blanco.
- Con fibras visibles e invisibles, en colores y longitud.
- No fotocopiable en cuanto a sus elementos de seguridad.
- Con reacción a solventes para evitar enmendaduras.

2) Aspectos de contenido. Las listas nominales de electores definitivas con fotografía contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía, ordenadas alfabéticamente por distrito y por sección, debiendo aparecer en ellas únicamente los siguientes datos:

CUADRO 1

<i>Número consecutivo:</i>	Número asignado a cada registro ciudadano en orden alfabético por sección electoral.
<i>Fotografía del ciudadano:</i>	Tomada de la base de imágenes del padrón electoral.
<i>Nombre del ciudadano:</i>	Nombre completo del ciudadano (apellido paterno, apellido materno y nombre(s), manifestado por el propio ciudadano.
<i>Edad actualizada:</i>	Edad calculada a la fecha de la elección.
<i>Dirección:</i>	Misma a la que aparece en la credencial para votar con fotografía.
<i>Clave de elector:</i>	Conjunto de 18 caracteres que integran la clave de elector del ciudadano.
<i>Espacio en blanco:</i>	Será un espacio en blanco suficiente para incorporar la palabra “votó” al registro de los ciudadanos que acudan a votar en términos de lo dispuesto por el artículo 218, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Asimismo, se debe tener presente que en el mismo *Diario Oficial* de 8 de mayo, se publicó el acuerdo mediante el cual el Consejo General encomendó a la Dirección Ejecutiva del RFE la elaboración e impresión de listados nominales con fotografía, especiales para las casillas extraordinarias.

En dicho acuerdo se adoptó como medida que las listas nominales para las casillas extraordinarias presentaran únicamente los nombres de los ciudadanos que habitan en la zona geográfica donde se instalarán dichas casillas, a la vez que correlativamente se eliminan los nombres de los ciudadanos incluidos en las listas para casillas extraordinarias de los listados nominales de las casillas básicas y contiguas de la sección de que se trate.

1.4.6 *Las comisiones de vigilancia del Registro Federal de Electores*

Dada la importancia que revisten las actividades del Registro Federal de Electores y con el propósito de supervisar los trabajos que realice la correspondiente dirección ejecutiva, el COFIPE dispone la creación de una Comisión Nacional de Vigilancia así como de sendas comisiones locales (32) y distritales (300) de vigilancia y las cuales, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 165, se integran de la siguiente manera:

- a) El director ejecutivo del RFE o en su caso los vocales correspondientes de las juntas locales o distritales ejecutivas, quienes fungirán como presidentes de las respectivas comisiones;
- b) Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales, y
- c) Un secretario designado por el respectivo presidente, de entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral.

La Comisión Nacional de Vigilancia cuenta, además, con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

De conformidad al artículo 166, las comisiones de vigilancia tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos por el COFIPE.
- Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos.
- Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.
- Las demás que les confiere el COFIPE.

La Comisión Nacional de Vigilancia conocerá de los trabajos que la Dirección Ejecutiva del RFE realice en materia de demarcación territorial. Las comisiones de vigilancia sesionaran por lo menos una vez al mes. De cada sesión se levantará el acta, que deberá ser firmada por los asistentes a la misma. Las inconformidades que en su caso hubiese se consignarán en la propia acta, de la que se entregará copia a los asistentes.

1.4.7 *Verificación del padrón y de las listas nominales de electores*

En el Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia, suscrito por ocho partidos políticos y sus respectivos candidatos a la Presidencia de la República en 1994, figuró el señalamiento de que se deben adoptar las medidas necesarias para darle plena confiabilidad al padrón electoral, a las credenciales y a las listas nominales y para lo cual se deberá promover una auditoría externa.

En seguimiento y respuesta de dicho planteamiento, en la sesión del Consejo General celebrada el 28 de febrero de 1994, se aprobaron varios acuerdos entre los que figura el relativo a la realización de una auditoría externa al padrón federal electoral por empresas o instituciones académicas mexicanas seleccionadas a través de una licitación pública y la creación de un consejo técnico que supervise los trabajos correspondientes.

En los términos de los acuerdos de referencia, el informe final de auditoría debió ser entregado a cada uno de los miembros del Consejo General para su análisis a más tardar el 11 de mayo de 1994, a efecto de que pudieran solicitar de los auditores e instancias de supervisión competen-

tes todas las aclaraciones e información adicionales que consideraran necesarias durante los 30 días siguientes a la recepción del informe.

Asimismo, se acordó la creación del Consejo Técnico como instancia de colaboración y coadyuvancia ciudadana en los programas y actividades institucionales relacionadas con la auditoría externa al padrón federal electoral.

El Consejo Técnico se configuró con once ciudadanos que fueron designados por el Consejo General a propuesta del presidente de dicho organismo y asimismo contó con un secretario nombrado por el director general del IFE, que sólo contó con voz y el cual debía significarse como el enlace entre el propio Consejo y la Dirección General.

En este estado de cosas, cabe tener presente que las reformas constitucionales y legales de 1996 dieron como resultado que el poder de dirección en el Consejo General se deposite en los ocho consejeros electorales y en su consejero presidente, toda vez que éstos son los únicos integrantes de dicho órgano colegiado que cuentan con voz y voto.

En vista de ello y con objeto de conferirle un carácter institucional a las prácticas de verificación del Padrón Electoral en el artículo 80, párrafo 1, del COFIPE, se facultó al Consejo General del IFE para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde, las que siempre serán presididas por un consejero electoral.

Con apego en dicho dispositivo legal, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el 22 de noviembre de 1996, acordó la creación de la Comisión del Registro Federal de Electores, con el fin de realizar, como una de sus tareas sustantivas, estudios sobre la confiabilidad y consistencia del padrón electoral y las listas nominales de electores que le permitan allegar al Consejo General elementos objetivos para declarar válidos y definitivos dichos instrumentos electorales, en los términos del artículo 159, párrafo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, la Comisión del Registro Federal de Electores, el 18 de febrero de 1997, propuso al Consejo General del IFE la creación de un Comité Técnico del Padrón Electoral. En seguimiento de ello, en reunión ordinaria celebrada el 26 de febrero de 1997, el Consejo General acordó la creación del Comité Técnico del Padrón Electoral como instancia de asesoría técnico-científica del Consejo General, a través de la Comisión

del Registro Federal de Electores, con el propósito de asesorar a dicha Comisión en la realización de diversos estudios relativos al padrón electoral y a las listas nominales de electores, que permitan a la propia Comisión allegar al Consejo General elementos objetivos para declarar sobre la validez y definitividad de los instrumentos electorales (*DOF*, 3 de marzo de 1997).

1.5 *El debate en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero*

1.5.1 *Consideraciones de carácter general*

En el primer semestre de 1998 se suscitó un debate en torno a la procedencia de que los mexicanos residentes en el extranjero voten en las elecciones presidenciales de 2000. En el debate han participado tanto líderes políticos como líderes de opinión y funcionarios electorales.

Quienes están a favor de que voten los mexicanos residentes en el extranjero afirman que dicha medida se inscribe dentro de la perspectiva de universalizar el sufragio; recuerdan que en el pasado también se marginó del derecho al voto a los indígenas, a los iletrados y a las mujeres, pero que en todos esos momentos las naciones que avanzaron en su desarrollo fueron las que decidieron extender el sufragio a sectores de su población previamente excluida; consideran que quienes residen en el extranjero se mantienen ligados con la suerte de sus comunidades natales y que desde esta perspectiva se justifica el voto a distancia; sostienen que el derecho al voto es un hecho reconocido en los textos constitucionales, sobre todo a partir de las reformas que hicieron posible la doble nacionalidad y que no resulta lícito poner obstáculos que dificulten la puesta en práctica de las decisiones adoptadas.

Quienes se manifiestan en contra consideran que las reformas constitucionales se introdujeron a hurtadillas, sin que se discutiera realmente el alcance de las medidas adoptadas; sostienen que el proceso aún no está concluido y que al amparo de ciertas disposiciones transitorias es tiempo para corregir los errores en que se haya incurrido. Consideran que por los contornos de la comunidad mexicana en los Estados Unidos, el voto de los nacionales residentes en el extranjero reviste particularidades cuantitativas que se tornan cualitativas, que hacen que el caso de México

no se pueda comparar con ninguna otra experiencia; precisan que ningún otro país en el mundo tiene una relación de la complejidad ideológica, emotiva, económica, política o demográfica como la que caracteriza a la relación entre México y Estados Unidos; asimismo argumentan que ello planteará problemas políticos que necesariamente darán como resultado el que grupos de poder norteamericanos vean a esta experiencia como un caldo de cultivo que les permita influir en forma directa en el manejo de nuestros asuntos políticos nacionales.

Algunos militantes políticos partidistas hacen las cuentas alegres y todos convienen en considerar que el voto de los mexicanos residentes en el extranjero favorecerá las expectativas de su partido; unos porque piensan que la mentalidad de los mexicanos residentes en el extranjero comulga con su plataforma política; otros porque considera que los nacionales residentes en el extranjero están conscientes de que sólo con el apoyo de su partido se hará posible la adopción de las reformas necesarias para que, desde su lugar de residencia en el extranjero, puedan votar en las elecciones populares que se celebren y que su agradecimiento se traducirá en votos a favor de su partido; los de un tercero, porque consideran que los residentes en el extranjero aprovecharán las elecciones para emitir un voto de castigo para el partido político que apoyó una gestión gubernamental que los obligó a emigrar fuera del territorio nacional y concomitantemente estiman que dicho voto será a favor de su instituto político.

Por su parte, los funcionarios electorales han manifestado su preocupación porque el proyecto del voto de los mexicanos en el extranjero, cualquiera que sea la modalidad elegida, no vulnere ni afecte la confianza ganada en el sistema electoral.

También han precisado que al IFE no le corresponde ni decir ni decidir si los mexicanos pueden o no votar en el extranjero, sino más bien determinar qué mecanismos deben estar integrados en la ley y en el funcionamiento de los órganos públicos respectivos para que el voto pueda ser ejercido en el extranjero.

En este estado de cosas, no se debe soslayar que, en buen grado, la confiabilidad que en el presente se tiene en el proceso electoral federal deriva de los mecanismos que se han instrumentado para que en cada distrito electoral los ciudadanos voten en la casilla correspondiente a su domicilio, siempre y cuando cuenten con su credencial de elector con fotografía y figuren en la correspondiente lista nominal de electores con fotografía; ahora bien, esta situación se podrá ver sensiblemente afectada

si al instrumentar el voto de los mexicanos residentes en el extranjero se favorece la proliferación de casillas especiales en las que los electores en tránsito pueden votar, ya que en ellas no se requiere de listas nominales de electores, razones éstas por las que desde 1990 su organización y funcionamiento ha sido objeto de una atención muy cuidadosa por parte de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

El tema, como se puede apreciar, reviste una importancia señalada, ya que de las determinaciones que se adopten sobre el asunto dependerán los contornos del cuerpo político al que le corresponderá la adopción de decisiones fundamentales respecto al futuro del país. Consecuentemente el debate sobre el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero se debe resolver previo profundo y sereno estudio de todos los elementos de juicio, por lo que el presente trabajo tiene la legítima pretensión de contribuir a una mejor comprensión del tema, a partir de la convicción de que el planteamiento correcto de los problemas implica la mitad de su solución.

En relación con esta materia se debe tener presente, en primer término, que la determinación de quienes son los nacionales de un Estado (puesto que la ciudadanía se adquiere con la edad) reviste una extraordinaria importancia, ya que le corresponderá a ellos, y sólo a ellos, decidir quiénes serán sus representantes, así como el programa político con apego al cual se debe gobernar al país.

Frecuentemente se afirma que la nacionalidad y la ciudadanía son dos materias esencialmente diferentes, pero esta afirmación por demás breve, rotunda y categórica es, precisamente, el detonador de muchos gazapos sobre la materia, ya que en los términos de lo dispuesto en el artículo 34 constitucional resulta claro que son ciudadanos los mexicanos por nacimiento (ya sea por la vía del *ius soli* o del *ius sanguinis*), o por naturalización que sean mayores de 18 años y que tengan un modo honesto de vivir; consecuentemente los nacionales que reúnan estos requisitos son titulares de derechos políticos o ciudadanos.

1.5.2 *Las reformas constitucionales de 1990 y 1996 que se relacionan con el debate en torno al voto de los mexicanos residentes en el extranjero*

A partir de marzo de 1997, fecha en que se publicaron las reformas constitucionales en materia de nacionalidad, se inició el debate en torno

al voto de los mexicanos residentes en el extranjero; sin embargo, el análisis de las referidas reformas permite apreciar que éstas no contienen disposición alguna al respecto y que para poder abordar este tema se requiere relacionar tres reformas constitucionales que se han sucedido a partir de 1990 y las cuales, si bien separadamente no se ocupan directamente de esta materia, sí tienen efectos sobre ella; la primera se publicó en el *DOF* el 6 de abril de 1990, al modificarse la fracción primera del artículo 36 constitucional, que hasta entonces disponía la obligación de inscribirse en los padrones electorales, y la cual fue sustituida por la obligación de los ciudadanos inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos en los términos que establezcan las leyes; la segunda tuvo lugar el 22 de agosto de 1996, al modificarse la fracción tercera del artículo 36 constitucional que hasta entonces disponía que era obligación de los ciudadanos votar en el distrito electoral que le correspondiera y la cual fue sustituida por la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley; y la tercera, que tuvo verificativo el 20 de marzo de 1997, al modificarse los artículos 30, 32 y 37 constitucionales en materia de nacionalidad, reforma que viene a significarse por cuanto en el artículo 30 constitucional se ampliaron los supuestos para considerar a una persona mexicana por nacimiento, y que en el artículo 32 dispone que a través de la ley se regularán los derechos que la legislación otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad, y por lo que en el artículo 37 se precisa, a partir de entonces, que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

Como se puede apreciar, si se relacionan las tres reformas constitucionales a que se ha hecho referencia, ello da como resultado que se abra la puerta para que a través de la legislación reglamentaria se precise la forma en que se puede ejercer el derecho al voto en ámbitos geográficos más amplios que el distrito electoral, como son la entidad federativa, las circunscripciones plurinominales, el territorio nacional e incluso el extranjero.

Muy probablemente debido al hecho de que en ninguna de las reformas constitucionales en comento el voto de los residentes mexicanos en el extranjero figuró como tema central, Jesús Silva Herzog Márquez, en el artículo publicado en el periódico *Reforma* el 5 de octubre de 1998, intitulado “Voto a distancia” expresa que: “El voto de los mexicanos en el extranjero no ha tenido la discusión que merece. Entró casi subrepticia-

mente a nuestra legislación, de manera elíptica se removieron los obstáculos para votar fuera pero no se estableció de manera franca el nuevo estatuto del voto a distancia”.

Ahora bien, a efecto de poder precisar el sentido y alcance de las reformas constitucionales en estudio, se debe tener presente que la Constitución federal sienta las bases de dos instituciones que se encuentran estrechamente relacionadas entre sí y con la determinación de nacionalidad y de la ciudadanía, siendo éstas el Registro Federal de Electores y el Registro Nacional de Ciudadanos.

En efecto, el artículo 41 constitucional, en su fracción III, parte final, le confía al Instituto Federal Electoral el manejo del “padrón y lista de electores” y la ley reglamentaria respectiva, es decir, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), le confía el manejo correspondiente a la Dirección Ejecutiva del RFE.

Por su parte, el artículo 36 constitucional, en su fracción I, precisa, a partir de la reforma constitucional de 1996, que es obligación de los ciudadanos el inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, y a través de la Ley General de Población confía a la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, el manejo del Registro Nacional de Población, dentro del cual se encuentra comprendido el Registro Nacional de Ciudadanos (artículos 85, 86 y 87).

De conformidad con el artículo 144 del COFIPE, todos los ciudadanos tienen la obligación de acudir a los módulos que determine el IFE, a fin de obtener su credencial para votar con fotografía y, de conformidad con el artículo 98 de la Ley General de Población, todos los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y de obtener su cédula de identidad ciudadana.

De acuerdo con el artículo 60. del COFIPE, la credencial para votar con fotografía es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.

Con apego a lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley General de Población, se puede decir que la cédula de identidad ciudadana es el instrumento que servirá de identificación oficial a los ciudadanos y esa cédula tendrá validez ante todas las autoridades mexicanas, entre las cuales se encuentra comprendido el IFE, por tanto su importancia trasciende al de su utilización como documento electoral.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que el Registro Federal de Electores y la credencial para votar con fotografía, por una parte, y el Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad ciudadana, por la otra, son instituciones y documentos afines que tienen finalidades diferentes.

Ahora bien, en tanto que el Registro Federal de Electores es un registro que se ha configurado teniendo como base de la buena fe de los sujetos que se incorporan al mismo, el Registro Nacional de Ciudadanos es un registro constitutivo de derechos, porque incorpora información certificada proveniente de actas de nacimiento del Registro Civil o de certificados de nacionalidad o de cartas de naturalización.

En íntima relación con las tres reformas constitucionales a que se ha hecho referencia en el presente estudio, así como con el Registro Federal de Electores, con la credencial para votar con fotografía, y con el registro nacional ciudadano y con la cédula de identidad ciudadana, cuyos contornos esenciales ya han sido delineados, en el artículo octavo transitorio del decreto publicado el 22 de noviembre de 1996 que reformó el COFIPE, se contienen las siguientes disposiciones:

OCTAVO. Durante el primer semestre de 1997, la Secretaría de Gobernación publicará el Acuerdo mediante el cual dará a conocer el Programa para el Establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente Cédula de Identidad Ciudadana, con vistas a su utilización en el proceso electoral federal del año 2000, realizándose en su oportunidad las modificaciones legales necesarias para regular las adecuaciones pertinentes al actual Registro Federal de Electores.

Si al aplicarse los procedimientos técnicos y administrativos que tiendan al logro del propósito señalado en el párrafo que antecede, se presentaran inconsistencias en la información de los registros civiles del país que impidieran la adecuada expedición o utilización de la cédula de identidad ciudadana en las elecciones federales del año 2000, se harán al efecto los planteamientos de ajuste que se requieran.

Con el propósito de estudiar las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designará una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que realice los estudios conducentes, procediéndose a proponer, en

su caso, a las instancias competentes, las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Como se puede apreciar, el artículo transitorio en comento se refiere a dos materias diferentes, si bien éstas se encuentran íntimamente relacionadas:

La primera se refiere a la posibilidad de utilizar la cédula de identidad ciudadana en el proceso electoral federal de 2000, previéndose que en caso de que existan inconsistencias que impidan la adecuada expedición o utilización de la cédula en dicho proceso, se hagan los planteamientos de ajustes que se requieran.

La segunda se refiere al estudio de las modalidades para que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho del sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2000, previéndose que, en su caso, se deberán proponer a las instancias competentes las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y que se hayan expedido las cédulas de identidad ciudadana.

Del análisis de las disposiciones en comento se desprende que para la instrumentación del voto de los ciudadanos mexicanos en el extranjero para las elecciones de 2002 se requería de acciones complementarias de tres instancias que, por su orden de intervención, son: la *Secretaría de Gobernación* que debía informar si el Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad ciudadana se podrían utilizar en el proceso electoral federal de 2000; el *Consejo General del IFE y la Comisión de Especialistas* que debería estudiar las modalidades que se requieran para que los ciudadanos mexicanos puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente y las cuales se debían hacer del conocimiento de las instancias competentes; y el *Congreso de la Unión* que, en su caso, debía estudiar las propuestas que se le formulen y adoptar las determinaciones legislativas que estimara pertinentes, como podrían ser que se modifique el artículo octavo transitorio del Decreto de Reformas legales de noviembre de 1996 y/o la formulación de las disposiciones legislativas que considere necesarias.

En relación a lo dispuesto en los dos últimos párrafos del mencionado artículo octavo transitorio, se debe tener presente que, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, fracción II penúltimo pá-

rrafo, las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales, lo cual significa que para el proceso electoral federal de 2000 las modificaciones que se estimaran pertinentes debían tener lugar, a más tardar, a finales de junio de 1999.

1.5.3 Las decisiones adoptadas por las cámaras del Congreso de la Unión en 2005 para que en las elecciones presidenciales de 2006 puedan votar los mexicanos residentes en el extranjero

El 22 de febrero de 2005 La Cámara de Diputados aprobó reformas al COFIPE con objeto de hacer posible el voto de los mexicanos residentes en el extranjero en las elecciones presidenciales de 2006. Con este fin dispusieron que se deberían instalar mesas de votación en ciudades del extranjero, propuesta que, además de implicar un costo sumamente elevado, planteó problemas de toda índole, por lo que diversos líderes de opinión consideraron que sus términos resultaban irresponsables; a lo anterior se le agregó el que también el IFE y el Tribunal Electoral, en su oportunidad, se manifestaron contrarios a la propuesta en cuestión.

Así, la minuta con las reformas aprobadas por la Cámara de Diputados fue remitida al Senado donde, como corresponde a todo proceso legislativo federal, se volvió a analizar la propuesta en cuestión, hecho lo cual los senadores decidieron modificar el proyecto respectivo, pronunciándose, el 26 de abril de 2005, a favor de reformar el COFIPE para hacer posible el que en las elecciones presidenciales de 2006 puedan votar los mexicanos residentes en el extranjero, pero disponiendo que ello se deberá de instrumentar no a través de mesas de casillas establecidas en el extranjero, sino por la vía del correo.

En los términos de la reforma propuesta por el Senado para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan votar en las elecciones presidenciales de 2006 por la vía del correo, deberán contar con credencial para votar y solicitar por escrito su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero que se creará con este fin a partir de octubre de 2005. En seguimiento de ello, los inscritos en dicho listado recibirán la boleta de la elección presidencial semanas antes del día de los comicios y después de votar deberán introducirla en el sobre que se

les proporcionará al efecto y el cual deberán devolver por correo certificado al IFE.

También cabe destacar que en los términos de la reforma propuesta por el Senado, artículo 296, los partidos y los candidatos no podrán realizar campaña electoral fuera del país, y los votos de los mexicanos residentes en el extranjero se contarán el mismo día de la elección en mesas instaladas para tal efecto en el Distrito Federal.

En la propuesta de artículos transitorios se autoriza al Ejecutivo Federal para realizar las ampliaciones presupuestales necesarias, y se dispone que el IFE deberá establecer los convenios necesarios con el Servicio Postal Mexicano y con los servicios postales del extranjero, para asegurar el eficiente, seguro y oportuno manejo, despacho, recepción y entrega de los documentos y materiales que se requieran para el ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero.

Ahora bien, las reformas aprobadas por el Senado para convertirse en texto legal requieren ser aprobadas por la Cámara colegisladora antes del día 30 de junio, para poder ser aplicadas en el proceso electoral del 2006, ya que el artículo 105 constitucional dispone que no se podrán reformar las leyes electorales 90 días antes del inicio del proceso electoral, el cual, en los términos del COFIPE, se inicia en la primera semana del mes de octubre del año anterior al día de la elección, por lo que resulta claro que por disposición expresa de la Constitución las leyes electorales no se pueden modificar después del 30 de junio del año previo al de la jornada comicial.

En este estado de cosas, y toda vez que el periodo ordinario de sesiones concluyó antes de que sucediera la aprobación referida, se requirió convocar a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, mismo que tuvo lugar en la segunda quincena del mes de junio, y durante el mismo, el día 28 de junio de 2005, se aprobó la propuesta elaborada por el Senado, por lo que los mexicanos residentes en el extranjero podrán votar por correo en las elecciones presidenciales de 2006, y el texto respectivo se publicó en el *DOF* el 30 de junio de 2005.

Por la importancia y novedad que reviste esta materia, a continuación se resumen los contornos básicos del procedimiento que se deberá observar al efecto.

1. Los interesados deben estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar.

2. El primero de octubre del año previo al 15 de enero del año de la elección, lo interesados darán aviso por escrito al IFE de su intención de votar, solicitando su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero. Para tal efecto deberán enviar por correo certificado copia fotostática de su credencial para votar y un comprobante de su domicilio en el extranjero.
3. El 15 de febrero vence el plazo para que el IFE reciba las solicitudes.
4. Del 16 de febrero al 19 de mayo el RFE elaborará las listas nominales de electores residentes en el extranjero. Los partidos tendrán derecho a revisar las listas.
5. Del 30 de enero al 20 de mayo se procederá a la impresión y envío de las boletas al extranjero.
6. El elector votará con la boleta y la enviará en sobre proporcionado por el IFE y por correo certificado a dicho instituto.
7. El plazo para la recepción de los sobres vencerá 24 horas antes de inicio de la jornada electoral.
8. El IFE instalará en el Distrito Federal una mesa de escrutinio de los votos en el extranjero, que podrán computar hasta 1,500 votos,
9. El cómputo se iniciará a las 18:00 del día de la elección.
10. Los resultados totales del voto en el extranjero se darán a conocer luego de que el IFE informe de las tendencias en los conteos rápidos en el país.

1.5.4 *La reforma constitucional de 1990 por virtud de la cual se precisó en la fracción I del artículo 36 la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos*

El artículo 36 constitucional precisa cuáles son las obligaciones de los ciudadanos; dicho artículo hasta el año de 1990 había permanecido inalterado, pero a resultas de la reforma constitucional de 1990 se reformó la fracción I, a efecto de sustituir la hasta entonces obligación ciudadana de *inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes*, por la obligación de *inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes*.

Asimismo en esa ocasión se adicionó un párrafo segundo a la citada fracción primera en el que se dispone que “la organización y el funciona-

miento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley”.

En relación con esta reforma se debe tener presente que en el artículo segundo transitorio del referido Decreto de Reformas constitucionales de 1990, se dispuso lo siguiente: “Segundo. En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales”.

Así, con base en esta disposición legal, a partir de 1990 la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores ha integrado el padrón electoral federal, que ha servido de base para organizar los comicios federales de 1991, 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006.

1.5.4.1 *El Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad ciudadana*

En relación con la reforma constitucional de 1990 a la fracción I del artículo 36, se debe tener presente que la Ley General de Población, promulgada en 1973, reformada en esta materia a través del decreto publicado en el *DOF* el 22 de julio de 1992, le confía a la Secretaría de Gobernación (artículo 85) el registro y la acreditación de la identidad de todas las personas residentes en el país y de los nacionales que residan en el extranjero y sienta las bases para configurar (artículo 86) el Registro Nacional de Población, cuya finalidad es la de registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad y en él se inscribirá (artículo 87) a los mexicanos mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad, y a los extranjeros a través del Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana; también se dispone (artículo 91) que al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población, se le asignará una clave que se denominará Clave Única de Registro de Población, que servirá para registrarla e identificarla en forma individual.

En el artículo 97 se establece que el Registro Nacional de Ciudadanos y la cédula de identidad ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado a través de la Secretaría de Gobernación.

En el artículo 98 se consigna la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y de obtener su cédula de identidad ciudadana, debiendo presentar (artículo 99) copia certificada del acta de nacimiento o, en su caso, del certificado de nacionalidad o de la carta de naturalización.

En el artículo 104 se prevé que la cédula de identidad ciudadana es el documento oficial de identificación que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular; y en el artículo 105 se dispone que la cédula de identidad ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, ya sea en el país o en el extranjero, y de las personas físicas y morales con domicilio en el país.

En relación a la interrelación que existe entre ambos registros, se debe tener presente que en el artículo 112 se dispone que la Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley.

Asimismo, en el artículo cuarto transitorio del Decreto de Reformas a la Ley General de Población se dispone que:

En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la credencial para votar con fotografía prevista en el artículo 164 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En tanto no se expida la Cédula de Identidad Ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.

1.5.4.2 Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana

En relación con esta materia cabe precisar que en el artículo tercero transitorio del Decreto que Reforma y Adiciona diversas Disposiciones de la Ley General de Población publicado en el *DOF* de 22 de julio de 1992, se dispuso que la Secretaría de Gobernación, mediante acuerdo

que deberá publicarse en el citado diario, dará a conocer el Programa para el Establecimiento e Inicio de Funciones del Registro Nacional de Ciudadanos; en el mismo sentido, en el artículo octavo transitorio del Decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del COFIPE, publicado en el *DOF* de 22 de noviembre de 1996, se dispuso que durante el primer semestre de 1997 la Secretaría de Gobernación publicará el acuerdo mediante el cual dará a conocer el programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la correspondiente cédula de identidad ciudadana.

En cumplimiento a los referidos mandatos legales, la Secretaría de Gobernación publicó en el *DOF* de 30 de junio de 1997, el acuerdo mediante el cual dio a conocer el Programa para el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la cédula de identidad ciudadana.

En dicho programa se destacan los instrumentos mediante los cuales se obtendrá la información relativa al volumen, la estructura, la dinámica y la distribución de los habitantes del país, así como la que corresponde a la distribución y características tanto de la población que habita el territorio nacional como la de los mexicanos residentes en el extranjero.

Asimismo, el programa precisa que en atención a la estructura y dinámica poblacional, el Registro Nacional de Población se integrará por los siguientes componentes relacionados entre sí: Registro de Menores de Edad, Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, Catálogo de los Extranjeros Residentes en la República Mexicana y Registro Nacional de Ciudadanos.

De los referidos registros, los que revisten mayor importancia para efectos electorales son el Registro Nacional de Ciudadanos, entre cuyas atribuciones figura la de obtener la información certificada de la identidad de los mexicanos de 18 y más años, y la de expedir a quienes se inscriban en este registro poblacional, la cédula de identidad nacional, así como el Registro de Mexicanos Residentes en el Extranjero, en el que se prevé obtener en forma individualizada los datos de identidad de los mexicanos domiciliados en el extranjero, cualquiera que sea su edad.

En relación al primero de ellos, se debe tener presente que su avance se inicia con la incorporación de las personas en el Registro Nacional de Población, a las que se les asignará la Clave Única de Registro de Población (CURP), la cual permite su identificación individual, dado que la

característica principal de este mecanismo registral es la correspondencia única entre la persona y su clave.

Esta clave finalmente se empieza a asignar a las personas que se encuentran a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, además de que se prevé la celebración de acuerdos de colaboración, para su incorporación en los respectivos registros bajo la responsabilidad de las administraciones públicas, estatales y municipales. El propósito que se persigue es asignar este elemento de registro e identificación individual a todas las personas físicas domiciliadas en el territorio nacional, así como a los nacionales que radican en el extranjero.

Ahora bien, las bases de operación del sistema registral son las siguientes:

- Presentación de la solicitud de inscripción por parte del ciudadano, en las oficinas que al efecto se establezcan.
- Acreditación fehaciente de la identidad, a partir de la información proveniente de un documento probatorio: acta de nacimiento, carta de naturalización o certificado de nacionalidad.
- Certificación de la información aportada por el ciudadano para su inscripción.
- Expedición de la cédula de identidad ciudadana a las personas que han cumplido con los requisitos para su inscripción, y
- Aportación de la información correspondiente a las autoridades electorales.

Complementariamente, se procesa la información estadística que requieran las dependencias y entidades públicas para el cumplimiento de sus respectivas atribuciones.

Por otra parte, cabe precisar que conforme al citado acuerdo la cédula de identidad ciudadana tendrá las siguientes características:

- Ser el documento oficial de identificación de los ciudadanos.
- Hacer prueba plena de los datos de identidad de su titular.
- Ser el medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas, en el país y en el extranjero, así como ante las personas físicas y morales asentadas en el territorio nacional.
- Tener una vigencia no mayor de 15 años.

Asimismo se precisa que los elementos y datos que contendrá la cédula, cuando menos, serán los siguientes:

- Apellido paterno, materno y nombre(s).
- Clave Única de Registro de Población.
- Fotografía del titular.
- Lugar de nacimiento.
- Fecha de nacimiento.
- Huella dactilar.
- Firma del titular.

Por lo que hace al Programa de Registro de los Mexicanos Residentes en el Extranjero, cabe señalar que su insumo fundamental por el momento proviene del Registro de Naturalización y Nacionalidad, mediante el cual se obtendrá la información de los mexicanos nacidos fuera del país y de los extranjeros que obtuvieron la nacionalidad mexicana.

En vista de ello y con miras a que los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer su derecho al voto, en primer término se debe estar atento a lo establecido en el tercer párrafo del artículo octavo transitorio del Decreto de Reformas al COFIPE de 22 de noviembre de 1996, en el que se dispone la designación por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral de una comisión de especialistas en diversas disciplinas relacionadas con la materia electoral, para que se realicen los estudios conducentes para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan ejercer el derecho al sufragio en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cual deberá proponer a las instancias competentes las reformas legales correspondientes, una vez que se encuentre integrado y en operación el Registro Nacional Ciudadano y se hayan expedido las cédulas de identidad nacional.

En relación con esta misma materia, cabe tener presente que en el *DOF* de fecha 23 de enero de 1998, se publicó la Ley de Nacionalidad a la que familiarmente se le conoce como *Ley de Doble Nacionalidad* y la cual entró en vigor el 20 de marzo del referido año.

La citada ley comprende cinco capítulos, en los cuales se especifica que los mexicanos por nacimiento que posean o adquieran otra nacionalidad actuarán como nacionales respecto de los actos jurídicos que celebren dentro o fuera del territorio nacional y cuyos efectos se produzcan

en México, por esta razón, no podrán invocar el beneficio de un gobierno extranjero porque perderían el beneficio de la nacionalidad mexicana.

Además, se establece que los cargos y funciones que estén relacionados con la soberanía, la independencia o la seguridad de la nación y el Estado, no podrán ser ocupados por mexicanos con doble nacionalidad.

Al efecto, en el artículo 15 se precisa que en los términos de lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 32 constitucional, cuando el ejercicio de algún cargo o función se reserve a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que la disposición aplicable así lo señale expresamente.

Respecto de los requisitos para la nacionalidad mexicana por naturalización, se especifica que en ese momento se deberán formular las renunciaciones y protestas exigidas para la carta de nacionalidad; probar el dominio del idioma español, la integración a la cultura nacional y acreditar una residencia de por lo menos cinco años, antes de la fecha de solicitud.

1.5.5 La reforma constitucional de 1996 por virtud de la cual se precisó en la fracción III del artículo 36 constitucional la obligación de votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley

El 17 de enero de 1995, los cuatro partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados firmaron en la Residencia Oficial de los Pinos el Acuerdo Político Nacional, con lo cual se inició un proceso de negociaciones en materia política, proceso que se proyectó a lo largo de 18 meses y que concluyó, en su primera fase, el 25 de julio de 1996, con la firma, por consenso de los cuatro partidos, de una iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral.

La iniciativa de reforma constitucional suscrita por los partidos políticos fue discutida y aprobada en el periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión, el cual se inició el día 27 de julio y se concluyó el 29 del mismo mes, aprobándose por unanimidad en ambas cámaras los cambios propuestos; en la Cámara de Diputados, por una votación unánime de 455 votos y en la Cámara de Senadores por una votación unánime de 124. En vista de ello y con apego a lo dispuesto por el artículo 135 constitucional, se remitió a las legislaturas de los estados para su votación, hecho lo cual el Decreto de Reforma Constitucional se publicó en el *DOF* de 22 de agosto de 1996.

La reforma constitucional impactó a dieciocho artículos constitucionales y vino a significarse en relación a la materia que nos ocupa por cuanto se reformó la fracción III del artículo 36, que hasta entonces disponía que era obligación de los ciudadanos de la República “votar en las elecciones populares en el distrito electoral que les correspondiera”, y en su lugar se dispuso que “es obligación de los ciudadanos de la República votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales, suscrita por los coordinadores de los grupos parlamentarios y por el presidente de la República, se expresó al respecto lo siguiente:

se propone suprimir de la fracción III del artículo 36 la obligación de que el voto del ciudadano mexicano sea emitido en el distrito electoral que le corresponda, a efecto de posibilitar a nuestros compatriotas que se encuentran fuera del territorio nacional el ejercicio del sufragio, así como legitimar el voto que se emite para la elección de presidente de la República cuando el ciudadano se encuentra en otra entidad federativa, o para elegir senadores cuando se halle fuera de su distrito, pero en su entidad federativa, o en la elección de diputados de representación proporcional cuando se encuentra en su circunscripción.

En consecuencia, la reforma constitucional en comento abrió la puerta para que a través de la legislación reglamentaria se precise la forma en que se puede ejercer el derecho al voto en ámbitos geográficos más amplios que el distrito electoral, como son la entidad federativa, las circunscripciones plurinominales, el territorio nacional e incluso el extranjero. Ahora bien, en esta materia se debe tener en todo tiempo presente que el COFIPE establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y que la organización de las elecciones federales tiene como base el lugar de residencia de los ciudadanos, por lo que sólo de manera excepcional se regula la emisión del voto de los electores en tránsito en las casillas especiales.

En este contexto también se debe tener presente que la reforma constitucional de 1990 a la fracción I del artículo 36 precedió a la reforma de 1996 a la fracción III del mencionado artículo, lo que permite suponer que esta última reforma partió de la consideración de que para las elecciones federales del 2000 y después de transcurridos diez años de la reforma de 1990, ya se contaría con la cédula de identidad ciudadana, la

cual, en principio, debe sustituir a la credencial de elector y permitir que todos los mexicanos puedan votar con independencia de su lugar de residencia.

Ahora bien, a efecto de precisar el alcance de la reforma a la fracción III del artículo 36 constitucional, se requiere tener presente que el COFIPE de 1990, reformado en 1991, 1993, 1994 y 1996, contiene varias disposiciones, como son los artículos 6o., 140, 155, 161, 208, 217.2 y 218, de cuyos contenidos se desprende que para el ejercicio del derecho al voto, los ciudadanos deben satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- Estar inscrito en el Registro Federal de Electores.
- Contar con la credencial para votar con fotografía.
- Estar inscrito en la lista nominal de electores con fotografía que corresponda a su domicilio.

1.6 *Material electoral que se debe entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla*

Con objeto de asegurar el correcto desarrollo de la jornada electoral, el artículo 208 reformado en 1996 dispone que los presidentes de los consejos distritales entregarán a los presidentes de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior al de la elección y contra el recibo detallado correspondiente al material que en dicho artículo detalla y el cual resulta necesario para llevar a cabo la jornada comicial. Dicho material comprende:

- a) La lista nominal de electores con fotografía de cada sección, según corresponda, en los términos de los artículos 155 y 161 del Código;
- b) La relación de los representantes de los partidos registrados para la casilla en el Consejo Distrital Electoral;
- c) La relación de los representantes generales acreditados por cada partido político en el distrito en que se ubique la casilla en cuestión;
- d) Las boletas para cada elección, un número igual al de los electores con fotografía para cada casilla de la sección;
- e) Las urnas para recibir la votación, una por cada elección de que se trate;

- f) El líquido indeleble;
- g) La documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio y demás elementos necesarios;
- h) Los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los funcionarios de la casilla; e
- i) Los cancelos o elementos modulares que garanticen que el elector pueda emitir su voto en secreto.

Resulta oportuno señalar que cada uno de los materiales que se les deben entregar a los presidentes de las mesas directivas de casilla deben ser aprobados por el Consejo General del IFE y reunir ciertos requisitos, mismos que en su oportunidad deberán verificar los consejos distritales (consúltase *infra*, capítulo V, apartado 3.5).

1.7 *Consideraciones en torno a la participación y al abstencionismo electoral*

El artículo 35 constitucional establece como prerrogativa del ciudadano votar en las elecciones populares y poder ser electo para todos los cargos de elección popular, el mismo ordenamiento en el artículo 36 establece como obligaciones del ciudadano, inscribirse en los padrones electorales y votar en las elecciones populares.

El COFIPE precisa, en su artículo 4o., que “votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular”.

Con base en estas consideraciones se puede decir que si bien es requisito esencial de la democracia representativa que todos los ciudadanos tengan derecho al voto y dispongan de los medios para expresar su voluntad política, no lo es que tengan que manifestarse si prefieren permanecer en silencio. Sin embargo, se puede decir que la calidad democrática de un régimen puede ser juzgada por el grado de participación ciudadana.

De manera general se puede decir que con el término abstencionismo electoral se califica al hecho de que un porcentaje considerable del cuerpo ciudadano se abstenga de votar en las consultas electorales.

Para medir el abstencionismo se atiende al porcentaje de no votantes respecto del total que tienen derecho al voto. En diversos estudios especializados es frecuente la referencia al llamado “abstencionismo cívico”,

que se presenta cuando el elector participa en la votación, cumpliendo así con su deber cívico, pero deposita en la urna una boleta en blanco, lo que da como resultado el que no contribuya directamente al triunfo de ningún partido.

Los porcentajes de participación y de abstencionismo varían considerablemente de un país a otro. En Francia, en las elecciones presidenciales vota alrededor del 84%, en Gran Bretaña alrededor del 80%, en los Estados Unidos diversos estudios han evidenciado que tan sólo vota el 55% del cuerpo electoral, lo cual viene a significarse como uno de los más altos índices de abstencionismo entre los países desarrollados (al respecto cabe precisar que en las elecciones legislativas el abstencionismo asciende alrededor del 60% debido a que este tipo de elecciones son menos concurridas que las presidenciales). Se puede decir que en la mayoría de los países en que existen tasas de medición confiables en materia de participación electoral vota menos del 60% del cuerpo electoral.

El grado de participación y de abstencionismo asimismo varía a través del tiempo en el interior de un mismo sistema político. Así, en los países europeos al término de la Segunda Guerra Mundial y al reanudarse la vida democrática, la participación electoral fue por demás significativa y el abstencionismo se redujo a un porcentaje inferior al 10%.

También varía el porcentaje de participación y de abstencionismo en relación con los diferentes tipos de consulta electoral. Así, por ejemplo, en los regímenes presidenciales las elecciones de presidente son más concurridas que las relativas a diputados federales y senadores, y la de éstos, que las elecciones de autoridades locales o municipales.

Entre los factores que puede incidir en el grado de participación o de abstencionismo figura la adopción de prácticas que faciliten o dificulten la inscripción en el padrón electoral. Así, en tanto que de conformidad con la legislación de algunos países la inscripción en el padrón electoral es automática, en otros se subordina la inscripción a la comprobación de una serie de requisitos, por ejemplo, comprobar un cierto periodo de residencia efectiva en una determinada demarcación electoral antes de la elección.

Con objeto de favorecer la participación electoral, por lo general se determina que las consultaciones electorales se celebren en domingo o en días festivos; o bien se dispone que el día de la elección se considere como día no laborable. En algunos países se otorgan facilidades para que puedan votar los enfermos así como los residentes en el extranjero.

En esta materia, diversos estudios han señalado que uno de los medios más eficientes para incentivar la participación política y paralelamente combatir la lacra social del analfabetismo político, fenómeno que compromete la voluntad política de los electores, consiste en que los partidos políticos desarrollen importantes programas de educación política tendientes a hacer de cada ciudadano un agente de democratización de la sociedad.

De aquí que, tanto la Constitución federal como el COFIPE partan de la consideración de que la responsabilidad de los partidos políticos no se agota en la participación periódica en los procesos electorales, sino que además deben desempeñar, en forma permanente, una función educativa que haga posible el desarrollo político de la sociedad.

Cabe destacar que uno de los medios más eficaces para la educación cívica política es el ejercicio constante y regular de los derechos políticos y es sabido que aun cuando existe pluralismo en el registro de partidos, muchas veces ello no se traduce en una pluralidad de opciones en las consultas electorales. Consecuentemente, los partidos políticos deben participar permanentemente en la vida pública a fin de conquistar, retener o participar en el ejercicio del poder.

Con base en lo anterior, se puede decir que en la tarea de hacer de la democracia una realidad cotidiana cada vez más plena, Estado, partidos e instituciones de enseñanza deben realizar un esfuerzo común a efecto de inculcar en el mexicano la convicción de que su dignidad exige que no vea los deberes ciudadanos con indiferencia, que votar y cumplir las obligaciones electorales es una obligación, pero más que ello, debe ser una convicción y una satisfacción.

Por lo que hace a nuestro medio, es destacable que de conformidad con los datos proporcionados por el Registro Federal de Electores, el porcentaje de abstencionismo en las últimas elecciones ha sido el siguiente: 1961, 31.5%; 1964, 30.67%; 1967, 37.4%; 1970, 34.8%; 1973, 39.72%; 1976, 31.03%; 1979, 50.67%; 1982, 25.14%; 1985, 49.32%; 1988, 50%; 1991, 34.16%; 1994, 22.75% , 1997, 42.13%; 2000, 36% y 2003, 58%.

Es cierto, como se ha dicho, que la participación electoral es resultado tanto de las facilidades otorgadas por la ley, como del esfuerzo de los partidos para atraer el voto de los ciudadanos. De aquí que los partidos políticos deban ver en el abstencionismo una prueba elocuente de que deben robustecer sus programas de educación política. En efecto, el abs-

tencionismo es un fenómeno político negativo que daña a todos los partidos así como al propósito de hacer de la democracia una realidad cada vez más plena. De aquí que ningún partido que se interese realmente por la democracia pueda considerar como un triunfo para su causa ver que un porcentaje considerable del cuerpo ciudadano se abstenga de ejercer sus derechos, no cumpla con sus obligaciones y vea con indiferencia todo cuanto concierne a la definición política del Estado.

Por lo dicho puede afirmarse que los partidos políticos deben promover que los integrantes del cuerpo ciudadano voten en las consultaciones electorales, porque el ciudadano al votar ejerce uno de los más significativos derechos políticos, ya que no sólo elige a sus representantes, sino que asimismo escoge un programa político de conformidad con el cual desea que se gobierne en el país y confirma y actualiza su decisión de que la democracia sea la norma básica de gobierno.

Al decir de Mario Escurdia,¹⁹ no se aleja mucho de la realidad la estimación de que aproximadamente existen 57 millones de mexicanos en estado de pobreza; si se aplica a esa cifra el porcentaje de ciudadanos, resulta que están en edad de sufragar 34 millones de mexicanos marginados, lo que representa el 70% del voto.

Con Escurdia se puede decir que la pobreza no es razón para no sufragar, al contrario, los comicios ofrecen oportunidad de protestar contra las estructuras sociales injustas y para promover los cambios que se estimen necesarios. Además, precisamente entre las clases desposeídas se encontró antes la clientela electoral más combativa.

2. DERECHO A SER ELECTO PARA OCUPAR UN CARGO DE REPRESENTACIÓN POPULAR

De conformidad con los principios constitucionales que conforman a nuestro sistema político electoral, es un derecho político fundamental de los ciudadanos mexicanos el poder ser electo para ocupar un cargo de representación popular siendo éstos, en el ámbito federal, los de presidente de la República, diputado federal y senador; para el caso del Distrito Federal, jefe de gobierno y diputados a la Asamblea Legislativa; en el ám-

¹⁹ Escurdia, Mario, periódico *El Día*, 14 de agosto de 1990.

bito local los de gobernador y diputado local, y en el ámbito municipal los de presidente municipal y miembros del ayuntamiento.

2.1 Requisitos de elegibilidad que deben satisfacer los candidatos a la Presidencia de la República

La forma de gobierno que México ha practicado desde el inicio de su vida independiente hasta el presente es la forma de gobierno presidencial, en el cual la titularidad del supremo Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que es electo popularmente y al que se denomina presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al cual le corresponde en exclusiva nombrar y remover libremente a sus colaboradores.

Toda vez que por disposición de la Constitución el presidente de la República dura seis años en su encargo, la víspera del término del mandato correspondiente se debe convocar a los ciudadanos mexicanos para que en la consultación electoral correspondiente emitan su voto en favor del candidato que consideren mejor capacitado para ocupar la más alta magistratura del país y conducir los destinos de la nación mexicana.

Dada la extraordinaria importancia que reviste para la vida institucional del país la Presidencia de la República, en el artículo 82 de la Constitución se dispone que todo candidato a ocupar la más alta magistratura de la República deberá reunir, al menos, los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

En relación con este requisito cabe señalar, en primer término, que en la versión original aprobada por el Congreso Constituyente de 1917 se exigía no sólo ser mexicano por nacimiento sino también ser hijo de padres mexicanos por nacimiento, exigencia que obedeció al hecho de que los diputados constituyentes de 1917, representantes de un movimiento marcadamente nacionalista, estaban conscientes de la importancia que tiene dicho cargo en la forma de gobierno presidencial, por lo que quisieron asegurar que toda persona que aspirara a ocupar la Presidencia de la República acreditara hondas raíces nacionalistas. Las consideraciones anteriores asimismo explican que este requisito tan sólo se exigiera para este cargo de elección popular y no para los demás.

Como resultado de ello, hasta antes de la reforma publicada en el *DOF* el 1o. de julio de 1994, los ciudadanos mexicanos por nacimiento cuyos padres no fueran mexicanos por el mismo concepto, es decir, los hijos de padre o madre mexicanos por naturalización o de padre o madre extranjera, se encontraban impedidos, de principio, para aspirar a la Presidencia de la República.

Todo parece indicar que esta exigencia respondía no sólo a la atmósfera política real prevaleciente en ese momento de efervescencia revolucionaria, sino también al recuerdo que habían dejado en la conciencia nacional los conflictos que se sucedieron durante el siglo pasado con diversas potencias extranjeras y a los daños que ello le había ocasionado a México.

Estas consideraciones explican que en la sesión efectuada el 18 de enero de 1917, al someterse a discusión el contenido de la fracción primera del artículo 82, los diputados constituyentes hayan considerado algo natural para el interés nacional la propuesta que impedía que pudieran aspirar a la más alta magistratura del país los mexicanos por nacimiento hijos de padres mexicanos que no tuvieran la nacionalidad mexicana por el mismo concepto.

Con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1917 y con el correr de los años se fueron conformando tres corrientes de opinión en torno a esta exigencia:

Para una primera corriente, en todo tiempo se debía mantener inalterable la exigencia constitucional relativa a la nacionalidad, toda vez que no se justifica una reforma constitucional para favorecer a un grupo minoritario ya que ello contraría el principio de que toda ley o reforma normativa debe efectuarse siempre en pro del interés nacional, y no de intereses particulares o de sector.

Otra corriente comenzó a cuestionarse si la exigencia que nos ocupa resulta positiva para el interés nacional y se preguntaba si los mexicanos de reciente raigambre nacional por ese hecho resultan menos patriotas y menos nacionalistas que los mexicanos de viejo cuño, y si la exigencia constitucional se justifica de igual manera en las condiciones de vida prevalecientes a principios del siglo XX, que en las que prevalecen en sus postrimerías, concluyendo los sostenedores de estas ideas que la referida exigencia no tiene razón de ser en la época actual, y por lo mismo proponían la supresión lisa y llana de este requisito.

Para una tercera corriente, de corte ecléctico, la disposición constitucional en comento se debía flexibilizar de tal manera que se conservara la condición de que los aspirantes no sólo sean mexicanos por nacimiento, sino también exigir que sus padres sean mexicanos, pero se debía omitir la exigencia de que éstos también tuvieran que ser mexicanos por nacimiento.

Esta postura se apoyaba en la consideración de que si bien resultan claros los buenos propósitos de la exigencia de que el candidato sea hijo de padres mexicanos por nacimiento, por los términos en que se encontraba redactada la disposición correspondiente podía dar lugar a situaciones que, sin hipérbole, podían ser calificadas de aberrantes, como sucedería en el caso de que un hijo de padres mexicanos por nacimiento que naciera en el extranjero, por ejemplo, en los Estados Unidos, que hubiera vivido en dicho país toda su vida, pudiera venir a México y aspirar a ocupar el cargo de presidente de la República, toda vez que de conformidad con nuestro derecho tanto él como sus padres reunirían las calidades para ser considerados como mexicanos por nacimiento y por lo mismo no se encontraría impedido, de principio, para ocupar la Presidencia de la República, en tanto que el hijo de padre o madre extranjero, aun cuando éste o éstos se hubieran naturalizado mexicanos y aun cuando dicho hijo hubiera nacido en el territorio nacional, y hubiera vivido y trabajado toda su vida en México y se hubiera dedicado toda su vida a la política, se encontraría impedido, de principio, para aspirar a ocupar la más alta magistratura.

En este estado de cosas, en el *DOF* de 12 de agosto de 1993 se publicó la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión cuya apertura se fijó para el día 16 de agosto, durante el cual se debía ocupar del estudio de diversas iniciativas de reforma constitucional y legal en materia electoral, de representación y de instituciones políticas y entre las cuales figuró la propuesta de modificar el artículo 82 constitucional en su fracción I, a efecto de suprimir el requisito de que los padres del candidato tuvieran que ser mexicanos por nacimiento.

En la sesión del 25 de agosto se sometió a discusión el dictamen elaborado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, mismo que fue aprobado en lo general y dos días más tarde, el día 27, al discutirse los artículos en lo particular se manifestaron diversas opiniones en torno a la propuesta de reformas al artículo 82, fracción I, las cuales partieron de la consideración de que el texto propuesto, al suprimir la

exigencia de que los candidatos tuvieran que ser hijos de padres mexicanos por nacimiento, abría en exceso la puerta para que pudieran llegar a la más alta magistratura personas que hubieran nacido en el territorio nacional con absoluta independencia de la nacionalidad de sus padres, o bien personas que con independencia del lugar de su nacimiento fueran hijos de padres mexicanos por nacimiento y tuvieran, por este motivo, la nacionalidad mexicana por el mismo concepto y pudieran, en consecuencia, aspirar a la presidencia de la República y ello no obstante haber nacido, vivido, y residido toda su vida en el extranjero.

En esta virtud y con objeto de estudiar las observaciones formuladas, se volvió el dictamen respectivo a Comisión para que fuera dictaminado de nuevo, hecho lo cual la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales elaboró el 1o. de septiembre un nuevo proyecto, mismo que fue aprobado por el PRI, PAN, y PARM, a través del cual se propuso que en la fracción I del artículo 82 se precisara que quien aspire a ocupar la Presidencia de la República debe de ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicano o haber residido en el país 30 años. El 2 de septiembre la referida propuesta fue sometida al pleno de la Cámara de Diputados y durante el debate se propuso cambiar la conjunción disyuntiva “o” por la conjunción copulativa “y”, así como reducir el plazo de residencia propuesto de 30 a 20 años por lo menos.

Como resultado de ello, por 352 votos en pro de la reforma, 47 en contra y 14 abstenciones, se aprobó en la Cámara de Diputados que en la fracción I del artículo 82 se precise el siguiente texto: “I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicano y haber residido en el país al menos durante 20 años”.

Toda vez que la reforma propuesta fue aprobada tanto por las Cámaras del Congreso de la Unión como por las legislaturas de los estados, en los términos y condiciones que establece el artículo 135 constitucional, se procedió a publicar el decreto de reformas correspondiente en el *DOF* de 1o. de julio de 1994.

Ahora bien, con objeto de dar respuestas a diversos planteamientos que se hicieron en el sentido de que se debía evitar que la reforma tuviera dedicatoria, el Poder Constitucional Reformador también aprobó a través del decreto de reformas respectivo que se adicionara un artículo transitorio a la Constitución federal a efecto de precisar que aun cuando esta

reforma fue aprobada en 1994, entraría en vigor el día 31 de diciembre de 1999.

Como resultado de ello, a partir de 2000 tanto los mexicanos de vieja raigambre nacionalista como los mexicanos de nuevo cuño podrán aspirar en igualdad de condiciones a la presidencia de la República.

Del análisis de la reforma aprobada se desprende que todo candidato a ocupar la presidencia de la República requiere no sólo ser mexicano por nacimiento, sino que también debe ser hijo de padre o madre de nacionalidad mexicana, si bien ésta puede ser por nacimiento o por naturalización y adicionalmente se debe satisfacer el requisito de haber residido en el país por lo menos veinte años, exigencia esta última que, con independencia de su bondad intrínseca, plantea el problema de determinar si este requisito es exigido al candidato, o a sus progenitores, o ambos, y adicionalmente plantea el problema de definir los mecanismos a través de los cuales se deberá verificar el cumplimiento de este requisito.

Asimismo se debe tener presente que quienes aspiren a ocupar la presidencia deben ser postulados por partidos políticos por lo que recaerá en éstos la responsabilidad de escoger candidatos que se caractericen, entre otros motivos, por un acendrado patriotismo y por un marcado espíritu nacionalista, en la inteligencia de que le corresponderá al cuerpo ciudadano resolver, en última instancia y a través de su voto, cuál de los candidatos garantiza de mejor manera la preservación del interés nacional.

También cabe comentar que con motivo de la apertura del debate sobre el tema, algunas agrupaciones políticas, con objeto de asegurar que quien aspire a ser presidente de la República sea ampliamente conocido, conozca la realidad nacional y se encuentre familiarizado con los usos y costumbres del quehacer político, propusieron que se precisara en el artículo 82 que quien aspire a la Presidencia de la República debe haber ocupado dos o más cargos de elección popular, ya sea miembro de un ayuntamiento o presidente municipal, diputado local o federal, senador o gobernador, propuesta que no prosperó.

2. La edad mínima que debe tener el candidato a ocupar el cargo es de treinta y cinco años el día de la elección, lo que quiere decir que en el momento de su postulación puede no tener dicha edad, o dicho en otros términos, la edad exigida se debe acreditar no cuando un partido político postula la candidatura, ni cuando se registra la misma ante la autoridad electoral, ni tampoco cuando se toma posesión del cargo, sino el día de la elección.

También cabe hacer notar que la edad mínima requerida para poder ser presidente de la República es la misma edad que se requiere para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, como nuestra Constitución no establece edad máxima, válidamente puede afirmarse que cualquier persona mayor de 35 años que reúna los requisitos señalados en este artículo podrá aspirar a ocupar el cargo de presidente de la República.

3. Nuestra ley fundamental establece, en la fracción III, que quien aspire a ocupar dicho cargo deberá haber residido en el país todo el año anterior al día de su elección y a partir de 1993 se precisa que la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia.

La exigencia contenida en la primera parte de la fracción en comento persigue un triple propósito: en primer lugar, tiende a asegurar que quien aspire a gobernar al país se encuentre íntimamente vinculado con nuestra realidad cotidiana y conozca a fondo los problemas nacionales; en segundo término, procura facilitar al cuerpo ciudadano el conocimiento de las personas que aspiren a dirigir los destinos del país y, finalmente, tiende a evitar que la elección recaiga en un candidato que se encuentre ausente, pues este hecho podría poner en peligro la tranquilidad pública.

Ahora bien, los términos en que estaba redactada la primera parte de la fracción tercera que exige *haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección*, dio lugar a diversas interpretaciones:

Los partidarios de una interpretación rigorista argumentaban que el texto de esta fracción venía a significarse como una garantía democrática de aplicación general; en su opinión la expresión “todo el año anterior” deja claro que los precandidatos no deben salir ni un sólo día del territorio nacional durante el año anterior al día de la elección.

Asimismo, argumentaban que la fracción III del artículo 82 debía entenderse como un impedimento tajante que imponía a cualquier candidato o precandidato a la primera magistratura del país el deber de permanecer en el país y de no ausentarse del territorio nacional ni por un momento.

Quienes así pensaban señalaban que la fracción III establecía una especie de arraigo político que no por anticuado dejaba de tener plena vigencia en el derecho positivo mexicano.

En su opinión, la exigencia constitucional relativa a la residencia exigía la existencia del hecho real, no ficticio, de habitar en el país y toda vez que además se exigía que este hecho debía existir por un tiempo determinado, previo a la elección, no queda lugar a dudas sobre el cumpli-

miento necesario del hecho requerido. Con base en estas consideraciones concluían que en este caso, no cabía excepción alguna en aplicación del viejo principio “donde la norma no distingue, no hay que distinguir”.

Para otra corriente partidaria de una interpretación sistemática y funcional, la disposición constitucional en comento se refiere a residencia y no a residencia ininterrumpida, que sería la expresión correcta si el espíritu de esta disposición fuera el de no permitir que el candidato saliera ni por un solo día del país durante el año anterior a la fecha de la elección.

En este orden de ideas, líderes políticos de diverso signo ideológico consideraban que si un candidato tenía que desempeñar en el extranjero alguna encomienda oficial, no podía eludir esa responsabilidad y que en caso de que tal cosa sucediera no se infringiría la fracción III del artículo 82 y, en consecuencia, no quedaría imposibilitado para aspirar a la Presidencia de la República.

Consideraban que una persona no puede perder su residencia por el hecho de salir uno o varios días del país, mientras no se instale en forma permanente en otro lugar.

En apoyo de esta postura argumentaban que la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el *Diario Oficial* el 8 de enero de 1982, establece en su artículo 49 inciso A, que los miembros del servicio exterior mexicano durante su permanencia en comisión oficial en el extranjero, conservaran para los efectos de las leyes mexicanas, el domicilio de su último lugar de residencia en el país.

Asimismo, se puede decir que los expertos en derecho civil distinguen la residencia del domicilio; estiman que la residencia alude a una relación material con un lugar determinado, en tanto que el domicilio determina una relación legal. En el primer caso se toma en cuenta la realidad objetiva de la relación, en el segundo un elemento legal que pueda crear la ficción de considerar domiciliada a la persona en un lugar donde de hecho no reside y atribuir efectos jurídicos a tal relación.

Dicho en otros términos, la residencia se refiere al hecho material de la presencia física de la persona en un lugar; el domicilio es un hecho jurídico que subsiste aun cuando la persona no habite realmente en el lugar.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que la residencia viene a significarse como el sitio en el que se habita, trabaja, en el que se ejercen los derechos y se cumplen las obligaciones, y que no se pierde por ausentarse del país unos días mientras no se instale en forma permanente en otro lugar.

Así las cosas y dadas las posiciones encontradas sobre la materia, en julio de 1993 un grupo de diputados del PRI, PARM, PPS y PFCRN promovieron una adición constitucional con el objeto de evitar cualquier confusión al respecto y al efecto propusieron que se precisara en el artículo 82 fracción III que “la ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia”, propuesta que fue aprobada por el Poder Constitucional Reformador y publicada en el *DOF* el 20 de agosto de 1993.

4. La separación entre el Estado y la Iglesia que se operó en nuestro país desde la promulgación de las Leyes de Reforma arrojó, entre otros resultados, que se requiera que todo candidato que aspire a la Presidencia de la República no pertenezca al Estado eclesiástico ni sea ministro de algún culto.

En correspondencia con esta disposición resulta oportuno referir que en diversos artículos constitucionales se dispone que los ministros de los cultos no podrán ser electos para ocupar un cargo de elección popular.

Las disposiciones que en esta materia contiene nuestra Constitución parten de la consideración de que si la ley no debe ocuparse de la dimensión interna de la conducta, la religión no debe inmiscuirse en cuestiones de política partidista (consúltase el capítulo sobre la materia).

5. Con el propósito de impedir que en el proceso electoral correspondiente un candidato pueda ejercer cierta presión en su beneficio, se establece que quienes participen en la contienda electoral no deben desempeñar ninguna de las funciones a que se refieren las fracciones V y VI del artículo 82, es decir, no estar en servicio activo en caso de pertenecer al ejército, ni ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general del departamento administrativo, procurador general de la República, ni gobernador de algún estado, a menos que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Al respecto cabe señalar que Jorge Carpizo llama la atención sobre el hecho de que diversos autores sostienen que las fracciones V y VI sólo son aplicables al presidente electo popularmente, en virtud de que la separación del cargo debe ser antes del día de la elección, y el nombramiento que hace el Poder Legislativo de un presidente, interino, sustituto o provisional no es una elección propiamente dicha; refiere que todo parece indicar que ésta fue la base sobre la cual Emilio Portes Gil pudo ser designado presidente interino y el general Abelardo L. Rodríguez presi-

dente sustituto, ya que uno y otro fungían como secretarios de Estado inmediatamente antes de su elección.²⁰

Sin embargo, Carpizo comparte con Tena Ramírez la opinión de que siguiendo este criterio se podría sostener que el presidente nombrado por el Congreso

no necesita tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección, ni haber residido en el país durante el año anterior al día de la elección; considera que la palabra “elección”, puede gramaticalmente aplicarse al acto de designación por el pueblo y al que lleva a cabo una asamblea; las razones que inspiraron los requisitos del artículo 82 valen por igual para todos los presidentes cualquiera que sea su origen. Especialmente los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder, que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacados cuando la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida, como en el Congreso de la Unión.

Aun cuando la opinión expresada resulta particularmente sugerente, no la comparto, toda vez que en mi concepto los requisitos que se comentan fueron pensados con miras a una contienda electoral normal, en tanto que las disposiciones constitucionales concernientes a la falta absoluta del presidente de la República tiene por objeto resolver una situación extraordinaria y evitar que se altere el funcionamiento normal de las instituciones.

A efecto de clarificar mi posición, considero oportuno distinguir, en primer término, el caso de presidente provisional, del interino y del sustituto, ya que el provisional tan sólo debe ocupar la Presidencia de la República en tanto se reúne el Congreso en sesión extraordinaria y nombra a un presidente interino o sustituto, según sea el caso; consecuentemente, en esta hipótesis se está en presencia de una situación excepcional que no entraña el ejercicio normal de las funciones inherentes a la Presidencia de la República y el mecanismo previsto tiene por objeto evitar que dicho cargo quede acéfalo, así sea por un momento. Con base en estas consideraciones se puede decir que en este caso la exigencia de cumplir con el referido requisito no tiene ningún sentido.

²⁰ Carpizo, Jorge, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1985.

En cambio, en los casos de presidente interino y sustituto el desempeño del cargo sí supone el ejercicio de las funciones normales de la Presidencia de la República.

No obstante ello, se puede decir que las situaciones excepcionales que dan lugar a la actualización de los supuestos de presidente interino o sustituto no se enmarcan en una contienda electoral normal en la que el desempeño de ciertas funciones puede brindar ventajas a un candidato con relación a los demás, sino que se está en presencia de una situación excepcional que exige que ante la gravedad que reviste la falta absoluta del presidente de la República se requiere que el Congreso de la Unión adopte, sin ningún tipo de dilación, los pasos constitucionales previstos al efecto y se garantice el funcionamiento normal de las instituciones constitucionales y en estos casos, precisamente por tratarse de una situación excepcional, la elección puede recaer, si así lo estima el Congreso, en un miembro del gabinete.

A mayor abundamiento cabe señalar que en el caso de presidente interino, una vez que el Congreso de la Unión designa a la persona que debe ocupar el cargo con este carácter, se inicia, por así decirlo, la vuelta a la normalidad y para cuyo restablecimiento cabal la Constitución dispone que dentro de los 10 días siguientes al de su designación, el Congreso deberá expedir la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo, y en este caso las personas que figuren como candidatos, si desempeñan alguno de los cargos a que alude la Constitución, deberán separarse de los mismos con la anticipación requerida por la ley suprema y de esa forma evitar que alguno de ellos pueda tener ventajas en la contienda electoral.

En el caso de presidente sustituto, que es el que deberá nombrar el Congreso de la Unión en caso de que la falta absoluta del presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, es el que mayores problemas plantea toda vez que la persona que ocupe la Presidencia de la República con este carácter ejercerá las atribuciones presidenciales durante un periodo que puede oscilar entre unos cuantos días y un máximo de cuatro años. Sin embargo, aún en este caso me inclino por considerar que no se requiere cumplir con este requisito, ya que no se estará en presencia de una contienda electoral normal sino en presencia de una situación excepcional y precisamente cuando se dan estas circunstancias, lo prioritario radica en encontrar una solución al problema y no el de agravarlo limitando los márgenes de acción gubernamental.

6. Por último, la fracción VII establece, en forma por demás categórica, que la persona que haya ocupado el cargo de presidente de la República, sin importar el carácter, título o condiciones en que lo hubiere desempeñado, no podrá volver a ocupar la más alta magistratura del país (consúltese el apartado correspondiente).

Es claro que quienes no reúnan los requisitos exigidos por el artículo 82 constitucional estarán impedidos, de principio, para aspirar a ocupar la Presidencia de la República, pero también resulta obvio que no basta reunir estos requisitos para estar en condición de participar en la contienda electoral presidencial. Como es natural, los partidos políticos en los procesos de selección de los candidatos suelen inclinarse por hombres de reconocida experiencia en la política y el servicio público, con probada capacidad como dirigentes y administradores.

2.1.1 *Calificación de la elección presidencial*

En esta materia cabe tener presente que hasta 1996 el artículo 74 constitucional disponía que le correspondía a la Cámara de Diputados erigirse en colegio electoral y declarar electo presidente de los Estados Unidos Mexicanos al candidato que hubiese obtenido mayor número de votos.

En este estado de cosas los cuatro partidos con representación en la Cámara de Diputados formularon una iniciativa de reformas constitucionales, misma que el 25 de julio de 1996 sometieron a la consideración del poder constitucional reformador el cual la aprobó en los términos y condiciones establecidas por la Constitución, hecho lo cual se publicó en el *DOF* el 22 de agosto de 1996. A resultas de la reforma constitucional de referencia se reformaron, entre otros, los artículos 41, 74 y 99 constitucionales que definen el procedimiento que en el presente se debe observar en la calificación de la elección presidencial y el cual, en breves rasgos, es el siguiente:

1. De conformidad a lo dispuesto por el artículo 41 constitucional, fracción III, le corresponde a los consejeros distritales del Instituto Federal Electoral correspondientes a cada uno de los distritos electorales uninominales formular el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Con apego a lo dispuesto por el artículo 99 constitucional al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inataca-

ble, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior, hecho lo cual dicha Sala deberá realizar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

3. Finalmente, en el artículo 74 constitucional se precisa como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de presidente electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A efecto de contar con mayor información sobre esta materia consúltese el capítulo VII, punto 3.4, relativo a la calificación de las elecciones en el apartado correspondiente a la elección presidencial.

2.1.2 *Presidente electo, provisional, interino y sustituto*

A través de nuestra historia constitucional se han aplicado diversos sistemas con el propósito de suplir la ausencia temporal o definitiva del presidente de la República, por lo que con objeto de proporcionar una visión panorámica sobre esta materia estimo oportuno destacar, en primer término, las disposiciones que al respecto contenían las Constituciones de 1824 y 1857.

La Constitución de 1824 configuró al Poder Ejecutivo Federal con un presidente y un vicepresidente, y en el artículo 75, dispuso que en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste recaerían en el vicepresidente.

La Constitución de 1857 no configuró la vicepresidencia y en el artículo 79 estableció que en las faltas temporales del presidente de la República y en tanto se presentara el nuevo presidente electo, debería asumir el cargo el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Con apoyo en dicho precepto, Benito Juárez asumió la Presidencia de la República cuando Ignacio Comonfort dio el golpe de Estado al desconocer la Constitución de 1857 y colocarse al margen de la legalidad.

En 1882 se reformó la Constitución del medio siglo con el fin de establecer que en caso de faltas temporales o absolutas del presidente de la República, la persona que hubiera ocupado el cargo de presidente o vicepresidente del Senado, o, en su caso, de la Comisión Permanente, durante el mes anterior a aquel en que ocurriera la falta, debería asumir la Presidencia hasta en tanto se presentara el nuevo presidente electo.

En 1896 se reformó de nueva cuenta la Constitución de 1857 a efecto de configurar un nuevo sistema, según el cual en las faltas temporales o absolutas del presidente de la República, le correspondería al secretario de Relaciones Exteriores o, en su defecto, al de Gobernación, encargarse del Poder Ejecutivo.

Por reforma constitucional de 1904 se restableció la vicepresidencia de la República y se dispuso que en caso de que faltaran el presidente y el vicepresidente se haría cargo del Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el secretario del despacho de Relaciones Exteriores y si no lo hubiere, o estuviera impedido, uno de los demás secretarios siguiendo el orden de la ley que establecía su número y en la cual figuraba, en primer término, la Secretaría de Relaciones Exteriores y a continuación la de Gobernación; de esta suerte Victoriano Huerta, después de perpetrar su golpe militar y de obligar a Madero y Pino Suárez a presentar sus renunciaciones, y con el fin de dar una cierta apariencia de legalidad a su criminal ascensión al poder, logró que Pedro Lascuráin, que en su calidad de secretario de Relaciones Exteriores había asumido el cargo de presidente interino, lo designara secretario de Gobernación, hecho lo cual Lascuráin renunció a la Presidencia para así dejar libre el camino para que Huerta asumiera la titularidad del Poder Ejecutivo.

Años más tarde, Venustiano Carranza, por decreto de 1916, suprimió la vicepresidencia de la República y poco tiempo después en el mensaje que dirigió al Congreso Constituyente de 1916-1917, expresó: “La vicepresidencia, que en otros países ha logrado entrar en las costumbres y prestado muy buenos servicios, entre nosotros, por una serie de circunstancias desgraciadas, llegó a tener una historia tan funesta que en vez de asegurar la sucesión presidencial de una manera pacífica en caso inesperado, no hizo otra cosa que debilitar al gobierno de la República...”.

En efecto, el vicepresidente solía agrupar en torno suyo a la oposición y aunque no fuera más que por ese hecho, antes que colaborador, era un constante obstáculo para las tareas del gobierno.

El Congreso Constituyente de 1916-1917 hizo suyas las ideas formuladas al respecto por Venustiano Carranza y creó un nuevo sistema de conformidad con el cual la persona encargada de suplir las faltas temporales o definitivas del presidente de la República debe tener un origen popular. Este sistema fue puntualizado a través de las reformas constitucionales publicadas en el *DOF* el 24 de noviembre de 1923 y 29 de abril de 1933.

Como resultado de ello y en caso de falta absoluta del presidente electo, se debe estar a lo dispuesto por el artículo 84 constitucional que en su texto vigente prevé las siguientes hipótesis:

1. Si el Poder Ejecutivo queda vacante cuando el Congreso de la Unión se encuentra en receso, le corresponderá a la Comisión Permanente nombrar un presidente provisional y convocar a sesiones extraordinarias al Congreso de la Unión, para que este órgano nombre, según sea el caso, un presidente interino o sustituto.
2. Si el Poder Ejecutivo queda vacante cuando el Congreso de la Unión se encuentra reunido, y la falta absoluta del presidente se sucede antes de que concluyan los dos primeros años del periodo gubernamental, le corresponderá a dicho órgano nombrar un presidente interino el cual deberá ejercer el cargo hasta que el pueblo elija a la persona que habrá de concluir el periodo respectivo. Al respecto conviene tener presente que nuestra Constitución dispone que dentro de los diez días siguientes al de la designación del presidente interino el Congreso expedirá la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo y asimismo dispone que entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, debe mediar un plazo nunca menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.
3. En caso de que el Poder Ejecutivo quede vacante y el Congreso se encuentre reunido, y la falta absoluta del presidente se suceda en los últimos cuatro años del periodo presidencial, le corresponderá a dicho órgano nombrar un presidente sustituto para que concluya el periodo gubernamental respectivo.

En consecuencia, según el momento en que ocurra la falta absoluta del presidente electo, el órgano que designe al jefe del Ejecutivo Federal y a

la función que le corresponda desempeñar al mismo, éste podrá ser presidente provisional, interino o sustituto.

2.1.3 *El principio de “no reelección”*

El principio de referencia puede ser considerado una decisión política y jurídica fundamental que el constitucionalismo mexicano ha venido delineando y puntualizando a través del tiempo. De aquí que resulte oportuno referir su origen, evolución y significado actual.

Con este fin cabe señalar, en primer término, que el estudio de nuestra historia pone de manifiesto que la permanencia prolongada de los hombres en el poder constituyó el problema político de mayor envergadura durante el primer siglo de nuestra vida independiente; de aquí que las dos grandes revoluciones de nuestra existencia nacional autónoma, la Revolución liberal de Ayutla y la Revolución social de 1910, se hayan iniciado en abierta lucha contra la inamovilidad gubernamental que engendró gobiernos dictatoriales que ejercieron el poder al margen de la ley.

En efecto, la independencia de México dio paso a un siglo colmado de luchas intestinas. Los problemas sociales y económicos a que se enfrentó la naciente República se vieron agudizados por la lucha de los grupos políticos y el poderío creciente del ejército, todo lo cual hizo posible que las fuerzas conservadoras se adueñaran del poder y promovieran la promulgación de dos Constituciones centralistas: las Siete Leyes de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843.

Con Cosío Villegas se puede decir que este periodo de nuestra historia tiene muchas páginas negras, muchas páginas vergonzantes, muchas páginas que quisiéramos borrar, muchas de las cuales tuvieron como principal protagonista al general Santa Anna que ocupó por vez primera la Presidencia de la República del 16 de mayo al 1o. de junio de 1833, para con posterioridad asumir en diez ocasiones más y por breves periodos de tiempo la titularidad de la Presidencia de la República, ejerciendo por última vez el poder del 20 de abril de 1853 al 9 de agosto de 1855.

La triste historia de los gobiernos santanistas muy bien puede ser entendida como un laboratorio en el que se gestaron los más siniestros actos que dejaron en el pueblo un claro conocimiento de lo que significa un régimen despótico. De aquí que José María del Castillo Velasco haya escrito que durante los gobiernos santanistas ningún derecho era reconoci-

do, ninguna garantía tenía apoyo y la voluntad del dictador era la ley suprema. Se comprende bien que en una atmósfera política que se caracterizó por el ejercicio abusivo del poder, el pueblo de México anhelara que se dieran mecanismos tendientes a subordinar el ejercicio del poder al derecho.

Así, contra la última de las dictaduras santanistas se levantó el pueblo en armas. El primero de marzo de 1854, el coronel Florencio Villarreal publicó el Plan de Ayutla que en su parte medular declaraba que cesaba en el ejercicio del poder público Antonio López de Santa Anna y proponía que una vez adoptado el Plan por la mayoría de la nación, el jefe de las fuerzas libertarias nombrara un representante por cada estado o territorio para que ellos a su vez eligieran un presidente de la República con carácter interino, cuya función principal sería convocar a un Congreso Constituyente.

El país secundó el Plan de Ayutla porque significaba la posibilidad de poner fin a los gobiernos personalistas del general Santa Anna y reivindicar, al mismo tiempo, un mínimo de garantías individuales; o como lo ha expresado Edmundo O’Gorman, la Revolución de Ayutla fue ante todo y sobre todo un movimiento en contra de la razón histórica que hizo posible el santanismo.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla se integró un Congreso Constituyente y como resultado de sus trabajos el 5 de febrero de 1857 se promulgó la Constitución Federal; se sucedieron el golpe de Estado de Comonfort, las Guerras de Reforma, Intervención e Imperio, en las que el pueblo de México logró imponerse tanto a sus enemigos nacionales como extranjeros por lo que, como acertadamente señaló Justo Sierra, la República fue entonces la nación: “todos asistieron al triunfo, todos comprendieron que la Reforma, la República y la Patria resultaban desde aquel instante la misma cosa, que la Reforma, la República y la Patria, eran la única Bandera Nacional”.

Una década después del triunfo de las armas republicanas sobre los ejércitos conservadores e imperiales, Porfirio Díaz asumió por vez primera el poder.

El principio de “no reelección” fue utilizado por el general Porfirio Díaz en el Plan de la Noria, 1871 y en el de Tuxtepec, 1876, como arma política en contra de los presidentes Juárez y Lerdo de Tejada, respectivamente. Como resultado de ello, en 1878, durante el primer periodo de gobierno del general Díaz, el principio fue elevado a rango constitucio-

nal y se estableció que quien hubiera ocupado el cargo de presidente de la República no podría ser reelecto ni ocupar dicho puesto en el periodo constitucional inmediato.

Como consecuencia de ello, al finalizar Porfirio Díaz su periodo, se encontró imposibilitado para presentarse de nueva cuenta como candidato a la más alta magistratura, resultando electo en la contienda electoral respectiva el general Manuel González, quien asumió la presidencia de la República el 1o. de diciembre de 1880, ejerciendo el cargo durante un periodo de cuatro años; en este contexto, durante el último año de su mandato, es decir, en 1884, se convocó a elecciones presidenciales presentándose como candidato de nueva cuenta el general Porfirio Díaz, ya que no se encontraba impedido para ello puesto que no se trataba del periodo inmediato; en la contienda electoral resultó electo iniciando el primero de diciembre del mismo año su segundo periodo gubernamental el cual debía concluir el 31 de noviembre de 1888. Sin embargo, antes de que concluyera su periodo, se modificó la Constitución en 1887 y se dispuso que el presidente de la República podría ser reelecto para ocupar el puesto para el periodo inmediato, no pudiendo serlo para un tercer periodo si antes no mediaban cuatro años; así, con apoyo en esta reforma se presentó como candidato y fue electo para ejercer el cargo de presidente de la República para el periodo 1888-1892.

Ahora bien, en el año de 1890, ante la proximidad de la fecha fatal en la que tendría que dejar el poder, Díaz promovió una nueva reforma constitucional, la cual al ser aprobada dio como resultado que se suprimiera por completo el referido principio, por lo que a partir de entonces se podría reelegir en forma indefinida sin necesidad de reformar la Constitución. Fue de esta manera como el general Díaz permaneció en el poder por un periodo de más de 30 años, consumándose de esta manera la paradoja de que quien reivindicó por vez primera el principio de “no reelección” se significó también por ser su verdugo.

La dictadura porfirista dio lugar al movimiento revolucionario de 1910, el cual partió de la consideración de que la prolongada dictadura del general Díaz exigía como punto de partida la renovación de los hombres en el poder y de esta suerte estar en condiciones de procurar la transformación de la sociedad mediante la configuración de las reformas económicas y sociales que el país requería; como consecuencia de ello, el movimiento maderista asumió como banderas el respeto al sufragio y

la observancia escrupulosa del principio de no reelección de los hombres en el poder.

Estas ideas fueron recogidas en el artículo cuarto del Plan de San Luis en el cual se dispuso que en tanto se formularan las reformas constitucionales respectivas, se declaraba Ley Suprema de la República al principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales.

Así las cosas y con el propósito de frenar el movimiento revolucionario, Díaz promovió en la primavera de 1911 una reforma constitucional a efecto de prohibir el reeleccionismo. No obstante ello, el movimiento maderista continuó con más bríos debido a que el pueblo vio en esta medida una treta más del general Díaz para que el mismo grupo continuara en el poder.

Al triunfo de Madero se consumó la reforma antirreeleccionista y el 28 de noviembre de 1911 se expidió el Decreto de Reformas de los artículos 78 y 109 constitucionales, y se dispuso que el presidente y el vicepresidente entrarían a ejercer sus cargos el 1o. de diciembre y durarían en él seis años y nunca podría ser electo presidente para el periodo inmediato. Para los gobernadores se dispuso un régimen similar.

Años más tarde, los diputados constituyentes de 1917 dispusieron en la redacción original del artículo 83 constitucional, que el presidente iniciaría su encargo el 1o. de diciembre y que duraría en él cuatro años y que nunca podría ser reelecto. Asimismo se dispuso que el ciudadano que sustituyera al presidente en caso de falta absoluta de éste no podría ser electo presidente para el periodo inmediato y que tampoco podría ser reelecto presidente para el periodo inmediato el ciudadano que fuere nombrado presidente interino en las faltas temporales del presidente constitucional.

Sin embargo, el 19 de octubre de 1926 un grupo de diputados de filiación obregonista presentaron una iniciativa de reformas a la Constitución a través de la cual proponían que la persona que hubiera ocupado la Presidencia de la República pudiera, por tan sólo una vez, ser reelecta para ocupar de nuevo dicho puesto, a condición de que no fuera para el periodo inmediato.

En apoyo de su propuesta argumentaron que los reaccionarios que se oponían a la reforma intentaban privar al pueblo de la experiencia obtenida en el ejercicio del poder por los grandes jefes revolucionarios; en tanto que ellos, los impulsores, estaban en contra del “reeleccionismo in-

moral de corte porfiriano” combatido por la Revolución hasta condenarlo constitucionalmente. En este orden de ideas los obregonistas promotores de la reforma argumentaban que:

La reelección estriba en el hecho de que pueda ser candidato a la Presidencia de la República la misma persona que ocupe al propio tiempo el alto encargo, y que, por consiguiente, tenga bajo su disposición personal todo el poder del gobierno para imponerse como candidato: fondos públicos, autoridad administrativa, ejército, relaciones internacionales, etcétera.

Asimismo sostenían que su propuesta mantendría incólume el principio de no reelección ya que tan sólo pretendían ajustarlo a las circunstancias reales, y concretamente buscaban aclarar el alcance del artículo 83, cuyo sentido real, insistían, era el de prohibir legalmente la reelección del titular del Ejecutivo para el periodo inmediato a su cargo “...ya que la inmoralidad reeleccionista estriba en la prolongación en el poder del hombre que lo está representando”; pues ello le facilita el disponer de los recursos públicos en provecho de su campaña.

La reforma propuesta fue aprobada y publicada en el *DOF* el 22 de enero de 1927, pero la enconada lucha que libraron reeleccionistas y antirreeleccionistas ocasionó que el 24 de enero de 1928 se reformara de nueva cuenta el artículo 83 constitucional a efecto de volver al régimen anterior que prohibía la reelección, pero en esa misma ocasión y con objeto de conciliar los argumentos esgrimidos por los reeleccionista y los antirreeleccionistas, se acordó ampliar el periodo presidencial de cuatro a seis años y de esta suerte facilitar que el presidente de la República en turno pudiera concluir, dentro del término de su gestión, con sus programas de gobierno.

Con posterioridad, el 29 de abril de 1933, se promovió y aprobó una tercera reforma al artículo 83 de la Constitución de 1917 y a resultados de ello se precisó que la persona que hubiera desempeñado el cargo de presidente de la República, electo popularmente, o con carácter interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podría volver a desempeñar dicho puesto.

En esta misma ocasión y con el fin de evitar que en el seno del Poder Legislativo se formen lo que entonces se llamó “oligarquías vitalicias”, se dispuso que los diputados y senadores no podrían ser reelectos para

ocupar sus puestos en el periodo constitucional inmediato. Sin embargo, entonces como ahora se señaló que la prohibición inmediata de diputados y senadores jamás había sido una exigencia revolucionaria y que su significado no era otro que obstaculizar la carrera parlamentaria, lo que redundaría en el fortalecimiento del poder del presidente de la República.

Finalmente, con objeto de brindar una visión panorámica sobre la manera como opera el principio de “no reelección” en la actualidad, conviene hacer las siguientes precisiones:

En primer término, el principio de no reelección opera en forma absoluta tratándose del presidente de la República, por lo que la persona que haya ocupado el cargo, sin importar el título, las condiciones o el tiempo en que lo hubiera desempeñado, jamás podrá ocupar de nuevo la más alta magistratura.

Asimismo se puede afirmar, con apoyo en las disposiciones contenidas en el artículo 116 constitucional, que el principio de no reelección también opera en forma absoluta tratándose de las personas que hayan sido electas popularmente para desempeñar el cargo de gobernador de un estado, toda vez que se dispone que los gobernadores, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni siquiera con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.

En cambio, el principio de no reelección opera en forma relativa respecto a la persona que hubiere desempeñado el cargo de gobernador con el carácter provisional, interino, sustituto, o encargado del despacho, ya que en los términos del artículo 116 constitucional no podrá ser reelecta para el periodo inmediato, pero sí para un periodo ulterior.

Esta interpretación se apoya en el hecho de que en el referido artículo 116 constitucional se dispone que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación;
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Por otra parte, el principio de no reelección también es relativo tratándose de diputados y senadores, ya que éstos pueden ser electos para ocupar nuevamente el cargo, siempre y cuando no sea para el periodo inmediato.

Al respecto se debe tener presente que los diputados de mayoría y de representación proporcional tienen el mismo carácter y por lo mismo no pueden pretender ser electos en el periodo inmediato a través del otro principio electoral, es decir, los diputados federales de mayoría no pueden presentarse como candidatos de representación proporcional para el periodo inmediato, de igual forma que los diputados de representación proporcional no se pueden presentar como candidatos de mayoría en el periodo inmediato.

También cabe precisar que, puesto que nuestra Constitución no lo prohíbe, un diputado puede presentarse como candidato y ser electo senador en el periodo siguiente, de la misma suerte que un senador puede presentarse como candidato y ser electo diputado.

En el mismo orden de ideas se puede decir que nada se opone a que un diputado local sea electo en el periodo siguiente como diputado federal o viceversa. Esta misma situación también se puede dar con relación a los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las diputaciones federales.

Asimismo cabe señalar que por disposición expresa de la Constitución, los diputados y senadores suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hayan ejercido el cargo correspondiente.

En el presente, una corriente de pensamiento considera que las disposiciones que vertebran al principio de no reelección de los miembros del Poder Legislativo evitan los posibles vicios que se originarían si se autoriza la reelección indefinida de sus integrantes y dentro de los cuales figura la configuración de oligarquías vitalicias, en tanto que para otra corriente, la prohibición obstaculiza la consolidación de la carrera parlamentaria, así como el que el Poder Legislativo ejerza a plenitud sus facultades y se constituya en un auténtico contrapeso del Poder Ejecutivo.

Por último, el principio de no reelección tampoco opera en forma absoluta sino en forma relativa respecto a las autoridades municipales, ya que tan sólo se prohíbe que sean reelectas con el mismo carácter para el periodo inmediato.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción I de la ley suprema, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos de que hayan ejercido el cargo.

2.2 Requisitos de elegibilidad que deben satisfacer los candidatos a cargos de representación popular en el Congreso de la Unión

En consideración a la importancia que reviste la función legislativa, la Constitución exige en los artículos 55 y 58 el cumplimiento de ciertos requisitos para ser miembros del Poder Legislativo federal. Dichos requisitos tienden a asegurar, en primer término, una estrecha vinculación del candidato con México y, en particular, con la región en la que se efectúa la elección, fracciones I y III; en segundo lugar se quiere que el candidato se encuentre en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, fracción II; en tercer término se persigue que quien aspire a dichos cargos no ejerza ciertas funciones que puedan brindarle ventajas en la lucha electoral, fracciones IV y V; en cuarto término, y como consecuencia de la separación que existe entre el Estado y las Iglesias, se prohíbe a los ministros de los cultos religiosos participar en la lucha política, fracción VI y, por último, se dispone que los diputados y senadores en funciones no pueden presentarse nuevamente como candidatos a ocupar el mismo puesto en las elecciones que tengan lugar al fin del desempeño de su cargo, fracción VII.

En armonía con el pensamiento hecho valer en los párrafos anteriores, el artículo 58 dispone que los requisitos para ser senador son los mismos para ocupar el cargo de diputado, con la única diferencia de que a los candidatos a senadores se les exige tener 25 años de edad cumplidos el día de la elección, en tanto que de conformidad al artículo 55 se puede ser diputado a los 21 años cumplidos.

Cabe hacer notar que muchos de los males que padecemos encuentran su origen en el hecho de que a los partidos políticos les interesa contar más con candidatos de imagen, que con candidatos que tengan la talla de legisladores y por su parte los candidatos parecen más interesados en aspectos mercadológicos que en ejercer con consistencia la función legislativa.

En el Congreso Constituyente de 1916-1917, al discutirse esta materia, se dijo que la diferencia de edades que se exige para ser diputado o senador se justifica por el funcionamiento mismo de la Cámara de Senadores.

En efecto, la Cámara de Senadores tiene por misión colaborar en la formación de las leyes moderando la acción, algunas veces impetuosa, de la Cámara de Diputados que por el número crecido de sus miembros, contribuye a la formación de las leyes, por la iniciativa, el vigor y en general todas las actividades que significan acción y movimiento y por lo que esta actitud pudiera tener algunas veces de peligrosa, viene el Senado a discutir y a aprobar la misma ley votada y aprobada antes por la Cámara de Diputados, poniendo el Senado el elemento de la reflexión reposada, de la meditación y de la prudencia, y para llenar estas funciones cuenta con dos elementos principales: primero, el menor número de miembros, que hace a esta Cámara menos agitada que la otra y la edad de los miembros de ella que por ser mayor en los senadores que en los diputados, es un elemento muy importante.²¹

Al respecto resulta pertinente hacer notar que la Constitución de 1824, primera en regir los destinos del México independiente, fijó en 30 años la edad mínima para ser senador. Posteriormente, las Constituciones centralistas aumentaron la edad exigida para ocupar dicho cargo, pero al restablecerse el Senado por iniciativa de Benito Juárez y consumada por Sebastián Lerdo de Tejada, se volvió a establecer como edad mínima para ser Senador la de 30 años. Así, en el texto original de la Constitución de 1917 se exigió que todo candidato a ocupar el cargo de senador debía haber cumplido 35 años, pero a partir de 1971 se reformó el artículo 58 para reducir esta exigencia a 30 años y con posterioridad a 25. En la inicia-

²¹ *Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Reforma Mexicana, 1960, ts. I y II.

tiva de reformas que en esa ocasión presentó el Ejecutivo Federal a consideración del Congreso de la Unión se hizo notar que la exigencia de 35 años, originalmente exigida y más tarde de 30 años, ya no correspondía a la realidad, pero que continuaba siendo válido exigir un número mayor de años de experiencia cívica para integrar este cuerpo que para la integración de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, la edad de 25 años que en el presente exige la Constitución para ocupar el cargo de senador, aunado a la composición misma de dicha Cámara, hace de este organismo deliberativo un elemento de reflexión, meditación y prudencia en el proceso de elaboración de las leyes.

Del análisis de los requisitos de elegibilidad contenidos en los artículos 55 y 58 constitucionales se desprende que en tanto que unos son positivos, otros son negativos; poseen el carácter positivo los requerimientos contenidos en las fracciones I, II y III del artículo 55 constitucional que exigen ser mexicano por nacimiento, mayor de 21 años, o de 25 años, según sea el caso, originario del lugar donde se efectúe la elección o vecino de la misma con una residencia efectiva de más de seis meses a la fecha de la elección; precisando la fracción en comentario que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; en cambio tienen el carácter de requisitos negativos y se deben presumir acreditados salvo prueba en contrario, los requisitos establecidos en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 55 de nuestra ley suprema.

También, con relación a los requisitos de elegibilidad para ocupar un cargo de representación popular se debe tener presente que el artículo 35 constitucional, fracción II, establece que es una prerrogativa del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular y ser nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.

Esta disposición no ha sido reformada desde 1917, y encuentra su origen remoto en la Constitución de 1836 y su antecedente inmediato en la Constitución de 1857. Ahora bien, con apoyo en el artículo 35 fracción II de la Constitución vigente, el artículo 7o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 establece que son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los que señala en dicho artículo y los cuales, con excepción de lo dispuesto en el inciso *a*, tienen un carácter negativo ya que prohíben desempeñar ciertos cargos

que puedan brindarle al candidato cierta ventaja en la lucha electoral. A continuación se analizarán los requisitos exigidos por el artículo 7o. del COFIPE y se formularán los comentarios pertinentes.

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar. En torno a este requisito es oportuno comentar que el artículo 9o. transitorio, párrafo segundo, facultó al Consejo General del IFE para que con miras a las elecciones de 1991 precisara, a través de criterios generales, la forma de acreditar ciertos requisitos de elegibilidad que se vieron afectados por las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo padrón electoral, como en el caso de lo dispuesto por el artículo 7.1, inciso *a*, que establece que es un requisito de elegibilidad estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar, requisito que es reiterado por el artículo 178 que exige que a la solicitud de registro de una candidatura se debe acompañar la clave de la credencial para votar, y por el artículo 178 que exige que a dicha solicitud se acompañe copia de la credencial para votar. Los criterios que al efecto emitió el Consejo General fueron publicados en el *DOF* del 30 de abril de 1991 y en el punto primero del referido acuerdo se estableció que para las elecciones de 1991, dicho requisito se podía acreditar con la presentación de la solicitud de empadronamiento respectiva.
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate. Este requisito fue adicionado a resultados de la reforma constitucional y legal de 1996.
- c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto Federal Electoral, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate. Esta disposición al igual que la anterior fue adicionada en 1996.
- d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe un año antes del inicio del proceso electoral de que se trate (el texto de referencia es resultado de la reformas de 1993, 1994 y 1996 a través de las cuales se procuró mejorar la redacción de los requisitos contenidos en los incisos *b* y *e* de la versión de 1990).

- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral. Con relación a este requisito, cabe señalar que en los términos del artículo 95 del COFIPE, el IFE debe contar con un Estatuto del Servicio Profesional electoral que, en los términos del artículo 167-4, debe ser elaborado por la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional, aprobado por el Consejo General y expedido por el titular del Poder Ejecutivo Federal.
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección. Al respecto cabe tener presente que la referencia al Distrito Federal obedece a que la organización administrativa y política de dicha entidad federativa descansa hasta el momento en delegaciones políticas y no en municipios como en el caso de los Estados.

A través de la reforma de 1994 se derogó el hasta entonces inciso g que exigía no ser diputado local, ni representante ante la Asamblea del Distrito Federal, salvo que se separara de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección de que se trate.

Con apego al principio de que donde existe la misma razón de ser debe existir la misma ley, en el artículo 347.1, inciso f, se disponía que los diputados federales, locales o los senadores en funciones que aspiraran a ser representantes ante la Asamblea del Distrito Federal deberían separarse de su cargo con 90 días de anterioridad al día de las elecciones.

No obstante ello, este requisito no se exigía con relación a los diputados federales y senadores que en un momento dado fueran considerados por sus partidos como candidatos para ocupar un cargo de representación popular federal distinto al que estuvieran ejerciendo (ya sea el de diputados federales o el de senador) ya que a éstos no se les exigía que se separaran con anterioridad al término de su encargo.

También a través de la reforma de 1994 se derogó el inciso h que exigía no ser representante de partido político ante el Consejo General o ante los consejos locales o distritales del Instituto, salvo que se separara tres meses antes de la elección.

Por último, resulta oportuno hacer notar que de conformidad con las reformas que experimentó el Código Penal y que fueron publicadas en el *DOF* el 15 de agosto de 1990, en el artículo 408 se precisa que se impon-

drá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 constitucional.

Con relación a la integración de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el artículo 347 precisa que las personas que aspiren a dicho cargo, además de acreditar los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 55 constitucional y en el artículo 7o. del COFIPE, deberán acreditar los que se contienen en el mismo, todos los cuales tienen un carácter negativo ya que le prohíben a los candidatos desempeñar ciertos cargos que puedan brindar ventaja en la lucha electoral. Al respecto cabe precisar que el libro octavo del COFIPE se derogó con posterioridad a las elecciones de 1997.

2.3 Las solicitudes de registro de candidaturas y los órganos competentes para efectuar los registros correspondientes

En los términos del artículo 175.1 solamente los partidos políticos nacionales tienen derecho a solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, y el artículo 178 precisa que también las coaliciones pueden presentar solicitudes de registro de candidaturas, debiendo puntualizar que en los términos del artículo 58.1, sólo los partidos políticos nacionales, es decir, únicamente los que cuentan con registro definitivo, pueden formar coaliciones para tal efecto. Con base en dichas disposiciones se puede concluir que todo partido político que cuente con registro, sea definitivo o condicionado, así como toda coalición debidamente registrada, puede presentar candidaturas para los cargos de representación popular federal. Al respecto se debe tener presente que todo convenio de coalición para la elección de presidente debe registrarse, a más tardar, dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya iniciado el proceso electoral en tanto que los relativos a la elección de diputados o senadores se deben registrar dentro de los treinta días anteriores a que se inicie el registro de candidatos de la elección de que se trate (artículo 64).

Con relación a esta materia conviene señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 176 para el registro de candidaturas a todo cargo de elección popular, el partido político postulante deberá presentar

y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas, y la cual deberá presentarse para su registro ante el Consejo General dentro de los quince primeros días de enero del año de la elección. Del registro se expedirá constancia.

En cuanto al registro de candidaturas cabe señalar, en primer término, que en el artículo 8o. del COFIPE se dispone que a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, y a resultas de la reforma de 1993 se dispuso que tampoco podría ser candidato para un cargo federal de elección popular y simultáneamente para otro de los estados o de los municipios o del Distrito Federal, y se precisa que en caso de verificarse este supuesto y el registro para el cargo de elección federal ya estuviere hecho, se procederá a la cancelación automática del registro respectivo.

De lo anterior cabe destacar que en tanto que el artículo 125 constitucional prohíbe el desempeño de dos cargos de elección federal, en el artículo 8o. del COFIPE, se prohíbe no sólo el desempeño, sino también el simple registro.

Ahora bien, si se analiza la disposición en comento del artículo 8o. a la luz de lo dispuesto por el artículo 354 que se refiere a los representantes ante la Asamblea del Distrito Federal, resultan claros los siguientes supuestos:

- No se puede presentar simultáneamente el registro de un candidato a diputado de mayoría para la integración de la Cámara de Diputados y el registro de la candidatura para ocupar el cargo de representante de mayoría para la integración de la Asamblea del Distrito Federal.
- Tampoco se puede presentar a un mismo candidato para diputado de mayoría ante la Cámara de Diputados y de representación proporcional ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ni viceversa.
- De igual forma no se puede registrar simultáneamente a un candidato de representación proporcional para la Cámara de Diputados y para la integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

También se debe precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo octavo, los partidos pueden registrar simul-

táneamente en un mismo proceso electoral, hasta 30 candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional.

Del análisis de dichas disposiciones se desprende que el referido registro simultáneo no alude a dos elecciones, sino a una elección que se lleva a cabo por ambos principios.

Por lo cual, todo hace suponer que esta posibilidad debe ser aprovechada por los partidos políticos de manera tal que postulen por esta doble vía a sus militantes que tengan un mayor conocimiento de las costumbres parlamentarias, o bien, a quienes por sus conocimientos en determinados campos sean considerados por sus partidos como puntales para la defensa y promoción de ciertas políticas que puedan cristalizar en iniciativas legislativas.

2.3.1 Competencia originaria y competencia supletoria en materia de registro de candidaturas

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 177, los plazos y órganos competentes para el registro de candidaturas en el año de la elección son los siguientes:

- a) Para diputados electos por el principio de mayoría relativa, del 1o. al 15 de abril inclusive, por los consejos distritales.
- b) Para diputados electos por el principio de representación proporcional, del 15 al 30 de abril inclusive, por el Consejo General.
- c) Para senadores por el principio de mayoría relativa, del 15 al 30 de marzo inclusive, por los consejos locales correspondientes.
- d) Para senadores electos por el principio de representación proporcional, del 1o. al 15 de abril inclusive, por el Consejo General.
- e) Para presidente de los Estados Unidos Mexicanos del 1o. al 15 de enero inclusive, por el Consejo General.

En esta materia se debe tener en cuenta que el artículo 82.1, inciso *q*, faculta al Consejo General para registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa y de senadores.

En vista de ello resulta oportuno aclarar que de conformidad con el artículo 177, los órganos que tienen la competencia originaria para efectuar el registro de candidaturas de diputados de mayoría y de senadores

son los consejos distritales y locales correspondientes y que el Consejo General sólo puede efectuar el registro supletorio de una candidatura en los casos en que el partido político o la coalición interesado no haya tramitado el registro correspondiente ante los consejos respectivos.

Para apoyar esta interpretación, es oportuno formular las siguientes consideraciones. En primer término, cabe señalar que en el artículo 177 se dispone de manera indubitable los plazos y órganos competentes para el registro de todo tipo de candidaturas en el año de la elección. En segundo término, cabe señalar que si de conformidad al artículo 177.1, inciso *a*, el registro de las candidaturas de diputados de mayoría se debe tramitar ante los consejos distritales correspondientes, y las de senadores, en los términos del artículo 177.1, inciso *c*, ante los respectivos consejos locales, ello quiere decir que la facultad que le confiere el artículo 82.1, inciso *q*, el Consejo General para registrar supletoriamente las candidaturas a senadores sólo tiene aplicación jurídica en caso de que los partidos hayan optado por tramitar el registro correspondiente ante el Consejo General y no ante los consejos locales o distritales, según sea el caso.

A efecto de precisar el alcance del registro supletorio de candidaturas, resulta conveniente tener presente las consideraciones que contiene el dictamen que acompañó a la iniciativa legislativa del COFIPE y del que se desprende que el legislador eliminó la figura del registro concurrente de candidaturas previsto en el Código Federal Electoral de 1987, con el propósito de evitar duplicidades e inconvenientes y se estableció el sistema de registro supletorio ante el Consejo General de candidatos de diputados de mayoría relativa y de senadores, en los términos del artículo 82.1, inciso *q*, del COFIPE, con el objeto de brindar mayor facilidad, certeza y seguridad al registro de candidaturas, sobre todo para los partidos políticos minoritarios.

En consecuencia, como el código de la materia no establece ningún requisito o condición para que opere dicho registro supletorio, se infiere claramente que queda a la entera elección de los partidos políticos o coaliciones presentar la solicitud de registro de las referidas candidaturas ante los órganos competentes, o bien, ante el Consejo General en vía supletoria.

Ahora bien, en caso de presentarse una solicitud ante el Consejo General y ante el Consejo Distrital o Local respectivo, en los términos del acuerdo del Consejo General publicado en el *DOF* el 7 de febrero de 1994, le corresponde al Comité Nacional u órgano equivalente del parti-

do político interesado señalarle al Consejo General cuál debe ser el registro válido.

2.3.2 *Requisitos que se deben satisfacer para el registro de una candidatura*

A efecto de que la autoridad electoral pueda constatar si los candidatos acreditan los requisitos de elegibilidad, en el artículo 178 se exige que la solicitud de registro de candidaturas se vea acompañada con ciertos datos y documentos tendientes a acreditar el cumplimiento de los requisitos positivos de elegibilidad comprendidos en los artículos 55 y 58 constitucionales, así como en el artículo 7o. del COFIPE.

Al respecto cabe señalar que en el *DOF* del 7 de febrero de 1994, se publicó un acuerdo general del IFE por el que se establecen criterios relativos a la aplicación de diversas disposiciones del COFIPE relacionadas con el registro de candidaturas ante los consejos del referido instituto y a los cuales haremos referencia en el desarrollo de este tema.

Por la importancia que reviste esta materia conviene analizar párrafo por párrafo los requisitos exigidos por el COFIPE.

Con este fin cabe señalar en primer término que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 178, párrafo 1, la solicitud de registro de candidaturas deberá señalar el partido político o coalición que las postule.

Como el párrafo de referencia no precisa las instancias de los partidos que estarán facultados para presentar y en consecuencia para firmar el registro de candidaturas, a través del acuerdo del Consejo General publicado en el *DOF* el 7 de febrero de 1994 al que se ha hecho referencia, se precisó que las solicitudes de registro de candidaturas que presenten los partidos políticos sólo podrán ser firmadas por los representantes o dirigentes acreditados de cada partido ante el IFE y que en caso de duplicidad le corresponderá al comité nacional u órgano equivalente del partido político que corresponda señalar cuál debe ser el registro válido.

Asimismo, en el párrafo 1 del artículo 178 se dispone que en la solicitud de registro se deberán contener los siguientes datos:

- a) Apellido paterno, materno y nombre completo;
- b) Lugar y fecha de nacimiento;
- c) Domicilio y tiempo de residencia en el mismo;

- d) Ocupación;
- e) Clave de la credencial para votar, y
- f) Cargo para el que se le postule.

En relación con el requerimiento que figura en el inciso *a* relativo al nombre del candidato, cabe señalar que más que tratarse de un requisito de elegibilidad es una *conditio sine qua non*, puesto que no pueden ser electas sino las personas que hayan sido registradas como candidatos en una determinada contienda electoral.

En cambio, el requerimiento que figura en el inciso *b* relativo a que en la solicitud se precise lugar y fecha de nacimiento, se refiere implícitamente a un requisito de elegibilidad puesto que de él se puede desprender si se tiene o no la nacionalidad mexicana, así como la edad requerida, lo que se relaciona con las fracciones I y II del artículo 55 constitucional.

El requerimiento que figura en el inciso *c* relativo al domicilio y tiempo de residencia en el mismo, también alude a un requisito de elegibilidad que se relaciona con lo dispuesto en la fracción III del artículo 55 constitucional.

El requerimiento que figura en el inciso *d* relativo a precisar la ocupación se puede relacionar con los requisitos de elegibilidad contenidos en las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 55 constitucional, así como en el artículo 7o., incisos *c*, *d*, *e*, *f*, *g* y *h*, todos los cuales son requisitos negativos por cuanto prohíben que los candidatos ejerzan ciertos cargos que puedan brindarles ventajas en la contienda electoral.

Al respecto, es importante aclarar que por ocupación debe entenderse la actividad específica que se realiza, lo que puede ser independiente de la profesión o del grado académico que se tenga.

Asimismo, al señalar la ocupación se debe referir la actividad específica que se ha realizado en los tres meses anteriores a la fecha de la solicitud y no sólo la que se realiza al momento de presentar la solicitud, toda vez que diversos requisitos de elegibilidad exigen que no se hayan desempeñado ciertos cargos con tres meses de anterioridad al día de la elección.

El requerimiento que figura en el inciso *e* también alude a un requisito de elegibilidad toda vez que se relaciona con lo dispuesto en el artículo 7o., inciso *a*, que dispone que todo candidato debe contar con credencial para votar.

A su vez, el requerimiento que figura en el inciso *f*, relativo a la especificación del cargo para el que se le postula, se puede relacionar, de manera indirecta, con la edad requerida por la ley para poder ser electo diputado o senador.

En el párrafo 2 del artículo 178, se dispone que la solicitud debe acompañarse de la declaración de aceptación de la candidatura, copia del acta de nacimiento y de la credencial para votar, así como en su caso la constancia de residencia tanto del propietario como de los suplentes.

Se puede decir que esta disposición tiende a garantizar que los candidatos acrediten los requisitos de elegibilidad implícitos en los incisos *a*, *b*, *c* y *e* del párrafo 1 del artículo 178.

Ahora bien, toda vez que dicha disposición no determina la naturaleza (simple o certificada) de las copias del acta de nacimiento y de la credencial para votar que debe acompañarse a la solicitud de registro, a través del acuerdo del Consejo General publicado en el *DOF* el 7 de febrero de 1994, se precisa que se podrá presentar copia simple de dichos documentos y que ello será suficiente para acreditar la residencia de los candidatos, salvo prueba en contrario.

En el párrafo 3 del artículo 178 se dispone que el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido.

Esta disposición se relaciona con un requisito de procedibilidad toda vez que el artículo 175 dispone que corresponde exclusivamente a los partidos políticos el derecho de solicitar el registro de candidatos.

El párrafo 4 del artículo 178, reformado en 1993, dispone que la solicitud de registro de las listas completas de candidaturas a diputados por el principio de representación proporcional, para las cinco circunscripciones plurinominales, deberá acompañarse, además de los documentos anteriores, de la constancia de registro de por lo menos 200 candidaturas para diputados por el principio de mayoría relativa a las que se podrán acreditar con las registradas por el propio partido y las que correspondan a la coalición parcial a la que en su caso pertenezcan.

La disposición en comento, también alude a un requisito de procedibilidad, toda vez que si un partido político no presenta por lo menos 200 candidaturas para diputados por principio de mayoría relativa no puede presentar lista de diputados para la elección de diputados de representación proporcional.

En el párrafo quinto adicionado en 1996, se dispone que la solicitud de cada partido político para el registro de la lista nacional de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional para la circunscripción plurinominal nacional, deberá acompañarse de los documentos que en dicho párrafo se precisan.

Asimismo, cabe señalar que a través de la reforma de 1996 se adicionó el párrafo 6, que dispone que para el registro de candidatos por coalición deberá acreditarse que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 58 a 64 de acuerdo con la elección de que se trate.

Con base en dicho análisis se puede decir que las disposiciones contenidas en el artículo 178 tienden a precisar la forma y términos como se pueden acreditar los requisitos de elegibilidad contenidos en los artículos 55 y 58 constitucionales, y en el artículo 7o. del COFIPE.

Asimismo se puede decir que en los términos del artículo 179.4, reformado en 1993, los consejos generales locales y distritales están facultados para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, dado que en dicho párrafo se precisa que dentro de los tres días siguientes al en que venzan los plazos de registro de candidatos, los referidos consejos deberán celebrar una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan y éstas no pueden ser otras que aquellas que reúnan los requisitos de elegibilidad.

Con relación a esta materia, resulta oportuno señalar que el artículo 9o. transitorio, párrafo segundo, facultó al Consejo General del IFE para que con miras a las elecciones de 1991 precisara a través de criterios generales, la forma de acreditar ciertos requisitos de elegibilidad que se vieron afectados por las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo padrón electoral, como el caso de lo dispuesto por el artículo 178.1, inciso *e*, que exige que en la solicitud de registro de una candidatura se deberá señalar la clave de la credencial para votar, y del 178.2 que exige que a dicha solicitud se acompañe copia de la credencial para votar, dichos criterios fueron publicados en el *DOF* el 30 de abril de 1991.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 179, recibida una solicitud de registro de candidaturas por el presidente o secretario del consejo que corresponda, se verificará que se cumplió con todos los requisitos señalados en el artículo 178 y si de dicha verificación se advierte que se omitió el cumplimiento de uno o varios requisitos, se notificará de inmediato al partido político correspondiente, para que dentro de las 48 horas siguientes subsane el o los requisitos omitidos o sustituya la candidatura,

siempre y cuando esto pueda realizarse dentro de los plazos que señala el artículo 177.

En el párrafo 4 del artículo 179 se dispone que dentro de los tres días siguientes al en que venzan los plazos para el registro de las respectivas candidaturas, el Consejo General, así como los consejos locales y distritales, celebrarán una sesión cuyo único objeto será registrar las candidaturas que procedan.

Toda vez que se puede presentar duplicidad de registro de candidaturas, y que en este caso se requiere determinar cuál de los registros presentados será considerado válido, a través del acuerdo del Consejo General publicado en el *DOF* el 7 de febrero de 1994, se dispuso que la sesión de registro de candidaturas que deben celebrar los consejos locales y distritales, se debe procurar que tenga verificativo dentro de las 24 horas siguientes al día en que venzan los plazos para el registro de las respectivas candidaturas. Esta disposición tiene por objeto asegurar que las sesiones de los consejos locales y distritales se realicen con anterioridad a la que realice el Consejo General para que este último órgano esté en posibilidad de contar con la información y la documentación requerida para ejercer en forma adecuada las atribuciones supletorias de registro de candidaturas a que se refiere el artículo 82.1, inciso *g*.

Asimismo se debe tener presente que en los términos del artículo 179.7, adicionado en 1993, al concluir la sesión a que se ha hecho referencia, el director general o los vocales ejecutivos locales o distritales, según corresponda, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas dando a conocer los nombres del candidato o fórmulas registradas y de aquellos que no cumplieron con los requisitos.

En los términos del artículo 181.1, los candidatos pueden ser sustituidos libremente dentro del plazo para el registro de candidaturas, y una vez vencido dicho plazo sólo pueden ser sustituidos por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia, pero en este último caso no podrán ser sustituidos cuando la renuncia se presente dentro de los treinta días anteriores al de la elección.

Ahora bien, en el artículo 181.2, adicionado en 1993, sólo se podrán sustituir el o los candidatos registrados por una coalición por causas de fallecimiento o incapacidad total permanente y acreditar que se cumplió con lo dispuesto en los artículos 59 al 62.

2.4 Consideraciones generales en torno al Congreso de la Unión

Dentro del régimen constitucional mexicano le corresponde al Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y de Senadores, la facultad de hacer las leyes; es decir, normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal con apego a las cuales se debe regular la vida en sociedad. Esta facultad del Congreso reviste una extraordinaria importancia toda vez que la ley viene a significarse por ser la expresión por excelencia de la voluntad soberana.

Ahora bien, a través del tiempo se ha discutido en torno a la forma de organizar el Poder Legislativo y consecuentemente sobre las ventajas y desventajas de la organización unicameral o bicameral.

A favor de la estructura unicameral se ha dicho que la existencia de una segunda cámara resulta ociosa o desestabilizadora ya que, o bien las cámaras están de acuerdo y en este caso una nueva deliberación es inútil, o bien están en desacuerdo y en este caso se da lugar a un clima de ingobernabilidad que puede conducir a la anarquía.

Sin embargo, desde mediados del siglo XIX, Duverger de Hauranne evidenció que esta situación puede ser contemplada desde otra perspectiva: o bien la segunda cámara está de acuerdo con la ley y entonces ello significará que ha salido victoriosa de una doble prueba y por lo mismo tendrá en el país mayor fuerza y autoridad, o bien las cámaras están en desacuerdo y ello será una prueba de que la voluntad nacional no está todavía suficientemente clara y que la cuestión debe ser madurada.

También Duverger de Hauranne puso de relieve que el unicameralismo puede dar lugar a una nueva forma de opresión; que el despotismo no es sólo de temer cuando es ejercido por un rey o por una casta privilegiada, sino también cuando es ejercido por una asamblea elegida por sufragio universal, cuando no se da la unidad, ya que al lado de la mayoría existe una minoría que la sufre ¿Se quiere que esta minoría, que puede ser de la mitad menos uno, quede sin garantías, sin defensa frente a la aprobación de la mayoría? A su parecer la estructura bicameral resulta esencial para la libertad toda vez que ésta supone la existencia de varias voluntades, de varios derechos, de varios intereses que se limiten entre sí, en tanto que si se subordina todo a una de esas voluntades, a uno de esos derechos o intereses, se compromete la libertad ya que las limitaciones que una cámara se imponga a si misma siempre tendrán un carácter ilusorio.

Con base en estas consideraciones, Duverger de Hauranne se pronunciaba por estructurar al Poder Legislativo en forma bicameral, en la inteligencia de que dichas cámaras se debían diferenciar entre sí tanto por la edad y el número de sus miembros, como por la diferente duración de los cargos.

Por su parte, Alexis de Tocqueville consideraba que la existencia de una segunda cámara tiene una triple utilidad; en primer término por su reducida composición puede ejercer un control sobre el Poder Ejecutivo; en segundo lugar el Poder Ejecutivo frente a una sola cámara se encuentra en una situación peligrosa que puede dar lugar a conflictos que pueden acarrear, o bien la destrucción del Ejecutivo por el Legislativo, o bien la absorción de éste por aquél; en tercer término, el bicameralismo sirve para evitar la impetuosidad, el atolondramiento en que puede incurrir una cámara legislativa única.

Hechas estas consideraciones de carácter general y con objeto de clarificar la forma como se ha organizado al Poder Legislativo en nuestro medio, considero oportuno formular los siguientes comentarios:

Cuando las trece colonias inglesas de Norteamérica decidieron primero independizarse de Inglaterra y más tarde organizarse en forma federativa, resolvieron precisar en la Constitución de 1787-1789 los contornos del pacto federal, y en la parte conducente a la organización del Poder Legislativo dispusieron que éste se debía estructurar en forma bicameral por una Cámara de Representantes, electa en proporción a la población y una Cámara de Senadores organizada con una representación de los Estados; como resultado de ello, la segunda cámara no se estructuró como un órgano representativo de la aristocracia, como se había hecho en Inglaterra, sino como órgano representativo de los estados miembros de la federación.

La Constitución Federal mexicana de 1824, primera en regir el destino del México independiente, siguió en este punto a la Constitución estadounidense y como resultado de ello, en ese entonces los diputados eran representantes del pueblo y los senadores de los Estados.

Sin embargo, con posterioridad las Constituciones centralistas organizaron al Poder Legislativo en forma bicameral y le confirieron al Senado un carácter censatario, toda vez que para formar parte de dicha cámara se requería haber desempeñado ciertos cargos públicos o bien acreditar una renta anual considerable.

Este hecho dio lugar a que en el Congreso Constituyente de 1856 un grupo mayoritario de diputados constituyentes se manifestara hostil al Senado y como resultado de ello la Constitución de 1857, no obstante que organizó al país la forma federal, suprimió al Senado y organizó al Poder Legislativo en forma unicameral, situación que prevaleció hasta 1874 cuando se promovió una reforma a la Constitución que al ser aprobada dio lugar al restablecimiento del Senado sobre la base de que la existencia de una segunda Cámara favorece una elaboración más completa y acabada de las leyes (consúltese al efecto el apartado correspondiente a la Cámara de Senadores).

Con base en las consideraciones anteriores se puede decir que en nuestra historia constitucional ha existido una Cámara de Senadores tanto en los regímenes federalistas como en los centralistas y que las Constituciones federales han organizado al Poder Legislativo tanto en forma unicameral como bicameral.

Asimismo se puede afirmar que a partir de 1874 en nuestro país la estructura bicameral del Poder Legislativo obedece a razones de carácter técnico, ya que se considera que a través de este sistema se favorece una elaboración más completa y seria de las leyes.

Como resultado de ello y de conformidad a nuestro régimen constitucional vigente, tanto diputados como senadores ostentan en los procesos de elaboración de las leyes la representación de todo el pueblo y no la de una región geográfica en particular, aun cuando hacia ella muestren mayor interés y afecto.

De aquí que se pueda decir que en el proceso de elaboración de las leyes ni los senadores son representantes de los estados, ni los diputados lo son de su distrito, sino que unos y otros son electos en dichas demarcaciones electorales (estado y distrito) por razones de técnica electoral, pero una vez electos y en su calidad de legisladores tienen el carácter de representantes populares federales.

Hechas estas aclaraciones, cabe señalar que de conformidad con los lineamientos trazados por la Constitución vigente, las Cámaras que integran al Congreso de la Unión pueden funcionar en forma separada y complementaria, en forma conjunta en una sola asamblea, o en forma independiente.

En forma separada y complementaria. Las cámaras actúan de esta manera cuando ejercen las facultades consignadas en el artículo 73 cons-

titucional y elaboran las leyes federales que deben regir la vida en sociedad, ya que en los términos de lo dispuesto por el artículo 72 constitucional todo proyecto de ley o decreto debe ser discutido en primer término, en la Cámara de origen y después en la Cámara revisora.

En forma conjunta en una sola asamblea. Las cámaras actúan de esta manera en los supuestos de los artículos 69, 84, 85 y 87 constitucionales que se refieren al informe presidencial que debe rendir el Titular del Ejecutivo el 1o. de septiembre de cada año, a los casos en que se suceda una falta absoluta del presidente de la República y el Congreso tenga que designar un presidente interino o sustituto, y para tomar la protesta que debe formular el Presidente al tomar posesión de su cargo.

En forma independiente. Tal cosa sucede cuando la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores ejerce las facultades que la Constitución les reconoce como propias y exclusivas a cada una de ellas (artículo 74 y 76); o bien, cuando ejercen las facultades consignadas en el artículo 77. En estos casos las cámaras ejercen facultades sumamente importantes pero no son de carácter legislativo.

Al respecto, es oportuno precisar que cuando la Cámara de Senadores ejerce las facultades exclusivas que le confiere el artículo 76 constitucional, los senadores actúan como representantes de sus estados toda vez que dichas facultades se relacionan con el funcionamiento y respeto del pacto federal, campo en el cual tienen un interés vital los estados en cuanto tales.

2.4.1 *Perspectiva histórica en torno a los periodos de sesiones del Congreso de la Unión*

A través de nuestra historia constitucional se han adoptado diversas fórmulas con relación al periodo de sesiones del Congreso de la Unión. Así, la Constitución de 1824 dispuso que el Congreso de la Unión debía sesionar del 1o. de enero al 15 de abril, pudiéndose prorrogar sus sesiones hasta por treinta días hábiles.

Tanto las Leyes Constitucionales de 1836 como las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, establecieron dos periodos y precisaron que “las sesiones del Congreso General se abrirían el 1o. de enero y el 1o. de julio de cada año”.

La Constitución de 1857 estableció dos periodos, el primero prorrogable por treinta días útiles, comenzaba el 16 de septiembre y terminaba el

15 de diciembre; el segundo, improrrogable, iba del 1o. de abril, al último de mayo. Con posterioridad, por reforma del 13 de noviembre de 1874, se autorizó que el segundo periodo se pudiera prorrogar hasta por 15 días hábiles.

Durante los años en que el Congreso de la Unión tuvo dos periodos de sesiones, el segundo de ellos tuvo finalidades concretas. La Constitución de 1836, en su tercera ley, disponía que el segundo periodo de sesiones debería durar hasta que concluyeran los asuntos a que “exclusivamente” se debían dedicar, siendo éstos el examen del presupuesto y de la cuenta del ministerio de hacienda; por reforma aprobada en el año de 1840 se eliminó la palabra “exclusivamente”, pero se conservó el objeto. Un régimen similar fue sancionado por la Constitución de 1843.

En 1857 los diputados constituyentes cambiaron la redacción del proyecto de 1856, que mantenía la “exclusividad” del segundo periodo y con ello se abrió la posibilidad de tratar durante el mismo otros asuntos; pero, de cualquier manera, el segundo periodo se destinaría, “de toda preferencia”, al examen y votación de los presupuestos del año fiscal siguiente, a decretar las contribuciones para cubrirlos y a la revisión de la cuenta del año anterior que presentara el Ejecutivo.

En torno a este punto, cabe señalar que varios estados de la República han conservado la institución de dos periodos y la práctica de que uno de ellos se destine a discutir el presupuesto y la cuenta pública del Estado.

Los constituyentes de 1917 consideraron que en caso de que se mantuviera el régimen establecido por la Constitución de medio siglo que estatúa dos periodos y consignaba la facultad del Congreso para convocar a sesiones extraordinarias, ello daría como resultado que en la práctica dicho cuerpo colegiado pudiera estar reunido todo el año, y “lo ponía en obligación de legislar, aun careciendo de algún objeto”; asimismo estimaron que dada la naturaleza eminentemente política del Poder Legislativo en caso de que se sucediera una situación como la descrita, ello podría complicar las tareas del gobierno.

Con base en estas consideraciones, el constituyente de 1917 determinó en el texto original de la Constitución, que el Congreso de la Unión debía cumplimentar las tareas que constitucionalmente le corresponde desempeñar en un solo periodo ordinario de sesiones, mismo que se iniciaba el 1o. de septiembre de cada año y al cual el propio Congreso de la Unión podía declararlo concluido en cualquier fecha anterior al 31 de diciembre, pero siempre y cuando hubiera satisfecho las tareas que le co-

respondía atender. En caso de que una Cámara manifestara su deseo de concluir el periodo de sesiones con anterioridad al 31 de diciembre y la otra no, o bien, en caso de que estando de acuerdo en concluir el periodo ordinario con anterioridad a la fecha límite que señalaba la Constitución, pero no estuvieran de acuerdo en el día, le correspondía al presidente de la República resolver al respecto.

Por otra parte, si el 31 de diciembre, día en que por disposición constitucional debía concluir el periodo ordinario, quedaran algunos asuntos importantes pendientes, se podía convocar a un periodo extraordinario de sesiones, debiendo proceder al efecto con apego a lo dispuesto en los artículos 65, 66 y 69 constitucionales.

En este estado de cosas, en 1986 se promovió una reforma constitucional a efecto de establecer dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión y con ello facilitar la debida atención a los asuntos que son de su competencia.

La iniciativa de reformas fue aprobada y como resultado de ello, a partir del 7 de abril de 1986 se dispuso en el artículo 65 que el Congreso de la Unión se deberá reunir a partir del 1o. de noviembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 15 de abril de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias, debiendo tener presente que esta última fecha fue modificada de nueva cuenta a través del decreto de reformas publicado en el *DOF*, del 2 de agosto de 2004 y como resultado de ello se precisó que el segundo periodo de sesiones se iniciará el primero de febrero de cada año.

Asimismo, se acordó que en ambos periodos de sesiones el Congreso se debe ocupar del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución.

De igual forma se precisó que en cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su ley orgánica.

También se estableció que si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo en poner término a las sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el presidente de la República.

En el artículo 66 se dispuso que cada periodo de sesiones ordinarias duraría el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior pero que el primer periodo no podría prolongarse más allá del 31 de diciembre del mismo año y el segundo hasta el 15 de julio.

La reforma de 1986 dio como resultado que se ampliara de tres a cinco meses la duración máxima anual de las sesiones ordinarias del Congreso.

De conformidad con el artículo 1o. transitorio del decreto de 1986, las reformas a los artículos 65, 66 y 69 empezaron a surtir sus efectos a partir del 1o. de septiembre de 1989, y con apego a ella trabajaron la LIV y la LV legislaturas (1o. de septiembre al 31 de octubre de 1991 y 1o. de noviembre de 1991 al 31 de octubre de 1994).

En este estado de cosas, en septiembre de 1993 el poder revisor de la Constitución aprobó una nueva iniciativa de reformas a los artículos 65 y 66 constitucionales, que cambiaron las fechas de inicio y conclusión de los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.

De acuerdo con la reforma aprobada y publicada en el *DOF* de 3 de septiembre de 1993, el Congreso siguió teniendo dos periodos ordinarios de sesiones, pero a partir de 1995 el primer periodo de sesiones ordinarias se iniciaba el primero de septiembre y debía concluir el 15 de diciembre, en tanto que el segundo periodo debía comenzar el 15 de marzo y finalizar el 30 de abril.

De igual forma cabe destacar que de conformidad a los términos de la reforma, en el año en que el presidente de la República inicie sus funciones el 1o. de diciembre, las sesiones del Congreso podrán extenderse hasta el 31 de diciembre.

Del análisis de la reforma en comento se desprende que la modificación aprobada en 1993 preservó la duración regular de cinco meses, pero modificó a la duración de cada uno de los periodos anuales de suerte tal que el periodo de mayor duración era el primero, en tanto que con anterioridad lo era el segundo; esta modificación parece obedecer al hecho de que el primer periodo de sesiones tiene una mayor intensidad legislativa toda vez que durante el mismo necesariamente se tienen que someter a la consideración del Congreso diversas iniciativas de leyes relacionadas con los presupuestos anuales de ingresos y egresos, tanto de la Federación como del Distrito Federal, que tienen una vigencia anual.

También conviene destacar que como resultado indirecto de la reforma constitucional de 1993, la fecha en que se debe rendir el informe presidencial en el que se manifieste el estado general que guarda la administración pública del país volvió a ser el 1o. de septiembre, como aconteció hasta 1986, ya que en los términos del artículo 69 dicho infor-

me se debía presentar por escrito en la sesión de apertura del periodo ordinario del Congreso de la Unión.

Por otra parte, las reformas a los artículos 65 y 66 constitucionales hicieron necesario reformar la legislación secundaria, en particular el COFIPE y la Ley Orgánica del Congreso, para adecuar las fechas correspondientes al proceso electoral federal. Como resultado de ello, a través de la reforma al COFIPE de 24 de septiembre de 1993, se cambió la fecha para la realización de los comicios federales al tercer domingo de agosto, pero con posterioridad se volvió a fijar como fecha para la celebración de los comicios federales la del primer domingo de julio, toda vez que al adelantarse de noviembre a septiembre los tiempos de instalación del Congreso, se hizo necesario adelantar el día de los comicios federales, con objeto de que entre esta fecha y la instalación del Congreso se cuente con tiempo suficiente para desahogar todas las actividades relacionadas con la calificación de las elecciones.

Con posterioridad, por virtud de la reforma constitucional de 2 de agosto de 2004, se dispuso que el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año, para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

Por lo que hace a la organización interna del Congreso, cabe recordar que en los términos de la respectiva ley orgánica, en tanto no se expidan las disposiciones reglamentarias y el Reglamento Interior y de Debates, ésta continuará vigente, en lo que no se oponga a la ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General que, entre otros puntos, dispone que las sesiones ordinarias deben ser públicas y comenzar por regla general a las doce horas, y durar hasta cuatro horas, pudiendo ser prorrogadas por disposición del presidente de la Cámara o a iniciativa de alguno de sus integrantes siempre y cuando dicha propuesta sea aprobada en los términos del Reglamento.

Asimismo, determina el Reglamento que en cada una de las sesiones ordinarias de las cámaras se dará cuenta en el orden siguiente:

1. Acta de la sesión anterior para su aprobación;
2. Comunicaciones de la otra Cámara, del Ejecutivo de la Unión, de la Suprema Corte de Justicia, de las legislaturas y de los gobernadores;

3. Dictámenes que consulten proyectos de Ley o Decreto y que deban sufrir una lectura antes del día señalado para su discusión;
4. Memoriales de los particulares;
5. Dictámenes señalados para discutirse, y
6. Minutas de ley.

2.4.2 *Integración de la Cámara de Diputados y duración del encargo*

La experiencia histórica demuestra que no resulta conveniente una constante agitación electoral pues con ello se entorpecen las tareas de gobierno, pero asimismo tampoco resulta aconsejable, desde el mirador republicano, que los representantes populares duren mucho tiempo en su cargo.

De aquí que todas las Constituciones que han regido la vida del México independiente hayan dispuesto la manera como se debe integrar la Cámara de Diputados y la duración del encargo.

Así, la Constitución de Apatzingán en el artículo 57 dispuso que los diputados deberían durar dos años en su encargo y que para poder ser reelectos debía mediar la duración de una diputación.

La Constitución de 1824 determinó que la Cámara de Diputados se compondría por representantes electos en su totalidad cada dos años iniciando así la práctica de contar con dos legislaturas durante un mismo periodo presidencial, práctica que se ha proyectado hasta el presente. Por otra parte, la referida Ley Suprema no estableció limitación alguna para la reelección de los diputados.

De conformidad con la Constitución de 1836, la Cámara de Diputados se compondría con ciudadanos electos por los departamentos, a razón de uno por cada setenta mil habitantes y se renovarían por mitad cada dos años (artículo 70).

El Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 restableció la vigencia de la Constitución de 1824 y consecuentemente dispuso que la cámara se integraría con representantes electos cada dos años y mantuvo la reelección indefinida de diputados.

La Constitución de 1857 determinó que la Cámara de Diputados se compondría de representantes de la nación, electos en su totalidad cada dos años, siendo ciudadanos mexicanos que podían ser reelectos indefinidamente toda vez que no se estableció ninguna taxativa.

En la versión original de la Constitución de 1917 se determinó que los diputados debían durar en su cargo dos años y, por consiguiente, a un periodo presidencial, que originalmente duraba cuatro años, le debían corresponder dos legislaturas. Con apego a esta tradición, al ampliarse en 1928 el periodo presidencial de cuatro a seis años, se dispuso que el cargo de diputado duraría tres años y como resultado de ello a un periodo presidencial le siguen correspondiendo dos legislaturas.

Como consecuencia de ello y de conformidad al régimen vigente, los ciudadanos mexicanos, en el ejercicio de sus derechos políticos, deben elegir cada tres años a las personas que deben de representarlos en la Cámara de Diputados.

A resultas de las reformas que en noviembre de 1987, el poder revisor le introdujo a la Constitución y en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, la Cámara de Diputados se integra con 500 representantes, 300 de los cuales son diputados de mayoría relativa (60% del total de la Cámara) y 200 de representación proporcional (40% del total de la Cámara). En consecuencia, el régimen electoral vigente en México para elegir diputados federales es un sistema mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

Al respecto cabe precisar que los diputados federales de mayoría y los de representación proporcional aun cuando hayan sido electos por los habitantes de una determinada demarcación territorial (distrito o circunscripción) una vez calificadas las respectivas elecciones, tienen el mismo rango y naturaleza, es decir, todos ellos son representantes de la nación entera y no sólo de los distritos electorales o de las circunscripciones plurinominales en las que fueron electos.

Dentro de nuestro sistema de gobierno se puede afirmar que le corresponde a la Cámara de Diputados intervenir en el desarrollo de los trabajos legislativos y ejercer las atribuciones exclusivas y concurrentes que le confiere la Constitución, debiendo hacer notar que la Cámara de Diputados no puede elaborar ley alguna sin la colaboración de la Cámara de Senadores.

En cuanto a la organización interna de la cámara, cabe señalar que las disposiciones correspondientes se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que fue modificada y adicionada por Decreto publicado el 20 de julio de 1994. Para la organización de su trabajo, la Cámara cuenta con una mesa direc-

tiva, con grupos parlamentarios, con una Gran Comisión y con comisiones técnicas. Por lo que hace a la mesa directiva cabe señalar que ésta, de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General, se integra con un presidente, con tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios haya en la Cámara, con cuatro secretarios y cuatro prosecretarios, y será electa por mayoría y en votación por cédula.

Los grupos parlamentarios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la referida ley, son las formas de organización que podrán adoptar los diputados con igual afiliación de partido para realizar tareas específicas en la Cámara; su fundamento legal aparece establecido en el artículo 70 constitucional.

Le corresponde a los grupos parlamentarios coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo y facilitar la participación de los diputados en las tareas de sus respectivas cámaras; asimismo deben promover la formación de criterios comunes en las discusiones y deliberaciones en que participan sus integrantes.

Los líderes de los grupos parlamentarios son sus conductores para realizar las tareas de coordinación con la mesa directiva, las comisiones y los comités de la Cámara de Diputados.

Por lo que hace a la composición de la Gran Comisión, cabe señalar que en los términos de lo dispuesto en el artículo 38, reformado en julio de 1994, cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades federativas, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá, además de cumplir con lo que dispongan sus normas estatutarias conforme lo dispone el artículo 34 de esta Ley, organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

- 1) Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.
- 2) Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.
- 3) Asimismo, formarán parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria.

- 4) Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designarán una mesa directiva que estará compuesta por un presidente, tres secretarios y tres vocales.
- 5) El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.

La Gran Comisión tiene a su cargo, entre otras facultades, las de dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país, tomando en consideración las propuestas de las diputaciones.

Con apego a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en el presente la Cámara de Diputados cuenta con las siguientes comisiones, que a continuación se relacionan en forma alfabética: Agricultura; Artesanías; Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Asuntos Fronterizos; Asuntos Hidráulicos; Asuntos Indígenas; Bosques y Selvas; Ciencia y Tecnología; Comercio; Comunicaciones y Transportes; Corrección de Estilo; Cultura; Defensa Nacional; Deporte; Derechos Humanos; Dictamen Legislativo; Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; Distrito Federal; Ecología y Medio Ambiente; Educación; Energéticos; Especiales; Fomento Cooperativo; Ganadería; Gobernación y Puntos Constitucionales; Hacienda y Crédito Público; Información, Gestión y Quejas; Investigación; Jurisdiccionales; Justicia; Marina; Patrimonio y Fomento Industrial; Pesca; Población y Desarrollo; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Radio, Televisión y Cinematografía; Reforma Agraria; Régimen Interno y Concertación Política; Reglamento y Prácticas Parlamentarias; Relaciones Exteriores; Salud; Seguridad Social; Trabajo y Previsión Social; Turismo; Vigilancia de Contaduría Mayor de Hacienda y Vivienda.

Asimismo la Cámara cuenta, para su funcionamiento administrativo, con cuatro comités que son los de: Administración, de Biblioteca e Informática, de Asuntos Editoriales y el Instituto de Investigaciones Legislativas. La competencia de las comisiones ordinarias es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia las funciones de estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de decreto, y de participar en las deliberaciones y dis-

cusiones de la asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la ley, las comisiones ordinarias se integran por no más de 30 diputados electos por el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, procurando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes, debiéndose tomar en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario. Cabe precisar que los diputados sólo pueden formar parte de un máximo de tres comisiones ordinarias.

Cabe destacar que por disposición expresa de la ley, la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública debe actuar de acuerdo con lo dispuesto por las leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en lo conducente.

Asimismo la ley precisa que la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se debe integrar con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia parlamentaria.

2.4.3 Integración de la Cámara de Senadores, su renovación y duración del encargo

Cuando la Convención de Filadelfia se ocupó de la organización del Poder Legislativo surgió un conflicto entre los enviados de los estados más poblados y los de los menos poblados, proponiendo los primeros que se integrara al Poder Legislativo con representantes electos en cada estado en proporción a la población y postulando los segundos la igualdad entre los estados, es decir, que todos los estados tuvieran un mismo número de representantes. Finalmente el debate se concluyó cuando Robert Sherman propuso que el Poder Legislativo de la Unión debería estructurarse con dos cámaras, una de las cuales representaría a la nación y la otra Cámara, la que se convertiría en el Senado, representaría los estados en pie de igualdad.

En nuestro medio, durante las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1823-1824, un grupo de constituyentes objetó el que se estructurara el Poder Legislativo en forma bicameral por considerar que la segunda Cámara tendería, necesariamente, a ser aristocrática y que su existencia

daría lugar a pugnas estériles con la Cámara de Diputados y entorpecería el proceso de elaboración de las leyes; en oposición con esta postura, otro grupo sostuvo que el sistema bicameral es un factor de equilibrio y de ponderación que aseguraría una mejor elaboración de las leyes. En este orden de ideas Ramos Arizpe señaló, por una parte, que no existía razón válida alguna para pensar que el Senado se opondría caprichosamente a la Cámara de Diputados y, por otra, que si se quería evitar que se convirtiera en un cuerpo aristocratizante, debería disponerse que los senadores fueran electos popularmente.

Con base en estas consideraciones, la Constitución de 1824 dispuso en el artículo 25 que el Senado se integraría con dos senadores por cada estado y el Distrito Federal, elegidos a mayoría de votos por sus legislaturas y renovado aquél por mitad de dos en dos años.

Las Constituciones centralistas de 1836 y 1843 modificaron el sistema de elección de los senadores, suprimieron su carácter representativo y consagraron en su lugar un sistema que favorecía los grupos privilegiados.

Como resultado de ello, durante el Congreso Constituyente del medio siglo, un grupo mayoritario de diputados constituyentes se pronunció en el sentido de que la estructura bicameral no era consustancial al sistema federal y acusó al Senado de haber sido un cuerpo al servicio de las clases privilegiadas, de haber frenado todo intento de reforma y de haber dado cabida a tendencias aristocratizantes. Sin embargo, un reducido grupo de constituyentes, entre los que figuraban Olvera y Zarco, consideraba que la existencia de una segunda cámara favorecía la consolidación del pacto federal y evitaba una cierta omnipotencia del Poder Legislativo.

Isidoro Olvera en su voto particular señaló que la existencia de una segunda cámara aseguraba mejores deliberaciones y los más provechosos resultados en la legislación, la que neutralizaba el mal de los gobiernos libres, poniendo estorbos a la excesiva facilidad de expedir leyes y garantizando la lentitud de las reformas, pues la experiencia demuestra que el espíritu humano es más propenso a las innovaciones que a la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones; que el Senado era el freno más fuerte que podía ponerse a los arranques de una legislación precipitada y opresiva; que confiar la totalidad de las facultades legislativas a una sola cámara es desconocer la fuerte propensión de todos los cuerpos públicos a acumular poder en sus manos, a ensanchar su influencia y extender el círculo de los medios y objetos sometidos a su competencia, hasta llegar al caso de justificar las usurpaciones mismas con el

pretexto de la necesidad o de la conveniencia pública; que las deliberaciones del Senado dan tiempo a la reflexión y permiten reparar los errores de una ley intempestiva antes de que causen un perjuicio irreparable; que es mucho más difícil engañar y corromper a dos cuerpos políticos que a uno solo, sobre todo cuando los elementos de que se componen difieren esencialmente.

Olvera no desconocía los aspectos negativos del Senado, pero los atribuía no a la institución en sí, sino a la forma antipopular como se integraba y al carácter personal y político de los individuos a los que se les daba acceso. Sostenía que el remedio consistía en darle un origen popular exigiendo para los senadores los mismos requisitos de elegibilidad que para los diputados y en privar a esta Cámara de la facultad de veto absoluto a todas las leyes, dejándosele únicamente las que afectasen a la Unión.

En su oportunidad, Francisco Zarco señaló que si por sus antecedentes debía de suprimirse el Senado, había que suprimir también la Presidencia de la República, recordando cuán funestos habían sido muchos presidentes, y suprimir la Corte de Justicia, porque este Tribunal más de una vez había consentido la impunidad de los grandes culpables. Lo lógico era averiguar en qué consistía el mal y aplicar el remedio.

Negó que al través de su representación en el Senado se quisiera hacer de las entidades algo así como naciones independientes.

Los federalistas [subrayó] no quieren semejante absurdo; defienden ante todo la unidad nacional, y ven en el Senado un vínculo de unión y de igualdad, y el equilibrio de todas las partes integrantes de la Federación.

El mal del Senado consistía en su origen, en su modo de elección, y el voto particular del señor Olvera indica la reforma conveniente resolviendo que los senadores sean electos por los mismos colegios que nombran a los diputados, y con esto desaparece toda idea de aristocracia y el Senado es tan popular como la otra Cámara, y quedan igualmente representados los intereses de los Estados como entidades políticas, lo cual no sucede en una sola Cámara, en que dos o tres diputaciones numerosas prevalecen sobre la de muchos estados.

No obstante las argumentaciones de Olvera y Zarco, la Asamblea Constituyente no cambió de parecer, y en la sesión del 10. de septiembre de 1856 se aprobó la supresión del Senado por una votación de 44 votos

contra 38; como consecuencia de ello se estructuró el Poder Legislativo en forma unicameral al disponerse que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se depositaría en una Asamblea que se denominaría Congreso de la Unión.

Al término de la Guerra de Reforma y una vez que Juárez asumió la titularidad del Poder Ejecutivo Federal a resueltas de la consultación electoral que se llevó a cabo en 1861, el Congreso expidió un decreto a través del cual se comprometió a estudiar todas las reformas que necesitara la Constitución. Sin embargo, las guerras de Intervención y de Imperio hicieron que se pospusiera este proyecto. Así, no fue sino después del triunfo de la República en 1868 cuando se publicó una nueva convocatoria para integrar al Congreso y se invitó al pueblo para que “el próximo Congreso, sin ceñirse a las normas señaladas por la Constitución, pudiera reformar ésta y estructurar al Poder Legislativo en forma bicameral”.

Lerdo de Tejada, ministro de Gobernación y Relaciones Exteriores, en la circular que para estos fines envió a los gobernadores, aducía que en una República Federal la conformación bicameral del Congreso permite combinar en el Poder Legislativo el elemento popular y el elemento federativo:

Una Cámara de Diputados elegidos en número proporcional a la población representa el elemento popular y un senado compuesto de igual número de senadores por cada Estado representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad que da un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

También se ha hecho la objeción de que en las cámaras una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social.

Ahora que se ha consumado (con las leyes de reforma), puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente en casos graves algún impulso excesivo de acción de la otra.

La propuesta de Sebastián Lerdo de Tejada se apoyaba en un dictamen formulado en diciembre de 1868, por la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso integrada por Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Joaquín Alcalde, que se pronunció a favor de los cinco puntos del pro-

yecto de Lerdo, por considerar que las razones que en el Congreso Constituyente de 1857 expusieron Olvera, Zarco y Prieto en favor de la configuración bicamaral del Poder Legislativo, resultaban más eficaces y concluyentes que las alegadas por los impugnadores de la institución.

En su dictamen la Comisión señalaba, con apoyo en el pensamiento de Delolme y Harrington, que el Poder Legislativo para poder limitarse debe estar dividido; porque cualquiera que sean las leyes que formule para limitarse, jamás serán con relación al mismo algo más que simples buenas intenciones. En esa ocasión también se argumentó, con base en las fuentes doctrinales ya citadas, que el bicamarismo presenta la enorme ventaja de que al discutirse en las dos Cámaras las mismas cuestiones se promueve la educación política del pueblo.

La prensa de la época censuró el procedimiento de reformas que se proponía al efecto y nunca se supo el resultado de esta especie de referéndum propuesto.

Años más tarde, en 1874, al instalarse un nuevo Congreso se envió una nueva iniciativa de reformas a la Constitución en la que se consignaron los puntos que habían figurado en la convocatoria de Lerdo de Tejada, precisándose en esta ocasión que para proceder a la reforma constitucional correspondiente se debería proceder con apego al mecanismo de reforma constitucional previsto en el artículo 127 constitucional.

Así, a partir de la consideración de que el sistema bicameral facilita una elaboración más completa y seria de las leyes, a través de la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, se modificó la Constitución y se dispuso que el Congreso de la Unión tendría a partir de entonces una conformación bicamaral, reinstalándose el Senado el 16 de septiembre de 1875.

Otra medida a través de la cual se procuró reafirmar el carácter democrático del Senado, se dio en 1912, cuando a raíz del triunfo del movimiento maderista se reformó la Constitución y se precisó que tanto la elección del presidente de la República como de los diputados y senadores se haría a través de un sistema de elección directa.

Años más tarde, Venustiano Carranza sometió a la consideración del Congreso Constituyente de 1916 un proyecto de Constitución en cuyo artículo 56 se proponía que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, y que la legislatura de cada estado declarararía electo el que hubiera obtenido la mayoría absoluta del total de los votos que debieran emitirse conforme a los

respectivos padrones electorales y que en caso de que ningún candidato hubiera obtenido dicha mayoría, le correspondería a la legislatura elegir al que hubiere obtenido más votos.

El diputado Cándido Avilés objetó el que se conservaran resabios del voto indirecto, al conferirles a las legislaturas locales la facultad de elegir senador al que hubiere logrado mayor votación, salvo el caso de que el candidato obtuviera mayoría absoluta. La comisión recogió esta observación y presentó otro proyecto en el que se precisaba el sistema de elección directa.

Como resultado de las deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917 y a efecto de determinar la forma de estructurar al Senado, el número de sus miembros, la manera de elegirlos y la duración del cargo, se dispuso en la redacción original del artículo 56 que la Cámara de Senadores se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente para ocupar el cargo durante cuatro años y debiéndose renovar por mitad cada dos años.

Asimismo se facultó a la legislatura de cada estado para declarar electo senador a la persona que obtuviera mayoría de los votos emitidos en la consultación electoral y en consideración a que el Distrito Federal no poseía un órgano legislativo propio, ya que por mandato constitucional le correspondía al Congreso de la Unión hacer las veces de Poder Legislativo de dicha entidad, se precisaba que le correspondería a éste hacer la declaración respectiva.

En abril de 1933 y como una consecuencia de la ampliación que había experimentado la duración del periodo presidencial se reformó el artículo 56 a efecto de ampliar de cuatro a seis años el periodo constitucional de los senadores, disponiéndose asimismo que la Cámara se renovarían en su integridad cada seis años. En el dictamen que al respecto presentó la Comisión de Puntos Constitucionales se señaló que la reforma tenía como propósito “darle continuidad sexenal a la cámara y hacerla coincidir con el ejercicio presidencial para que hubiese una acción común de poderes”.

Sin embargo, en 1987 el Poder Constitucional Reformador modificó de nueva cuenta el artículo 56 constitucional para volver al sistema originalmente adoptado por la Constitución de 1917. En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de reformas se formularon, entre otras, las siguientes consideraciones:

La iniciativa propone reformar el actual sistema de elección total, cada seis años, para regresar al procedimiento clásico de la teoría del Estado Federal, plasmado en la original Constitución de 1917, que consiste en la renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores, cada tres años. Siendo la Cámara de Senadores el cuerpo por excelencia representante del pacto federal, se considera conveniente que se mantenga la tradición legislativa mediante la permanencia en su función de la mitad de los senadores. Con ello se garantiza la continuidad de los trabajos legislativos y como consecuencia una mayor presencia del Senado en la vida política del país.

Las ventajas de este nuevo sistema son múltiples. Al renovar cada tres años la contienda electoral para la designación de senadores, se reaviva el lazo del órgano y de sus integrantes con el electorado y, al propio tiempo se actualiza y se nutre el debate interno del Senado con planteamientos renovados, recogidos durante la campaña electoral. A la permanencia y a la continuidad se suman pues, como ventajas de este mecanismo, la responsabilidad y la actualización ante los reclamos del electorado.

Como resultado de la actuación del Poder Constitucional Reformador, el 15 de diciembre de 1986 se publicó en el *DOF* un decreto a través del cual se difundieron diversas reformas constitucionales entre las cuales figuraron las correspondientes al artículo 56 constitucional y al décimo octavo transitorio y cuya redacción en ese entonces fue la siguiente:

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Artículo Décimo Octavo Transitorio. Los senadores que se elijan para integrar las LIV y LV Legislatura del Congreso de la Unión durarán en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994, y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

A efecto de aclarar el sentido de la disposición anterior, cabe explicar que por legislatura debe entenderse el conjunto de representantes populares que en un momento dado encarnan al Poder Legislativo. En nuestro

medio el cambio de legislatura del Poder Legislativo Federal, es decir, del Congreso de la Unión, compuesto por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, lo determina la renovación de la Cámara de Diputados, lo que tiene lugar cada tres años.

Si se analizan en forma relacionada las disposiciones a que se ha hecho referencia, se infiere que a fin de hacer posible la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años, se acordó que para las elecciones de 1988 los partidos políticos, al presentar sus fórmulas de candidatos para ocupar dichos cargos, señalarían cuál de los candidatos propuestos para cada entidad federativa integraría las LIV y LV legislaturas (1988-1991 y 1991-1994) y cuál se proponía para integrar únicamente la LIV Legislatura (1988-1991); como resultado de ello en la jornada electoral de 1988 resultaron electos 32 senadores por seis años y 32 por tres años, por esta sola ocasión.

De esta forma, al concluir la LIV Legislatura (1988-1991), se eligieron 32 senadores, uno por cada entidad federativa, para integrar las LV y la LVI (1991-1994 y 1994-1997) y al concluir la LV Legislatura (1991-1994) se eligieron otros 32 senadores para integrar la LVI y la LVII legislaturas (1994-1997 y 1997-2000), y así sucesivamente con objeto de renovar la Cámara de Senadores por mitad cada tres años.

Con base en las consideraciones hechas valer se puede decir que a excepción de los 32 senadores electos en 1988 para integrar las LIV y LV legislaturas y que por lo mismo duraron en funciones seis años de un mismo periodo presidencial y de los senadores electos exclusivamente para la LIV Legislatura, que estuvieron en funciones únicamente tres años, en las elecciones subsecuentes a las de 1988, los senadores electos por seis años debían abarcar tres años del periodo presidencial en que fueron electos y tres años del siguiente periodo presidencial.

En este estado de cosas, cabe recordar que conforme al estudio que se ha hecho de la Cámara de Senadores, resulta claro que a través de nuestra historia constitucional dicha Cámara se integró en su totalidad hasta 1993, con apego al sistema electoral mayoritario. Sin embargo, a partir de 1977 se empezaron a formular diversos planteamientos tendientes a modificar los mecanismos para su integración y de esta forma atemperar la sobrerrepresentación a que da lugar el sistema mayoritario en el que el ganador gana todo. En vista de ello y con objeto de generar condiciones que propiciaran una mayor pluralidad en la integración del Senado, a través del tiempo se formularon diversos planteamientos proponiendo unos

la creación de senadores de partido, otros de primera minoría y otros de representación proporcional.

Sin embargo, no fue sino con motivo de la reforma constitucional de 1993 que se sentaron las bases para transitar de un sistema electoral mayoritario para la conformación del Senado, a una cámara en cuya composición se le da cabida a las minorías. En efecto, a resultas de la reforma de referencia se precisó en el artículo 56 constitucional que para integrar la Cámara de Senadores, en cada estado y en el Distrito Federal se elegirían ya no dos sino cuatro senadores, de los cuales, en ese entonces, tres eran electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno a través del sistema de primera minoría. En vista de ello en cada entidad federativa, los partidos políticos deberían registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

En ese entonces la ley disponía que la senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabezara la lista del partido político que, por sí mismo, hubiera ocupado el segundo lugar en la votación de la respectiva entidad.

Ahora bien, en 1993, en que como ya se explicó se sentaron las bases para una nueva conformación de la Cámara de Senadores, también se adoptó una nueva fórmula para su renovación ya que a través de la reforma constitucional respectiva se dispuso, en el artículo 56, que la Cámara de Senadores se debe renovar en su totalidad cada seis años. En vista de ello, en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas de 1993 se estableció un mecanismo que tenía objeto respetar la duración del encargo de los 32 senadores que con apego al sistema anterior habían sido electos para el periodo comprendido del 31 de octubre de 1991 al 31 de octubre de 1997 y que, por lo mismo, formaron parte de la LV Legislatura (1991-1994) y de la LVI Legislatura (1994-1997).

En vista de ello y con el fin de adoptar las medidas necesarias para aplicar la renovación sexenal de la Cámara de Senadores, se dispuso que en las elecciones de 1994, a través de las cuales se deberían elegir a los integrantes de la LVI y la LVII legislaturas, no serían electos tres senadores de mayoría y uno de primera minoría, sino tan sólo dos y uno respectivamente, puesto que los 32 senadores de mayoría electos en 1991 para un periodo de seis años continuarían en el desempeño de su encargo hasta 1997.

Como resultado de ello, en las elecciones de 1994, para renovar la conformación de la Cámara de Senadores, que a partir de 1993 se integra

con 128 escaños, se eligieron 96, tres por cada entidad federativa y tres por el Distrito Federal, dos electos por el principio de mayoría relativa y el tercero electo por la primera minoría.

Ahora bien, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el *DOF* la reforma al artículo 56 constitucional a través de la cual se modificó de nueva cuenta la forma de integración de la Cámara de Senadores, ya que a partir de entonces dicho cuerpo colegiado se debe integrar con ciento veintiocho senadores, de los cuales en cada entidad federativa se deben elegir dos a través del sistema electoral mayoritario (64), uno a través del sistema de primera minoría (32) y además se dispone que se deben elegir 32 senadores en una circunscripción plurinominal que comprenderá todo el territorio de la República.

Así las cosas, en 1997, al término del encargo de los 32 senadores de mayoría electos en 1991, continuaron en su cargo los 96 senadores de mayoría electos en 1994 para integrar la LVI (1994-1997) y la LVII (1997-2000) legislaturas, y, por lo mismo, en el año de 1997 tan sólo se eligieron 32 senadores con apego al principio representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, disponiéndose que los mismos desempeñarían el cargo durante una sola legislatura (tres años) a efecto de que todos los senadores concluyeran al mismo tiempo su encargo; quiere ello decir que no fue sino con motivo de las elecciones para integrar a la LVIII Legislatura, que tuvo verificativo en el año 2000, que se renovó de nueva cuenta, en su totalidad, la Cámara de Senadores en una sola elección, por lo que todos sus integrantes concluirán con su encargo en el 2006.

2.4.3.1 *Las reformas constitucionales de 1993 y 1996, y la composición de la Cámara de Senadores*

Con apego a las disposiciones contenidas en el artículo 56 constitucional, todas las unidades federativas, con independencia del volumen de su población, extensión territorial o riqueza, poseen una idéntica representación en el senado.

En vista de ello cabe tener presente que en nuestro medio la organización bicameral del Poder Legislativo obedece tanto a razones de técnica legislativa como a la estructura federal que se ha adoptado. Dicha organización parte de la consideración de que en el proceso de elaboración de

las leyes, es decir, al ejercer la potestad suprema del Estado, diputados y senadores son representantes populares, que si bien son electos en determinadas demarcaciones territoriales —el distrito en el caso de los diputados y la entidad federativa en el caso de los senadores— una vez electos unos y otros son representantes populares de la nación entera, y no solamente de los ciudadanos que los eligieron; es por ello que en nuestro sistema político electoral se prohíbe el mandato imperativo, es decir, la subordinación política y jurídica de los representantes a sus electores.

Ahora bien, además de las facultades legislativas, la Constitución le confiere a la Cámara de Senadores ciertas facultades exclusivas, que precisamente por tener este carácter, ejerce sin la participación de la Cámara colegisladora. El análisis de dichas facultades permite afirmar que todas ellas se relacionan con la preservación del pacto federal, razón por la cual esta Cámara se ha integrado con una representación paritaria de los estados ya que se considera que de esta forma las entidades federativas, en pie de igualdad, pueden velar por sus intereses, es por ello que se afirma que cuando los senadores ejercen estas atribuciones actúan en calidad de representantes de sus estados.

A través del presente estudio se ha explicado cómo en el periodo comprendido de 1917 a 1993 la Cámara de Senadores se integró con dos senadores por entidad federativa, y cómo a través de la reforma constitucional de 1993 se dispuso que el Senado debía de integrarse con tres senadores de mayoría y uno de primera minoría, con lo cual si bien se aumentó el número de integrantes de dicha Cámara, se preservó el principio de representación paritaria y se les garantizó a los partidos minoritarios al menos el 25% de representatividad en la Cámara de Senadores.

En cambio, en los términos de la reforma de 1996, si bien se conservó la composición numérica del Senado adoptada en 1993 (128 senadores), se modificó su forma de elección, ya que en los términos de la reforma de 1993 en cada entidad federativa se deberían elegir tres senadores a través del sistema mayoritario y uno a través del sistema de primera minoría, en tanto que conforme a la reforma de 1996, en cada entidad federativa se deberán elegir dos senadores conforme al sistema de mayoría relativa y una más de acuerdo con el sistema de primera minoría, disponiéndose además que en el seno de una circunscripción plurinominal que comprende a todo el territorio nacional se deben elegir 32 senadores de representación proporcional.

Al respecto cabe hacer notar que si bien a través de la figura de los senadores de representación proporcional se ha ampliado el porcentaje de representatividad de los partidos minoritarios en dicha Cámara, su existencia ha alterado el principio de representación paritaria de las entidades federativas en el Senado de la República.

Esta consideración ha ocasionado diversas valoraciones en torno a la referida reforma constitucional. Así, para una corriente que contempla al Senado sólo en su carácter de cámara colegisladora, la reforma de referencia tiene un signo netamente positivo, ya que desde este mirador no resulta esencial el que se preserve la representación paritaria de las entidades federativas en dicha Cámara y por lo mismo es del parecer que se debe seguir aplicando el principio de representación proporcional en la integración de este cuerpo colegiado; otra corriente considera que la conformación paritaria de la Cámara de Senadores resulta esencial para el buen funcionamiento del sistema político y por lo mismo es del parecer que al alterarse la representación paritaria en la Cámara de Senadores ello implica una auténtica reforma de Estado, puesto que se modifican los contornos de las decisiones políticas y jurídicas fundamentales que conforman al pacto federal, lo que reviste particular importancia toda vez que una de las políticas públicas que ha ganado más terreno en el presente es precisamente la que propone fortalecer al federalismo y dicha reforma marcha en sentido contrario.

2.4.3.2 *La organización interna de la Cámara de Senadores*

Las disposiciones correspondientes se encuentran contenidas en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que fue modificada y adicionada por decreto publicado el 20 de julio de 1994.

Para la organización de su trabajo la Cámara cuenta con una mesa directiva, grupos parlamentarios, una gran comisión y diversas comisiones ordinarias.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la mesa directiva de la Cámara de Senadores se integra por un presidente y dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios electos por mayoría y en votación por cédula.

La Gran Comisión del Senado se integra con un senador de cada estado y del Distrito Federal y los coordinadores de los grupos parlamentarios.

rios. La designación de los senadores de cada entidad federativa se hará por mayoría de votos de los senadores de dichas entidades.

La Gran Comisión, de entre sus miembros, en escrutinio secreto y a mayoría de votos, nombrará un presidente, el primer vicepresidente y un secretario que durarán en su encargo tanto como la misma Comisión, la que sesionará con la mayoría de los miembros que deban componerla.

Le corresponde a la Gran Comisión, entre otras facultades, la de proponer a la Cámara el programa legislativo. A este efecto deberá jerarquizar las iniciativas de ley o decreto, observando las disposiciones del artículo 71 constitucional.

Asimismo, cabe señalar que la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, pudiendo aumentar o disminuir el número de las mismas o subdividir las en los ramos necesarios.

Con apego a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en el presente la Cámara de Senadores cuenta con las siguientes comisiones ordinarias: de Administración; de Agricultura, Ganadería, Selvicultura y Recursos Hidráulicos; de Biblioteca, Informática y Asuntos Editoriales; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Defensa Nacional; de Derechos Humanos, de Desarrollo Social y Ecología; del Distrito Federal; de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Estudios Legislativos; de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Justicia; de Marina; de la Medalla Belisario Domínguez; de Pesca; de Puntos Constitucionales; de Reforma Agraria; de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de Relaciones Exteriores; de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Turismo y Jurisdiccional. Asimismo, de conformidad con los artículos 76 y 79 de la ley, son comisiones especiales la Jurisdiccional y las que se nombren con carácter transitorio para conocer exclusivamente de la materia para cuyo objetivo hayan sido designadas, o desempeñar un encargo específico.

2.5 *Quórum de asistencia y quórum de votación en las cámaras*

En todo cuerpo colegiado, es decir, en todo cuerpo compuesto por varios miembros, se requiere establecer reglas para su funcionamiento y al efecto se debe tener en cuenta que para que pueda sesionar no se puede

exigir la presencia de todos sus miembros porque está en la naturaleza de las cosas que no siempre podrán asistir todos sus integrantes, pero tampoco se puede establecer que puede sesionar con cualquiera que sea el número de los asistentes, pues ello puede dar como resultado que se adopten importantes determinaciones con la asistencia de tan sólo unos cuantos de sus miembros; de aquí que para el funcionamiento de todo cuerpo colegiado resulta necesario precisar cuál es el número mínimo de sus integrantes que deben estar presentes para que pueda sesionar y sean válidas sus resoluciones; a estas determinaciones se les conoce como quórum de asistencia y quórum de votación, y deben estar previstas en los ordenamientos jurídicos que regulen el funcionamiento del cuerpo colegiado en cuestión.

Así, toda vez que el Poder Legislativo Federal de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General compuesto por dos cámaras, una de diputados y otra de senadores y que dichas cámaras son cuerpos colegiados por antonomasia, en el artículo 63 constitucional se sientan las bases operativas para que puedan ejercer su cargo.

Con apego a las bases contenidas en el referido artículo se puede decir que por quórum de asistencia se debe entender el número mínimo de miembros integrantes de una cámara que deben estar presentes para que dicho cuerpo colegiado pueda sesionar legal y válidamente y que por quórum de votación se debe entender el número mínimo de votos que se requieren a favor de una propuesta para que ésta pueda ser adoptada legalmente.

Las disposiciones que sobre la materia han sido adoptadas a través de nuestra historia constitucional pueden ser resumidas en los siguientes términos:

La Constitución Federal de 1824 estableció como quórum de asistencia, tanto para la Cámara de Diputados como para el Senado, la asistencia de más de la mitad del número total de sus miembros. Este principio fue reiterado por las Constituciones de 1836 y 1843 y por el texto original de la Constitución de 1857 que organizó al Poder Legislativo Federal en forma unicameral. Más tarde, a resultas de la reforma constitucional de 1874 se restableció el Senado y se precisó que el quórum de asistencia en dicha asamblea sería de dos terceras partes de sus integrantes.

En la versión original del párrafo primero del artículo 63 de la Constitución de 1917, texto que estuvo vigente hasta el año de 1993, se exigía como quórum de asistencia de la Cámara de Senadores las dos terceras

partes de sus miembros, en tanto que en la de diputados se exigía la presencia de la mayoría de sus integrantes.

Esta diferente exigencia obedecía a que la Cámara de Senadores era una asamblea deliberativa bastante más reducida que la Cámara de Diputados y por lo mismo el Constituyente consideró que la integración del referido quórum podía ser alcanzado sin mayor dificultad a la vez que aseguraba una mayor representatividad geográfica. De esta suerte, dado que la Cámara de Senadores durante ese periodo se integraba con 64 miembros, para conformar el quórum de asistencia debían estar presentes 43 senadores.

En este estado de cosas, la reforma constitucional publicada en el *DOF* el 3 de septiembre de 1993 modificó la integración de la Cámara de Senadores, lo que dio como resultado que dicha cámara se integrara ya no con dos, sino con cuatro senadores por entidad federativa, por lo que el número total de sus integrantes se elevó de 64 a 128 senadores, razón por la cual el legislador resolvió que el quórum de asistencia en ambas cámaras sea de simple mayoría, es decir, las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.

En vista de ello y toda vez que la Cámara de Diputados se integra con 500 diputados, para que se dé el quórum de asistencia deben estar presentes, por lo menos, 251 representantes, en cambio, en la Cámara de Senadores, puesto que a partir de 1994 se integra con 128 senadores, para que se dé el quórum de asistencia se requiere la presencia, al menos, de 65 senadores.

El Congreso de 1917, al conformar el artículo 63 y regular el quórum, consciente de la importancia que reviste el que el Congreso quede debidamente instalado con toda oportunidad y cuente con el quórum necesario para ejercer su encargo, incorporó al artículo 63 diversas disposiciones para llamar a los legisladores ausentes e integrar el quórum, así como el señalamiento de las sanciones en que incurren si no se presentan a las sesiones de las cámaras o del Congreso.

Así, en el mismo primer párrafo del artículo 63 constitucional se prevé que si el día en que se debe instalar el Congreso no hubiera quórum para instalar las cámaras, los presentes de una y otra deberán reunirse el día señalado por la ley y compeler a los ausentes a que concurran dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hiciesen se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan su encargo, llamándose

luego a los suplentes, los que deberán presentarse en un plazo igual, y si tampoco lo hiciesen, se declarará vacante el puesto y se convocará a nuevas elecciones.

También, con el propósito de procurar el debido funcionamiento de las cámaras, se dispone que se entenderá que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva cámara, con la cual se dará conocimiento a ésta, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, es decir, se presume que los diputados que se coloquen en este supuesto renuncian a concurrir al periodo de sesiones en curso.

Asimismo, con objeto de que las cámaras puedan ejercer sus funciones, el propio artículo 63 precisa que en caso de que no hubiese quórum para instalar cualquiera de las cámaras o para que ejerzan sus funciones una vez instaladas, se convocará inmediatamente a los suplentes para que se presenten a la mayor brevedad a desempeñar su cargo, entretanto transcurre el plazo de 30 días que se otorga a los propietarios para que se presenten.

En íntima relación con esta materia, en el artículo 64 constitucional se dispone que los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Cabe precisar que además de las hipótesis previstas en el artículo 63, el suplente ejerce el cargo en los casos de licencia y separación definitiva del puesto del diputado o senador propietario.

La primera reforma que experimentó el artículo 63 data del 22 de junio de 1963 y consistió en la adición del párrafo 4 en el que se precisa que incurrirán en responsabilidad, y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de 30 días a que alude el párrafo 1.

También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los partidos políticos nacionales que, habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones.

La única excepción al principio de que el quórum de asistencia se integra con la simple mayoría de los miembros de las cámaras se establece en el artículo 84 constitucional, que prevé la designación por el Congre-

so de un presidente de la República interino o sustituto y para cuyo efecto el propio Congreso debe constituirse en Colegio Electoral con la asistencia, de cuando menos, las dos terceras partes de sus miembros.

Ahora bien, una vez constituido el quórum de asistencia, para que una resolución sea válida, se debe satisfacer el quórum de votación, es decir, reunir el número mínimo de votos que se requieren en cada cámara para que una propuesta pueda ser adoptada legalmente.

La regla que sobre esta materia establece nuestra Constitución consiste en que una vez integrado el quórum de asistencia, las resoluciones se toman por mayoría de votos de los presentes, es decir, por simple mayoría de los diputados o senadores presentes en sus respectivas cámaras; quiere ello decir que el quórum de votación puede variar de una sesión a otra puesto que se conformará en función del número de representantes que hayan integrado el quórum de asistencia; así si a una sesión acudieron 251 diputados, el quórum de votación será de 126, pero si el quórum de asistencia se conformó con 360, el de votación se integrará con 181.

De los términos empleados por la Constitución se desprende que, como regla general, se requiere de un quórum de votación de mayoría relativa o simple y que de manera excepcional se requiere de una mayoría calificada.

Los casos de excepción en los que se requiere un quórum de votación calificado están previstos en los artículos 72, incisos *d* y *e*; 73, fracción III, base 5a.; 76, fracción V; 79, fracción IV; 110 y 135 constitucionales.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a las secretarías, o en su caso a las prosecretarías de cada cámara, pasar lista a los diputados o senadores a fin de formar el registro de asistencia. Al presidente de la cámara le corresponde de conformidad con la fracción XV del artículo 21 del reglamento, declarar que no hay quórum cuando es visible, o hacer que la Secretaría pase lista cuando aquél sea reclamado por algún miembro de la cámara.

Por último, cabe señalar que en el artículo 408 del Código Penal reformado en 1990, se precisa que se impondrá como pena de suspensión de derechos políticos hasta por seis años a quienes habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada, a juicio de la cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 c.

2.6 *Procedimiento que se debe observar para cubrir vacantes*

En relación con la Cámara de Diputados cabe señalar que hasta 1987 nuestra Constitución sólo contemplaba el mecanismo para el caso de vacantes de diputados de mayoría relativa y no contaba con disposición expresa que precisara la manera como se debía proceder en caso de que se sucediera una vacante de representación proporcional.

Al respecto, conviene tener presente que de conformidad con nuestro régimen electoral vigente, para la elección de diputados de mayoría en cada distrito electoral, los partidos políticos presentan “fórmulas de candidatos” que comprenden el nombre del candidato a diputado y el del respectivo suplente y los integrantes de la fórmula que resulte electa ostentan dicho carácter.

Lo anterior quiere decir que en el caso de que se suceda una falta absoluta del diputado propietario, su lugar se debe cubrir con el suplente y sólo en caso de que se suceda la falta absoluta tanto del diputado propietario como el suplente, el Congreso debe convocar a elecciones extraordinarias.

Ahora bien, en los términos de lo dispuesto por el artículo 175.2 del COFIPE, tanto las candidaturas de diputados de mayoría como de representación proporcional se deben registrar por fórmulas de candidatos compuestos por un propietario y un suplente; las disposiciones que regulan las vacantes de diputados de mayoría no se pueden aplicar a las curules de representación proporcional ya que su integración es diferente.

Quiere ello decir que también en los casos de curules de representación proporcional, para que se suceda una vacante se debe dar la falta absoluta tanto del propietario como del suplente, pero en este caso, a diferencia de lo que sucede en relación a las curules de mayoría, no se puede convocar a elecciones extraordinarias, ya que ello iría en contra de los principios de representación proporcional.

En vista de ello y toda vez que las disposiciones que regulan las vacantes de diputados de mayoría no se pueden aplicar a las curules de representación proporcional, el Poder Constitucional Reformador modificó en 1987 el artículo 77 constitucional, fracción IV, a efecto de precisar que: “en el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden

de la lista regional respectiva después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido”.

Ahora bien, en 2003 se reformaron los artículos 63 párrafo primero y 77, fracción IV, y se modificaron los términos en que se debe de proceder cuando se suceda una vacante de mayoría, de representación proporcional o de senadores de minoría, por lo que para conocer el sistema vigente en esta materia se debe consultar el capítulo III, punto 4.2.9.6 de esta obra.

2.7 El principio de “no reelección” en relación con los integrantes del Poder Legislativo

El movimiento revolucionario iniciado por Francisco I. Madero se pronunció en contra de la reelección del presidente, vicepresidente, gobernadores de los estados y presidentes municipales. La formulación de dicho principio tuvo por objeto desterrar de nuestro medio la viciosa práctica que hizo posible la dictadura del general Porfirio Díaz.

Si bien el texto original de la Constitución de 1917 prohibió la reelección del titular del Poder Ejecutivo, no dispuso prohibición alguna en relación con los miembros del Poder Legislativo.

Sin embargo, en el año de 1933 se promovió una reforma constitucional a efecto de precisar la manera como opera el principio de no reelección con relación al titular del Poder Ejecutivo y a los miembros del Congreso de la Unión. Como resultado de ello, en el artículo 83 se dispuso que la persona que haya ocupado el cargo de presidente de la República, sin importar el título (electo popularmente, interino, provisional o sustituto) o las condiciones en que lo hubiere desempeñado, jamás podrá de nuevo ocupar la máxima magistratura.

En esa misma ocasión (1933) se reformó el artículo 59 a fin de precisar que los senadores y diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Conviene aclarar que puesto que la Constitución no lo prohíbe, un diputado puede presentarse como candidato y ser electo senador en el periodo siguiente, de la misma forma que un senador puede presentarse como candidato y ser electo diputado. A través de este sistema se piensa que se fomenta la carrera parlamentaria y se evitan los posibles vicios que se originarían si se autoriza la reelección indefinida.

Por otra parte, por disposición expresa de la Constitución, los diputados y senadores suplentes pueden ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre y cuando no hayan ejercido el cargo correspondiente.

El régimen vigente a que se ha hecho referencia ha dado lugar a posiciones encontradas, tanto en el seno del Congreso como en los partidos políticos.

Para una corriente de pensamiento, el régimen vigente no responde a la tradición de México, puesto que la no reelección de los diputados y senadores no fue postulada por los precursores ni por los realizadores de la Revolución mexicana.

Agregan los representantes de esta corriente que los congresos constituyentes que se han estructurado a través de la historia de México, jamás se han pronunciado en el sentido de limitar la reelección de sus representantes.

Asimismo argumentan que en el mundo entero los diversos sistemas políticos, sean parlamentarios o presidenciales, autorizan la reelección de los integrantes del Poder Legislativo.

Por último, señalan que al prohibirse la reelección de los miembros del Poder Legislativo en forma indefinida, se obstaculiza la formación de una carrera parlamentaria.

Otra corriente de opinión considera que la reelección parlamentaria indefinida es contraria al principio de renovación periódica de los órganos de representación popular, lo cual es indispensable para la supervivencia de los regímenes republicanos y de las democracias representativas.

Asimismo se argumenta que la reelección indefinida de los miembros del Congreso de la Unión, dadas las condiciones del juego político, podría dar lugar a la formación de oligarquías parlamentarias en demérito de la función legislativa y del prestigio de la corporación, lo cual se evita con el régimen vigente que permite la reelección pero no para el periodo inmediato.

Por último, en esta materia se debe tener presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 constitucional, ninguna persona podrá desempeñar a la vez dos cargos federales de elección popular, ni uno de la federación y otro de un estado que sean también de elección, en cuyo caso la persona involucrada puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

3. DERECHOS DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN POLÍTICA

Al decir de José María Lozano:

La asociación pone en un fondo común la inteligencia, la fuerza y los recursos de cada uno de los asociados; lo que es imposible en el orden natural de las cosas para un hombre solo, es posible y fácil para una asociación que multiplica el poder y la fuerza de cada uno de los asociados; y a este poder colectivo debe el mundo las maravillas que causan nuestra justa admiración. En todos los órdenes posibles la unión hace la fuerza. Las sociedades científicas, artísticas, industriales, comerciales, humanitarias, realizan proyectos que serían imposibles para la fuerza aislada de cada hombre. Así que el espíritu de asociación, el primero de los instintos de la humanidad, es también el elemento más poderoso de su desarrollo y perfeccionamiento.²²

En esta materia la humanidad ha logrado varias conquistas sucesivas: primero se logró el que se dejara de considerar como delito a la simple reunión o asociación; más tarde, a consecuencia del movimiento revolucionario francés de 1789, se obtuvo el reconocimiento de que la reunión y la asociación son derechos del hombre y, finalmente se logró que se incluyeran a la reunión y a la asociación como derechos políticos dentro de los textos constitucionales.

En México el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 fue el primer texto constitucional que hizo referencia expresa a este derecho al que se configuró como un derecho ciudadano, en tanto que la Constitución de 1857 le dio un alcance más amplio al configurarlo como un derecho del hombre. Nuestra Constitución vigente en el artículo noveno configura a este derecho, en forma simultánea, como una garantía individual y como un derecho ciudadano ya que se dispone que en materia política este derecho sólo puede ser ejercido por los ciudadanos mexicanos.

Las libertades y derechos de reunión y asociación son diferentes como también lo son las agrupaciones humanas que se configuran con motivo del ejercicio de dichos derechos.

²² Lozano, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio*, capítulo relativo a “Los derechos del hombre”, México, 1876.

El hombre, en ejercicio del derecho de reunión, forma parte de agrupaciones momentáneas que persiguen una finalidad transitoria y, en consecuencia, el ejercicio del derecho de reunión da lugar a una agrupación circunstancial que no engendra ninguna personalidad jurídica propia, ni persigue fines constantes o duraderos.

En cambio, con motivo del ejercicio del derecho de asociación, forma organizaciones más o menos “permanentes” para la realización de cualquier fin humano lícito, en consecuencia, el ejercicio del derecho de asociación da lugar a la configuración de una entidad distinta de los individuos que la conforman, organización que cuenta con personalidad jurídica propia y persigue fines más o menos permanentes.

Ahora bien, aun cuando los derechos de reunión y asociación son diferentes, puede decirse que se hallan íntimamente ligados toda vez que en el derecho de reunión se encuentra el embrión del derecho de asociación.

De conformidad con las disposiciones constitucionales sobre la materia, para ejercitar la garantía de reunión o de asociación se requiere, primero, que la reunión o asociación tengan un fin lícito, es decir, que no contraríe disposiciones de orden público ni configure un delito ya que en caso contrario se estará en presencia de una asociación delictiva; segundo, que la reunión o asociación se realice en forma pacífica.

En íntima relación con esta materia, el precepto constitucional que nos ocupa establece que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar. Esta disposición obedece a la consideración de que toda reunión armada entraña un peligro en sí misma, toda vez que la experiencia ha probado que el hecho de estar armado influye en el ánimo de las personas, y en caso de que se suscite una discusión o disputa, este tipo de reuniones puede degenerar en hechos sangrientos.

En caso de que la reunión o la asociación tenga por objeto formular una petición o presentar una protesta por algún acto de autoridad, se deberá, además, cumplir con los siguientes requisitos: abstenerse de profereir injurias o formular amenazas en contra de la autoridad correspondiente, así como abstenerse hacer uso de la violencia con el propósito de obligar a la autoridad a resolver en el sentido positivo a lo pedido.

Ahora bien, las asociaciones que se conforman y actúan con apego a la ley pueden ser de diversa índole: civiles, mercantiles, profesionales, cívicas, culturales, deportivas, de beneficencia, de solidaridad, etcétera. Héctor González Uribe precisa que conforme a su naturaleza, el ámbito

de su acción y sus fines, están regidas por las leyes respectivas: las mercantiles, por el Código de Comercio; las profesionales por las leyes del trabajo y así sucesivamente.²³

Como ya fue explicado, los derechos de reunión y de asociación en materia política son derechos políticos y, por lo mismo, en los términos de nuestra Constitución, sólo los mexicanos mayores de 18 años que tengan un modo honesto de vivir podrán asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, y consecuentemente los extranjeros no pueden formar parte de partidos políticos nacionales ni tampoco de organizaciones políticas de la misma índole. La expresión “tomar parte” significa la participación con actos propios. Los extranjeros, aun cuando no pueden tomar parte en los asuntos políticos del país, sí tienen, en su calidad de personas, libertad de opinión para juzgar los asuntos políticos de nuestro país o de cualquier otro.

También con relación a los derechos de reunión y asociación en materia política se debe tener presente que en el artículo 130 constitucional se dispone que los ministros de los cultos no pueden asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna, y en armonía con dicha disposición el artículo 404 del Código Penal Federal se dispone que se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a vota a favor o en contra de un candidato o partido político o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.

Tampoco pueden los ministros de los cultos, en reunión pública en actos de culto o de propaganda religiosa ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país, o a sus instituciones, ni agraviar de cualquier forma a los símbolos patrios.

Asimismo se prohíbe la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación que la relacione con alguna confesión religiosa, así como celebrar en los templos reuniones de carácter político.

En armonía con estos principios, en diversos artículos constitucionales se establece que los ministros de los cultos no pueden ser candidatos para ocupar cargos de elección popular. Quienes hubieren dejado de ser mi-

²³ González Uribe, Héctor, voz: “Asociación política”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1985.

nistros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

El derecho que tiene todo ciudadano para tomar parte en los asuntos políticos del país da lugar a que se agrupen en partidos políticos que son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder.

La significación política de los partidos políticos deriva del hecho de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se reduzcan a través de los partidos políticos y sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país.

Por otra parte, todo Estado que se proponga hacer de la democracia una realidad cotidiana, debe procurar el que tanto la mayoría como las minorías políticas puedan manifestar, difundir y hacer valer sus ideas, toda vez que las resistencias y oposiciones no sólo son normales en la vida democrática de un pueblo, sino que, además, son presupuestos y condición de la misma.

Toda vez que los partidos políticos son protagonistas estelares de la vida política, en el capítulo correspondiente de este libro se analizarán todos los aspectos que se relacionen con su organización y funcionamiento.

Diferencias entre el derecho de asociación y el derecho de asociación profesional

El derecho de asociación profesional viene a significarse toda vez que representa el cauce a través del cual los trabajadores en forma organizada participan en la vida política.

Al respecto cabe recordar que al decir de Mario de la Cueva,²⁴ el sindicalismo tiene fines inmediatos y mediatos; los primeros consisten en obtener mejores condiciones de trabajo para sus agremiados y los segundos en procurar que la conformación política y jurídica del país responda a las aspiraciones e intereses del proletariado.

²⁴ Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho del trabajo*, México, Porrúa, 1979.

En vista de ello es oportuno proceder a diferenciar el derecho de asociación del derecho de asociación profesional.

En nuestro medio, desde el siglo pasado, el movimiento obrero inició la lucha por el reconocimiento de las uniones y sindicatos y como consecuencia de ello el Congreso Constituyente de 1917 configuró en la fracción XVI del artículo 123 constitucional, con el carácter de garantía social, el derecho de los trabajadores y de los patrones para asociarse en defensa de sus respectivos intereses.

La asociación profesional es considerada como una de las principales garantías sociales; se basa en el principio de que la unión hace la fuerza y su fin es equilibrar los factores esenciales de la producción: capital y trabajo.

Dado que la Constitución mexicana contiene dos preceptos relativos al derecho de asociación, el artículo 9o. y la fracción XVI del artículo 123, cabe preguntarse cuáles son sus semejanzas y cuáles sus diferencias.

Con este propósito cabe señalar, en primer término, que el Código Civil de 1928, en su artículo 2670, define a la asociación en los siguientes términos: “Cuando varios individuos convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación”.

Con base en dicha disposición se puede definir a la asociación como un agrupamiento de personas con carácter más o menos permanente que tiene por objeto la realización de cualquier fin humano lícito, que no sea de naturaleza preponderantemente económica.

Ahora bien, de igual forma que se puede afirmar que la reunión es al derecho de asociación, su prólogo obligado, también se puede decir que la coalición es el antecedente natural de toda asociación profesional y que en tanto que la reunión y la coalición son más o menos transitorias, las asociaciones y las asociaciones profesionales son más o menos permanentes.

De conformidad a los lineamientos trazados por Mario de la Cueva, se puede decir que entre el derecho de asociación y el derecho de asociación profesional existe un fondo común y si bien no puede hablarse de relación jerárquica, sí existe un vínculo estrecho.

El derecho general de asociación pertenece a todos los hombres y de él se dice con razón que es una garantía individual. El derecho de asociación profesional pertenece a los trabajadores o a los patrones para con

los miembros de su misma clase social, esto es, los trabajadores pueden únicamente coaligarse con trabajadores y los patronos con patronos. El derecho de asociación protegido por el artículo noveno es un derecho general; el derecho de asociación profesional es particular.

En el mismo sentido opina Nipperdey, que considera que en tanto que el derecho de asociación en general es un derecho de las personas frente al Estado, el derecho de asociación profesional es el derecho de una clase social frente a la otra.

Con base en dichas consideraciones los autores mencionados proponen definir al derecho de asociación profesional como la garantía de igualdad en las relaciones entre el capital y el trabajo.

Al decir de Mario de la Cueva, en nuestro medio se pueden apreciar los siguientes momentos:

Al amparo del artículo noveno de la Constitución de 1857 vivieron las asociaciones profesionales, pero su relación con los empresarios era libre. El periodo de la tolerancia, en cierta medida, confundió los derechos de asociación en general y de asociación profesional; el Estado no podía prohibir la asociación profesional pero ésta era su única obligación; en cambio el artículo 123 obliga al Estado a imponer a la clase patronal el reconocimiento y el trato con la asociación profesional obrera. En el primer periodo tenía el Estado una actitud pasiva, de no prohibir, consecuencia de la política liberal del Estado; en el segundo periodo su papel es activo, de imponer a una clase el reconocimiento y el trato con la otra.²⁵

Hechas las precisiones anteriores y dada la importancia que representa la asociación profesional, conviene referir los principios medulares que regulan a esta institución.

El artículo 356 de la Ley Federal de Trabajo concibe a los sindicatos como asociaciones de trabajadores o de patronos constituidas para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses.

De conformidad a lo dispuesto por el artículo 360 de la Ley Federal del Trabajo, los sindicatos de trabajadores pueden ser:

- 1) Gremiales, los formados por trabajadores de una misma profesión, oficio o especialidad.

²⁵ *Ibidem*, p. 235.

- 2) De empresa, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una misma empresa.
- 3) Industriales, los formados por trabajadores que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma rama industrial.
- 4) Nacionales de industria, los formados por trabajadores que presten sus servicios en una o varias empresas de la misma rama industrial instaladas en dos o más entidades federativas.
- 5) De oficios varios, los formados por trabajadores de diversas profesiones. Estos sindicatos sólo podrán constituirse cuando en el municipio de que se trate, el número de trabajadores de una misma profesión sea menor de veinte.

Para que un sindicato de trabajadores pueda actuar plenamente requiere contar con el registro respectivo que en los casos en que se trate de trabajadores que laboren en industria de jurisdicción federal (fracción XXXI del artículo 123 constitucional y artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo), debe efectuarse en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en la Dirección General de Registro de Asociaciones, y en los de competencia local, debe verificarse en las juntas locales de Conciliación y Arbitraje que corresponda (artículo 365, LFT). Los sindicatos de trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y demás organizaciones que se regulen por el apartado B del artículo 123 constitucional, se deben registrar ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

4. DERECHO DE PETICIÓN

Mariano Otero, al redactar la exposición de motivos del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, formuló las siguientes consideraciones en torno a este derecho:

El artículo segundo que yo propongo, establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer los cargos de representación popular, el de petición, el de reunirse para discutir asuntos públicos y, finalmente, el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes; de estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestras anteriores Constituciones y, sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la teoría de la democracia representativa se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera a sus

mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos autores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar las antiguas formas; mientras que dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el poder de la opinión pública.

En el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 se configuró al derecho de petición como un derecho tan sólo de los ciudadanos, en tanto que la Constitución de 1857 tuvo el acierto de recoger esta innovación y configurar al derecho de petición como un derecho del hombre; la Constitución vigente en el artículo octavo configura a este derecho, simultáneamente, como una garantía individual y como un derecho ciudadano, ya que en materia política, este derecho sólo puede ser ejercido por los ciudadanos mexicanos toda vez que únicamente éstos son titulares de derechos políticos.

El derecho de petición se puede hacer valer ante el Poder Legislativo, Ejecutivo o Judicial, ya que estos poderes constituyen los órganos de expresión necesaria y continua del Estado; en materia administrativa es el fundamento de muchos de los trámites que se realizan ante la administración pública y a través de él se pueden denunciar desvíos de la autoridad en el ejercicio del poder, negligencias de los servidores públicos en la prestación de un servicio público, ineficiencias de las unidades administrativas de las diversas dependencias y entidades que conforman a la administración pública federal, o bien proponer algún cambio administrativo.

En materia legislativa cabe señalar que el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda petición de particulares corporaciones o autoridades sin derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate; ahora bien, de conformidad con dicho artículo le corresponde a las respectivas comisiones dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 8o. constitucional a efecto de dictaminar si son de tomarse en cuenta o no dichas peticiones, debiéndose hacer del conocimiento del particular el resultado de su gestión.

En materia judicial se puede decir que el derecho de petición constituye la base de toda acción procesal. Al respecto cabe tener presente las

disposiciones contenidas en el artículo 17 constitucional que configuran la llamada garantía de justicia. Así, los particulares pueden proponer las medidas que estimen necesarias para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Con relación al derecho de petición, se deben distinguir dos aspectos: la facultad que tienen los particulares de solicitar alguna información de las autoridades, y la obligación correlativa que tienen éstas de dar respuesta a la solicitud de los peticionarios, sin que ello signifique, de manera alguna, el que tenga necesariamente que contestar en forma positiva a lo pedido.

La petición formulada por los particulares debe ser presentada por escrito y en forma pacífica y respetuosa, es decir, sin contener amenazas ni injurias. En caso de que el interesado no sepa escribir, la autoridad deberá hacer constar en acta la petición que se formule verbalmente y darle curso.

La respuesta de la autoridad, ya sea ésta legislativa, ejecutiva o judicial, debe ser congruente con lo solicitado; o sea, referirse al contenido de la petición y, además, estar fundada en derecho, ya que de lo contrario se lesionarían otras garantías como las establecidas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La autoridad asimismo está obligada a contestar al peticionario por escrito y en breve término. El artículo octavo constitucional no precisa qué debe entenderse por breve término, probablemente en atención a la cantidad y variedad de cuestiones que pueden ser objeto del derecho de petición. La Suprema Corte de Justicia, en su carácter de órgano legalmente facultado para interpretar la Constitución, ha sostenido que por breve término debe entenderse “aquel en que racionalmente puede conocerse una petición y acordarse” lo que lleva implícito el reconocimiento de que no toda petición puede acordarse en el mismo tiempo. También ha sostenido la Corte, que se viola la garantía consagrada en el artículo 8o. cuando no se comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficiencia.²⁶

²⁶ Jurisprudencia 1917-1975, p. 235.

Por último cabe señalar que la respuesta de la autoridad no puede consistir en la expedición de un simple acuse de recibo.

5. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN POLÍTICA

La relación que guardan la libertad de expresión y el derecho a la información deriva de la naturaleza misma de cada uno de estos derechos ya que en tanto que la libertad de expresión es una garantía individual, el derecho a la información es una garantía social.

En este orden de ideas cabe señalar que la doctrina considera que los derechos del hombre, o garantías individuales, vienen a significarse por cuanto determinan un límite más allá del cual los poderes estatales no pueden actuar y ello tiene por fin preservar una atmósfera dentro de la cual cada persona pueda realizar su individualidad. En cambio, los derechos sociales o garantías sociales le imponen al Estado el deber de adoptar las medidas necesarias para que las garantías individuales puedan tener la efectividad y positividad que les corresponde.

De ahí que se afirme: en tanto que las garantías individuales le imponen al Estado una obligación de “no hacer”, es decir, de abstenerse de realizar todo acto que pueda alterar su disfrute, las garantías sociales le imponen al Estado una obligación de “hacer”, es decir, de crear el medio propicio para que el ser humano pueda disfrutar plenamente de sus garantías individuales.

Estas mismas reflexiones se pueden hacer en torno a la libertad de expresión y al derecho a la información, cuyos términos se analizarán a continuación.

Por lo que hace a la libertad de expresión, cabe señalar con Ignacio Burgoa que:

La libre manifestación de las ideas, pensamientos, opiniones, etcétera, constituye uno de los factores indispensables para el progreso cultural, social. En efecto, es mediante la emisión ideítica como se impulsa la investigación científica, descubriéndose nuevos principios, sustentándose teorías innovadoras, colmándose lagunas en sistemas ya existentes, criticándose vicios, defectos, aberraciones de los mismos, en una palabra, fincándose bases para la construcción cultural. Siendo una derivación específica de la libertad en general, la libre manifestación de las ideas contribuye para el

cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevación culturales.²⁷

Es por ello que la libertad de expresión ha venido a significarse como una de las preocupaciones fundamentales del constitucionalismo individual y liberal.

La lucha por conquistar la libertad de expresión revistió a su vez una importancia señalada en las luchas que se libraron en contra de la intolerancia religiosa durante la Reforma y la Contrarreforma y que se proyectaron hasta la Revolución francesa. De aquí que en el artículo 10 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 se haya precisado “nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun las religiosas, mientras que la manifestación de ellas no perturbe el orden público establecido por la ley”.

En el fondo de estas ideas subyace una postura racional y tolerante que parte de la consideración de que si bien todos tenemos razones nadie puede pretender monopolizar “la razón”. Es por ello que Voltaire, al combatir el oscurantismo y la intolerancia, clarificó la relación que guarda la libertad de expresión con la idea de la tolerancia en los siguientes términos: “estoy en desacuerdo con lo que decís, pero defenderé hasta la muerte vuestro derecho a decirlo”.

En torno al sentido de esta libertad cabe precisar, como lo hace Eduardo Andrade, que

la libertad de expresión es connatural al ser humano y su existencia, desde el punto de vista filosófico, no puede ser cuestionada. Todo hombre, en última instancia y en cualquier época de la historia, ha sido libre de expresar sus opiniones, lo que el liberalismo reclamaba no era la existencia de la libertad como tal, sino la supresión de las consecuencias jurídicas que suceden al hecho mismo de su ejercicio. Que el hombre ha sido siempre intrínsecamente libre de expresar sus ideas, no puede cuestionarse, sin embargo, dicha manifestación le pudo acarrear en diferentes tiempos, y todavía en el presente, consecuencias que le producen perjuicios. Quien era juzgado por la Inquisición debido a una herejía, había hecho uso de su libertad, pero las consecuencias que le acarrea, el empleo de ella, lo podían llevar a la muerte.²⁸

²⁷ Burgoa, Ignacio, *Las garantías individuales*, México, Porrúa, 1969.

²⁸ Andrade, Eduardo, “Comentario al artículo 6o. constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 18.

De aquí que sólo pueda ser materia de regulación jurídica aquella libertad cuya manifestación pueda dar lugar a consecuencias de derecho.

En nuestro medio la lucha por la libertad de expresión se inicia con la promulgación del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, de 22 de octubre de 1814, que garantizaba la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar las opiniones por medio de la imprenta, si bien le imponía límite en relación al dogma religioso, a la tranquilidad pública y al honor de los ciudadanos.

Los contornos de la libertad de expresión aludidos fueron reiterados, en lo esencial, por la Constitución Federal de 1824, toda vez que se continuó reconociendo a la religión católica como religión de Estado.

Un paso más se dio en esta materia durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, ya que, como resultado de los debates que se sucedieron en ese entonces, se eliminaron las taxativas que hasta entonces existían a la libertad de expresión con relación al dogma religioso. Como resultado de ello, en el artículo 6o. de la Constitución de 1857 se configuró esta garantía en los términos que se le conoce en el presente.

De conformidad con lo dispuesto en la primera parte del artículo 6o. constitucional vigente, la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición, judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Con relación a la importancia que reviste esta garantía individual, cabe señalar en primer término que se ha dicho y con razón que el respeto a la libertad de expresión define la frontera que separa la democracia de la dictadura.

Asimismo cabe destacar que la libertad de expresión constituye el núcleo de otros derechos fundamentales, como es el caso de la libertad de prensa, del derecho de petición y del derecho a la información.

También resulta pertinente precisar que la libertad de expresión no sólo se refiere a la palabra oral o escrita, sino que incluye a todos los medios a través de los cuales el hombre manifiesta su pensamiento, como es el caso de la pintura, el dibujo, la danza, la música, etcétera.

La experiencia histórica demuestra que el progreso cultural y político se debilita cuando se obstaculiza el ejercicio de esa libertad, lo cual redundará, fundamentalmente, en perjuicio de la sociedad. Asimismo, se puede decir que de nuestra historia constitucional se desprende que la prohibi-

ción de esta libertad resulta más peligrosa y dañina que el ejercicio abusivo de la misma.

Ahora bien, nuestra Constitución vigente parte, en esta materia, del principio de que el interés social debe prevalecer sobre el interés individual, y por lo mismo dispone que toda persona tiene derecho a expresar cualquier concepción científica, política, religiosa, económica o artística con la condición de que no se ataque la moral, los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.

En efecto, del análisis de la disposición constitucional en comento se desprende que la esencia de esta garantía radica en que se le impone al poder público la prohibición de poner en marcha mecanismos judiciales o administrativos que impidan que cualquier persona manifieste libremente sus ideas si se observan los límites que la misma Constitución establece.

Al decir de Eduardo Andrade, no puede quedar al arbitrio de funcionarios judiciales o administrativos decidir si una determinada expresión ataca los valores mencionados, por lo que:

la verdadera significación del precepto que comentamos se refiere a que sólo mediante disposición legal que atienda a la preservación de tales valores es factible establecer consecuencias jurídicas determinadas al derecho público subjetivo de expresarse. De aquí que sea posible establecer en el Código Penal delitos como la injuria, la difamación o la calumnia, que son cometidos por medio de la expresión. Si la libertad de expresión fuera absolutamente ilimitada nadie podría ser castigado por los insultos lanzados contra otra persona, que es el significado de la injuria, ni tampoco podría ser reclamado en cuanto a su responsabilidad por la imputación de hechos a una tercera persona, de los cuales pudiera resultarle a ésta una disminución de su reputación o el menosprecio de sus semejantes. Igualmente quedaría impune aquel que públicamente difundiera la presunta comisión de un delito imputado a una persona que fuera inocente. Es obvio que la ley tiene que prever los casos en que la libertad de expresión puede dañar los derechos de un tercero. En esa virtud, la ley penal que establece sanciones para quien incurre en conductas como las descritas, se encuentra siempre dentro del marco constitucional y puede procederse a realizar una denuncia, entendida ésta como investigación o averiguación realizada por la autoridad administrativa, para determinar si existe la conducta violatoria de la ley e imputar en su caso la presunta responsabilidad a quien

ha incurrido en ella y, en consecuencia, podrá también generarse la inquisición judicial mediante el proceso que se siga ante el juez.²⁹

En el artículo 6o. de la Constitución vigente, en su versión original, tan sólo se refería a la libertad de expresión, pero en 1977 el poder revisor le introdujo una adición a efecto de reservar la primera parte a la libertad de expresión y precisar, en la segunda, que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

En la exposición de motivos que acompañó a la iniciativa legislativa de referencia, se señaló que la reforma propuesta tenía como propósito sentar las bases para “mejorar la conciencia ciudadana y contribuir a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de la sociedad”. De aquí que se pueda decir que el derecho a la información se propone contribuir a que el cuerpo ciudadano cuente con los medios adecuados para estar informado en forma oportuna, objetiva y plural.

Con el propósito de aclarar algunos lineamientos sobre la materia, el entonces secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, en una reunión efectuada el 3 de octubre de 1978 en la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, señaló que “los requerimientos de las sociedades modernas exigen que se enriquezcan las garantías no sólo del individuo frente al Estado, sino de la sociedad frente al Estado y de la sociedad frente a todo ser humano y, a la inversa, del hombre frente a la sociedad”. Se afirmó, asimismo, que nadie tiene derecho, en una sociedad plural, a imponer dictados sobre la conciencia, ni el gobierno, ni ningún grupo o poder, sea éste económico, social o cultural y que puesto que los titulares del derecho a la información carecen de mecanismos de defensa, se hace necesario elaborar las normas y crear las instituciones que permitan a quien es informado confiar en la información que recibe.

En efecto, en nuestros días la persona se enfrenta a problemas de información que jamás había conocido la humanidad. Cada vez se requiere estar mejor informado y cada vez se tienen que resolver dificultades crecientes para obtener la información necesaria.

Hasta hace pocos años, cuando se llevaba a cabo un descubrimiento, la humanidad contaba con tiempo suficiente para conocerlo, informarse

²⁹ *Ibidem*, p. 19. Al respecto, cabe hacer notar que la injuria dejó de ser considerada como delito a través de la reforma publicada en el *DOF*, el 23 de diciembre de 1985.

y asimilarlo, gracias a los largos intervalos que se sucedía entre un descubrimiento y otro. Hoy en día los descubrimientos se producen con mayor rapidez que la información sobre los mismos.

La radio y la televisión son los medios masivos de información y difusión que caracterizan a la sociedad contemporánea. La naturaleza de dichos instrumentos y sus posibilidades casi infinitas de penetrar en la esfera de la libertad individual han inducido a los Estados a proteger a la sociedad y al individuo mediante la expedición de una legislación que procura evitar los vicios en que puedan incurrir los responsables de dichos medios de información.

De aquí que los ordenamientos jurídicos positivos de muchos países y entre ellos México, consideren a la radio y a la televisión como actividades de interés público, debido a que se considera la transmisión del pensamiento, no sólo en atención a quien lo emite, sino también al efecto que produce en quienes lo reciben.

Si en materia de radio y televisión se dejara en completa libertad a los responsables de tales medios, dicha libertad redundaría en perjuicio de las demás libertades individuales y, por lo mismo, de la sociedad. De aquí que el artículo 27 constitucional faculte al Estado para dictar las medidas que considere necesarias respecto a la utilización del espacio situado sobre el territorio nacional.

En efecto, en esta materia el uso abusivo de este derecho cobra nuevas dimensiones ya que, como acertadamente señaló Savatier, el arma más terrible y perfeccionada de nuestro tiempo es la mentira científicamente difundida gracias a la fuerza de las técnicas modernas.

En materia de información y educación política, buena parte de la responsabilidad le corresponde a los partidos políticos, por cuanto de conformidad con la legislación electoral la acción de los partidos políticos debe tender a: 1) propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos; 2) promover la formación ideológica de sus militantes; 3) coordinar acciones políticas conforme a principios y programas, y 4) estimular discusiones sobre intereses comunes y deliberaciones sobre objetivos nacionales, a fin de establecer vínculos permanente entre la opinión ciudadana y los poderes públicos.

De esta manera, se reconoce que las funciones de los partidos no se agotan en la mera participación periódica en las elecciones; sino que, asimismo, deben desarrollar actividades permanentes en los campos de la información y educación política.

Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto la importancia que tiene la educación política ya que es a través de ella como el hombre conoce cuáles son sus derechos, aprende la forma de defenderlos y la manera como debe servirse de ellos.

Es por ello que la educación política debe ser entendida como uno de los medios más adecuados para incorporar al hombre a la cultura y, con ello, procurar que cada ser humano se convierta en un agente de transformación y mejoramiento de la colectividad.

Con base en estas consideraciones se puede decir que en la tarea de hacer de la democracia una realidad cotidiana se debe realizar un esfuerzo común a efecto de combatir la lacra social del “analfabetismo político”, que compromete la voluntad política de los electores, e inculcar en la persona la convicción de que su dignidad exige que no vea a sus derechos y los deberes ciudadanos con indiferencia; que votar y cumplir las funciones públicas es un derecho y una obligación; que el ejercicio de los derechos políticos requiere conocer las disposiciones constitucionales y legales sobre la materia, así como analizar las plataformas de principios, los programas de acción y los estatutos de los partidos políticos.

Con el fin de que los partidos políticos nacionales puedan cumplir con la responsabilidad que tienen en esta materia, la legislación electoral establece, como prerrogativa de los mismos, su acceso a la radio y a la televisión, disposiciones que tienen por objeto crear un medio ambiente propicio para que puedan difundir sus principios ideológicos, programas de acción y plataformas electorales, así como los análisis y opiniones que formulen respecto a los principales problemas que aquejen a la sociedad. Resulta claro que en el ejercicio de esta prerrogativa deberán observar lo dispuesto por el artículo sexto constitucional y las leyes que regulan esta materia (consúltese el apartado correspondiente a las prerrogativas de los partidos políticos en materia de radio y televisión).

Por lo anterior, se puede decir que siendo los partidos políticos entidades fundamentales en la acción ideológica y política, el ejercicio de su derecho a difundir sus ideas en los referidos medios de comunicación social debe contribuir a crear el ambiente propicio para que tenga una mayor observancia la libertad de expresión y su correlativo derecho a la información.

Asimismo, podemos afirmar que la diversidad de opiniones expresadas de manera regular por los partidos políticos, en medios tan importantes como son la radio y la televisión, sumadas a las de otras fuentes gene-

radoras de información, deben contribuir a que la opinión pública cuente con los medios adecuados para estar mejor informada.

6. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA LIBERTAD DE PRENSA

Se ha dicho y con razón que entre los grandes acontecimientos que registra la historia, se encuentra la invención de la imprenta, máquina divulgadora y democratizadora de ideas y pensamientos. El constitucionalista José María del Castillo Velasco se refirió a ella en los siguientes términos: “la imprenta funde todas las nacionalidades del mundo en una sola nacionalidad; la nacionalidad de la inteligencia, hace comunes a todos los pueblos los progresos y adelantamientos de cada uno de ellos en las ciencias y en las artes. La imprenta resucita lo pasado y lo une al presente y ofrece al entendimiento humano la obra de todos los siglos, de todos los países, de todas las lenguas, de todos los hombres”.

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa, se precisó en el artículo 11 que: “la libre comunicación de los pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede hablar, escribir o imprimir libremente, a reserva de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”. A partir de entonces, todos los Estados que han decidido organizarse en forma democrática han procurado garantizar la libertad de prensa a nivel constitucional.

Por lo que hace a nuestro medio, cabe señalar que Luis Castaño llama la atención sobre el hecho de que

si bien es cierto que durante los siglos XVII y XVIII, en todas las naciones de Europa se impusieron medidas de censura en contra de la exteriorización del pensamiento por medio de los impresos, también lo es que las leyes de las Indias, y las españolas supletorias que rigieron la vida en sociedad durante la Colonia, fueron sumamente rigurosas en este aspecto, quizá las más duras y las más radicales de su tiempo.³⁰

En efecto, diversas disposiciones de las leyes de las Indias prohibían que se imprimiera o vendiera libro alguno sin la autorización previa del Consejo, e imponían fuertes sanciones a los infractores.

³⁰ Castaño, Luis, *La libertad de pensamiento y de imprenta*, México, UNAM, 1976, p. 26.

En este estado de cosas la generación hacedora de la independencia procuró crear el ambiente propicio para la difusión de las ideas liberales. Así, desde los primeros años del movimiento insurgente, los redactores del Decreto Constitucional de Apatzingán precisaron en el artículo 40 que la libertad de hablar, de discutir y de manifestar las opiniones por medio de la imprenta no debe prohibirse a ningún ciudadano a menos que en sus producciones ataque el dogma, turbe la tranquilidad pública u ofenda al honor de los ciudadanos. Asimismo cabe destacar que en el artículo 119 se le imponía al Congreso el deber de proteger la libertad política de imprenta.

En el artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se dispuso que “todo habitante de la Federación tiene libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades de las leyes”.

En armonía con este principio, la Constitución de 1824 le impuso al Congreso la obligación de proteger la libertad política de imprenta de modo que jamás se pudiera suspender su ejercicio, y mucho menos abolirse en ninguno de los Estados ni territorios de la Federación (artículo 50, fracción III). Esta disposición fue reiterada en el artículo 161 que le impuso la misma obligación a los estados miembros de la federación.

No obstante lo anterior, se puede decir que la Constitución de 1824 configuró la libertad que nos ocupa en forma limitada ya que la religión católica era “religión de Estado” y consecuentemente dicha Constitución precisaba el deber del Congreso de protegerla a través de leyes sabias y justas.

La Constitución centralista de 1836, llamada las Siete Leyes, se refirió a esta libertad en el artículo 2o., fracción VII de la primera ley y al efecto precisó como un derecho del mexicano,

poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en éstos como en todo lo demás, quedan estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia.

Así, en 1840, al discutirse un proyecto de reformas a las leyes constitucionales de 1836, el diputado Fernando Ramírez expresó: “es difícil que

haya país en que no sean mayores las ventajas que trae al público la libertad de imprenta que la supresión de ella. Yo haría un agravio a mi país si los incluyera en el número de los que no merecen disfrutarla”.

La Constitución de 1843, llamada las Bases Orgánicas, en el artículo 9o., fracciones II y IV, precisó como derecho de los habitantes de la República los siguientes:

- Ninguno puede ser molestado por sus opiniones: todos tienen derecho para imprimirlas y circularlas sin necesidad de previa calificación o censura. No se exigirá fianza a los autores, editores o impresores.
- En todo juicio sobre delitos de imprenta intervendrán jueces del hecho, que harán las calificaciones de acusación y de sentencia.

En el acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que restableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824 introduciéndole las reformas que se estimaron necesarias, se ratificaron las disposiciones contenidas en la Constitución Federal de 1824 sobre la libertad de imprenta y como novedad en esta materia se dispuso, en el artículo 26:

ninguna ley podrá exigir a los impresores fianzas previas para el libre ejercicio de su arte, ni hacerles responsables de los impresos que publiquen siempre que aseguren en la forma legal la responsabilidad del editor. En todo caso, excepto el de difamación, los delitos de imprenta serán juzgados por jueces de hecho y castigados sólo con pena pecuniaria o de reclusión.

El Congreso Constituyente de 1856-1857 dio un paso más en esta materia al configurar esta libertad en los siguientes términos:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores ni coartar la libertad de imprenta que no tiene más límite que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. Los delitos de imprenta serán juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y designe la pena.

La disposición contenida en la primera parte del artículo en comento, es decir, la relativa a que es inviolable la libertad de escribir y publicar

escritos sobre cualquier materia, fue aprobada por la inmensa mayoría, ya que como lo señaló Francisco Zarco, dicho principio venía a significarse como “un homenaje del legislador a la dignidad humana, como un tributo de respeto a la independencia del pensamiento y de la palabra”.

También fue aprobada por los constituyentes sin más trámite la disposición que establece que ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, toda vez que consideraban que sujetar la prensa al poder restrictivo de un censor, como se hacía antiguamente, equivaldría a someter la libertad de las opiniones y de los pensamientos a los prejuicios de un solo hombre; equivaldría a hacer del censor un juez infalible sobre todos los puntos controvertidos sobre ciencia, religión y gobierno.

La prohibición de exigir fianza a los autores o impresores también fue aprobada sin mayores trámites ya que en ese entonces, con apoyo en el pensamiento de Benjamín Constant se había evidenciado lo absurdo de exigir caución por los posibles delitos que se pudieran cometer por medio de la prensa, pues con ello se abriría el camino para exigir caución a todos los ciudadanos para que respondieran por todos los crímenes posibles que pudieran cometer, lo cual resultaba, además de imposible, una monstruosidad. Se combatió asimismo la idea de exigir fianza, depósito o caución a los autores o impresores, por considerar que una disposición de esa naturaleza favorecería a las personas de recursos que serían las únicas que podrían expresar sus pensamientos mediante la imprenta, dada la facilidad con que podrían constituir la caución, requisito previo para la publicación del impreso de que se tratare, y no así la mayoría del pueblo que no tenía medios económicos suficientes para ello.

En cambio, la propuesta de que en el artículo de referencia se precisara que “la libertad de imprenta no tiene otro límite que la vida privada, la moral y la paz pública” dio lugar a un apasionado debate en el que participaron de manera destacada Ponciano Arriaga y José María Mata en favor de fijar límites a dicha libertad, en tanto que los disputados liberales radicales más destacados de la época, como fue el caso de Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Guillermo Prieto, se pronunciaron en el sentido de que la libertad de imprenta no tuviera otra taxativa que los escritos llevaran la firma de su autor.

En apoyo de establecer límites a la libertad de imprenta, José María Mata expresó que el proyecto de artículo a discusión después de enunciar el principio general de la libertad de prensa, hacía las excepciones

necesarias para evitar el abuso del derecho en perjuicio de la sociedad, y que con objeto de salvaguardar el bienestar y la tranquilidad de la sociedad, el artículo de la Constitución debía fijar el límite al derecho de escribir y que este límite no debía ser otro que la vida privada, la moral y la paz pública.³¹

En opinión de Luis Castaño, la postura de los miembros de la Comisión y de la mayoría del Congreso expresada por Mata encontraba su apoyo en las ideas expuestas por Manfield y Blackstone en Inglaterra, y Coley en los Estados Unidos.³²

- Manfield consideraba que la libertad de prensa consiste en imprimir sin previa licencia, pero con sujeción de las consecuencias de la ley, considerando que el abuso de la libertad de prensa es como la caja de Pandora, fuente de todo mal.
- Blackstone consideraba que castigar los escritos peligrosos cuando después de publicados hayan sido calificados de criminales, es medida indispensable para conservar la paz y el buen orden. Así la libertad de pensamiento queda libre y lo que se castiga es sólo su abuso.
- El juez Cooley había expresado al respecto que la libertad constitucional de palabra y de prensa implica un derecho de publicar libremente lo que le plazca a un ciudadano y de protegerle contra cualquier responsabilidad por dicha publicación, excepto cuando dichas publicaciones, por su carácter blasfemo, obsceno o escandaloso, constituyan una ofensa pública, o que por su falsedad y malicia puedan perjudicar la reputación o los intereses pecuniarios de los individuos.

En cambio, las principales críticas a los límites propuestos por la Comisión de Constitución a la libertad de prensa fueron formuladas por Francisco Zarco, Guillermo Prieto e Ignacio Ramírez.

Zarco propuso que las infracciones debían ser mejor definidas:

que en vez de hablar vagamente de la vida privada, debiera mencionarse el caso de injurias... que en lugar de hablar vagamente de la moral, se prohi-

³¹ Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente: 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, p. 96.

³² Castaño, Luis, *La libertad de pensamiento*, México, UNAM, 1967.

bieran los escritos obscenos, pues con esto, y exigir la firma de los autores, ningún hombre honrado que se respete a sí mismo se atrevería a ofender las buenas costumbres en un libro o en un periódico... [y] En vez de hablar vagamente de la paz pública, yo quisiera que terminantemente se dijera que prohíben los escritos que directamente provoquen a la rebelión o a la desobediencia de la ley, porque, de otro modo, temo a la censura de los funcionarios públicos, y que éstas consideren el examen razonado de las leyes y la petición de reformas a esta misma Constitución que estamos discutiendo sean calificados.³³

Con base en estas consideraciones Zarco concluía que tantas restricciones resultaban extrañas en una sección que se llama de derechos del hombre. “No parece sino que la comisión, cuando enuncia una gran verdad, cuando proclama un principio, cuando reconoce un derecho, se atemoriza, quiere borrarlo con el dedo y por esto establece luego toda clase de restricciones”.³⁴

En respuesta a estas críticas, José María Mata, en nombre de la Comisión, señaló que las restricciones que Zarco calificaba de vagas, se fijaban como principios que la ley orgánica debería desarrollar y explicar mejor previendo todos los casos y ofreciendo todo género de garantías. En este orden de ideas expresó que la Comisión creyó que, por el bienestar y tranquilidad de la sociedad, el artículo de la Constitución debía fijar límites al derecho de escribir, y que este límite no podía ser otro que la vida privada, la moral y la paz pública.

Mata estuvo de acuerdo con Zarco en la necesidad de exigir la firma de los autores; pero consideraba que este requisito de carácter secundario corresponde a la ley reglamentaria y que él se comprometía a sostenerla y votarla en su oportunidad.

También revisten particular importancia las consideraciones formuladas por Guillermo Prieto, que al respecto expresó lo siguiente:

Considero a la prensa como la égida de la libertad, como el escudo más firme de los derechos del hombre y, por lo tanto, sostengo que debe ser libre como el pensamiento. Al ocuparse la comisión de los derechos del hombre insiste casi siempre en un gravísimo error. Asienta un gran principio y como deslumbrada con la luz de la verdad retrocede, espantada, se

³³ Zarco, *op. cit.*, nota 31, p. 313.

³⁴ *Ibidem*, p. 311.

intimida, vuelve los ojos a la censura de nuestros adversarios, parece pedir perdón de su atrevimiento y se apresura a formular restricciones que nulifican el derecho. De aquí proviene que en este debate tengamos que estar pasando desde las obstrucciones más metafísicas hasta las cuestiones reglamentarias. En la sección de derechos del hombre no es propio hablar de abusos. Esto es elevar el abuso al rango de derechos. El derecho debe quedar inviolable, incólume y eterno.³⁵

En su opinión, en el proyecto de artículo a discusión se incurría,

en una deplorable confusión porque se mezcla la libertad del pensamiento con el medio de la publicidad... se confunde el pensamiento con la máquina, la idea con la prensa mecánica y se llega a un verdadero extravío. ¿Qué tiene que ver el artículo con los impresores? Tratar de si ellos han de ser responsables cuando la idea ha de ser libre es lo mismo que ocuparse de si el fabricante de papel es responsable de que en una hoja se pinte una Venus o una Dolorosa.

Si se proclama la libertad de la imprenta, ¿para qué cortar al águila sus alas cuando se va a remontar a las nubes? ¿Para qué empeñarse en detener el relámpago del rayo? ¿Para qué inventar ligaduras en vez de garantías? ¿Para qué poner al lado de cada derecho una especie de alcuil que lo vigile, lo espíe y lo martirice?³⁶

En su oportunidad, Ignacio Ramírez se pronunció en contra de fijar límites a la libertad de prensa, y al efecto formuló las siguientes consideraciones:

La comisión, como los planetas que giran alrededor del Sol, dejó siempre la mitad de las cosas sumergidas en las tinieblas y no puede hablar de un derecho sin nulificarlo a fuerza de restricciones. La comisión quiere limitar el vuelo del espíritu humano, la comisión debía recordar que la imprenta salió armada de manos de Gutemberg; que la prensa triunfa siempre que combate, que la imprenta es superior a todas las restricciones y no necesita de la protección del Congreso poner restricciones a la inteligencia humana en la imprenta, en su trono, es lo mismo que profanar a una deidad en su santuario.³⁷

³⁵ *Ibidem*, p. 313.

³⁶ *Ibidem*, p. 314.

³⁷ *Ibidem*, p. 315.

Como la mayoría de los integrantes del Congreso Constituyente compartían el parecer de los miembros de la Comisión que redactó el proyecto de artículo, finalmente aprobó que se precisaran como límites a la libertad de prensa, la vida privada, la moral y la paz pública.

Otro punto que se abordó con relación a la libertad de prensa fue el relativo a la precisión del tipo de autoridad jurisdiccional que debía conocer de los delitos de imprenta, tema con relación al cual se propuso que los delitos de imprenta fueran juzgados por un jurado que califique el hecho y por otro que aplique la ley y le asigne la pena.

Mata señaló que para evitar la repetición de lamentables abusos se proponía que los delitos de imprenta fueran juzgados por un jurado popular. “El jurado será la gran garantía de la libertad de pensamiento porque no representa las pasiones del poder, sino la conciencia pública, y, si el poder se hace perseguidor y quiere saciar su odio en la prensa, el jurado no será su instrumento sino que, por el contrario, pondrá a la conciencia del pueblo en antagonismo con el poder y le ofrecerá mil desengaños”.

Sin embargo, años más tarde el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Ignacio Luis Vallarta, expresó en sus famosos “votos” su opinión en el sentido de que “el que injuria y calumnia de palabra debe ser juzgado por el mismo tribunal que el que injuria y calumnia por la prensa, si no se quiere ir hasta dar un estímulo al delito mayor con el fuero de que goce. Por lo demás sostener el fuero para la prensa y negarlo para la palabra es una contradicción en la esfera de los principios”.³⁸

Asimismo, señaló que resulta lamentable haber establecido un jurado sin juez instructor que practicara las diligencias necesarias para la averiguación de los hechos, ya que la misión del jurado se limitaba a calificar el impreso, absolviendo o condenando al responsable, lo que daba como resultado que la averiguación fuera imposible, siendo por lo tanto también imposible la recta administración de la justicia.

La opinión de Vallarta hizo que en 1883 se reformara el artículo 7o. de la Constitución, y se modificara la última parte a efecto de precisar que los delitos que se cometan por medio de la imprenta serán juzgados por los tribunales competentes de la federación o por los de los estados conforme a su legislación penal.

³⁸ Castaño, Luis, *op. cit.*, nota 32, p. 40.

Durante el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, se obstaculizó en forma por demás señalada la libre manifestación del pensamiento y como resultado de ello naufragó la libertad de imprenta.

En su oportunidad el Congreso Constituyente de 1916-1917 no sólo consideró conveniente ratificar el contenido del artículo séptimo de la Constitución de 1857, sino que además decidió adicionarlo con las propuestas formuladas por el constituyente Heriberto Jara, tendentes a precisar que en ningún caso se podrá secuestrar la imprenta como instrumento del delito, así como prohibir que con el pretexto de denuncias por los delitos de prensa puedan ser encarcelados los expendedores, operarios y demás empleados del establecimiento; como resultado de ello nuestro artículo 7o. constitucional contiene las siguientes disposiciones relacionadas con la libertad de prensa:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, “papeleros” operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos.

Del análisis que se haga de nuestro artículo 7o. constitucional vigente se desprende que nuestra Constitución garantiza la libertad de prensa, lo que quiere decir que toda persona tiene derecho de publicar escritos sobre cualquier tema, así como de defender, exponer o combatir por cualquier medio gráfico las más diversas ideas, sin otro límite que el respeto que se debe a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En consecuencia, el Estado está obligado a abstenerse de realizar cualquier acto que pueda interferir en el disfrute de esta libertad.

En relación con los principios contenidos en el primer párrafo, resultan aplicables las consideraciones hechas valer durante el Congreso Constituyente de 1857 toda vez que dichos principios fueron confirmados y ratificados por el Congreso Constituyente de 1917.

La libre imprenta, señala Burgoa:

Es uno de los derechos más preciados del hombre, por medio de su ejercicio no sólo se divulga y propaga la cultura, se abren nuevos horizontes a la actividad intelectual, sino que pretende corregir errores y defectos de gobierno dentro de un régimen jurídico. La libertad de imprenta es una conquista netamente democrática; su desempeño tiende a formular una opinión pública en lo tocante a la forma de realización de las actividades gubernativas, la libertad de imprenta no sólo es un medio de depurar la administración pública para sanearla de sus despropósitos y desaciertos mediante una crítica sana, siendo un estímulo para los gobernantes honestos y competentes que deben ver en ella el conducto de la aquilatación justa de su gestión.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado:

Basadas las instituciones republicanas en la voluntad popular, su mejor defensa estriba en la libertad de prensa; que aunque en algunos casos puede seguir caminos extraviados, no debe ser reprimida, por que la lucha contra su acción, por grave, dañosa y perjudicial que se le suponga, no quedará justificada si se lleva a cabo matando la fuente de energía que trae consigo; porque mayores males resultarán con el ahogamiento de ideas, perenne origen de todos los abusos del poder.

Ahora bien, en el ejercicio de la libertad de imprenta se debe tener presente que las disposiciones que contiene el artículo 3o. constitucional en relación con la función social educativa una limitación adicional a dicha libertad, ya que los escritos que estén destinados a la educación de la niñez, se deben ajustar a las disposiciones constitucionales sobre la materia.

También se puede decir que el artículo 130 constitucional establece otra limitación a esta libertad constitucional por cuanto se dispone que las publicaciones de carácter religioso no podrán oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar a los símbolos patrios.

Durante las sesiones del Congreso Constituyente de 1916-1917, revisó particular importancia brindarle a los impresores garantías para el desempeño de su actividad profesional. De aquí que, a propuesta del constituyente Heriberto Jara, se haya precisado que cuando se configure uno de los llamados delitos de imprenta “en ningún caso podrá secuestrarse

la imprenta como instrumento del delito” disposición que es considerada por los penalistas como una regla de excepción a la legislación penal del orden común que para otros casos consigna, como sanción específica, la pérdida de todo elemento material utilizado en la comisión de un delito. Esta propuesta fue aceptada por unanimidad de votos.

Asimismo, propuso Jara que se dictaran las disposiciones necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por los delitos de prensa fueran encarcelados los expendedores, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciando, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos, ya que se estima que, en principio, ellos son ajenos a la responsabilidad contraída por el autor del escrito que configure un delito. Esta propuesta también fue aceptada sin discusión y por unanimidad de votos.

Al respecto, resulta pertinente destacar que en el artículo 20 constitucional, fracción VI, se dispone que los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la nación, deben ser juzgados por un jurado formado por ciudadanos, ya que el Constituyente consideró que en tales casos resulta preferible someter a los acusados al criterio ciudadano que al de los tribunales ordinarios.

Debe tenerse presente asimismo que los jurados son tribunales compuestos por juzgadores no profesionales que emiten un veredicto sobre hechos controvertidos en un proceso; la doctrina constitucional considera que toda vez que los jurados no tienen la obligación de fundar ni motivar su veredicto vienen a significarse como tribunales de conciencia.

El título quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precisa las bases de funcionamiento del Jurado Federal de Ciudadanos, en los artículos 56 a 66.

Ahora bien, en abril de 1917 Carranza, ya en calidad de presidente, sancionó y promulgó la Ley de Imprenta que es el ordenamiento jurídico que pretende reglamentar la garantía constitucional que nos ocupa. En dicha Ley se determinan los casos en que los escritos pueden significar un ataque a la vida privada, a la moral, al orden público. Sin embargo, esta ley fue declarada por la Suprema Corte pre-constitucional, porque si bien la Constitución se firmó en febrero, ésta entró en vigor en mayo del mismo año y la Suprema Corte consideró que dicha ley malamente podía reglamentar una disposición constitucional que aún no estaba en vigor.

A mayor abundamiento, Jorge Madrazo y Jesús Orozco señalan que no es posible admitir como vigente una ley expedida por quien, según

los nuevos mandamientos constitucionales, ya no tenía facultades legislativas. Sin embargo, la Ley de Imprenta de Carranza sigue aplicándose en la actualidad, a falta de ley orgánica de los artículos 6o. y 7o. constitucionales. Precisamente, su artículo 7o. consagra el derecho de rectificación, aclaración o respuesta, esto es, el derecho que tiene una persona a quien se ha mencionado o aludido en un periódico a que en éste se publique gratuitamente una responsiva redactada por ella.³⁹

7. LA LIBERTAD DE CREENCIA Y DE CULTO Y LA RAZÓN DE SER DE LAS LIMITACIONES QUE EN MATERIA POLÍTICA TIENEN LOS MINISTROS DE LOS CULTOS RELIGIOSOS

Los principios que configuran la garantía de creencias y de cultos a que alude el artículo 24 constitucional, son resultado de una larga lucha en contra de la intolerancia religiosa que le desconocía a los hombres el derecho de tener la creencia religiosa de su preferencia.

La preeminencia que durante la Edad Media se le confirió a la religión, el espíritu propio de la Reforma y de la Contrarreforma, así como la consecuente ruptura de la unidad religiosa, explican que el primer derecho del hombre que en cuanto tal fue reivindicado haya sido el de la libertad de conciencia y la libertad de cultos. En efecto, los miembros y adeptos de las nuevas iglesias surgidas de la Reforma (luteranos, calvinistas, etcétera), combatieron la idea tradicional según la cual la unidad religiosa era presupuesto indispensable para conservar la unidad civil y política.

En esta materia pueden apreciarse dos momentos fundamentales en la vía de aceptación del pluralismo religioso; un primer paso se dio cuando se logra la aceptación de la práctica de confesiones minoritarias en el marco de una misma sociedad política (Edicto de Nantes, promulgado por Enrique IV en 1598, si bien en 1685 fue derogado por Luis XIV). Un paso más se dio cuando se reconoce en forma amplia la libertad de conciencia y de cultos (de los estudios que se han hecho sobre la materia se desprende que en 1663 Rhode Island, fundada en 1636, obtuvo de Carlos II una carta que concedía plena tolerancia para todas las religiones inclu-

³⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 38.

so las no cristianas, y más tarde la Asamblea de la Colonia Católica de Maryland, expidió La *Tolerati6n Act* (1649), que es el primer documento sobre esta materia emanado de una asamblea popular.

En la Europa de los siglos XVII y XVIII, se continuó debatiendo el tema de la tolerancia y la libertad religiosa y de conciencia, si bien el espíritu crítico de la ilustración ocasionó que se abordara el tema desde una perspectiva más filos6fica que teol6gica y en el marco ya de los derechos civiles y políticos en general.

Por lo que hace a nuestra historia constitucional resulta pertinente recordar que durante la dominaci6n espa1ola era obligatorio profesar la religi6n cat6lica, la cual era considerada como religi6n de Estado y, por lo mismo, no se podía pertenecer a otra iglesia, so pena de ser considerado reo del delito de herejía y perseguido por la inquisici6n.

De aquÍ que Reyes Her6les considere que durante la 6poca colonial la relaci6n entre la Iglesia Cat6lica y el Estado espa1ol era tan estrecha que se podía afirmar que habÍa una Iglesia que era un Estado y un Estado que era una Iglesia.

Esta situaci6n se proyect6 durante los primeros a1os de nuestra historia constitucional y por lo mismo, tanto el Decreto Constitucional de Apatzingán como la Constituci6n de 1824, declararon oficial a la religi6n cat6lica y le impusieron al Estado la obligaci6n de proteger a dicho credo, prohibiendo la prÁctica de cualquier otro.

A partir de la promulgaci6n de la Constituci6n de 1824 el clero fue acrecentando su poder econ6mico, social y polÍtico lo que incentiv6 el que en forma paralela se gestara una doctrina mexicana que proponía resolver el problema de las relaciones entre el Estado y la Iglesia a trav6s de f6rmulas secularizantes.

El primer intento reformador lo realiz6 en 1833 Valentín G6mez FarÍas, con apoyo en las ideas formuladas por Jos6 MarÍa Luis Mora que consideraba que se debÍa distinguir a la Iglesia como cuerpo místico, de la Iglesia como asociaci6n polÍtica y evidenci6 que en este segundo aspecto la Iglesia puede ser alterada y modificada, e incluso ver abolidos sus privilegios por mandato del orden social.

AsÍ, con base en estas ideas y a partir de la consideraci6n de que no se debe imponer por ley lo que debe ser fruto de la convicci6n, G6mez FarÍas procur6 arrebatar a la Iglesia el monopolio de la educaci6n, suprimir la obligaci6n civil de pagar los diezmos, derogar las disposiciones jurÍdi-

cas que imponían coacción para el cumplimiento de votos monásticos, inició la secularización de los cementerios y dispuso la ocupación inmediata de los bienes del clero a efecto de amortizar la deuda pública. Sin embargo, al término de su gobierno, los conservadores intentaron, por todos los medios, suprimir, reformar o evitar la aplicación de las leyes expedidas.

Años más tarde, en 1847, Gómez Farías llevó a cabo un segundo intento reformador. Con el fin de poder contar con los medios necesarios para hacer frente a la guerra que por ese entonces sostenía México con los Estados Unidos, expidió un reglamento a través del cual se autorizó la venta, en subasta pública, de los bienes del clero hasta por quince millones de pesos. En contra de dichas disposiciones se revelaron los *polkos* en la ciudad de México, mientras las tropas invasoras amenazaban la capital. Este segundo intento se significó por cuanto en esta ocasión se adoptaron medidas ejecutivas.

En contra de los gobiernos personalistas y dictatoriales del general Santa Anna, se levantó el pueblo en armas. El primer acto del gobierno emanado de la Revolución de Ayutla encaminado a modificar las relaciones entre el Estado y la Iglesia y a impulsar la Reforma, fue la promulgación de la Ley de Administración de Justicia de 23 de noviembre de 1855, comúnmente conocida como Ley Juárez, que partió de la consideración de que la existencia de fueros reduce las atribuciones del Estado pues le cercena la facultad jurisdiccional, y dispuso, en consecuencia, que los tribunales eclesiástico cesarían de conocer en los negocios civiles y tan sólo serían competentes para conocer de los delitos comunes de los individuos de su fuero, y ello en tanto se expediera una ley que solucionara este punto. La importancia de esta Ley radica en que sin ella quizá el Congreso Constituyente de 1857 no hubiera podido suprimir los fueros.

Otro paso significativo en esta materia lo constituye la promulgación de la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Eclesiásticas, de 25 de junio de 1856; más conocida como Ley Lerdo, que con el fin de poner en circulación una gran masa de bienes que se encontraban estancados, dispuso la adjudicación de los inmuebles propiedad de corporaciones civiles y eclesiásticas a quienes los tenían arrendados, o bien al mejor postor.

En este estado de cosas, durante el Congreso Constituyente de 1856-1857 la Comisión de Constitución sometió a consideración de la Asamblea un proyecto de artículo 15 que contenía una fórmula transaccional,

ya que si bien establecía la libertad de cultos, en consideración a que la religión católica había sido la religión exclusiva del pueblo mexicano, le imponía al Congreso de la Unión el deber de proteger dicho credo mediante la expedición de leyes justas y sabias, procurando que no se perjudicaran los intereses del pueblo ni los derechos de la soberanía nacional.

No obstante el carácter transaccional de la propuesta, tanto los diputados conservadores como los liberales se manifestaron en contra. Los primeros rechazaron el proyecto porque siendo, a su parecer, la unidad religiosa presupuesto indispensable de la unidad nacional, debía prohibirse la práctica de cualquier otra religión que no fuera la católica. Por su parte, el grupo liberal se opuso a la propuesta por estimar que se debía establecer, sin cortapisa alguna, el principio de que la autoridad jamás debe intervenir en las conciencias.

Por los conservadores y moderados participaron en el debate, en forma destacada, Marcelino Castañeda y Mariano Arizcorreta.

Así, en la sesión del 5 de agosto, Marcelino Castañeda, a efecto de fundamentar la oposición del grupo conservador a la fórmula propuesta por la Comisión de Constitución señaló: “Somos representantes de un pueblo católico que no quiere más culto que el suyo; esa es su voluntad y nosotros que somos sus representantes no podemos contrariarla... el pueblo de México ama a su religión y por lo mismo no tolera la construcción de templos en que se practique un culto distinto...”.

Por su parte, Mariano Arizcorreta, expresó que debía distinguirse la libertad de conciencia de la libertad de cultos. Preciso que la libertad de conciencia pertenece a la intimidad del hombre y que por lo mismo la ley no debe pretender regularla, pues su objeto es regular la conducta externa de la persona en sociedad. La libertad de cultos, en cambio, afecta la vida social, razón por la cual la ley debe reglamentarla según las aspiraciones y convicciones de los pueblos.

Entre los liberales “radicales” que participaron en el debate en forma destacada, cabe mencionar a Ramírez, Mata y Zarco, cuyas intervenciones giraron en torno a la distinción entre libertad de conciencia y libertad de cultos; así, Ignacio Ramírez señaló que la libertad de conciencia es el mensaje sublime del cristianismo, ya que la religión católica nació en un mundo pagano e intolerante; José María Mata precisó que ninguna ley puede prohibir a un hombre que adore a su Dios del modo que le dicte su conciencia; que la tolerancia no significa necesariamente que se establez-

can otros cultos; permite su establecimiento pero no lo ordena, y Francisco Zarco afirmó que la unidad religiosa establecida con el rigor de la ley es una iniquidad, y de igual forma afirmó que si bien cada hombre es libre de adorar a su Dios en su interior, debe respetar la conciencia pública cuando se trate de culto externo.

Finalmente, por 67 votos contra 44 se declaró el artículo sin lugar a votar. Ahora bien, aun cuando los liberales no lograron el pleno reconocimiento de la libertad de creencias religiosas, obtuvieron el que se abandonara el principio de la religión de Estado, lo que vino a significarse como el principio del fin a la práctica de la intolerancia en esta materia.

Por otra parte se lograron algunos avances en la materia como haber privado de toda coacción civil a los votos religiosos (artículo 5o.), el reconocimiento de libertad de imprenta y enseñanza sin taxativas con relación al dogma religioso (artículos 6o. y 7o.), la supresión de los tribunales especiales y de los fueros eclesiásticos (artículo 13); haber prohibido a las corporaciones eclesiásticas adquirir o administrar bienes raíces salvo los destinados directamente al objeto de la institución (artículo 27) y facultar a los poderes federales para ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que determinen las leyes (artículo 123).

Los conservadores consideraron intolerables las reformas que los liberales habían logrado, razón por la cual repudiaron la Constitución del medio siglo y lucharon hasta lograr que el presidente Comonfort la desconociera. Benito Juárez, en aquel entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, a fin de continuar la legalidad republicana, asumió la Presidencia provisional de la República y con ese carácter dirigió a la nación durante la Guerra de Tres Años.

El 7 de julio de 1859, en Veracruz, el presidente Juárez expidió el Manifiesto del Gobierno Constitucional a la Nación e inmediatamente después comenzó a promulgar las disposiciones que se conocen con el nombre de Leyes de Reforma, por virtud de las cuales se garantizó la libertad de cultos; se dispuso que los bienes del clero pasaran a ser propiedad de la nación, se suprimieron las órdenes religiosas regulares; se consideró al matrimonio como un contrato civil que debía realizarse ante las autoridades de la misma índole; se secularizaron los demás actos relacionados con el estado civil de las personas, así como los cementerios y hospitales de beneficencia regidos por eclesiásticos; se puso fin a las relaciones diplomáticas de México con la Santa Sede, y como resultado de todo ello

se deslindó la jurisdicción eclesiástica de la civil, lo que dio lugar a lo que se conoce como la separación de la Iglesia del Estado.

Desde entonces, incorporadas primero a la Constitución de 1857, por reforma de 25 de septiembre de 1873, y posteriormente establecidas en la vigente, la libertad de creencias religiosas y su pleno ejercicio son una realidad en México.

Durante el porfiriato, la política respecto al clero fue conciliatoria y tolerante, razón por la cual la Iglesia disfrutó de libertades contrarias a las leyes. No obstante ello, Reyes Heróles señala que, “el avance legal e institucional fue en esta materia de tanta trascendencia que treinta años de porfiriato no bastaron para retrotraer las relaciones Estado-Iglesia a su condición anterior”.

Los diputados constituyentes de Querétaro, basándose en el espíritu de las leyes de Reforma, el pensamiento de Juárez y en el de los liberales mexicanos, distinguieron lo perteneciente a la autoridad eclesiástica y lo perteneciente a la autoridad civil, sin restringir, en forma alguna, las creencias religiosas, pero reglamentando la conducta de los clérigos, así como las prácticas de los cultos. Como resultado de ello en los artículos 3o., 5o., 24 y 130 constitucionales se consignaron los siguientes principios:

En el artículo 3o. se dispuso que la educación que imparta el Estado debe mantenerse ajena a cualquier doctrina o creencia religiosa, y se prohibió a las corporaciones religiosas y a los ministros de los cultos intervenir en planteles educativos que impartieran educación primaria, secundaria o normal y la destinada a los obreros y campesinos; de cualquier tipo o grado; en el artículo 5o. se prohibió el establecimiento de órdenes monásticas; en el artículo 27 se prohibió a las asociaciones religiosas denominadas iglesias, adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos.

En el artículo 24, se garantizó a todo hombre que se encuentre dentro del territorio nacional el derecho a profesar y tener cualquier creencia religiosa o a no tener ninguna, así como el derecho para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley.

En el artículo 130 se disponían diversos principios a partir del enunciado general de que le corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes.

En este estado de cosas, el 28 de enero de 1992 se publicó en el *DOF* el decreto de reformas a los artículos 3o., 5o., 24, 27 y 130 constitucionales a través de las cuales se precisaron las bases para que a partir de entonces regulan las relaciones entre el Estado y las Iglesias.

En dicho decreto se precisa que se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II; se recorren en su orden las actuales fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente, y se reforma además esta última, del artículo 3o.; se reforman asimismo, el párrafo quinto del artículo 5o.; el artículo 24; las fracciones II y III del artículo 27 y el artículo 130, todo, excepto el párrafo cuarto, y se adiciona el artículo decimoséptimo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como resultado de ello, en el artículo tercero constitucional, que establece que la educación que imparta el Estado debe mantenerse ajena a cualquier doctrina o creencia religiosa, se derogó la fracción IV que prohibía a las corporaciones religiosas, ministros de los cultos y a las sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso intervenir en forma alguna en planteles en que se impartiera educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos, y se precisó en la fracción III que los planteles particulares dedicados a la educación en los grados referidos deberán impartir la educación con apego a los criterios establecidos en dicho artículo y conforme a lo dispuesto en la fracción II.

Las reformas al artículo 5o. consistieron en la derogación de la parte final que prohibía el establecimiento de órdenes monásticas.

Las reformas al artículo 24 dieron como resultado que se adicionara un párrafo y que el que originalmente era II párrafo pasara a ser el III párrafo, en el que se precisa que todo acto religioso de culto público se celebrará ordinariamente dentro de los templos y que los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a lo que disponga ley reglamentaria respectiva.

Como resultado de ello, el artículo 24 quedó configurado en los siguientes términos:

Artículo 24. Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penado por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto público se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

Las reformas al artículo 27 consistieron en derogar la fracción II y la parte final de la fracción III, disposiciones que les negaban personalidad jurídica a las Iglesias y les impedían adquirir bienes inmuebles dentro del territorio nacional. Como resultado de ello, las Iglesias quedan comprendidas dentro de la fracción III que dispone que las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;

El artículo 130 se reformó íntegramente para quedar como sigue:

El principio histórico de la separación del Estado y las iglesias orienta las normas contenidas en el presente artículo. Las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley.

Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas. La ley reglamentaria respectiva, que será de orden público, desarrollará y concretará las disposiciones siguientes:

a) Las iglesias y las agrupaciones religiosas tendrán personalidad jurídica como asociaciones religiosas una vez que obtengan su correspondiente registro. La ley regulará dichas asociaciones y determinará las condiciones y requisitos para el registro constitutivo de las mismas.

b) Las autoridades no intervendrán en la vida interna de las asociaciones religiosas;

c) Los mexicanos podrán ejercer el ministerio de cualquier culto. Los mexicanos así como los extranjeros deberán, para ello, satisfacer los requisitos que señale la ley;

d) En los términos de la ley reglamentaria los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de

cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.

e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos de culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter público.

La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la ley.

Los ministros de cultos, sus ascendientes, descendientes, hermanos y cónyuges, así como las asociaciones religiosas a que aquellos pertenezcan, serán incapaces para heredar por testamento, de las personas a quienes los propios ministros haya dirigido o auxiliado espiritualmente y no tengan parentesco dentro del cuarto grado.

Los actos del estado civil de las personas son de la exclusiva competencia de las autoridades administrativas en los términos que establezcan las leyes, y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Asimismo se agregó un artículo transitorio a la Constitución para quedar como sigue: “Artículo decimoséptimo. Los templos y demás bienes que, conforme a la fracción II del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se reforma por este Decreto, son propiedad de la nación, mantendrán su actual situación jurídica”.

De manera resumida se puede decir que como resultado de estas reformas las disposiciones que con anterioridad se tenían en el artículo 130 y que hacían referencia a la educación, pasaron a formar parte del artículo 3o., pero se derogaron las disposiciones que contenían dichos artículos y que le impedían a las Iglesias impartir educación básica en general.

Asimismo se puede decir que a resultas de la reforma constitucional de 1992 a los artículos 5o., 27 y 130 se abrogaron las disposiciones que

hasta entonces le impedían a los ministros de los cultos el poder votar en las elecciones políticas, así como las que prohibían el establecimiento de órdenes monásticas, las que le negaban personalidad jurídica a las iglesias y a las que les impedían adquirir bienes inmuebles.

Las reformas que experimentaron los artículos 24 y 130 en materia de libertad de creencias y de cultos dieron como resultado que las disposiciones que con anterioridad se contenían en el artículo 130 se adicionaran al artículo 24.

En este estado de cosas se pueden formular las siguientes consideraciones en torno a la libertad de creencias y de cultos y a las relaciones del Estado con las Iglesias.

La religión es un problema que atañe sólo a la conciencia del hombre, y por lo mismo en el artículo 24 se configura la libertad de creencia religiosa y de cultos y consecuentemente se prohíbe al Estado en lo general y al Congreso de la Unión en lo particular que elabore leyes prohibiendo o estableciendo religión alguna, o bien el que se pronuncie en pro o en contra de cualquier creencia religiosa. Por lo tanto, el Estado no puede ocuparse de las religiones sino en tanto que con sus manifestaciones exteriores comprometan la paz pública o violen las leyes.

Con base en las consideraciones anteriores, se puede decir que la libertad de creencias y de cultos comprende dos diferentes aspectos: el culto privado o libertad de conciencia que se refiere a la sustentación interior de ciertos principios o dogmas pertenecientes a una religión o creencia determinadas y que se concretiza en libertad de practicar las ceremonias, devociones, ritos y otros actos del culto respectivo, sea en los templos, recintos o lugares destinados a tal fin, sea en su casa o domicilio particular, en tanto que manifestaciones externas de la fe o creencia religiosa de que se trate, y siempre y cuando tales ceremonias, ritos o actos no constituyan un delito o falta penados por la ley.

En cambio, el culto público, que es una manifestación o expresión externa de una religión o creencia, sí cae bajo el imperio del derecho y, por consiguiente, queda sometida a regulación y limitaciones por parte de la Constitución, la cual precisa, por una parte, que las ceremonias, devociones u otros actos a través de los cuales se manifiesta o exterioriza la creencia religiosa, no deben constituir delitos o faltas castigados por la ley y, por otra, se prescribe que los actos del culto respectivo dirigidos al público se celebren dentro de los templos y los que extraordinariamente se

celebren fuera de ellos se deben sujetar a las disposiciones de la ley reglamentaria respectiva.

Pero si la ley no debe ocuparse de la dimensión interna de la conducta, la religión no debe inmiscuirse en política, es decir, toda vez que la función que le corresponde desempeñar a la Iglesia es de carácter espiritual, ésta debe abstenerse de participar en actividades de carácter político, de aquí que en el artículo 130 constitucional se prohíba a los ministros de los cultos criticar las leyes fundamentales del país, a las autoridades en lo particular o al gobierno en lo general, y que, al mismo tiempo, se disponga que las publicaciones de carácter confesional no deben ocuparse de asuntos políticos; también se prohíbe la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión religiosa.

Asimismo, se dispone que los ministros de los cultos no pueden ocupar cargos de representación popular ni pueden reunirse o asociarse con fines políticos.

En congruencia con estos principios, en otros artículos constitucionales se dispone que quien aspire a ocupar un cargo de representación popular, federal, estatal o municipal, no debe pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.

8. INICIATIVA POPULAR Y REFERÉNDUM

8.1. *Consideraciones de carácter general*

Como expliqué en su oportunidad, las democracias representativas se estructuran a partir de los siguientes principios fundamentales:

- La soberanía es indelegable porque el pueblo y sólo el pueblo puede autodeterminarse.
- Si bien la soberanía es indelegable, nada se opone a que se delegue su ejercicio.
- El pueblo no delega el ejercicio de todas sus atribuciones soberanas, sino tan sólo el ejercicio de algunas de ellas.
- El ejercicio de las atribuciones soberanas que delega el pueblo no lo hace de manera irrevocable, de manera tal que en cualquier momento el pueblo puede reasumir su ejercicio directo.

Ahora bien, los regímenes democráticos contemporáneos ya no se limitan a afirmar la supremacía de la voluntad popular, sino que además procuran crear nuevos canales que aseguren la participación activa del pueblo en la elaboración de las leyes.

A este propósito obedece la configuración de instituciones tales como la iniciativa popular y el referéndum.

Mediante la iniciativa popular se faculta al cuerpo ciudadano para que cuando reúna los requisitos que al efecto señala la ley pueda presentar proyectos de leyes ordinarias o constitucionales ante los órganos competentes y sin que tenga que acudir a sus representantes ordinarios.

El reconocimiento de la iniciativa popular puede comprender tanto la participación directa del pueblo en la presentación de una iniciativa de ley, que, finalmente, deberá ser aprobada por el Poder Legislativo, como la participación directa del pueblo, no sólo en la fase de presentación, sino también en la de su elaboración.

De aquí que algunos autores refieran que existen dos tipos de iniciativa popular: la formulada y la simplemente enunciada y señalan que se estará en presencia de la primera cuando una parte del cuerpo electoral (la que determine la ley) presente una iniciativa elaborada y estructurada en artículos, y que se estará en presencia de la segunda cuando la iniciativa se limite a solicitar al Poder Legislativo que formule una ley en determinado sentido, correspondiéndole a dicho órgano la responsabilidad de desarrollar el respectivo cuerpo normativo.

A través del referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes. De aquí que se pueda decir que el referéndum viene a significarse como un procedimiento excepcional, a través del cual el cuerpo ciudadano sustituye al legislador en la fase de adopción de la ley.

En el caso del referéndum, el proyecto formulado no adquirirá valor jurídico sino después de la intervención expresa del pueblo. En este caso la aprobación implícita no es suficiente.

Según el momento en que opera el referéndum, se habla de referéndum de consultación y de referéndum de ratificación. La primera hipótesis opera cuando se le pide su parecer al pueblo antes de tomar una decisión y en caso de que sea negativo se desecha el proyecto, en tanto que si es afirmativo se procede a su elaboración. A través del referéndum de ratificación se faculta al pueblo para que apruebe en definitiva ciertas proposiciones de leyes ordinarias o constitucionales que hayan sido elabora-

das por los órganos competentes. Así, diversas Constituciones locales de los Estados Unidos disponen que toda reforma constitucional debe ser aprobada en definitiva por el pueblo. La Constitución francesa por su parte establece la posibilidad de que toda reforma a la Constitución sea aprobada por referéndum.

Si se atiende al margen de libertad de que se dispone para recurrir al referéndum se puede hablar de referéndum obligatorio, que tiene lugar cuando se presenta alguna hipótesis prevista por la ley, en cuyo caso se debe proceder a realizar la consulta popular correspondiente, y de referéndum facultativo, que tiene lugar cuando se faculta a las autoridades para que, si lo estiman pertinente, y en forma discrecional, sometan a la consideración de los ciudadanos la adopción de ciertas leyes.

Algunos autores hacen referencia específica al referéndum de arbitraje que se actualiza cuando surge un conflicto entre los poderes políticos (Legislativo y Ejecutivo) y se le confiere al pueblo la facultad de resolver en definitiva dicho conflicto.

Cabe señalar que se pueden regular la iniciativa popular y el referéndum en forma combinada tal y como sucedería en el caso de que se faculte al cuerpo ciudadano para que, cuando reúna ciertos requisitos, presenten iniciativas de leyes formuladas ante los órganos competentes, los cuales deberán publicar el proyecto en cuestión y fijar fecha para que el resto de los ciudadanos apruebe o rechace en definitiva el proyecto haciéndose, por lo mismo, innecesaria la tramitación normal.

Con relación a esta materia debe señalarse que frecuentemente se utilizan los términos referéndum y plebiscito como sinónimos, no obstante que entre una y otra institución existen notables diferencias.

En efecto, en tanto que a través del referéndum se faculta al pueblo para aceptar o rechazar en definitiva un proyecto de ley formulado por los órganos competentes, el plebiscito es el voto de confianza que le otorga el pueblo a una persona para que continúe en el poder. La doctrina francesa cita, como casos típicos de plebiscitos, la consulta que se hizo al pueblo para saber si quería la herencia de la dignidad imperial para la descendencia directa, natural, legítima y adoptiva de Napoleón Bonaparte (mayo de 1804) y para determinar si se quería investir a Luis Napoleón del poder imperial (noviembre de 1852).

La confusión que existe entre referéndum y plebiscito obedece a que la frontera entre uno y otro no siempre es fácil de precisar, ya que las consul-

tas populares pueden comprender dosis variables de elementos plebiscitarios y referendarios, tal como sucedió durante la V República Francesa, periodo durante el cual el general De Gaulle frecuentemente solicitaba un voto de confianza del pueblo de manera implícita a la aceptación de una determinada propuesta legislativa; así, en 1969 el general De Gaulle solicitó un voto de confianza a través de la aceptación del referéndum, mediante el cual proponía reformar la Constitución con objeto de privar al Senado de su carácter político y conferirle un papel puramente consultativo; en este estado de cosas y toda vez que el pueblo francés rechazó por la vía del referéndum su propuesta, el general De Gaulle consideró que ello significaba que el electorado francés no le había refrendado la confianza y por lo mismo presentó su dimisión.

8.2 *Análisis de la regulación jurídica a que dio lugar la reforma constitucional de 1977*

En diciembre de 1977, el poder constitucional reformador de la Constitución adicionó la fracción VI del artículo 73 constitucional, a efecto de precisar las bases constitutivas del Distrito Federal y en esa ocasión se dispuso “que los ordenamientos legales y reglamentos relativos al gobierno del Distrito Federal serán sometidos a referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular”.

En este estado de cosas, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, situación que fue aprovechada por la referida Cámara para proponer la adición de un capítulo VI en el que precisaron las bases para la aplicación del referéndum y de la iniciativa popular, propuesta que después de discutirse en ambas cámaras fue aprobada por el Congreso de la Unión y entró en vigor el 29 de diciembre de 1978.

En vista de ello y dado el carácter singular de esta experiencia, conviene analizar, así sea en forma somera, las disposiciones que en ese entonces contenía la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

En primer término cabe señalar que las disposiciones contenidas en dicho capítulo señalaban los lineamientos generales a que debía ajustarse la participación política de los habitantes del Distrito Federal en dichos procesos.

El referéndum se concibió como un método de integración directa de la voluntad de los ciudadanos del Distrito Federal en la formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a esta entidad federativa (artículo 53 y 57).

El artículo 54 de la ley disponía que podían iniciar el procedimiento legal del referéndum sobre ordenamientos legales el presidente de la República, la Cámara de Diputados, a pedido de una tercera parte de sus miembros, y la de Senadores, a solicitud de la mitad de sus integrantes.

Por lo que hace al referéndum de reglamentos, se disponía que la iniciación del procedimiento legal correspondiente era facultad exclusiva del presidente de la República.

El referéndum, en el caso de ordenamientos legales, se debía substanciar una vez aprobada la ley, si ese es el caso, por el Congreso de la Unión, en los términos del artículo 72 de la Constitución y los relativos a reglamentos, por el Poder Ejecutivo, en los términos del artículo 89, fracción I, del mismo ordenamiento.

Tanto el resultado del referéndum de leyes, como de reglamentos, tendrían efectos vinculatorios para el Poder Ejecutivo, es decir, el resultado no podría considerarse como una mera orientación para la acción gubernativa.

El artículo 58 establecía que el referéndum era obligatorio para el Poder Ejecutivo y para las cámaras cuando los ordenamientos legales o los reglamentos en proceso de creación, modificación o derogación, pudieran tener efectos sobre la totalidad de los habitantes del Distrito Federal y correspondieran a la satisfacción de necesidades sociales de carácter general.

La ley precisaba que no serían objeto de referéndum obligatorio los ordenamientos legales y los reglamentos correspondientes a la hacienda pública y la materia fiscal del Departamento del Distrito Federal.

Con base en lo anterior, se puede decir que el referéndum era facultativo para el Poder Ejecutivo y para las cámaras del Congreso de la Unión, cuando los ordenamientos legales y los reglamentos en proceso no correspondieran, en términos generales, a las características del referéndum obligatorio.

De conformidad con la ley, le correspondía a los poderes Ejecutivo y Legislativo determinar los casos concretos de notoria inconveniencia del despacho de un referéndum en cuyo caso deberían fundar ampliamente

su resolución. Denegado el referéndum por alguno de los poderes, tratándose de ordenamientos legales, no podría ser planteado dicho caso ante el otro poder, en el término de un año de la fecha de la negativa.

A efecto de que la ciudadanía se encontrara en condiciones de ejercer en forma responsable este derecho, se disponía que los procedimientos del referéndum se debían iniciar, con un mínimo de dos meses anteriores a la fecha de su celebración, con la difusión del contenido y las características fundamentales de los ordenamientos legales objeto de referéndum.

Al respecto cabe precisar que cualquier convocatoria a referéndum debe presentar opciones claramente expresadas para que los ciudadanos puedan pronunciarse a favor o en contra de algunos de sus puntos medulares y no se vean obligados a aceptar o rechazar en bloque todo un cuerpo legal complejo.

Por lo que se refiere a la iniciativa popular, la ley precisaba que ésta se concebía como un método de participación directa de los ciudadanos del Distrito Federal para proponer la formación, modificación o derogación de ordenamientos legales y reglamentos relativos a la propia entidad.

De conformidad con la ley, para presentar una iniciativa popular se requería acreditar que la iniciativa fuera apoyada por un mínimo de 100 mil ciudadanos de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal, debiendo contar con un mínimo de 5 mil firmas en cada una de ellas. Asimismo, disponía el artículo 55 que la ley reglamentaria debía señalar la forma de verificar la existencia de estos requisitos mediante el mecanismo que faciliten al interesado su participación.

Todo hace suponer que el legislador al establecer este requisito tenía en mente que el requerimiento de las cien mil firmas podía canalizarse tanto a través de las agrupaciones políticas como de los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, como son los comités de manzana, las asociaciones de residentes y las juntas de vecinos.

Las iniciativas populares relativas a leyes se debían substanciar por el Congreso de la Unión y las relativas a reglamentos por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, en los términos de la ley orgánica existía la posibilidad para que una iniciativa popular que reuniera los requisitos que la ley señalaba, pudiera ser sometida a la aprobación ciudadana a través del referéndum.

Como la ley tan sólo sentaba las bases de carácter general a que debían ajustarse el referéndum y la iniciativa popular y dejaba a los regla-

mentos la tarea de puntualizar las modalidades a las que debía ajustarse el ejercicio de estos derechos políticos, resultaba claro que del acierto con que se reglamentasen estas cuestiones dependería el que se incentivara o inhibiera la participación política de la ciudadanía de la capital.

Sin embargo, en el periodo comprendido de 1977 a 1987 ningún proyecto legislativo fue objeto de referéndum ni de iniciativa popular.

En este estado de cosas, en 1987 se reformó el artículo 73, fracción VI, y se sentaron las bases para la organización de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; y paralelamente se abrogaron las disposiciones constitucionales relativas al referéndum (toda vez que lo accesorio sigue la suerte de lo principal) pero no las relativas a la iniciativa popular, toda vez que la base 4a. del artículo 73 constitucional continuó en vigor hasta 1993 y en ella se precisaba que la facultad de iniciativa para el ejercicio de las facultades de la Asamblea le correspondía a los miembros de la propia Asamblea y a los representantes de los vecinos organizados en los términos que señalara la ley correspondiente.

Asimismo, se precisaba que la Asamblea tenía la obligación de turnar a comisiones y dictaminar, dentro del respectivo periodo de sesiones o en el inmediato siguiente, toda iniciativa que le fuera formalmente presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos debidamente identificados, en los términos que señalara el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea, el cual en su artículo 104 contenía las siguientes disposiciones:

El derecho de iniciar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno ante la Asamblea de Representantes del Distrito Federal compete:

- I. A los integrantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
- II. A los representantes de vecinos organizados en los términos establecidos por la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, desde el nivel de presidente de asociación de residentes; y
- III. A los ciudadanos que presenten por escrito una iniciativa acompañada de la firma de diez mil ciudadanos, en los términos de la base IV, fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, la comisión a la cual haya sido turnada una iniciativa presentada por representantes de vecinos o por ciudadanos en los términos de las fracciones

II y III del artículo 104, deberá verificar, según el caso, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I. Que la organización promovente esté legalmente constituida.
- II. Que la iniciativa se acompañe de nombre y firma de diez mil ciudadanos.
- III. Que se compruebe la calidad de ciudadano y la residencia de los siguientes con documento oficialmente expedido.

A efecto de apreciar el alcance de estas disposiciones, se debe tener presente que de conformidad con el artículo 44 de la Ley Orgánica, desde entonces el Departamento del Distrito Federal cuenta con varios órganos de colaboración vecinal y ciudadana, siendo éstos los comités de manzana, las asociaciones de residentes, las juntas de vecinos y el Consejo Consultivo.

El comité de manzana se integra con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales electos popularmente; la asociación de residentes se integra con los jefes de los comités de manzana de cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional; las juntas de vecinos se integran con los presidentes de asociaciones de residentes de cada delegación y el Consejo Consultivo con los presidentes de las juntas de vecinos.

Con apego a los términos empleados en la exposición de motivos de la reforma constitucional de 1987, se puede decir que las bases constitucionales relativas a la iniciativa popular vinieron a significarse por cuanto a través de las mismas se buscaba fortalecer los mecanismos de representación vecinal, toda vez que se partía de la consideración de que son precisamente los habitantes del vecindario los que conocen mejor sus problemas y carencias y tienen concebidas formas y manera para enfrentarlos, porque los vecinos son quienes primero detectan las fallas y desviaciones en obras y servicios, y porque su participación en la oportuna gestión y la continúa supervisión comunitaria de las acciones de gobierno, debe permitir satisfacer sus derechos e intereses legítimos, así como mejorar la utilización y aplicación de los recursos disponibles.