



## LA SALVAGUARDA DE LOS VALORES SUPERIORES EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS VALORES REPUBLICANOS EN MÉXICO: 1812-2007

José de Jesús COVARRUBIAS DUEÑAS\*

SUMARIO: I. *Aproximaciones conceptuales y problemática.*  
II. *Evolución de la protección constitucional en México de los valores republicanos.* III. *Conclusiones y propuestas.*

### I. APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y PROBLEMÁTICA

#### 1. *Estado y Estado de derecho*

La idea del Estado se puede concebir desde múltiples formas, desde su origen y concepción, hasta lo que hoy se denomina “Estado de derecho”, el cual, a su vez, cuenta con otras categorías y acepciones como la de “Estado social de derecho”, “Estado benefactor”, “Estado supranacional o supraestatal”, “Estado neoliberal o globalizado” y demás formas actuales o categorías que se le han venido dando a dicha organización política y jurídica, conforme a los nuevos contextos sociales del planeta.<sup>1</sup>

\* Doctor en derecho administrativo y en ciencias sociales políticas.

<sup>1</sup> Estas diversas categorías del Estado, han sido estudiadas por diversos autores, como los siguientes: Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*; Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Castells, Manuel, *Capital multinacional, Estados nacionales, comunidades locales*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1987; Díaz Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 1998; Engels, Federico, *Origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Mexicanos Unidos, 1992; Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1998; Jellinek, Georg, *Teoría gene-*

Así, lo que hoy conocemos como el “Estado”, es una forma de organización política mediterránea que ha evolucionado como categoría política, económica, religiosa, cultural y social, por señalar algunas formas, para arribar a la conceptualización jurídica, que es la preeminente en este momento; por ello, podríamos referirnos a la polis, que evolucionó a la civitas (ciudad), y de ahí a sus formas diversas y actuales, como el *municipium* (municipio) y la de la *Respubliche* (República), para concretar en la categoría política creada por el gran Maquiavelo: dello Stato.<sup>2</sup>

Con las aportaciones de Hobbes, Locke, Kant, Rousseau, Montesquieu y Hegel, de manera fundamental, el Estado adquiere connotaciones jurídicas, por ello, no sólo es una categoría histórica, política, económico administrativa, cultural, religiosa y social; sino también pasa a ser un ente jurídico, lo cual se cristalizó, de manera formal con la Déclaration des Droit del Homme et du Citoyen.<sup>3</sup>

A partir de entonces, se estudia el Estado como categoría jurídica y a la luz del derecho comparado, como lo han hecho grandes juristas como Fix-Zamudio, García Pelayo, García de Enterría, Brewer Carías, Cappelletti, Lucas Verdú, Menhennet, Flanquer, Schmitt, Elster y Slagstad, entre otros estudiosos del derecho constitucional en cuanto a sus elementos paradigmáticos.<sup>4</sup>

ral del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 2000; Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, 3a. ed., México, UNAM, 1969; Myrdal, Gunnar, *El Estado benefactor*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, España, Ariel, 1997, y Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *El paradigma de la Constitución (México 1917 – 2000)*, México, Porrúa, 2004, entre otros.

<sup>2</sup> Cfr. Machiavelli, Niccoló, *Tutte le opere. Grande tabascali economici*, Milan, Newton, 1998, IV ts.; en dicha línea, siguieron Bodin (Bodino), Hobbes y Locke, de manera básica.

<sup>3</sup> Véase artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, expedida en Francia el 26 de agosto de 1789, que precisa: “Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de los poderes carece de Constitución”.

<sup>4</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Porrúa, México, 1999; Flanquer Montesqui, Rafael, *Derecho y Constitución*, Madrid, Marcial Pons, 1999; Azuela Güitrón, Mariano, *Derecho, sociedad y Estado*, México, Universidad Iberoamericana, 1995; Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo*, Jalisco, Universidad de Guadalajara, 1994; García de Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, Civitas, 1985, y *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el derecho comparado y en la Constitución Española*, Madrid, Instituto de Estu-

El Estado y el Estado de derecho, tienen una idea jurídica, la cual debe completarse con las de la ciencia política, entre otras, que son las luchas de las personas, individuos y ciudadanos por convertirse en el eje fundamental del Estado o de la República, lo cual sigue siendo una lucha actual, con diversas formas dentro de su evolución dentro del proceso social normativo, el cual se pretende estudiar a partir de la nomología.<sup>5</sup>

Es importante precisar que no es lo mismo Estado de derecho que derecho de Estado, si bien es cierto, todo derecho es público, se ha categorizado, en forma indebida, otras ramas como el “privado”, que sería más correcto señalar: entre particulares o de intereses privados, lo cual también se diferenciaría del derecho de interés social, de las colectividades o difuso. Así, el derecho de Estado, es todo lo que conocemos como el iuspositivismo, pero es importante recalcar que el término es importante, porque los valores, principios e intereses de la República deben ser salvaguardados por el orden constitucional y a partir de ahí, el Estado debe construir todo el andamiaje e infraestructura normativa que materialice,

dios Económicos, 1980; García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1974; *id.*, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Alianza Universidad, 1987; Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, España, 1984; Parejo Alfonso, Luciano, *Estado autonómico e integración europea*, Madrid, Universidad Complutense- Instituto Nacional de Consumo, 1990; Trueba Urbina, *La primera Constitución político-social del Mundo*, México, Porrúa, 1971; Cappelletti, Mauro, *La jurisdicción constitucional de la libertad, con referencia a los ordenamientos alemán, suizo y austríaco*, México, UNAM, 1961; Menhennet, David y Palmer, John, *El Parlamento en perspectiva, siete siglos del régimen parlamentario británico y su proyección en el mundo*, México, Trillas, 1968; Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza Editorial, 1996; Elster y Slagstad, *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999; Otero Mestas, Josef Mariano Fausto Andrés, *Manuscritos*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, en prensa; Vallarta Ogazón, Ignacio Luis, *Obras*, México, Porrúa, 1989, VI ts.; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *El paradigma de... cit.*, nota 1; Viola, Francesco, *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM, 2007; *El proceso constituyente mexicano a 150 años de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007; *Derechos del pueblo mexicano*, 7a. ed., México, Congreso de la Unión-Poder Judicial de la Federación-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-IFE-Miguel Ángel Porrúa, 2006, XXV ts.

<sup>5</sup> Véase Covarrubias Flores, Rafael y Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La sociología jurídica en México. Una aproximación*, 2a. ed., México, Universidad de Guadalajara, 1998; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “Pacto constitucional y normas electorales: simbiosis imprescindible”, *Sufragio*, Jalisco, núm. 3, 2003.

concretice y haga realidad dichos valores, principios e intereses establecidos en la norma rectora.<sup>6</sup>

## 2. *Pacto o contrato social y los derechos fundamentales de las personas y ciudadanos*

Como es sabido, la idea del pacto o contrato social, se popularizó en torno a la idea del Estado por autores como Hobbes, Locke o Rousseau; sin embargo, la concepción del “pacto” es bíblica, como se demuestra, tanto en el Éxodo como en el Deuteronomio, donde se expresa el “Pacto de la Santa Alianza” de Yahvé o Dios con su pueblo elegido, que es el hebreo o judío, por tanto, los antecedentes de la idea del pacto son de origen religioso y de ahí al orden jurídico, con lo que después inició su desacralización.<sup>7</sup>

De aquí la interrelación entre el derecho, el derecho político y constitucional, con la ciencia política, ya que ésta estudia cómo las personas, individuos o ciudadanía fueron liberándose del poder de quien entonces lo tuvo, con la idea de su desacralización hasta arribar al proceso social

<sup>6</sup> Así, para el derecho de la República alemana, se establece el Estado de derecho (*Rechtsstaat*), tal como se norma en el artículo 29 de la *Ley fundamental para la República Federal Alemana (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, de 23 de mayo de 1949), misma que en su artículo 28.1. señala: *El orden constitucional de los Estados regionales deberá responder a los principios del Estado de derecho (Rechtsstaat) republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los estados, partidos (Kreise) y municipios (Gemeinden) el pueblo tendrá una representación (Vertretung) que emane de elecciones por sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto... Con dichas bases constitucionales, entonces el Estado de derecho, emite su derecho de Estado, como lo es la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, La Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la Ley Reglamentaria del Artículo 105 constitucional, fracciones I y II y demás normas relativas al tema en comentario, véase Stern, Klaus, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1987.*

<sup>7</sup> Cfr. *La Biblia*, en particular, *Éxodo*, 2-34; asimismo, *Deuteronomio*, 1-31; ver también las obras de San Agustín de Hipona, de Santo Tomás de Aquino, Marsilio de Padua, Guillermo de Ockham, Maquiavelo, Pascal y Erasmo de Róterdam (referencias no exhaustivas); Berman, Harold, *La formación de la tradición jurídica de occidente*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001; Merryman, John, *La tradición jurídica romano-canónica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998; Orestes Aguilar, Héctor, *Carl Schmitt. Teólogo de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001; Heywood, Andrew, *Political Ideologies*, Hong Kong, McMillan, 1992.

nomológico en el que nos encontramos de lograr su igualdad, equidad o el ideal de que todos somos iguales en el plano formal. Estas luchas, iniciaron como los grandes movimientos sociales emancipadores desde la República romana, el cristianismo, los Fueros españoles o Cartas Fueros (siglo XI), *The Bill of Rights* (1689), *La Déclaration de Droit del Homme et de Citoyen* (1789) y La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1948), de manera principal, en cuanto a un proceso social normativo eurocéntrico hegemónico.<sup>8</sup>

Así es como se han construido los grandes mitos, utopías o luchas por el derecho y su teleología o valores, principios e intereses fundamentales, los cuales han sido motivo de las grandes revoluciones contemporáneas como en 1689, 1776, 1789, 1910, 1917 y 1939 a 1945: justicia, libertad, igualdad, derechos de los humanos, derechos de interés social, derechos difusos y demás elementos culturales y normativos.<sup>9</sup>

En este devenir histórico, en Europa o dentro del contexto de la cultura mediterránea, mediante un proceso social normativo propio, se construyó el ciudadano, a partir de la liberación del esclavo y del siervo, lo cual todavía no concluye, ya que en la actualidad, los individuos y las personas, nos encontramos sometidos a diversas formas de manipulación, sobre todo, en lo concerniente a los poderes de facto, que están alterando los intereses difusos o planetarios, como lo es el “calentamiento global”.<sup>10</sup>

Entonces, quien detenta el poder no cede, por tanto, es menester conquistarlo, casi siempre por medio de la fuerza, y, a partir de ahí, se realiza el pacto o contrato social del nuevo *status quo*, donde se deben establecer, en primer término; los derechos fundamentales de las perso-

<sup>8</sup> Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia jurídico electoral de México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Universidad de Guadalajara, 2003, t. IV, Normas jurídico electorales pluriversales.

<sup>9</sup> Nos referimos a la Revolución del Reino Unido, a la de los Estados Unidos de Norteamérica (Independencia), la Revolución francesa, la Revolución mexicana de 1910 y a la Revolución bolchevique, en todas estas luchas, se han establecido elementos constitucionales paradigmáticos, que hoy forman parte de las normas rectoras, donde resaltan los derechos fundamentales y su forma de protegerlos.

<sup>10</sup> Véase Luhmann, Niklas, *El derecho de la sociedad*, México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2005; Pound, Roscoe, *Las grandes tendencias del pensamiento jurídico*, Granada, Fondo de Cultura Económica-Comares, 2004; Küng, Hans, *Proyecto de una ética mundial*, 7a. ed., Madrid, Trotta, 2006; varios autores, *Lagunas en el derecho*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

nas,<sup>11</sup> así, a partir de dichas prerrogativas, se consolidan los poderes, sus límites e interrelaciones, concluyendo en que dichos poderes formales, deben respetar, garantizar y salvaguardar los sagrados, inalienables e imprescriptibles derechos de las personas y de los ciudadanos.<sup>12</sup>

Por ello, los controles constitucionales inician con el acotamiento del poder, se establecen con los derechos del hombre y se consolidan y perfeccionan con la protección de dichas salvaguardas, que deben concretizarse o materializarse en la vida cotidiana; lo cual debe contar con la conciencia colectiva, acción social o fuerza de la sociedad, comunidad, sociedad civil o agrupaciones humanas que preserven dichos valores, principios o intereses pactados en un contexto histórico determinado.<sup>13</sup>

La consagración de los derechos del hombre y del ciudadano, es la resultante de un proceso social normativo, que constituye un movimiento dialéctico constante entre quienes detentan el poder, sea *de iure*; o de facto o en ambos sentidos, por ello, vienen las convulsiones, movimientos libertarios o revoluciones. Pueden existir retrocesos, por falta de consolidación de una memoria histórica, pero, en todo caso, se retoma la luz

<sup>11</sup> Recordemos la tesis de Hobbes, que partió de Plauto, en el sentido de *homo homini lupus* (el hombre es el lobo del hombre), es un ser malo o negativo, al tener necesidades comunes, se encuentra en un “Estado de guerra” permanente, lo cual lo conduciría a su autoaniquilamiento; por ello, pacta para la paz y la defensa común, cediendo sus derechos a un ente superior, que lo obligue a cumplir lo pactado, *The Leviathan*.

<sup>12</sup> El primero que planteó una diferenciación en las funciones del gobierno fue el gran Aristóteles en su magna obra: *La política*, ya que en su apartado cuarto, intitulado: *La mejor Constitución posible*, se refiere a la estructura de gobierno y división de poderes, en: magistraturas ejecutivas, poder deliberante y poder judicial. El gran Maquiavelo esbozó la necesidad de que el príncipe tuviese colaboradores, pero no en forma exacta a la distinción de funciones; de ahí que Locke sólo se haya referido al parlamentario (legislativo) y la monarquía (jefe de Estado y Poder Judicial); de aquí que nuestro país, haya tomado la referencia del magno Montesquieu, el cual expresó que: *Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas (le pouvoir arrête le pouvoir)*, por lo que, fundado en la República de Roma, revisó las formas de gobierno y dentro de dicho esquema planteó los tres poderes que hoy conocemos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (cfr. Montesquieu, Carlos de, *El espíritu de las leyes*, libro undécimo: *De las leyes que forman la libertad política en sus relaciones con la Constitución*, estudio que realizó en XX capítulos).

<sup>13</sup> De ahí que se hayan instalado, desde los fueros españoles o desde la carta magna (1215) controles o frenos hacia el rey o monarca, con lo que inicia el aparato administrativo que trató de proteger a los administrados y el cual es parte nodal en el “Estado moderno”, véase García de Enterría, Eduardo y Fernández, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas-Thomson, 2006, t. I.

conductora de la justicia, la igualdad, la equidad, la República y demás valores, principios e intereses sociales de la humanidad.<sup>14</sup>

Lo anterior explica el por qué, después de un movimiento armado, no siempre ha existido una norma rectora, o, si bien es cierto, se puede dar una ley fundamental, pero no se respetan los valores, principios e intereses que se dicen están salvaguardados.<sup>15</sup>

Por lo anterior, se requiere el proceso social de formar una ciudadanía, pero que ésta sea educada, culta, en torno a los valores, principios e intereses que se hayan pactado o contratado en la norma rectora, esa es la mejor garantía de que serán protegidos.<sup>16</sup>

De esta manera, es más sencillo asimilar la idea de lo que se han denominado los derechos de la primera generación (garantías individuales, Revolución francesa), la segunda generación (derechos de interés social, Revolución mexicana), derechos de la tercera generación (guerras planetarias), derechos de la cuarta generación (desarrollo sustentable, del ecosistema o medio ambiente) y derechos de la quinta generación (género, discriminatorios).<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Véase Maine, Henry, *El derecho antiguo*, Jalisco, Editorial “Campo raso”, 2001; asimismo, la obra de Rousseau, Juan Jacobo, tanto *El contrato social*, como *Discurso sobre el origen de la igualdad*, así como Nieto García, Alejandro, *La organización del desgobierno*, 4a. ed., Barcelona, Ariel, 1998; Zagrebelsky, Gustavo, *Storia e costituzione*, Turín, Giulio Einaudi Editore, 1996.

<sup>15</sup> Un ejemplo muy claro lo constituye la historia del constitucionalismo mexicano, dado que las normas establecidas no son producto de nuestra conciencia social, sino “importaciones, transplantes o injertos jurídicos”, por ello, ha sido tan difícil asimilar a nuestros hermanos mexicanos la idea de qué es un ciudadano, que la Norma Rectora o la ley sea la expresión de la voluntad popular, el que deba haber una división o distinción de poderes funciones o el que deba haber un federalismo cuando existe un centralismo, entre otros ejemplos, véase Higareda Loyden, Yolanda, *La dialéctica. Historia del pueblo mexicano a través de sus Constituciones*, México, Porrúa, 2000.

<sup>16</sup> Véase Tarello, Giovanni, *Cultura jurídica y política del derecho*, Granada, FCE-Comares, 2002; Pérez Bermejo, J., *Coherencia y sistema jurídico*, Madrid, Marcial Pons, 2006; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “Los derechos fundamentales y políticos de México”, *El derecho social en México a inicios del siglo XXI. Una visión en conjunto*, México, Porrúa-Universidad de Guadalajara, 2007; Antaki, Ikram, *El manual del ciudadano contemporáneo*, México, Ariel, 2000; Dahl, Robert, *La democracia; una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999; Dewey, John, *Democracia y educación*, Madrid, Morata, 1998.

<sup>17</sup> Por ejemplo Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Estado, gobierno y sociedad (por una teoría general de la política)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997; Bobbio, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensa-*



En un *lato sensu*, todos los derechos, ya sea desde la óptica del iusnaturalismo o del iuspositivismo, tienen el eje central de la justicia, la equidad, la libertad, la igualdad y valores afines, lo demás deviene del eje central y lo que problematiza o complejiza su aplicación y actualización es quién tiene el poder o la forma en que los interpretan, que casi siempre es conforme a sus intereses.<sup>18</sup>

Por tanto, la norma rectora o Constitución debe ser muy sencilla y clara, un documento en el cual los valores, principios e intereses que sostenga sean entendibles a todo el mundo. Debe establecer con nitidez los derechos fundamentales, sus alcances, limitaciones y formas de salvaguardarlos, los poderes, competencias y sus interrelaciones, así como los equilibrios entre ellos y las formas de controlarlos desde las personas y ciudadanos y a partir de los propios poderes, aquí tenemos las formas primarias de controles constitucionales.<sup>19</sup>

*miento político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; *id.*, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Borja Soriano, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Burgoa Orihuela, Ignacio, *Las garantías individuales*, 34a. ed., México, Porrúa, 2002; Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999; Álvarez del Castillo, Enrique (coord.), *Los derechos sociales del pueblo mexicanos*, México, Cámara de Diputados Federal, L Legislatura-Porrúa, 1984, III ts.; Ferry, Luc y Renant, Alán, *Filosofía política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, t. III; *Las garantías sociales*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

<sup>18</sup> Cfr. Fioravanti, Mauricio, *Constitución. De la antigüedad hasta nuestros días*, Madrid, Trotta, 2001; Rubio Llorente, Francisco, "Las formas de poder", *Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997; Sabine, *Historia de la teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1997; Scheneider, Hans, *Democracia y Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991; Rawls, John, *El liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, III ts.

<sup>19</sup> Véase Paine, Thomas, *Los derechos del hombre*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996; Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Fioravanti, M., *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*, Madrid, Trotta, 2000; Mateucci, N., *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Madrid, Trotta, 1998; Ferrajoli, Luigi, *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2006. Cabe destacar cómo se realizó la Constitución de los Estados Unidos y el procedimiento mediante el cual se está realizando la superestructura legal de la Unión Europea.



### 3. *Valores, principios e intereses protegidos*

Son la resultante de un contexto histórico determinado y cada agrupación humana tiene sus diferencias; sin embargo, el constitucionalismo mediterráneo o eurocéntrico, ha tratado, en forma hegemónica de que sean los mismos, lo cual ha provocado perturbaciones sociales. No obstante lo anterior, es preciso señalar, que existen instituciones útiles o que pueden servir para tratar de armonizar valores, principios e intereses, como lo que se ha querido fincar en las “democracias occidentales”; lo cual tiene ventajas y desventajas, pero no se ha entendido, que existen semejanzas salvables, no se ha comprendido, o no se quiere entender, que existen diferencias “no negociables”, no pactables o que requieren de procesos de armonización, los cuales deben ir precedidos de procesos sociales culturales normativos diversos, plurales, tolerantes, abiertos, no hegemónicos, sino evolutivos, marcados dentro de procesos asociativos donde el género humano demuestre que está evolucionando (no involucionando) o dando pasos adelante y, en ocasiones, caminemos en franco retroceso.<sup>20</sup>

Es por ello, que la evolución del proceso social que se estudia mediante la nomología, si se advierte, se debe plantear a partir de las costumbres, luego de la religión, y, en forma posterior, a través de las normas jurídicas; dicho proceso, en nuestro país, no ha sido armónico, de aquí tantas disfunciones, ineficiencia, falta de conciencia histórica y, sobre todo, ineficacia jurídica.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Véase los estudios que han realizado, entre otros, Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1978; *id.*, *El Presidencialismo en México*, México, Joaquín Mortiz, 1987; Córdova, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, México, Era, 1997; González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 16a. ed., México, Era, 1985; López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados del derecho en México: encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1998; Molina Piñeiro, Luis, *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*, México, UNAM, 1988.

<sup>21</sup> *Cfr.* Gurvitch, Georges, *Elementos de sociología jurídica*, Granada, Fondo de Cultura Económica–Comares, 2001; Geiger, Theodor, *Preliminares de sociología del derecho*, Granada, Fondo de Cultura Económica–Comares, 2001; Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *El paradigma de la Constitución*, *cit.*, nota 1; Luhmann, Niklas *El derecho de la sociedad*, 2a. ed., México, Herder-Universidad Iberoamericana, 2005; Soriano, Ramón, *Sociología del derecho*, Madrid, Ariel, 1997; Fucito, Felipe, *Sociología del derecho*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 1999.

Así, dentro de nuestras normas rectoras, hemos protegido valores “universales” mediterráneos, no pluriversales, porque no hemos recogido los de las culturas que nos han precedido; hemos luchado por la “Independencia”, por la “Reforma” y por la “Revolución”, en armonía a los movimientos europeos y de América en torno a liberarse del dominio de “allende los mares”, de la separación entre el Estado y las iglesias y por que nuestros recursos naturales se exploten en beneficio de nuestro pueblo, todas estas luchas no han conseguido su objetivo. A la par, hemos establecido los valores de la soberanía, de la República representativa, democrática y federal; de elecciones libres, auténticas y periódicas, que tienen como sustento el sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible; las autoridades que deben actuar bajo los principios de constitucionalidad, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, profesionalismo, autonomía y especialización.<sup>22</sup>

Para lo anterior, existe un marco constitucional, legal y jurisprudencial que se ha venido construyendo en un proceso social normativo electoral de casi doscientos años, y que, sin embargo, por diversas razones, causas y factores, no se han cumplido los ideales o utopías de la justicia, la igualdad, la libertad, la fraternidad y demás luchas que se instauraron en el establecimiento del “Estado de derecho”.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia jurídico electoral de México*, cit., nota 8; *Enciclopedia jurídico político electoral de Jalisco*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco, 2005, X tomos; García Orozco, Antonio, *Legislación mexicana 1812-1988*, 3a. ed., México, Adeo Editores, 1988; Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1995*, México, Porrúa, 1995; *Planes de la Nación Mexicana*, México, LIII Congreso de la Unión, 1967, X ts.; Iglesias González, Román, *Planes políticos, proclamas, manifiestos y otros documentos de la Independencia al México moderno, 1812-1940*, México, UNAM, 1998.

<sup>23</sup> Así, contando las nueve normas rectoras que se han aprobado y aplicado en México, desde 1812 a la de 1917, sin contar los proyectos de 1814, 1839 y los de 1840, de manera principal, se han expedido cerca de cien decretos constitucionales y electorales que han influido en dichos procesos, hasta llegar al marco jurídico vigente, donde resaltan las normas de la Constitución, los tratados internacionales, la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF), la *Ley Reglamentaria del Artículo 105, fracciones I y II*, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), el *Código Penal Federal* (CPF), el *Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (RITEPJF), el *Estatuto del Servicio Profesional Electoral* (ESPE), la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y otras disposiciones menores. De igual forma, las Cons-

Así, México adoptó los ideales de la Revolución francesa, de la Independencia de los Estados Unidos y de la Constitución española de Cádiz, de manera principal, y los plasmó en sus normas rectoras del siglo XIX, los cuales siguen siendo la base del esquema de 1917 que en la actualidad sigue vigente.<sup>24</sup>

Dichos valores, principios e intereses, se han consolidado en el actual esquema constitucional, legal y jurisprudencial vigente, en el entendido de que a la Constitución de 1917, se le han modificado sus 136 artículos en cerca de 420 ocasiones (sin contar las fe de erratas), lo cual nos lleva a pensar que en algunos casos hemos avanzado y en otros hemos retrocedido; sin embargo, en cuanto a los valores republicanos y democráticos eurocéntricos planteados a la luz de los tratados comerciales suscritos con Estados Unidos y Canadá (1994) y con la Unión Europea (1999).<sup>25</sup>

Lo anterior, nos ha llevado a varios problemas de controles constitucionales, como son: la supremacía constitucional respecto de los tratados internacionales, así, el caso de Jorge Castañeda Gutman, quien quiso ser candidato a la Presidencia de la República de México para la elección de 2006; de igual forma, los “observadores electorales internacionales o extranjeros”; o bien, el financiamiento desde el extranjero a partidos o institutos políticos, candidatos y ciudadanía; la intervención de medios electrónicos que forman e inducen a la opinión pública; el voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, la participación e intervención directa e indirecta de gobiernos extranjeros en las elecciones de nuestro país, con, entre otros, grandes y graves problemas que contrastan con los

tuciones de los Estados de la República o el Estatuto de Gobierno del DF; sus legislaciones electorales, tanto las adjetivas como las substantivas, los respectivos códigos penales y la legislación municipal, de manera relevante.

<sup>24</sup> Cfr. Daranas Peláez, Mariano, *Las Constituciones Europeas*, Editorial Nacional, Madrid, España, 1979; Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, Tecnos, Madrid, España, 1990; *The journal of the Federal Convention of 1787 analyzed by Hamilton, Richardson, Tothman and Co.*, Wisconsin Bar, EUA, 1985; Toinet, Marie, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, FCE, 1994 y demás similares.

<sup>25</sup> Véase Tratado de Libre Comercio, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 1993, que entró en vigor el primero de enero de 1994; véase, asimismo, el *Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Civitas-Tecnos, 1993; *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Convención Europea, publicado por la Comunitàes Europeas en Luxemburgo, 2003; varios autores, *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005. La fecha de entrada en vigor del Tratado de México con la Unión Europea es el 1o. de octubre de 2005.

valores republicanos y democráticos consagrados en nuestra norma rectora, v. gr. la soberanía.<sup>26</sup>

Si a lo anterior agregamos la reducción de la participación de la ciudadanía en los procesos electorales, entonces, podemos apreciar tanto a nivel *ad intra* como *ad extra*, que nuestros valores, principios e intereses, no se han preservado en la forma debida, con detrimento para el pueblo de México.<sup>27</sup>

Por dichas consideraciones, tenemos, que si bien el ideal es la República, representativa, democrática y federal, sus obstáculos siguen siendo la demagogia, las oligarquías, las tiranías; la mediocracia, la partidocracia, la demagogia, la plutocracia y demás formas que impiden la realización de los valores, principios e intereses señalados.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> De aquí la necesidad de la Reforma del Estado que no se ha logrado realizar en México desde el año 2000, en el entendido de que las anteriores, como la de 1996, si bien es cierto que fue consensuada por todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Federal, también es cierto que no fue integral y que se dejaron tareas pendientes, lo cual se agudizó en el último proceso federal electoral. Por lo pronto, el Congreso Federal, aprobó en marzo de 2007 la iniciativa que establece la Ley para la Reforma del Estado. Lo cierto es que México necesita un proyecto claro, por ello, dicho pacto es muy necesario, para, a partir de ella, lanzar la Reforma Política Electoral integral, ambas muy necesarias y donde se debe replantear el papel del Poder Judicial de la Federación, asunto donde se publicó, en forma atinada *El Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, 2006.

<sup>27</sup> Es evidente que en las elecciones federales de 1994, 2000 y 2006, el porcentaje total de participación ciudadana, ha venido descendiendo, hasta la elección anterior, donde votó el 58% del total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional, el cual, se integraba por 71.7 millones de ciudadanos, de los cuales sólo votaron 41.7 millones, lo que significa que 29.9 millones no votaron, cifra superior a los 29.7 millones de votos que sumaron quienes obtuvieron el primero y segundo lugar para ocupar la Presidencia de la República, véase *Elecciones federales 2006*, conjunto de seis cuadernillos editados por el Instituto Federal Electoral, en especial: *Organización del proceso electoral y encuestas y resultados electorales*, México, 2006.

<sup>28</sup> Cfr. Guy, Durandin, *La mentira en la propaganda política y en la publicidad*, Barcelona, Paidós, 1995; Cremoux, Raúl, *La legislación mexicana en radio y televisión*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 1989; Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; Huntington, Samuel, *La tercera ola*, Barcelona, Paidós, 1992; Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1991; Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; *El derecho de la información en el marco de la Reforma del Estado en México*, II ts., coeditado por la Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, Universidad Autónoma Metropolitana e Iberoamericana, Instituto Konrad Adenauer y UNESCO, así como demás similares.

Asimismo, el centralismo, los intereses de clases poderosas, elites, las macrocefalias, las capitales periféricas, los centros de poder interno y externos y lo que hoy se llama globalización.<sup>29</sup>

Dichas cuestiones también se aplican a las autoridades diversas, a lo que hay que añadir el sentimiento patrimonialista del cargo público, el nepotismo, que los institutos políticos son grupos tribales y no existe un sentimiento, idea, conciencia o lucha por el interés público, sino por cuestiones personales, de familia o de grupo.<sup>30</sup>

En este contexto, también se encuentra el voto o sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible; el cual todavía no ha sido posible por la manipulación de los medios que forman, inducen la opinión pública; asimismo, los caciquismos, las autoridades políticas, religiosas, económicas y, sobre todo, la ignorancia, los prejuicios y fanatismos que todavía existen en México; los cuales no ha sido posible su erradicación.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Véase Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Ariel, 1997; Brzezinski, Zbigniew, *El gran tablero mundial*, Barcelona, Paidós, 1998; Castells, Manuel, *La era de la información*, México, Siglo XXI, 1999; Cebrián, Juan, *La red*, Madrid, Taurus, 1998; Chomsky, Noam, *Pocos prósperos, muchos descontentos*, México, Siglo XXI, 1997; Touraint, Alan, *¿Podremos vivir juntos?*, 2a. ed., 2000.

<sup>30</sup> Cfr. varios autores, *México y su historia*, México, UTEHA, 1984, XII vols.; Semo, Enrique, *Historia del capitalismo en México*, México, Era, 1991; Torres Gaytán, Ricardo, *Un siglo de devaluaciones en México*, México, Siglo XXI, 1986; Katz, Friederich, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1980, II ts.; González Casanova, Pablo y Florescano, Enrique, *México hoy*, México, Siglo XXI, 1983; González Ramírez, Manuel, *La revolución social en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, III ts.; *Descentralización política y consolidación democrática (Europa-América del Sur)*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1991 y demás obras afines.

<sup>31</sup> Véase Alemán Velasco, Miguel, *Las finanzas de la política*, Diana, México, 1995; *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, 1993; Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1991; Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigaciones Científicas, Ingeniero Jorge L. Tamayo, A.C., 1997; Covarrubias Flores, Rafael y Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Democracia mexicana*, 2a. ed., México, Gobierno del Estado de Jalisco-Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado, 2003; González Oropeza, Manuel, *El derecho por entregas*, México, Editora Laguna, 2006, en especial, *Propuesta 200 de Arizona: la democracia contra la justicia*, pp. 26-39; *Autonomía indígena y usos y costumbres en materia electoral*, pp. 380-389; *La legislación electoral y los símbolos religiosos*, pp. 455-462; varios autores, *La guerra en Chiapas y el derecho*, México, UNAM, 1994; Lamadrid Souza, José Luis, *La larga marcha a la modernidad en materia religiosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Lo anterior, nos conduce, como ya se ha planteado, a que la mejor salvaguarda de los valores republicanos y democráticos, la constituye una ciudadanía educada, reforzada por una justicia en sintonía, en armonía a dicha conciencia plasmada en las normas.<sup>32</sup>

#### 4. *Problemática actual*

Las vicisitudes, necesidades y planteamientos actuales, son diversos y los podríamos enfocar en razón de los actores, agentes, institutos políticos, ciudadanía y demás participantes dentro de los procesos electorales; otro eje es el de la evolución histórica social peculiar de nuestro país, respecto de las causas y efectos de los hechos y fenómenos que se han venido suscitando en nuestro país; y también podríamos señalar los valores protegidos, sus mecanismos y la eficacia de los mismos en el contexto de la *ratio legis* o teleología u objeto de creación de las instituciones.<sup>33</sup>

## II. EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN MÉXICO DE LOS VALORES REPUBLICANOS

Presentamos un análisis de casi cien documentos electorales que hemos tenido en México, desde 1812 a la fecha, los cuales se enuncian, de manera general, de la siguiente forma:

<sup>32</sup> Cfr. Mora, José María Luis, *Obras completas*, México, Secretaría de Educación Pública-Instituto Mora, 1997; Krieger, Emilio, *En defensa de la Constitución*, México, Grijalbo, 1994; *El nuevo derecho constitucional*, México, Grijalbo, 1996; Peces Barba, Gregorio, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1986; varios autores, *Reformas constitucionales y modernidad nacional*, México, Porrúa, 1992; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano, la integración constitucional de México 1808-1988*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Tamayo y Salmorán, Rolando, *Introducción al estudio de la Constitución*, 3a. edición, México, UNAM, 1989; Villoro, Luis, *El poder y el valor*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio Nacional, 1997.

<sup>33</sup> La cuestión es de método, lo cual no siempre se encuentra en armonía a la política (*praxis*, que entraña una cultura), consideramos que se debe estudiar la necesidad o el problema, para, en forma posterior, tratar de estudiar la mejor forma de enfrentarlo, mediante el método científico, en las formas razonables, de manera planeada y con preferencia, en la construcción de consensos donde se cumpla: *Salus populi, suprema lex est* (la salud del pueblo es la suprema ley).

- Normas rectoras: 9.<sup>34</sup>
- Como es sabido, las normas rectoras, se reglamentan, lo cual quiere decir, que la denominación correcta, sería leyes reglamentarias, pero, como lo acabamos de apreciar, en México no ha existido lo que pudiéramos denominar o calificar de técnicas constitucionales o legales depuradas, así como a las normas rectoras se les han asignado diversas categorías, debido a que quienes las pronunciaron tenían sus razones muy distintas, casi siempre contrastantes, lo mismo ha ocurrido con la producción reglamentaria de nuestras normas rectoras, a las cuales se les dieron diversas denominaciones, como a continuación se expresará.<sup>35</sup>

En cuanto a las normas rectoras, tenemos que ocho normas rectoras se pronunciaron en nombre de Dios todopoderoso, autor y supremo legislador de la sociedad;<sup>36</sup> seis obligaban a seguir como única la religión de la Iglesia católica, apostólica y romana;<sup>37</sup> por lo que inició, a partir de 1857, un proceso de desacralización y por tanto de secularización entre el Estado y las iglesias en México, el cual no termina y lo podemos

<sup>34</sup> A las que hemos denominado Normas Rectoras, son a las que han regido a México a nivel constitucional, como lo fueron los siguientes documentos: La Constitución de Cádiz (1812); el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822); la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824); Leyes Constitucionales (1837); Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843); Acta de Reformas y Acta Constitutiva (1847); la Constitución Política de la República Mexicana (1857); el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865) y la Norma Rectora vigente: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Además de los anteriores documentos, es preciso señalar, que se realizaron 11 proyectos de dicho nivel, en los años de 1814, 1823, 1824, 1839–1840, 1841, 1842 (2), 1846 y 1856 (2); sin contar proyectos constitucionales como el realizado por el gran Josef Mariano Fausto Andrés Otero Mestas en 1842 y publicado en el Periódico El Siglo XIX a través de nueve ediciones, una para cada apartado propuesto.

<sup>35</sup> Véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia jurídico electoral de México, cit.*, nota 1, en especial, los ts. I y II. Sus denominaciones han sido, entre otras: actas, manifiestos, planes, exposiciones, pronunciamientos, peticiones, decretos, exaltaciones, dictámenes, artículos, proyectos, bases, circulares, convenios, leyes, cartas, instrucciones, representaciones, Armijos, protestas y notas.

<sup>36</sup> *Cfr.* 1812, 1814, 1822, 1824, 1837, 1843, 1847 y 1857.

<sup>37</sup> Las cuales fueron de 1812, 1814, 1822, 1824, 1837 y 1843, en el entendido que en 1865, se dispuso que se establecía: La forma de Gobierno, proclamada por la Nación y aceptada por el Emperador, es la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico, según el artículo primero del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.



apreciar en los artículos 1o., 2o., 3o., 5o., 6o., 7o., 27, 28, 55, 58, 95, 82, 123 y 130 de nuestra norma rectora vigente.<sup>38</sup>

De lo anterior, entre las características principales (valores, principios e intereses) en lo constitucional electoral en México, tenemos las siguientes:

- República representativa, democrática y federal.<sup>39</sup>
- Órganos electorales a nivel constitucional y legal.<sup>40</sup>
- Representación a partir de la población y territorio.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Lo cual explica, en gran medida los conflictos que tuvimos en México en todo el Siglo XIX, en particular, la Guerra de Reforma y la Intervención Europea que impuso a Maximiliano; asimismo, el período de la Revolución mexicana, desde su inicio hasta 1940, donde se consolidaron los “arreglos” o el *modus vivendi*, entre el Estado y la iglesia católica. Después, en 1992, se realizó una reforma en tal sentido y se publicó la mencionada ley reglamentaria del artículo 130 constitucional ya expresada. Todo esto tiene íntima relación con el establecimiento del Estado mexicano y las elecciones.

<sup>39</sup> Como es sabido, tuvimos, las Monarquías Católicas (1812 y 1865), el Imperio Mexicano (católico, 1822) y repúblicas centralistas (1837 y 1843); de aquí que definir la forma de gobierno nos haya costado más de un siglo de luchas (1810 – 1917) y lo cual todavía no se cumple, según se establece en los artículos 39 a 41, en relación al 49 y 115 a 122 de la CPEUM, en forma principal. Véase Prado Maillard, José, *Hacia un nuevo constitucionalismo*, México, Porrúa, 2006.

<sup>40</sup> Desde la Constitución de Cádiz, se establecieron las Juntas Electorales de Párrquia, de Partido y de Provincia, lo cual se estableció a nivel constitucional; después fueron: las Juntas Electorales Primarias, Secundarias y de Provincia (Permanentes), a las que luego se les añadieron las de los Ayuntamientos; más de un siglo después, se conformaron las Juntas Computadoras Electorales de Distrito y de Entidades Federativas. Después, en el siglo pasado, se creó la Comisión Nacional de Vigilancia Electoral, luego, la Comisión Federal Electoral y es, hasta 1990, que los órganos electorales se vuelven a elevar a rango constitucional con la creación del Instituto Federal Electoral, el cual sigue vigente (artículo 41 CPEUM, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril de 1990). Véase *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, México, núms. 5 y 6, 2006; *Encuesta sobre derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2006.

<sup>41</sup> El proyecto de los EUA, se diferenció de los británicos (y franceses), conforme a las discusiones señaladas en *The Federalist*, los representantes, o cámara baja, lo eran de la población y los Senadores o cámara alta, lo serían de los entes federados; dicho esquema se siguió en México; pero, a partir de 1963 (después en 1977, 1987, 1993 y 1996), se planteó el inicio del esquema mixto de representación proporcional y de mayoría relativa, lo cual ha venido a centralizar el poder en el DF, ya que 500 diputados son de mayoría relativa y 200 de representación proporcional; en cuanto a los Senadores, 64 son de mayoría, 32 de primera minoría y 32 de representación proporcional, con lo que se atenta contra el federalismo, según artículos 50 a 54 CPEUM.

- Sufragio universal, libre, directo, secreto, personal e intransferible.<sup>42</sup>
- Procedimientos en tiempo y forma establecidos en la Constitución y en la legislación, por escrito se formalizan todos los actos y las resoluciones.<sup>43</sup>
- Establecimiento de requisitos e impedimentos constitucionales y legales para los derechos políticos.<sup>44</sup>
- Creación de nulidades electorales.<sup>45</sup>
- Regulación de medios de impugnación en materia constitucional y legal, bajo forma específicas de interpretación.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Es claro que en el Siglo XIX, para votar y ser votado, se requería un capital (1812 a 1843), por tanto, el voto activo y pasivo eran censitarios; además, había cuotas de poder para el clero, los militares y las clases adineradas. En caso de empate, se decidía el triunfador por la suerte. Como aportaciones valiosas, se establecieron como requisitos para votar y ser votado, saber leer y escribir, lo cual, sería prudente considerar, previo cumplimiento del artículo tercero constitucional. De igual manera, se consideraban como mexicanos todas las personas nacidas en las partes de las “Españañas”, antes de 1810, como nacionales y que hayan luchado por la causa de la República de México. Es hasta 1911, que el sufragio se aprueba para todos los ciudadanos, en cuanto a las mujeres, es hasta 1953 y en 1969 se reducen las edades de 21 a 10 años para adquirir la ciudadanía, lo mismo ocurre para ser diputados (21 años) y para ser senadores (25 años), según artículos del 30 al 38 CPEUM, véase, también, Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Historia de la Constitución Política de México (siglos XX y XXI)*, México, Porrúa, 2004. Asimismo, véase artículos 4o. al 8o. del Cofipe.

<sup>43</sup> Desde 1812 a la fecha, todos los procedimientos electorales son por escrito, deben estar realizados por autoridad competente, firmados, con se visto bueno, en cuanto a que dicho acto o escrito reúne los requisitos formales y materiales y al final deben ser publicados, todo conforme al principio de constitucionalidad y legalidad de los artículos 14 y 16 CPEUM.

<sup>44</sup> En cuanto a la técnica legislativa constitucional, se han insertado requisitos para ocupar algún cargo de elección popular, pero, a la vez, se encuentran impedimentos, que se podrían ver como requisitos negativos (omisiones) o como lo marca el derecho constitucional, administrativo y electoral comparado, sólo como impedimentos, que en forma exacta, son diferentes, según artículos 5, 34, 35, 36, 37, 38, 55, 58, 59, 82, 94, 115, 116 y 122 de la CPEUM, de manera principal.

<sup>45</sup> Los impedimentos (formas de delitos electorales y de anular una elección), de alguna manera se encuentran implícitos y siguen siendo un todo, ya que en la actualidad, todavía un hecho irregular, puede ser infracción, nulidad y delito electoral. Por tanto, desde el momento que en Cádiz (1812), se expresa que cualquier persona podría señalar cualquier irregularidad, lo cual acarrea la nulidad del acto; así, se especificó en forma expresa, es hasta la Convocatoria de 10 de diciembre de 1841 (artículo 62).

<sup>46</sup> Lo cual ha ocurrido desde 1812, sin embargo, no en forma expresa en cuanto a la conservación de los valores, principios e intereses del republicanismo y de la democracia, como lo han estado en las Normas Rectoras de 1812, 1824, 1857 (juicio de amparo)

- Publicación de resultados bajo lineamientos constitucionales y legales.<sup>47</sup>
- Protección de los valores, principios e intereses constitucionales y legales mediante sanciones administrativas, electorales y delitos.<sup>48</sup>
- La teleología de que todo acto o resolución electoral, que no se ajuste a la Constitución o a la norma específica, será nulo de pleno derecho.<sup>49</sup>
- Establecimiento de un órgano administrativo electoral, con fuerza constitucional y legal, con la idea del federalismo electoral *sui generis*, que parte de 1946, con la primera Ley Electoral Federal.<sup>50</sup>
- Atribuciones constitucionales electorales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).<sup>51</sup>

y 1917, con sus respectivos vaivenes, donde se vuelven a constitucionalizar mecanismos de protección constitucional electoral a partir de 1977 (artículo 97), después en 1990, 1993 y 1996, de manera básica. Véase Ezquiaga Ganuzas, Francisco, *La argumentación en la justicia constitucional y otros problemas de aplicación e interpretación del derecho*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006; Guastini, Ricardo, *Estudios sobre la interpretación jurídica*, México, Porrúa, 2006.

<sup>47</sup> Es claro que bajo el esquema republicano, en las Normas Rectoras, se establecen los términos constitucionales o períodos de gobierno o en el que deben fungir los representantes populares, una vez concluido dicho periodo, entonces, deben volverse a elegir; dicho proceso electoral, parte de las normas constitucionales y en tales bases, se deben establecer, en las normas reglamentarias de la Constitución las tareas en tiempo y forma, como lo es en la actualidad el libro V del Cofipe: Del proceso electoral, artículos 173-272.

<sup>48</sup> Lo cual podemos advertir, si un funcionario de la mesa directiva de casilla, se roba un paquete electoral, puede ser infraccionado, se puede anular dicha votación y puede ser enviado a prisión, no obstante el principio de *non bis in idem* establecido en el artículo 23 de nuestra CPEUM.

<sup>49</sup> Este principio máximo todavía no es una realidad, sino que sólo se encuentra dentro del texto del artículo 41-IV CPEUM y todavía debemos perfeccionar muchas instituciones y mecanismos para llegar a tal fin.

<sup>50</sup> Es evidente que el IFE es una estructura vertical, construida desde el poder, se podría llamar, por lo que ocurre, que es un Instituto Central Electoral, ya que todo nuestro país se encuentra centralizado: los partidos políticos, los medios que forman opinión pública, los órganos electorales, el Congreso Federal (es más central) y demás ejemplos ilustrativos, lo cual afecta al “Federalismo” que se expresa en nuestra Norma Rectora.

<sup>51</sup> La SCJN tiene atribuciones constitucionales electorales, como lo son: proponer al Senado de la República, las ternas para elegir a los Magistrados del TEPJF; conforme al 133 CPEUM es el máximo intérprete de la CPEUM, por tanto, sus criterios obligan al TEPJF; la Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, según el artículo

- La creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como órgano especializado con facultades constitucionales y legales en la materia, en cuya integración no participa el Ejecutivo Federal.<sup>52</sup>
- La enseñanza democrática para todos los mexicanos.<sup>53</sup>
- Así, en México, desde 1812 a la fecha, en la materia electoral, se han dictado cerca de 80, documentos en materia electoral, con diversas denominaciones, como lo son: decretos (10), convocatorias (9), circulares (7), aclaraciones (2), bases (2), reglas (2), actas (1), proclamas (1), tratados (1) y leyes (15).<sup>54</sup>
- En el caso de las leyes electorales, no todas lo son en sentido estricto, sino que así se le denominó al decreto o a la publicación mediante la cual se dio a conocer como legislación electoral; y que son las normas que han venido evolucionando dentro de nuestro país como antecedentes de una ley electoral o como lo que hoy es

105-II, inciso “f”; las facultades de investigación en cuanto a la posible violación del voto público en elección federal (artículo 97, tercer párrafo); la intervención del Poder Judicial de la Federación en la Comisión de Administración del TEPJF y resoluciones en amparo, conforme al artículo 107-V CPEUM en referencia o interrelacionados a la materia electoral, como fue el asunto del “Secreto Bancario”, por señalar participaciones de la SCJN o del Poder Judicial de la Federación; lo mismos respecto de consejeros, magistrados y funcionarios electorales de las diversas entidades federativas del país, de manera principal.

<sup>52</sup> Véase Reforma publicada en el *DOF* a los artículos 41-IV, 60, 94, 99, 116-IV y 122, “C”, Base Primera, fracción V, inciso “f” de la CPEUM, de manera fundamental.

<sup>53</sup> Tal como lo señala el artículo tercero constitucional, así, de acuerdo a la cultura republicana, democrática, federalista, representativa y jurídica, México tiene mucho que andar, *v. gr.*, de 1917 a la fecha, se han publicado casi 133 decretos a través de los cuales se han modificado 423 artículos nuestra norma rectora (sin contar fe de erratas y transitorios), el pueblo no ha participado en dichas abrogaciones, derogaciones o modificaciones. Las que más han influido en la materia constitucional y electoral, fueron las de 1927, 1928, 1933, 1942, 1943, 1951, 1960, 1963, 1966, 1972, 1974, 1983, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 1997, 1999 y 2001, de manera fundamental. Véase la idea de Don Juventino Víctor Castro y Castro, del poder electoral, plasmada en *Foro Jurídico*, núm. 41, febrero de 2006, México, pp. 42-45.

<sup>54</sup> *Cfr.* Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia Jurídico Electoral de México*, *cit.*, nota 1, en este caso, nos referimos, de manera especial, al tomo I: *Normas rectoras jurídico electorales de México*, pp. 11-478; asimismo, es importante señalar que dicho documento se revisó para la realización de la *Enciclopedia Jurídico Político Electoral de Jalisco*, con la suma de los decretos expedidos en materia electoral, tanto a nivel federal, como para el estado de Jalisco, contamos casi cien. Asimismo, la EJEM, se encuentra en revisión para su segunda edición.

el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), mencionamos las siguientes:<sup>55</sup>

- Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso.<sup>56</sup>
- Ley sobre Elecciones de Diputados para el Congreso General, de los individuos que compongan las Juntas Departamentales.<sup>57</sup>
- Convocatoria para la Elección de un Congreso Constituyente.<sup>58</sup>
- Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> Es importante señalar el hecho de que las diversas formas en que se han emitido las normas electorales en México, pueden conducirnos a polémicas o controversias respecto al porqué hemos considerado a estos documentos en tal jerarquía, la razón principal es por el hecho de que dichas publicaciones, decretos o documentos que se hayan emitido, con independencia del título o denominación, se consideró ley, en virtud a su estructura, lo que reglamenta, sus contenidos y demás elementos que contiene una ley (disposiciones generales, división por población o territorio, órganos electorales, integración, competencias, requisitos de elegibilidad, procedimiento de elección, formas de calificar la elección, impugnaciones y sanciones, de manera genérica).

<sup>56</sup> Expedida el 17 de junio de 1823 y que constaba de seis partes y 90 artículos, cuyos contenidos eran de disposiciones generales, de las juntas en general, de las secundarias o de partido, de las de provincia, de la instalación del Congreso y las instrucciones para facilitar las elecciones. Otro documento que contenía procedimientos y elementos para la integración de los órganos administrativos electorales, lo constituyeron las Reglas para las Elecciones de Diputados y de Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República (emitida el 12 de julio de 1830), dichas reglas sólo señalaban los tiempos y las formas para la realización de las elecciones primarias, secundarias y de los Ayuntamientos. Después, se publicó la Convocatoria que reforma la del 17 de junio de 1823, fechada el 6 de agosto de 1846.

<sup>57</sup> Publicada el 30 de noviembre de 1836, la cual se integraba de cuatro partes y 53 artículos que regulaban las elecciones primarias o de compromisarios, las secundarias, las de diputados y de juntas departamentales y contenía prevenciones generales.

<sup>58</sup> Dada a conocer el 10 de diciembre de 1841, se estructuraba por las *Bases para las elecciones* y seis apartados distribuidos en 78 artículos, los cuales normaban las juntas en lo general, las juntas permanentes, las secundarias o de partido, las de los departamentos, prevenciones generales y de la instalación del Congreso.

<sup>59</sup> Decretada el 19 de junio de 1843, se estructuró con siete apartados y 35 artículos, los cuales regulaban las elecciones primarias o de compromisarios, elecciones secundarias, elecciones de diputados y asambleas departamentales, elecciones de senadores, elección de presidente de la República, prevenciones generales y de la instalación del Congreso. Es muy similar a la anterior.

- Convocatoria para un Congreso Extraordinario, a consecuencia del movimiento iniciado en San Luis Potosí el 14 de diciembre de 1845.<sup>60</sup>
- Convocatoria a la Nación para la Elección de un Congreso Constituyente.<sup>61</sup>
- Ley Orgánica Electoral.<sup>62</sup>
- Ley Electoral.<sup>63</sup>
- Ley Electoral.<sup>64</sup>

<sup>60</sup> Publicitada el 27 de enero de 1846, se conformó por once apartados y 156 artículos, los cuales normaron las bases generales, las diversas clases sociales, clasificadas en nueve: propiedad raíz, rústica, urbana y de agricultores; comerciantes, fabril o industrial, minera, profesiones literarias y artísticas, magistratura, administrativa, eclesiástica y militar; al final, señalaba las prevenciones generales para proceder a las elecciones.

<sup>61</sup> Emitida el 17 de octubre de 1855, se integró por ocho partes y 74 artículos que establecieron: la convocatoria, las bases para las elecciones, de las juntas en general, las juntas primarias, las secundarias o de partido, las juntas de Estado, las prevenciones generales y de la instalación del Congreso.

<sup>62</sup> Publicada el 12 de febrero de 1857, contenía once capítulos, 63 artículos y las disposiciones transitorias, que regularon: la división de la República para las funciones electorales, el nombramiento de los electores, las juntas electorales de distrito, las elecciones de diputados, las elecciones para presidente de la República y presidente de la Suprema Corte de Justicia, de las elecciones de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de las funciones del Congreso de la Unión como cuerpo electoral, de los periodos electorales, causas de nulidad de las elecciones, de la instalación de los Supremos Poderes de la Nación y disposiciones generales. Podríamos señalar, que hasta ese momento, tuvimos una Ley Electoral ad hoc, reglamentaria de la Constitución de la República. En forma posterior, se expidió la Ley que modifica el artículo 16 de la Ley Orgánica Electoral (5 de mayo de 1869); enseguida, el Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857 (8 de mayo de 1871), la cual contenía 9 artículos; luego, se dio a conocer el Decreto que reforma el artículo 34 de la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857 (23 de octubre de 1872). Se destaca que en 1874, de nueva cuenta se realizaron elecciones de Senadores, en virtud de que el Congreso Constituyente de 1857 lo suprimió, y, después, se publicó un artículo intitulado Ley Electoral (19 de mayo de 1875), concluyendo dichas reformas con el Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de febrero de 1857 (16 de diciembre de 1882).

<sup>63</sup> Decretada el 18 de diciembre de 1901, contenía diez capítulos y 59 artículos, que dispusieron: de la renovación de los poderes federales, de los distritos electorales, del nombramiento de electores, de las elecciones de distrito, de la elección de diputados y senadores, de la elección del presidente de la República, de la elección de magistrados de la Suprema Corte de Justicia, de las funciones electorales de las legislaturas, de la nulidad de la elección y disposiciones generales.

<sup>64</sup> Dada a conocer el 19 de diciembre de 1911, se conformó por ocho capítulos, 117 artículos y disposiciones transitorias, los cuales normaron: de la renovación de los poderes federales, del censo electoral, de las elecciones primarias, de los colegios municipales

- Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente.<sup>65</sup>
- Ley Electoral.<sup>66</sup>
- Ley para la Elección de Poderes Federales.<sup>67</sup>
- Ley Electoral Federal.<sup>68</sup>

sufragáneos, de la elección de diputados, de la elección de senadores, presidente y vicepresidente de la República y de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la nulidad de las elecciones secundarias y de los partidos políticos. En forma posterior, se publicaron las Reformas a la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 (22 de mayo de 1912).

<sup>65</sup> Emitida el 20 de septiembre de 1916, la cual se estructuró con un índice, seis capítulos y 57 artículos que normaron: de la división de municipalidades, juntas empadronadoras y censo electoral; de los instaladores, casillas electorales y manera de emitir el voto; de las juntas computadoras; de la nulidad de las elecciones, de los partidos políticos y disposiciones varias.

<sup>66</sup> Fechada el 6 de febrero de 1917, integrada por una exposición de motivos, ocho capítulos y 76 artículos, los cuales regularon: de la división de las municipalidades, juntas empadronadoras y censo electoral; de los instaladores, casillas electorales y manera de emitir el voto, de las juntas computadoras; de la Junta Computadora en las elecciones de senadores; de la nulidad de las elecciones; de los partidos políticos; de las juntas preparatorias, instalación de las cámaras y del Congreso de la Unión, del cómputo y calificación de votos para presidente de la República y disposiciones varias.

<sup>67</sup> Decretada el 2 de julio de 1918, la cual se integró por once capítulos, 123 artículos y disposiciones transitorias que reglamentaron: de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; de la división territorial, censo para las elecciones y listas electorales; de la preparación de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión y Presidente de la República; de los electores y los elegibles; de las elecciones de diputados y senadores al Congreso de la Unión; de las elecciones de presidente de la República; de las juntas computadoras de los distritos; de la Junta Computadora de las entidades federativas; de la nulidad de las elecciones; de los partidos políticos y disposiciones finales. Después, se emitió un Decreto del ciudadano Jefe Interino del Ejército Liberal Constitucionalista (25 de mayo de 1920) y reformas a la ley electoral de 1918, como lo fueron: Decreto que reforma a la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (7 de julio de 1920), Decreto que adiciona la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 (24 de diciembre de 1921), Dando a conocer el orden y fechas en que deben efectuarse los actos preliminares a la elección extraordinaria de presidente de la República (25 de marzo de 1929), Decreto que modifica los artículos 14 y 15 de la Ley para Elección de Poderes Federales (24 de noviembre de 1931), Decreto que reforma el artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales (19 de enero de 1942) y el Decreto que reforma varios artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales (4 de enero de 1943).

<sup>68</sup> Publicada el 7 de enero de 1946, conformada por doce capítulos, 136 artículos y disposiciones transitorias, las cuales dispusieron respecto de: la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los organismos electorales, los partidos políticos, derecho al voto activo y pasivo, la división territorial, del padrón electoral y las listas electorales; de la preparación de las elecciones; del proceso electoral (elección de



- Ley Electoral Federal.<sup>69</sup>
- Ley Federal Electoral.<sup>70</sup>
- Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.<sup>71</sup>

diputados, senadores y presidente de la República), de las juntas computadoras, del cómputo general en las elecciones de senadores y de Presidente de la República, de la calificación de las elecciones, de la nulidad de las elecciones y de las sanciones. En forma posterior, se expidió un Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (21 de febrero de 1949), misma que modificó a 115 artículos.

<sup>69</sup> Dada a conocer el 4 de diciembre de 1951, se conformó por doce capítulos, 149 artículos y disposiciones transitorias, mismos que normaron: de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de los organismos electorales, de los poderes políticos, del Registro Nacional de Electores, del derecho de voto, de la preparación de las elecciones, de la elección (instalación de casilla, de la votación, y del escrutinio); de los cómputos, procedimientos ante el Comité Distrital Electoral; procedimientos ante la Comisión Local Electoral, procedimientos ante la Comisión Federal Electoral, garantías y recursos, de la calificación de las elecciones, de la nulidad de las elecciones y de las sanciones. De manera ulterior, se emitió un Decreto que reforma diversos artículos de la Ley Electoral Federal (7 de enero de 1954); después, se realizó una Exposición de motivos del c. presidente Lic. Adolfo López Mateos para establecer un nuevo Sistema Electoral (21 de diciembre de 1962), por lo cual, se publicó la Ley de reformas y adiciones a la Ley Electoral Federal (28 de diciembre de 1963); por último, se dio a conocer el Decreto que reforma los artículos 51, 52 fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 fracción II y párrafo final, 93 fracciones II y VI, 94 fracciones I, II y III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal (29 de enero de 1970).

<sup>70</sup> Dicha ley, estuvo precedida de una Exposición de motivos de la Reforma Política del c. presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, la cual contenía: la exposición de motivos de la reforma política, por una transformación social cualitativa, acelerar el desarrollo político, reformas al artículo 52 constitucional, una dimensión acorde al sistema representativo, reformas a los artículos 55, fracción II y 58 de la Constitución; acelerar el papel histórico de la juventud; reformas a las fracciones I, II y III del artículo 54 constitucional, agilizar los mecanismos de representación, robustecer los partidos políticos como entes nacionales, mejorar el avance de la sociedad, impulso al desarrollo político, democracia como respeto a la pluralidad ideológica, integrar representantes de los partidos ante los órganos electorales, que existan mecanismos eficaces para obtener información, canalizar en forma democrática las formas de expresión, actualizar y depurar el padrón electoral y sistematizar el proceso de elección. Así, se publicó en el DOF el día 5 de enero de 1973, la Ley Federal Electoral, misma que se integró por siete títulos, 28 capítulos, 27 secciones, 204 artículos y disposiciones transitorias, los cuales se referían a: los objetivos de la ley y del derecho al voto activo y pasivo, de los partidos políticos nacionales; de los organismos electorales, conceptos, integración y funciones; Registro Nacional de Electorales, procedimientos en materia electoral, de la nulidad y de su reclamación, así como garantías, recursos y sanciones.

<sup>71</sup> En 1977, el entonces presidente de la República, c. José López Portillo y Pacheco, envió al Congreso Federal su Exposición de motivos de las reformas a la Ley Electoral,

- Código Federal Electoral (CFE).<sup>72</sup>
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe).<sup>73</sup>

la cual se refería a una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución de México; en armonía a lo anterior, presentó una Exposición de motivos de la Iniciativa de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, misma que se publicó el 28 de diciembre de 1977 y se estructuró con cinco títulos, 37 capítulos, 10 secciones, 250 artículos y disposiciones transitorias, los cuales normaron: de la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de las organizaciones políticas, de la organización y de la preparación de la elección, de la jornada electoral, de los resultados electorales, de lo contencioso electoral, que comprendían las nulidades, los recursos (inconformidad, protesta, queja, revocación y revisión) y de las sanciones. Para el año de 1982, se dio a conocer un Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el 6 de enero de 1982, en cerca de 27 disposiciones.

<sup>72</sup> Durante el año de 1988, el Poder Ejecutivo Federal, envió una Exposición de Motivos de la Iniciativa de reforma a los artículos 52, 53, 54, 60 y 77 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos relativos a la integración del Congreso y los procedimientos electorales; en consonancia, en ese mismo año y de manera posterior, se envió la Exposición de Motivos de la Iniciativa del Código Federal Electoral. Así, el CFE, se conformó con ocho libros, 33 títulos, 72 capítulos, 362 artículos y disposiciones transitorias, mismos que establecieron normas referentes a: disposiciones generales (objeto del Código, derechos y obligaciones político electorales del ciudadano y de la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo); de las organizaciones políticas (disposiciones generales, de los partidos políticos nacionales y de su función, de los derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales, de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales, del registro financiero de los partidos políticos nacionales, de las asociaciones políticas nacionales, de los frentes, coaliciones y funciones y de la pérdida del registro nacional de los partidos y asociaciones políticas); del Registro Nacional de Electores (disposiciones generales y depuración del padrón electoral); del proceso y organismos electorales (del proceso electoral, de los organismos electorales, de las comisiones locales electorales, de los comités distritales electorales, de las mesas directivas de casilla y disposiciones comunes); de la elección (de los actos preparatorios de la elección, de la documentación y material electoral, de la jornada electoral y de la recepción de los paquetes electorales e información preliminar de los resultados); de los recursos, nulidades y sanciones (disposiciones generales, de la competencia, revocación, revisión, apelación, queja, resoluciones y efectos; nulidades, sus casos y declaraciones) y del Tribunal de lo Contencioso Electoral (integración y funcionamiento).

<sup>73</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 15 de agosto de 1990, se estructuró con ocho libros, 27 títulos, 82 capítulos, 372 artículos y disposiciones transitorias, cuyos contenidos eran: de la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión (disposiciones preliminares, de la participación de los ciudadanos en las elecciones, de los derechos y obligaciones, de los requisitos de elegibilidad, de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los integrantes de la Cámara de Senadores y de la de Diputados, de los sistemas electorales, de la representación proporcional

El Cofipe ha tenido desde 1990 y hasta la fecha (marzo de 2007), quince reformas, dos de fe de erratas y trece de contenidos muy importantes, entre las cuales podemos destacar las siguientes:<sup>74</sup>

- Elección de diputados por ambos principios y disposiciones administrativas diversas en torno al órgano administrativo electoral federal.<sup>75</sup>

para la integración de la Cámara de Diputados y de las fórmulas de asignación, así como disposiciones complementarias); de los partidos políticos (constitución, registro, derechos y obligaciones; procedimientos de registro, condicional y definitivo; derechos y obligaciones, prerrogativas, financiamiento, régimen fiscal, franquicias postales y telegráficas; frentes, coaliciones y fusiones y de la pérdida de registro); del Instituto Federal Electoral (disposiciones preliminares, órganos centrales, Consejo General y su presidencia, atribuciones del Consejo General y demás órganos; delegaciones, juntas locales ejecutivas y juntas distritales ejecutivas; mesas directivas de casilla; procedimientos especiales, Registro Federal de Electores y comisiones de vigilancia; servicio profesional electoral y su estatuto); proceso electoral (disposiciones preliminares, actos preparatorios de la elección, registro de candidatos, campañas electorales, integración y ubicación de mesas directivas de casilla, registro de representantes, material electoral, jornada electoral, instalación y apertura de casillas, votación, escrutinio y cómputo de casilla, clausura de casilla y de la remisión del expediente, remisión del expediente; actos posteriores a la elección y resultados, disposiciones preliminares, información preliminar de resultados, cómputos distritales, cómputos de entidad federativa para senador, cómputos de circunscripción, constancias de asignación proporcional); Tribunal Federal Electoral (disposiciones preliminares, salas y magistrados, Sala Central, salas regionales, magistrados, funcionamiento y atribuciones); de las nulidades, sistema de medios de impugnación y sanciones administrativas (nulidades, casos de nulidad y sus efectos); medios de impugnación, competencia, capacidad y personalidad; términos, notificaciones, partes, improcedencia, acumulación, reglas para los recursos, pruebas, resoluciones y de las faltas administrativas y sus sanciones); de la elección e integración de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (disposiciones preliminares, requisitos de elegibilidad, partidos políticos, registro de candidatos y elección, resultados electorales, constancias de mayoría y asignaciones de representación proporcional y sistema de medios de impugnación).

<sup>74</sup> Dichas reformas fueron publicadas en el *DOF* en las siguientes fechas: 3 de enero de 1991; 6 de febrero de 1991 (fe de erratas), 17 de julio de 1992; 24 de septiembre de 1993; 28 de septiembre de 1993 (fe de erratas); 23 de diciembre de 1993; 18 de mayo de 1994; 3 de junio de 1994; 31 de octubre de 1996; 22 de noviembre de 1996; 23 de enero de 1998; 24 de junio de 2002; 31 de diciembre de 2003; 30 de junio de 2005 y 24 de abril de 2006. Asimismo, 2 Estatutos de Servicio Profesional Electoral (1992 y 1999), 8 reglamentos y 67 acuerdos, según: *www.ife.org.mx*, de abril y mayo de 2006.

<sup>75</sup> *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 18 de diciembre de 1990. En la cual se intentó que las elecciones de diputados de mayoría relativa como de representación propor-

- Creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>76</sup>
- Elaboración de la primera ley federal electoral adjetiva: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).<sup>77</sup>

cional, fuesen electos por más votos del electorado, lo cual afectó a 4 artículos del Cofipe. En la reforma publicada en el *DOF* el 17 de julio de 1992, se perfeccionó el procedimiento para la credencial para votar; en cuanto a la del *DOF* de 24 de septiembre de 1993, se reestructura el Cofipe en sus títulos y capítulos, con la idea de perfeccionar sus contenidos en aras de facilitar la comprensión al ciudadano de las disposiciones electorales; en cuanto a la reforma del *DOF* de 23 de diciembre de 1993, reformó los procedimientos de elección de diputados y representantes legislativos del DF; la reforma del *DOF* de 18 de mayo de 1994; conforme al *DOF* 3 de junio de 1994 se adicionó el CFIPE en el sentido de la observación electoral (inconstitucional, en el caso de los extranjeros), a las casillas especiales y a los requisitos de los integrantes de los órganos administrativos electorales en todos sus niveles, lo que se reforzó con la reforma publicada en el *DOF* el día 31 de octubre de 1996 e impactó a seis artículos de la legislación suscrita.

<sup>76</sup> En armonía a las reformas constitucionales publicadas en el *DOF*, el 22 de agosto de 1996, se adicionó el Título Décimo Primero de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), el cual se intitula: Del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), artículos del 184 al 241, en dichas disposiciones se regula lo relativo a su integración y funcionamiento, tanto de la Sala Superior como de las Regionales, sus órganos, estructura y atribuciones, de los magistrados electorales, de la Comisión de Administración, requisitos para ser magistrado, responsabilidades, impedimentos y excusas; vacaciones, días inhábiles, renunciaciones, ausencias y licencias; actuaciones judiciales, archivo judicial; jurisprudencia, denuncias de contradicciones de tesis, protesta constitucional y del personal del TEPJF.

<sup>77</sup> La LGSMIME, se publicó en el *DOF* el 22 de noviembre de 1996, se integra por cinco libros, once títulos, 53 capítulos, 108 artículos y disposiciones transitorias, los cuales normas las disposiciones generales y particulares para cada medio de impugnación en materia electoral (requisitos, improcedencia, sobreseimiento, partes, legitimación y personería, pruebas, trámite, sustanciación, resoluciones y sentencias, notificaciones, acumulación y medios de apremio y correcciones disciplinarias); el recurso de revisión, el de apelación, el juicio de inconformidad y reconsideración, los juicios para la protección de los derechos electoral del ciudadano, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para resolver o dirimir las controversias o diferencias laborales entre el IFE y sus trabajadores; asimismo, existe la regulación de las nulidades en lo general, en una mesa directiva de casilla, en un distrito, en una entidad y respecto de la elección presidencial. En base a dicha ley, se expidió el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado el 4 de junio de 1997, el cual se conforma de siete títulos, 24 capítulos, 15 secciones, 98 artículos y una disposición transitoria, los cuales se refieren a la organización jurisdiccional y su funcionamiento, en particular para los órganos del TEPJF y algunas otras para el sistema de medios de impugnación en materia electoral, como las reglas de turno, desechamiento y sobreseimiento; sustanciación de los me-

- Adición de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la CPEUM, fracciones I y II.<sup>78</sup>
- Se reformó el Código Penal Federal (CPF), entonces denominado: Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.<sup>79</sup>
- Realización de las normas electorales adecuadas para el Distrito Federal.<sup>80</sup>

Como se podrá apreciar, en forma nominal, sólo se han decretado quince “leyes electorales”; sin embargo, en cuanto al contenido, estructura y normas específicas, son dieciocho documentos, considerando, claro está, que seis se refieren a convocatorias para elecciones, en forma específica de congresos federales o nacionales; pero que dichas disposiciones son una ley electoral por sus contenido, como ya se especificó.<sup>81</sup>

dios de impugnación, la acumulación, conexidad y escisión; notificaciones, medios de apremio y correcciones disciplinarias y de las controversias entre el TEPJF y sus servidores y la apelación por imposición de sanciones administrativas, concluye con las reformas al reglamento y sus procedimientos.

<sup>78</sup> La Ley Reglamentaria del Artículo 105 CPEUM, fracciones I y II, se publicó en el *DOF* el día 11 de mayo de 1995; en forma posterior, se adicionó, según *DOF* del día 22 de noviembre de 1996, respecto de la Acción de Inconstitucionalidad en Materia Electoral.

<sup>79</sup> Dicha reforma se publicó en el *DOF* el 22 de noviembre de 1996 y se agregó el título vigésimo cuarto: Delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos, en el cual, se adicionaron los artículos 401 al 413 del actual Código Penal Federal (CPF), estableciendo delitos para ciudadanos, funcionarios públicos, funcionarios partidistas, servidores del IFE y del Registro Federal de Electores, funcionarios electorales, ministros de culto religioso y candidatos electos, de manera principal.

<sup>80</sup> Como es sabido, la estructura de la Asamblea de Representantes, el Tribunal Electoral y los medios de impugnación para el DF, se encontraban en el CFIPE, al cual se le fueron suprimiendo dichos libros y se fueron estableciendo en las normas respectivas del Estatuto de Gobierno del DF, su Código Electoral y demás normativa en la materia. Así, en la actualidad, existe la normativa adjetiva y judicial electoral, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral para el DF.

<sup>81</sup> Después de 1996, el Cofipe ha tenido cinco reformas electorales, las cuales fueron publicadas en el *DOF* en las fechas: 23 de enero de 1998, 24 de junio de 2002, 31 de diciembre de 2003, 30 de junio de 2005 y 24 de febrero de 2006, las cuales se refieren a los cargos que con exclusividad deban desempeñar los mexicanos por nacimiento, en cuanto a lo que se denominó “cuotas de género”, a normas para los institutos políticos, al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero y conforme a ello, que el IFE cuente con una estructura administrativa en el extranjero.

Además de lo anterior, la legislación vigente en materia electoral debe considerar el ámbito internacional, en particular:

- La Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1948) y la propia de la Organización de los Estados Americanos (1948), que es precedente a la de la ONU.
- El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966).
- La Convención Americana de Derechos Humanos (1969). Conforme a estas dos últimas, ya se han ventilado asuntos en materia electoral, como lo es el asunto de las candidaturas presidenciales para el proceso electoral de 2006.<sup>82</sup>

Asimismo, las Constituciones de las entidades federativas de la República mexicana, su legislación sustantiva y adjetiva, las de los municipios y delegaciones, sus códigos penales y demás disposiciones aplicables en los términos del marco constitucional electoral, tanto federal como local.<sup>83</sup>

### III. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

*Primera.* Elaborar un diseño constitucional que señale con claridad nuestros valores, principios e intereses, como pueblo de México y sus mecanismos de salvaguarda.

*Segunda.* Como base principal del pacto fundacional, es menester establecer un catálogo de derechos fundamentales y sus mecanismos de protección. Ya que el constitucionalismo y la legalidad, ya son medios protectores de los valores supremos de un país.

*Tercera.* El orden público, interés general, la observancia general, entre otros, han sido rebasados por los poderes de facto, no ha sido posible “judicializar la política”; por ello, sería más fácil establecer con claridad

<sup>82</sup> Desde el *ius gentium* o derecho de gentes, los fueros españoles, la Magna Carta y demás tratados, México, también ha suscrito otros, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y como ejemplo paradigmático, tenemos el de la Unión Europea, véase Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia jurídico electoral de México*, cit., nota 1, en particular, el t. IV: *Documentos jurídico electorales pluriversales*.

<sup>83</sup> Cfr. Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Enciclopedia Jurídico Electoral de México*, cit., nota 1; asimismo, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

los valores, principios e intereses que deben ser protegidos en forma constitucional y legal.

*Cuarta.* Es necesario que las diversas autoridades del país cumplan con su promesa constitucional y que en dicha tarea la ciudadanía también lo haga, para que en armonía, edifiquemos o perfeccionemos el Estado de derecho que decimos tener.

*Quinta.* Para lo anterior, se debe fortalecer el servicio público de carrera en los diversos órganos del país, asegurar la profesionalización de dichos servidores públicos y aminorar los efectos de la mediocracia, partidocracia y plutocracia, en la medida de lo posible.

*Sexta.* Introducir formas que amplíen la participación ciudadana y la pluralidad en la toma o aplicación de decisiones de gobierno o legisladores, como la iniciativa popular, referéndum, revocación del mandato, plebiscito, moción de censura y demás similares, sobre un diseño constitucional.

*Séptima.* Hacer efectivo el mandato constitucional, en el sentido, de que en forma efectiva, conforme al artículo 17 CPEUM, todos los actos y resoluciones electorales (y demás materias), se ajusten, sin variación a la Constitución y a la ley (conforme a la máxima de J. M. Iglesias I.).

*Octava.* Definir y perfeccionar, sobre el diseño constitucional, si debe o no proceder el juicio de amparo en materia electoral.

*Novena.* Definir y clarificar las atribuciones entre la SCJN y el TEPJF, ya sea que se fusionen en la SCJN, que uno quede con la constitucionalidad y otro con la legalidad o que se defina con claridad a la SCJN como tribunal constitucional.

*Décima.* De no resolverse lo anterior, convendría pensar en el establecimiento de un tribunal constitucional, con atribuciones de última instancia y pronunciamiento sobre cuestiones de constitucionalidad (único intérprete de la norma rectora), defensa de derechos fundamentales, en lo que se incluyen los políticos y pronunciamiento definitivo, inatacable e inapelable sobre cualquier acto o resolución en donde se cuestione la constitucionalidad, de manera principal.