

## CAPÍTULO 20

### LA DEMOCRACIA Y LA LEGISLACIÓN ELECTORAL MEXICANA

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *La idea de la democracia.* III. *La democracia en México.* IV. *Legislación electoral vigente en materia federal.*

#### I. INTRODUCCIÓN

Entendemos por sistema político al conjunto congruente y coordinado de instituciones constitucionales conforme a las cuales evolucionan y se desenvuelven las fuerzas sociales que integran el fenómeno de poder en un Estado específico.

México dispone de un sistema político; todos tenemos una noción expresa o implícita de nuestras instituciones: sistema federal, republicanismo, división de poderes, rectoría del Estado, democracia, concertación, representación política, procesos electorales y pluripartidismo, son algunas de las instituciones que cotidianamente vigorizan su arraigo en nuestra sociedad. Su análisis, necesariamente, debe comprender el proceso histórico del que son consecuencia y la realidad en la que se proyectan porque —afirma Maurice Duverger— “están ligadas a las estructuras económico-sociales, a los niveles de desarrollo, a las ideologías y sistemas de valores y a las tradiciones culturales. Su conjunto forma ‘el sistema político’ de cada país, cuyos diferentes elementos no son separables”.<sup>1</sup>

Por implicar una actitud política colectiva, este fenómeno debe ser examinado sin limitarse a la contemplación científica porque representa para millones de individuos una nueva manera de ser, de vivir en común y también una aspiración para cada persona de responder a su vocación de ser humano.

Penetrar en la esencia del fenómeno político requiere comprender la específica realidad en que se produce y desarrolla para delimitar su eficacia y, consecuentemente, la de las normas que ahora lo rigen. La necesidad de satisfacer este imperativo se soporta en el hecho de que en todo sistema político operan

<sup>1</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 7.

ciertas diferencias entre la concepción constitucional de las instituciones y de los principios políticos y el efecto que tienen en la realidad.

Indudablemente el tema tiene destacadas consecuencias porque nos conduce al análisis del origen y evolución conceptual de la democracia; también, porque nos constriñe al examen del difícil camino que la nación mexicana ha recorrido en su vida política y su aspiración democrática; asimismo, se incluyen algunas consideraciones sobre las reformas que la política propició en el ámbito constitucional y en el espacio legislativo; en forma específica a los nuevos ordenamientos que integran el Código Federal Electoral y que rigen las instituciones político-electorales que representan para México un nuevo paso en la realización de su vocación democrática.

Para tales efectos, partimos de dos hipótesis que guían el desarrollo de esta ponencia:

*Primera.* La democracia es el hilo conductor fundamental de nuestro proyecto de nación. Es un proyecto constitucional enmarcado en un régimen de derecho. Es un movimiento que expresa las aspiraciones culturales, sociales, económicas y políticas del pueblo de México.

*Segunda.* La nueva legislación electoral hace posible que la sociedad mexicana alcance con mayor facilidad un liderazgo democrático integrando la representación nacional a través del sufragio universal, libre, directo, secreto y efectivo que otorgan los ciudadanos a sus representantes, quienes conformarán la “voluntad política” que la colectividad reconozca como suya.

## II. LA IDEA DE LA DEMOCRACIA

Es enorme el grado de dificultad que supone el examen de la idea “democracia” debido a la carencia de unidad en los criterios de definición teórica y conceptual; porque su utilización ha servido más como dispositivo justificador y legitimador de encontrados intereses de clases, grupos y personas que como una forma real de convivencia colectiva. De lo anterior da testimonio la historia de las instituciones políticas y del discurso constitucional en que no siempre encontramos congruencia conceptual y unidad metodológica.

En este sentido, afirma Georges Burdeau:

La democracia es hoy una filosofía, una manera de vivir, una religión y, casi accesoriamente, una forma de gobierno. Esta riqueza de significaciones le viene tanto de lo que es efectivamente como de la idea que se hacen los hombres cuando ponen en ella su esperanza de una vida mejor. La amplitud y la densidad del fenómeno entrañan el riesgo de paralizar su examen al obligar al observador a pasar sin cesar de un plano a otro y a modificar al mismo tiempo sus métodos y los valores que le sirven de centro de referencia.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Burdeau, Georges, *La democracia*, Barcelona, Ariel, 1965.

El pensamiento de Friedrich es más directo en la descripción del problema, al expresar:

En los países liberales del Occidente se usa la palabra democracia como consigna para la justificación de cualquier política. Ha sido posible el empleo ambiguo de este vocablo porque un gobierno popular, en el estricto sentido de la palabra y del mundo griego, tal como se dio en la Atenas de Pericles, no existe ni puede existir, ¿cómo podría ejercer el gobierno un conjunto de varios millones de personas?<sup>3</sup>

Las anteriores consideraciones de los tratadistas citados nos aportan dos datos de especial importancia para el desarrollo del tema: por una parte el hecho de que la democracia es desde sus orígenes un ideal; por la otra, que la utilización del concepto ha sido abusiva y voluble.

La problemática se ensancha con la poca actitud responsable de estimular mitos para soportar críticas que suelen externar grupos de individuos. Este fenómeno se presenta al dar por supuesto que en los países industrializados encontramos al pueblo como principal protagonista de los sistemas políticos por la circunstancia de que en esas sociedades se han alcanzado elevados niveles económicos. Es tan peligroso limitar la idea democrática al progreso económico de los Estados como restringirla a la frecuente realización de procesos electorales y de fórmulas de representación política.

Estas tendencias de las sociedades industrializadas, las explica Burdeau en la deficiente concertación de los intereses comunitarios, de grupos y de personas. Porque el desplazamiento del individuo y de los partidos políticos por las vigorosas fuerzas económicas que emergen en estas sociedades, deforman los valores de la comunidad al reducir las diversas opciones políticas a una dualidad poco diferenciada. Paralelamente este fenómeno propicia la reducción del interés y vocación políticas del ciudadano.

La importancia del individuo en todo proceso democrático salta a la vista porque la auténtica voluntad del pueblo es la de los hombres en los talleres, en los campos, en las oficinas o en la calle; es allí donde hay que conquistarla evitando así los obstáculos de la apatía y de la indiferencia.

Sólo tiene sentido delimitar el contenido de la idea democrática si lo relacionamos con un hecho que no es posible desconocer: la historia del poder y de su ejercicio presenta como constante la existencia de diversas fuerzas sociales que han evolucionado —y siguen maniobrando— para mantener sus posiciones privilegiadas en todos los ámbitos de la actividad social, frente a las mayorías poblacionales que han luchado —y lo siguen haciendo— por alcan-

<sup>3</sup> Friedrich, C.J., *La democracia como forma política y como forma de vida*, Madrid, Tecnos, 1966, p. 13.

zar los medios compensatorios que permitan disipar o al menos disminuir esas diferencias.

Atendiendo a las consideraciones de Friedrich, Burdeau y Bidart Campos, más que una definición queremos describir el basamento sobre el que puede levantarse un sistema democrático. Definitivamente requiere la concurrencia de los siguientes elementos:

### 1. *Realidad comunitaria*

Es necesario en toda teoría democrática percibir al pueblo como grupo humano, sin abstracción alguna, en su plena realidad. Porque el pensar, querer y valorar de un grupo de personas, de una comunidad, implica un elemento fundamentalmente ontológico; no es sólo un fenómeno psicológico sino que indica esencialmente un efectivo estado de cosas y de situaciones ya existentes.

### 2. *Constitución*

Entendida como conjunto de reglas y principios políticos que son consecuencia de un proceso histórico. Constitución como síntesis de relaciones humanas basadas en la colaboración corporativa; norma fundamental entendida como el punto de partida para una evolución constante, en la que los usos y costumbres despliegan un relevante papel.

### 3. *Ordenación social básica*

Significa un orden social justo; esto es, una estructura política que teleológicamente se explique en el equilibrio de oportunidades dentro de un sistema de libertades. Porque ciertamente la libertad es la esencia del ser humano, pero sólo tiene sentido cuando es posible conciliarla con las exigencias del orden comunitario. Con Bidart Campos, afirmamos que “[. . .] No es democrático un sistema en el que solamente el privilegio o la riqueza permiten a sectores minoritarios gozar de su libertad y de sus derechos teóricamente reconocidos y discernidos a todos, pero realmente enquistados en la reserva a favor de los poderosos [. . .]”.<sup>4</sup>

### 4. *Gobierno representativo*

Considerando al pueblo como un grupo humano real, no es posible que encierre una voluntad. Es necesario que personas determinadas formen un

<sup>4</sup> Bidart Campos, Germán J., *Características constitucionales de un régimen democrático*, México, UNAM, 1982, pp. 349 y 350.

“querer” y que la colectividad lo reconozca como suyo. Este fenómeno es la esencia de la representación política, entendida más que como un procedimiento que expresa el poder del pueblo, como una forma de ser de ese poder. Porque la voluntad nacional sólo existe a partir del momento en que los representantes le dan forma a través de actos específicos; es, en realidad, la autorización que mediante el sufragio otorgan los ciudadanos a sus representantes. En este elemento se explica el que todo accionar de la voluntad popular —así concebida— requiere de acomodamientos en su proyección social, porque subsiste la dinámica que enfrenta intereses de clases, de grupos y de personas. Por esto afirmamos con validez que la democracia ahora representa algo más que el régimen de la razón concebida por sus fundadores; también es la diaria y permanente prueba de fuerza a la que se someten los Estados contemporáneos.

Este elemento descalifica toda actitud utópica sobre el gobierno de los pueblos. Algunas personas se encuentran constantemente descontentas frente al fenómeno político, porque parten del supuesto de que es posible establecer un ideal como forma de gobierno; es decir, un orden en el que no fuera necesario criticar nada, y que pudiera resolver sin fricciones todos los problemas. Tal orden no ha existido ni existirá porque no corresponde a un problema de política práctica ni teórica; en realidad, semejante idea encierra la manera más cómoda de eludir la responsabilidad que conlleva la participación comunitaria.

### 5. *Autoridad legítima y vigorosa*

Uno de los más frecuentes despropósitos consiste en la peligrosa interpretación de la democracia como sinónimo de anarquía. Se cree que en la democracia no existe autoridad y que se debería desconocer cualquier expresión de ejercicio del poder. Es definitivo que la democracia tiene como elemento existencial la presencia de la autoridad.

Sin embargo, el ejercicio del poder se caracteriza por la subordinación de los gobernados; alcanza un grado de legitimidad a través de los procesos electorales. Se complementa cuando dispone de diferentes fundamentos; cuando se logra la decisiva colaboración del gobernado mediante la concertación de intereses; cuando a cada clase social, grupo e individuo se le reconoce su esfera de autonomía y el derecho a participar en los asuntos de la colectividad. Un gobierno que dispone de la capacidad moral de autodeterminarse por justificar ideológicamente sus actos ante los gobernados, es su resultado.

Un Estado que a través de su proceso histórico alcanza la concurrencia de estos elementos, definitivamente no se manifestará porque los gobernados dirijan a los gobernantes, pero sí en la circunstancia de que aquéllos decidan sobre las cualidades representativas de éstos. Una estructura política organizada de

esta manera suele ser calificada como “democracia constitucional” o como “Estado de derecho”. Porque prevaleciendo la Constitución como manifestación política comunitaria, gobernantes y gobernados se localizan delimitadamente sometidos al orden constitucional emanado de su proceso histórico.

Dejemos a Bernard Schwartz que lo exprese con sus palabras. Afirma el comentarista de la Constitución de los Estados Unidos de América:

La distinción entre derecho y legalidad es fundamental para el régimen de derecho. Lo que se hace oficialmente casi siempre se hace apoyándose en la ley. El régimen de derecho requiere mucho más que el hecho de que la autoridad o poder se ejerza de acuerdo con leyes regularmente promulgadas. Múltiples son los crímenes que se cometen en nombre de la ley positiva [...] La ausencia de poder arbitrario es, sin duda, el primer requisito esencial de un régimen de derecho [...]. El derecho y el poder arbitrario están en pugna irreductible [...] El segundo elemento de un régimen de derecho es la sujeción del Estado mismo y de sus funcionarios a la ley ordinaria de la Nación [...]. Todo hombre, cualquiera que sea su rango o condición, está sujeto a la ley ordinaria y es responsable ante la jurisdicción de los tribunales ordinarios. Desde este punto de vista, el régimen de derecho significa igualdad ante la ley.<sup>5</sup>

Para concluir este apartado no sólo es conveniente recordar que la democracia, por definición, es en todas las latitudes un proceso, un sistema perfectible, y el punto de partida para preparar y ejecutar nuevos avances; también es necesario no olvidar con Burdeau que:

[...] Con la prueba de la vida, la democracia ha perdido la serenidad de rasgos con que concibieron los filósofos del siglo XVIII cuando no era más que una estatua en un templo desierto. Ahora reviste la faz atormentada de los hombres. Si a veces el parecido nos repugna. ¿No es acaso a nosotros mismos a quienes hay que incriminar?<sup>6</sup>

### III. LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Ningún cambio estructural resulta del conjuro, ni de un destello de voluntad; se produce como resultado de un proceso meditado y sostenido. El cambio estructural se plantea, se aplica y genera nuevas vertientes, diferentes impulsos y distintas posibilidades. Su maduración trasciende los límites temporales de una etapa histórica. Es la transformación cualitativa, la definición de una meta y la disposición de una nueva trama.

<sup>5</sup> Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno*, México, UNAM, vol. I, 1966, p. 33.

<sup>6</sup> Burdeau, Georges, *op. cit.*, p. 22.

La generación de nuestra independencia tuvo plena conciencia del significado de la obra que iniciaba. Bajo el liderazgo histórico de Morelos, anticipó nuestra idea democrática comprometiendo a su posteridad a experimentarla. No como un aparato técnico o un conjunto de mecanismos protectores de intereses individuales o de grupos, sino como la única fórmula que habría de permitir la conciliación de la libertad del hombre con los requerimientos del orden comunitario.

México surge a la vida independiente dentro de ese fenómeno estatal que es consecuencia inmediata de la ideología del Siglo de las Luces, en el que se producen las raíces del liberalismo. Los factores que se involucran en el nacimiento del “Estado mexicano son propios del fenómeno conocido como “constitucionalismo liberal”.

El encuadramiento normativo de los derechos políticos, y fundamentalmente el que consiste en la participación de los gobernados en el gobierno del Estado y en el hecho de que aquéllos provean a sus propios gobernantes, aparece desde las luchas con que se inicia el proceso de la independencia y se caracteriza con la identificación de dos ideas fundamentales: nacionalidad y liberalismo. Ya que, afirma Reyes Heróles: “[. . .] El liberalismo no únicamente es un largo trecho de nuestra historia, sino que constituye la base misma de nuestra actual estructura institucional y el antecedente que explica en buena medida el constitucionalismo social de 1917 [. . .]”.<sup>7</sup>

La nación, así convocada por los patriotas de la independencia, ha respondido al núcleo ideológico de nuestra democracia. Definitivamente cada uno de los grandes movimientos que han marcado el proceso histórico de este país tuvo por consecuencia ahondar la conciencia en los mexicanos de su cualidad de seres libres. La independencia proyecta al exterior la libertad del conglomerado nacional. La Reforma y la Revolución prosiguen esta liberación. Aquella permite introducir en la historia la libertad de acción del gobierno republicano sobre los intereses de los grupos privilegiados que le disputaron la supremacía; la Revolución ofrece a todos lo que no era más que privilegio de algunos.

En Querétaro la nación se desprende del individualismo del siglo XIX; en 1917 México inicia el constitucionalismo social que con su cualidad expansiva continúa desarrollándose en todas las latitudes. La carta fundamental acopia nuestras decisiones políticas; es la síntesis más acabada de la conciencia generacional del país; contiene los principios que dan esencia a nuestro proyecto nacional; en fin, la Constitución de 1917 es el vigoroso instrumento que el pueblo se ha dado para su transformación, para superar los resabios de una concepción estática del derecho.

<sup>7</sup> Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, t. I, p. XIII.



Sin embargo, no pasamos por alto que tanto en el momento en que se produjo nuestro núcleo ideológico, durante la Reforma, en la Revolución y también ahora, se hace presente un contraste polar entre los que afirman que puede hacerse todo y los que sostienen que no puede hacerse nada. Es decir, entre aquellos para quienes un orden constitucional debe ser desconocido porque pasan por alto que es consecuencia de un proceso histórico y quienes, afirma el constitucionalista español Jiménez de Parga, trazan una línea divisoria;

[...] a un lado se colocan los problemas privados, los asuntos particulares, los que solamente se estiman “propios”; al otro, la cosa pública, esa “política” que, con un craso error en la apreciación de las funciones humanas, se deja en manos de unos pocos [...]. La nación pierde con esto basamento humano; se desliga de sus súbditos, se divorcia de esos hombres concretos que día a día, con su renovada adhesión, deberían sostenerla y vivificarla [...]. Un pueblo que patentiza su desconexión de los asuntos públicos con posturas de escepticismo e ironía, en una línea paralela a la inhibición electoral, huyendo así de la lucha política, pierde el derecho a la máxima identificación entre gobernantes y gobernados: pierde el derecho a la democracia [...].<sup>8</sup>

No obstante la consagración de las decisiones políticas que en la Constitución de 1917 proyectaron el ideal democrático del pueblo mexicano, su efecto en la realidad no fue tan eficaz como hubiera sido deseable.

Ciertamente, frente a la declaración de un sistema federal que permitiera a los Estados un desarrollo económico vigoroso, la realidad presentó un centralismo que hasta la fecha requiere de acciones de gobernantes y de gobernados para superarlo.

Ante la decisión constitucional de estructurar la libertad municipal, la vida política del país permitió que tal principio no tuviera una auténtica proyección en la realidad, por el sometimiento económico de los municipios a los gobiernos de los estados, fenómeno que también implicó la dependencia política de esa célula social.

No obstante la declaración que la propia carta de Querétaro de 1917 hace sobre el sistema democrático y representativo, el registro histórico de la realidad constitucional tampoco permitió que se dieran los elementos y las condiciones para que la ciudadanía tuviera una participación efectiva en materia política, en los procesos electorales y en general en la discusión de los asuntos públicos y en la participación en los programas gubernamentales.

Es importante señalar que en el aspecto de derechos políticos, éstos no le fueron reconocidos a la mujer en el ámbito federal hasta el año de 1953.

Por lo que hace a los partidos políticos, la existencia de un partido mayoritario que entre otros atributos, permitió la consolidación de los gobiernos

<sup>8</sup> Jiménez de Parga, Manuel, *Prólogo a la democracia*, pp. 8 y 9.



civiles y la transmisión del poder público sin violencia, también dio lugar a que se demorara la organización de otras organizaciones políticas con diversidad ideológica, que pudieran proyectarse en la integración de la representación política nacional.

Estos fenómenos dieron lugar a diversas modificaciones constitucionales y legislativas, destinadas a superar dichos obstáculos.

#### IV. LEGISLACIÓN ELECTORAL VIGENTE EN MATERIA FEDERAL

1. El 12 de febrero de 1987 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el nuevo Código Federal Electoral, que forma parte de todo un programa de gobierno al que se le identificó como “Renovación Política Nacional”.

Antes de abordar el estudio de las principales instituciones que ahora reglamenta el Código Federal Electoral, es conveniente señalar que el ambicioso programa de “Renovación Política de la Nación” dio lugar a diversos dispositivos tendientes a democratizar los hábitos políticos de la sociedad mexicana. No sería posible tratar en este trabajo todas las instituciones a que dio lugar el mencionado proyecto gubernamental; no sería equitativo omitir la mención de algunas de esas instituciones que —debemos reconocerlo— inician su penetración en la vida cotidiana de la sociedad nacional.

Así de manera tangencial, procedemos a la mención de dos de esas nuevas instituciones: la consulta popular y la reforma municipal.

##### a) La consulta popular

Es la piedra angular de la democracia en su etapa participativa. Más que un sondeo del cuerpo social, representa un imperativo democrático que aplica la colectividad a los gobernantes. Como ejercicio que antecede a la etapa en que se toman las decisiones, constituye un deber personal que cada ciudadano tiene de responsabilizarse asintiendo y disintiendo pero siempre aportando las ideas que habrán de dar forma a las reglas que a todos nos involucran. Es, en síntesis, la directa y efectiva posibilidad que todos tenemos de discutir, ventilar y planear las bases y directrices del desarrollo nacional.

Con el sistema nacional de planeación democrática vigente a partir de 1983, se establecen y precisan los dispositivos que permiten la determinación y constante actualización del proyecto nacional. Su mayor cualidad consiste en que invierte el generador de la planeación: ahora los proyectos de nuestro desarrollo emergen de la base de la pirámide social.

La consulta para la planeación es congruente con nuestro sistema de libertades; moviliza y fortalece a la opinión pública y da lugar a la observación común de los problemas de todos, a fin de lograr las soluciones para todos.

## b) La reforma municipal

El municipio es la comunidad social y política básica fundada en el poder y en la capacidad de autonomía de sus habitantes. Esta institución hace acto de presencia permanente en la historia nacional; es sustento de todo gobierno libre; en fin, es el dispositivo formador inmediato de que dispone el ciudadano en materia política.

No obstante que la Constitución de 1917, al ser promulgada, otorgó al municipio un señalado lugar dentro de las decisiones políticas fundamentales consagradas, desafortunadamente no tomó en cuenta las sabias consideraciones que en los debates formularon los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, sobre la necesidad de asegurar cabalmente la autonomía económica del municipio.

Es indiscutible que la reforma publicada en el *Diario Oficial* el 3 de febrero de 1983, hace emerger los olvidados argumentos de Medina y de Jara, manifestándose la clara voluntad política de resolver el ancestral problema del municipio mexicano.

La reforma municipal fortalece dos de las decisiones políticas fundamentales de la vida constitucional del pueblo mexicano: la soberanía y el sistema federal. La primera en tanto que es indudable que la vigorización de la institución municipal incrementa las posibilidades de que el pueblo ejerza su soberanía a través de su comuna. La segunda, porque el verdadero municipio libre implica la descentralización política, administrativa y financiera en la que se encuentra la explicación de todo Estado federal.

La irrestricta operatividad del principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos refuerza democráticamente al municipio al permitir la acción institucional de las diferentes ideologías que evolucionan en la sociedad.

Las facultades que la reforma otorga al municipio para administrar libremente su hacienda, para aprobar los presupuestos de egresos, para expedir bandos de policía y buen gobierno y celebrar convenios con los estados y con otros municipios, aseguran la aspiración del Constituyente de Querétaro al proveer las bases de una efectiva autonomía política, financiera y administrativa.

Con esta nueva estructura se restituye al municipio la suficiente capacidad y los recursos necesarios que le permitirán desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y su elemento poblacional. Se ha iniciado así la reversión de la tendencia centralizadora que le afectaba; se ha accionado de esta manera el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

## 2. *El Código Federal Electoral*

A partir del 5 de febrero de 1917, fecha en que fue promulgada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se produjeron siete diferentes leyes relativas al régimen electoral en materia federal, con la que se acredita la intensa dinámica que en materia político-electoral ha caracterizado a la sociedad mexicana durante este periodo.

El vigente Código Federal Electoral comprende 406 artículos distribuidos en nueve libros, en los que destacan en forma evidente los principios fundamentales de soberanía, republicanismo y representación política; desarrollándose en los temas asimismo fundamentales de ciudadanía, derechos y obligaciones político-electorales y sufragio; partidos y organizaciones políticas; registro nacional de electores; organismos electorales; proceso electoral y contencioso electoral.

En el mismo orden examinamos las disposiciones que reglamentan los principios que rigen el sistema representativo vigente:

### a) Principios fundamentales

Se contiene en el primer libro del Código, y además se reiteran las declaraciones que se contienen en la Constitución federal sobre la titularidad que el pueblo mexicano tiene respecto de la soberanía (artículo 39).

Reafirma la forma de gobierno republicana, democrática, representativa y el sistema federal que la propia carta magna establece (artículo 40).

Es participativo en la medida en que establece a los ciudadanos como agentes protagonistas de la expresión soberana a través del sufragio, entendido como la expresión de la voluntad política individual que se realiza de manera universal, libre, secreta y directa. Es Pluripartidista porque sin cortapisa alguna permite a la ciudadanía organizarse bajo cualquier ideología para que ejerza sus derechos político-electorales a través de los partidos y asociaciones políticas, lo que sin duda alguna atiende a la razón esencial de ser democrático. Es de corresponsabilidad porque en la preparación de la jornada electoral, en ésta y hasta la integración de los órganos Legislativo y Ejecutivo federales, asigna responsabilidades traducidas en derechos y obligaciones a ciudadanos, partidos políticos, autoridades federales, estatales y municipales y a los organismos electorales que, como veremos adelante, se integran con comisionados de todos los partidos políticos nacionales. Esta corresponsabilidad se resume en que ciudadanos, partidos, autoridades y organismos electorales, tienen el deber de velar, vigilar y garantizar, en sus esferas de competencia, que el sufragio se emita con efectividad y autenticidad; que las elecciones y su calificación sean imparciales y tengan como resultado que accedan al ejercicio del poder público aquellos ciudadanos que determine la voluntad del electorado.

En el primer libro del Código se determina como objeto del mismo la reglamentación para integrar los poderes Legislativo y Ejecutivo federales.

Establece, conforme a la Constitución, que el Legislativo se integre con dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Por lo que se refiere a la Cámara de Diputados, establece el sistema mixto con dominante mayoritario.

Esto es, la Cámara se integra con quinientos diputados, de los cuales treientos son electos conforme al principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y doscientos que serán electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, basándose en el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Los diputados representan a la nación y duran en su encargo tres años.

El Senado de la República se integra con dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente por mitad cada tres años conforme al principio de mayoría relativa.

En lo que se refiere al Poder Ejecutivo, el Código establece, también de acuerdo con la Constitución federal, que es unipersonal, esto es, que reside en una sola persona denominada “presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, cuya elección será directa y aplicando el principio de mayoría relativa.

#### *b) Partidos políticos y asociaciones*

La nueva legislación atribuye a los partidos políticos la naturaleza de formas de organización política y el carácter de entidades de interés público, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Se establece como obligaciones de los partidos políticos las de representar la Constitución de la República y las leyes que de ella emanan; la de expresar sus bases ideológicas; la de no subordinarse o comprometerse con entidades internacionales y extranjeras ni con organizaciones religiosas, y la de actuar pacífica y democráticamente. También es un imperativo para los partidos políticos el de ocuparse de la formación ideológica de sus afiliados.

En cuanto a los derechos y prerrogativas, el Código Federal Electoral señala que todo partido político esté en posibilidad de participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral. También dispone que es derecho de los partidos políticos el recibir financiamiento público, en la proporción en que se manifieste su fuerza electoral, tanto por el número de votos que hubiesen recibido en el último proceso electoral, como por el número de curules que hubiesen alcanzado en la Cámara de Diputados.

Es importante señalar también que actualmente en México los partidos políticos disponen de manera permanente de espacios en la radio y la televisión para difundir sus ideologías, programas y plataformas electorales; además disponen de exenciones fiscales y de franquicias postales y telegráficas.

La legislación electoral estimula la participación de la ciudadanía en los asuntos políticos no sólo a través de partidos políticos; contempla las asociaciones políticas nacionales que pueden integrarse con 5000 ciudadanos y que también gozan de personalidad jurídica y de derechos como la franquicia postal y telegráfica, y apoyos materiales para difundir la ideología que sustenten. Estas asociaciones están en posibilidad de participar en los procesos electorales federales, siempre y cuando celebren convenios de incorporación con algún partido político nacional.

#### c) Registro Nacional de Electores

Es el organismo técnico que tiene a su cargo las funciones básicas para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio que tiene cada ciudadano de la República. De dichas atribuciones, las más importantes son las siguientes: inscribir a los ciudadanos en el padrón electoral y expedirles la credencial de elector correspondiente; mantener dicho padrón electoral permanentemente depurado y actualizado, para lo cual debe elaborar las listas correspondientes, apegándose a los censos de población.

La eficacia de las facultades del Registro Nacional de Electores, se garantiza con los comités técnicos y los de vigilancia central, con las comisiones estatales y las distritales, que se integren con representantes de todos los partidos políticos nacionales.

#### d) Organismos electorales

El Código reglamenta cuatro organismos electorales en los que también intervinen los partidos políticos a través de sus comisionados y representantes.

El más importante organismo electoral es la Comisión Federal Electoral, definida por el Código como el organismo autónomo, permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de cumplir las normas constitucionales y las del Código Federal Electoral, en lo que se refiere en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Dentro de sus atribuciones más importantes, encontramos las siguientes: resolver peticiones y solicitudes de ciudadanos y partidos políticos; determinar la integración de las comisiones locales electorales y de los comités distritales electorales, que son otros dos de los organismos que también tienen a su cargo la vigilancia del proceso electoral; registro de comisionados; registro de candi-

daturas para la elección de presidente de la República, para las de senadores y para las de diputados; conocer y resolver de los recursos de revocación que se promueven contra sus propios actos; vigilar que los partidos políticos respeten las normas constitucionales, las del Código Federal Electoral y también las de sus propios estatutos; expedir las constancias de mayoría y de asignación a aquellos candidatos a diputados que hayan obtenido el triunfo en el proceso electoral.

Por lo que hace a las comisiones locales electorales, éstas residen en las capitales de los estados y se integran en forma similar a la de la Comisión Federal Electoral. Esto es, en su integración, como ya se apuntó, participan los comisionados de diversos partidos políticos, y tienen las facultades de vigilar el cumplimiento de las disposiciones aplicables en materia electoral, en el ámbito geográfico de cada estado de la República.

Los comités electorales distritales son también organismos electorales integrados con comisionados de todos los partidos políticos y que asimismo tienen la alta responsabilidad de hacer cumplir las normas legales para la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, pero en ámbitos geográficos más restringidos, que se denominan “distritos electorales”.

El cuarto organismo electoral es el denominado “mesa directiva de casilla”, que tiene a su cargo la función más importante de todo el proceso electoral, consistente en la recepción de los sufragios de la ciudadanía; este organismo también debe llevar a cabo el escrutinio y la computación de la votación emitida en la jornada electoral, dentro de su propia jurisdicción.

Estas mesas directivas de casilla se integran con un presidente y un secretario y sus respectivos suplentes, nombrados por el presidente del comité distrital electoral; además la forman dos escrutadores que son nombrados por insaculación previa propuestas que para tal cargo lo hagan los partidos políticos. Es importante aclarar que en el funcionamiento de las mesas directivas de casilla, también intervienen los representantes de los diversos partidos políticos, quienes tienen el derecho de verificar que todos los actos relativos a la jornada electoral, desde la instalación de la casilla hasta su clausura, se apeguen a las normas legales, con lo cual se garantiza que el sufragio de cada ciudadano responda a los principios que como atributos le otorga la Constitución y el Código Federal Electoral: universal, libre, secreto y directo.

#### e) Proceso electoral

Comprende tres etapas: la previa, la de la jornada electoral y la posterior.

Durante la etapa previa, se llevan a cabo los registros de candidatos y también los de los convenios que en su caso celebren los partidos y las asociaciones políticas, ya sea para incorporación, coalición o fusión. En esta misma

etapa se debe llevar a cabo la localización de los lugares en que habrán de establecerse las mesas de casilla, así como la integración de las mismas; también corresponde a esta etapa el registro de representantes de los partidos políticos que habrán de participar en la jornada electoral, la entrega oportuna de la documentación electoral y el nombramiento de los auxiliares electorales que también tienen a su cargo el vigilar que la jornada electoral tenga lugar conforme a las normas legales.

La segunda etapa que es propiamente la de la votación y que se denomina “jornada electoral”, comprende todas las tareas que deben realizarse desde la instalación de cada casilla electoral hasta su clausura.

La llamada “etapa posterior” es en la que se reciben los paquetes electorales y se producen las informaciones preliminares sobre los resultados.

Todo el proceso electoral tiene como límites temporales el mes de octubre del año anterior a la elección, que es cuando se inicia y el mes de octubre del año de la elección, que es cuando concluye.

Debe destacarse que el Código Federal Electoral guarda especial cuidado en cuanto al procedimiento relativo al cómputo de las elecciones. Así, dispone que en esta etapa participen los representantes de los diversos partidos políticos, lo que es garantía para la eficacia del acto más importante del proceso electoral que sin duda alguna es el sufragio de la ciudadanía.

#### f) Recursos, nulidades y sanciones

La legislación electoral establece diversos medios de impugnación con que cuentan los ciudadanos, los partidos políticos y los candidatos, a través de los cuales se puede lograr la revocación o la modificación de las resoluciones dictadas por los organismos electorales.

Durante la etapa preparatoria, proceden tres recursos: el de revocación, el de revisión y el de apelación.

Para impugnar la validez de cualquier elección, opera el cuarto recurso, que es el de queja.

Las reglas que rigen la interposición y resolución de los recursos han simplificado la posibilidad de defensa de los derechos de ciudadanos, candidatos y partidos políticos, ya que se pide un mínimo de requisitos como es el de acreditar la personalidad del promovente, el de formular por escrito los hechos y las normas jurídicas que el recurrente fueron violadas y el de precisar el acto o resolución que se impugna.

Por su parte, las resoluciones tienen como efectos confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.

El ordenamiento legal establece como causas de nulidades de las elecciones, aquellas que impliquen actos violentos; error grave o dolo en la computación



de los votos; el haber excedido el 10 % en la recepción de los votos de acuerdo con el padrón electoral para cada casilla y la entrega injustificada del paquete electoral fuera de los plazos que el mismo Código establece para este acto.

La nulidad de la elección en todo un distrito electoral, opera cuando se presenten las irregularidades precisadas en el párrafo anterior, en el 20 % o más de las secciones electorales que integran cada distrito; también cuando se presente un fenómeno de violencia generalizada en todo el distrito electoral y en el caso en que un candidato no reúna los requisitos de elegibilidad, no obstante que de este hecho no se hubieren percatado las autoridades en el momento de su registro.

El ordenamiento prevé sanciones a los funcionarios electorales, cuando se den los siguientes casos: omitan hacer constar las violaciones que en su caso se presenten; cuando nieguen la inscripción en el registro nacional de electores a los ciudadanos, sin que exista causa justificada; cuando alteren documentos; cuando permitan la realización de elecciones ilegales; cuando restrinjan derechos a representantes de partidos políticos o a los candidatos, y retengan el paquete electoral.

A los servidores públicos que induzcan a los electores o que impidan el ejercicio de sus derechos, también se les aplicarán las sanciones previstas por el propio Código.

A los funcionarios que dispongan de fe pública también se les sancionará cuando no cumplan con la obligación de dar fe de hechos o de certificar documentos relativos a la elección.

A los ministros de los cultos también se les sancionará cuando induzcan al electorado en relación con el sentido de su sufragio o en el caso de que lo inviten a abstenerse de votar.

A los extranjeros también se les aplicarán sanciones cuando se involucren en asuntos políticos del país, ya que constitucionalmente éstos están reservados a los ciudadanos mexicanos.

El Código también establece sanciones a cargo de aquellos diputados y senadores que no integren el Colegio Electoral debiendo hacerlo o cuando no se presenten al desempeño de sus cargos.

Por último, también se prevén sanciones consistentes en la cancelación de su registro, para aquellos partidos políticos que acuerden la no participación de sus candidatos en el Colegio Electoral y también cuando no acrediten comisionados en la Comisión Federal Electoral o queden sin representación en este organismo durante dos sesiones consecutivas.

g) El tribunal de lo contencioso electoral

Este es el caso de la creación de un organismo especializado, previsto en forma específica en el texto constitucional, de carácter jurisdiccional, cuya función es la de juzgar sobre la adecuación de la norma o acto de que se trate al ordenamiento constitucional y cuyo competencial se localiza en la materia política.

Así, se erige por un mandato constitucional como el intérprete jurisdiccional supremo en materia política, con arreglo al principio de judicialidad de sus decisiones, sometido a la Constitución y a la ley orgánica que lo regula.

En su creación se reafirma el derecho político del individuo a tomar parte en el gobierno de su país y al de tener acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos de elección popular.

A la vez, su creación reafirma la estructura institucional del Estado de Derecho, en una sociedad políticamente madura reflejada en profundas transformaciones estructurales.

Siendo un Tribunal de rango constitucional, su naturaleza jurídica se cimenta en la existencia de una estructura administrativa dirigida a la práctica procesal —sustanciación de los recursos—, para dirimir controversias político-electorales a través de soluciones de observancia obligatoria, inatacables en instancia jurisdiccional posterior.

El Tribunal de lo Contencioso Electoral conoce de los recursos de apelación y queja donde, al resolver, dirime una controversia político-electoral entre autoridades electorales y los sujetos que, conforme al Código Federal Electoral, tienen personalidad jurídica para impugnar actos de aquéllas.

El hecho de que el Tribunal de lo Contencioso Electoral no sea integrante del órgano jurisdiccional, no desvirtúa la naturaleza material de su función y por ende, la naturaleza de los actos que emite, al resolver, jurisdiccionalmente, conflictos político-electorales de la misma manera que el órgano Ejecutivo emite actos materialmente legislativos al reglamentar, por poner un ejemplo.

En el Tribunal de lo Contencioso Electoral, en ejercicio de su competencia revisadora de las resoluciones de los organismos electorales federales, al conocer de los conflictos surgidos en la preparación, ejecución y consecuencias de los procesos electorales, realiza actos materialmente jurisdiccionales.

Siendo un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía y cuyas resoluciones son materialmente jurisdiccionales, la sustanciación de los recursos contempla los tres conceptos fundamentales de la ciencia procesal: a) la acción, que es el derecho, la potestad, la facultad o actividad mediante la cual los sujetos, con personalidad jurídico-política en el Código Federal, provocan la función jurisdiccional de dicho organismo; b) respecto a la jurisdicción, cuenta con la función soberana del Estado de realizar una serie

de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido, para dirimirlo o solucionarlo, y c) Finalmente, el Tribunal de lo Contencioso cuenta con un complejo conjunto de actos del Estado como soberano y de las partes interesadas en la relación sustancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido, para dirimirlo o solucionarlo.

Con la existencia del Tribunal de lo Contencioso Electoral se garantiza, en el plano jurisdiccional, un régimen de participación política con seguridad, equidad y eficacia en el acceso al poder político.

En su integración se palpa la corresponsabilidad de los ciudadanos, partidos políticos y autoridades electorales al ser designados los magistrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos, asegurándose así la imparcialidad en la administración de la justicia electoral.

En esta forma el Tribunal de lo Contencioso Electoral es el órgano jurisdiccional establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dotado de plena autonomía y cuya competencia comprende la aplicación de las normas constitucionales y legales en materia electoral federal y del Distrito Federal, a través del conocimiento y resolución de los recursos de apelación y queja.

Es el Tribunal de carácter constitucional que representa la máxima instancia jurisdiccional en materia política dado que en el artículo 73, fracciones VII y VIII de la Ley de Amparo, se establece la improcedencia jurisdiccional del juicio de amparo en esta materia.

Además, su existencia dentro de las instituciones del Estado mexicano no sólo significa la ampliación de los espacios de acción sino que los profundiza, asegurando la confiabilidad en el resultado de las elecciones, pues representa la institucionalización de un juicio imparcial y especializado en el desahogo de los recursos del contencioso electoral federal y en el Distrito Federal. Por esto es considerado un instrumento de modernización y eficacia, asegurador de la expresión justa de la voluntad general y con respecto al pluralismo ideológico.

#### *h) Los colegios electorales como instancia política*

No ha de finalizar este apartado sin hacerse una breve referencia a los colegios electorales, y a las resoluciones que estos emiten mediante una declaración, como instituciones y actos de autoridad, que en ejercicio de la soberanía estatal, se dan con un carácter netamente político. Dicha declaración se efectúa como manifestación soberana en ejercicio de una competencia que encuentra su raíz en la división misma de los órganos del Estado, por medio de los cuales se

ejerce el poder político y que no busca más que la existencia de contrapesos en el quehacer estatal.

La declaración de nulidad por parte de los colegios electorales tiene una naturaleza política, no así la confirmación, modificación o revocación del acto impugnando que haga el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuya competencia revisora en última instancia no tiene otra naturaleza que la de ser meramente actos jurisdiccionales.

De esta manera, la disposición contenida en el artículo 338 del Código Federal Electoral, en el sentido de que la declaración de nulidad en los casos a que se refieren los artículos 336 y 337 del mismo cuerpo legal, sólo podrá ser hecha por el Colegio Electoral que califique la elección respectiva, no es incompatible con la facultad que el Tribunal de lo Contencioso Electoral tiene para resolver jurisdiccionalmente sobre de los pcesos electorales en su dimensión de casilla o en la de distrito.