

EL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Emilio CHUAYFFET CHEMOR

SUMARIO: I. *Democracia representativa*. II. *El voto*. III. *Los partidos políticos*.
IV. *Los órganos de representación*. V. *La calificación de las elecciones*.
VI. *La reforma electoral de 1990*.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es la carta fundamental que mayor tiempo ha regido nuestra historia como nación independiente, y durante estos tres cuartos de siglo de vigencia ha sido objeto de múltiples reformas en materia de representación política, promulgándose ocho códigos o leyes electorales (1917, 1918, 1946, 1951, 1973, 1977, 1987 y 1990), cuyo propósito primordial ha sido el perfeccionamiento de nuestra democracia, ampliando la participación política de los ciudadanos y fortaleciendo un sistema competitivo de partidos políticos.¹

En este ensayo analizaremos los elementos que han configurado el sistema representativo mexicano a partir de la Constitución de 1917, expo-

¹ Al respecto, cabe recordar la afirmación de Bobbio: "Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica, el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo" (*El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 7).

niendo las razones políticas que han dado origen a los cambios que se han presentado y, finalmente, destacando las principales innovaciones de la más reciente reforma electoral.

I. Democracia representativa

La disposición constitucional que establece el sistema representativo mexicano (artículo 40) no ha tenido variación alguna desde que fue formulada —tal y como hoy la conocemos—² por el Constituyente de 1857. En cambio, sí ha variado el método para dar eficacia a este precepto, a través de los diversos códigos y leyes electorales que se han promulgado, siendo la de 1990 la más reciente reforma.

Ante la imposibilidad real de democracia directa —esto es, que todos los integrantes de una sociedad ejerzan las funciones de gobierno—³ dada la magnitud y complejidad de los Estados modernos, desde la Revolución francesa se generalizó el sistema de de-

2 “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal ...”

3 Algunos autores clásicos —como Rousseau— pugnaron por una democracia directa como la ideal o “verdadera”, tomando como modelo las experiencias de la antigüedad, relativas a ciertas tribus germánicas y la Atenas de los siglos V y IV a.C. Sin embargo, el propio Rousseau reconoció que sólo un Estado muy pequeño y simple podría aproximarse al ideal de una democracia directa omnicompetente y, aún allí, “no es posible que el pueblo permanezca continuamente reunido para ocuparse de los negocios públicos”. Así advirtió que “tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia” (*cfr.* Rousseau, Jean Jacques, “*The Social Contract*”, Book I, chaps. 5-8, en *Great Books of the Western World*, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22nd Ed., Chicago, 1978, vol. 38, pp. 410-411). Estrictamente, incluso en las democracias directas que encontramos entre las tribus germánicas y en la Grecia antigua, así como en las constituciones de algunos pequeños cantones suizos de la actualidad, el principio democrático aparece muy restringido: nunca tienen todos los miembros de la comunidad el derecho de participar en las deliberaciones y decisiones de la asamblea popular; los niños, las mujeres y los esclavos —allí donde no se otorgan derechos políticos a la mujer o existe la esclavitud— encuéntrase excluidos (*cfr.* Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Máynez, México, UNAM, 1979, pp. 342-343). Bobbio, por su parte —siguiendo a Glotz—, señala que en la propia Atenas de los siglos V y IV a.C., donde el número de ciudadanos era de unos cuantos miles y se podían reunir todos en su asamblea en el lugar convenido —tomando en cuenta los ausentes por voluntad o por fuerza—, muy pocas veces se veían más de dos o tres mil ciudadanos, aunque en las colinas donde se realizaban normalmente las asambleas ordinarias hubieran podido estar veinticinco mil personas de pie y dieciocho mil sentadas (*cfr.* Bobbio, *op. cit. supra*, nota 1, p. 41)

mocracia representativa.⁴ A partir de la Constitución francesa de 1791 —la cual siguió, con algunas adaptaciones, el modelo británico— se delinearón las características del sistema representativo que fueron casi universalmente acogidas por las nuevas asambleas electivas surgidas en los Estados democráticos durante los siglos XIX y XX.⁵

Por lo que hace a nuestro país, todos los documentos constitucionales que nos han regido en nuestra vida independiente han contenido, expresa o tácitamente, la técnica de la representación política.⁶

II. El voto

El derecho político de los electores, al cual se le denomina sufragio, consiste en el derecho que tiene un individuo para participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto.

En su mensaje al Constituyente de 1917, Carranza señaló:

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional, es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo; porque faltando cualquiera de estas condiciones, o

- 4 Vid. Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, 1985, pp. 134-138 y 184-185. Aun cuando se siguieron los postulados de Sieyès en la adopción de la democracia representativa en el constituyente francés, previamente el propio Montesquieu había señalado que, si bien en un Estado libre todo hombre debe estar gobernado por sí mismo y, por tanto, sería necesario que el pueblo en masa tuviera el Poder Legislativo, “siendo esto imposible en los grandes Estados y teniendo muchos inconvenientes en los pequeños, es menester que el pueblo haga por sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo” (Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws*, Book XI, chap. 6, en *Great Books of the Western World*, Encyclopaedia Britannica, Inc., 22nd Ed., Chicago, 1978, vol. 38, p. 71).
- 5 La coyuntura en México para llevar a la práctica los postulados de la Revolución Francesa en materia de representación se presentó en 1808 con motivo de la ocupación de España por las tropas francesas y la pretensión de Napoleón de que su hermano José Bonaparte ocupara el trono español, pues propició que el Ayuntamiento de la ciudad de México resolviera, a través del acta de 19 de julio de ese año, asumir la representación de la nación en tanto Fernando VII recuperase la Corona (vid. Carrillo Prieto, Ignacio, *La ideología jurídica en la constitución del Estado mexicano 1812-1824*, México, UNAM, 1981, pp. 100-108; Villoro, Luis, *El proceso ideológico de la revolución de independencia*, 4a. ed., México, UNAM, 1984, pp. 41-60).
- 6 Así, por ejemplo, el artículo 5º del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, conocido como Constitución de Apatzingán, expresamente proclamó que “la soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos”.

se convierte en una prerrogativa de clase, o es un mero artificio para disimular usurpaciones de poder, o da por resultado imposiciones de gobernantes contra la voluntad clara y manifiesta del pueblo.⁷

En efecto, para que el voto cumpla con su cometido democrático ha de ser universal, libre, directo y secreto, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro sistema electoral, hasta convertirse en práctica común en el régimen electoral de la Revolución y encontrándose consagradas, desde 1977, en el artículo 41 constitucional en vigor.

La Constitución de 1917 establece, por primera vez, la elección directa del presidente de la República y la confirma para diputados y senadores, confiriendo la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Congreso de la Unión.⁸

Después de que en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916 se había vuelto al voto público, en tanto que el elector debía firmar la boleta, la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 restablece el voto secreto en forma definitiva, precisando la mayoría relativa para la elección presidencial.

Cabe mencionar que para entonces el voto era libre, secreto y directo, pero estrictamente no universal, ya que se hacían distingos por razones de sexo y edad, marginando durante muchos años a sectores amplios de la población. No fue sino con las reformas constitucionales de 1953 y 1969 cuando se concedió el sufragio a nivel federal a mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años, ampliando el concepto jurídico de pueblo. Cabe mencionar que, previamente, por reforma constitucional de 1947 al artículo 115, desde ese año se había conferido a las mujeres el voto activo y el pasivo sólo para las elecciones municipales.

7 "Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente, 1916", en Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, 13a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 756.

8 La legislación electoral mexicana del siglo XIX se caracterizó por establecer un régimen de elección indirecta en segundo y primer grado, de voto público en las primarias y secreto en las secundarias, así como de mayoría relativa en las primarias y de mayoría absoluta en las fases posteriores, e incluso, con diversas restricciones a los derechos políticos durante regímenes centralistas, como el voto censitario, tanto activo como pasivo, y el voto corporativo. Con la Ley Electoral de 1911, promovida por el presidente Madero, se instaura el voto secreto desde la elección primaria, manteniendo la mayoría relativa en tales elecciones primarias y la absoluta en las secundarias; se trataba de una elección indirecta en primer grado para presidente de la República, diputados, senadores y ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. No es sino con la reforma de 1912 a dicha ley cuando la elección de diputados y senadores deviene directa, quedando la del presidente de la República y la de los miembros de la Suprema Corte con el carácter de indirecta.

Además de las cuatro características que se le confieren constitucionalmente al sufragio —universal, libre, secreto y directo— en nuestro país, el Códico Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales le atribuye la de ser personal e intrasferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna de la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

El citado ordenamiento también establece que para el ejercicio del voto, los ciudadanos deben satisfacer, además de los requisitos previstos en el artículo 34 constitucional, el estar inscritos en el Registro Federal de Electores conforme a los términos legales, y contar con la correspondiente credencial para votar.

Conforme a los artículos 35 y 36 de nuestra Constitución, así como el 4o. de la ley reglamentaria en la materia, el voto es concebido simultáneamente como un derecho y como una obligación. En tanto prerrogativa, representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos, a través del cual se decide la conformación del gobierno; como obligación, el voto constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.⁹

Finalmente, cabe señalar que la propia Constitución establece determinadas incapacidades o situaciones que hacen perder o suspender los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, lo que les impide formar parte del electorado.¹⁰

9 La falta de cumplimiento sin causa justificada de la obligación de votar, al igual que de otras obligaciones cívicas, se sanciona según el texto constitucional con la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos durante un año, independientemente de las otras penas que por el mismo hecho se establezcan en la ley, la cual debe determinar, asimismo, la manera de llevar a cabo la rehabilitación correspondiente. No obstante, ha prevalecido el criterio de que el ejercicio del sufragio debe ser totalmente libre, lo que implica no sólo decidir por quién se vota, sino también la posibilidad concreta de no votar (*vid.* Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 23-24)

10 Según el artículo 38 de nuestra Constitución, las incapacidades por las cuales se da la suspensión, inhabilitación o pérdida de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos mexicanos tienen que ver básicamente con el incumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que les establece la propia Constitución; con alguna sentencia firme que imponga dicha suspensión; con el hecho de estar prófugo de la justicia, sujeto a proceso o cumpliendo una sentencia por delitos que merezcan pena corporal, y con la vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes. En cada caso la ley debe fijar cuándo se pierden o suspenden los derechos ciudadanos, así como la manera de hacer la rehabilitación.

III. Los partidos políticos

Para facilitar la expresión de la voluntad mayoritaria y también la minoritaria, en las sociedades modernas aparecen los partidos políticos; más necesarios cada día al volverse más compleja la sociedad.

Nuestro régimen constitucional de partidos políticos ha venido evolucionando en favor de una clara apertura para su desenvolvimiento y participación en la contienda política.

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

Por su parte, desde la Ley Electoral de 19 de diciembre de 1911 se reguló específicamente a los partidos políticos y los requisitos que debían satisfacer para participar en los procesos electorales respectivos. A partir de allí, todas las leyes electorales posteriores se han referido, cada vez con mayor detalle, a los partidos políticos.¹¹

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

Con la Reforma Política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al sistema constitucional mexicano. Fue así como en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución se estableció expresamente que “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”. El carácter de interés público que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen.

En efecto, es obligación del Estado fortalecer e impulsar a esas organizacio-

¹¹ Vid. Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1979, tomo III, pp. 205-213.

nes no para crear un pluralismo ficticio sino, por el contrario, para que se respete y haga valer nuestra indiscutible conformación plural. Es así como la legislación mexicana marca requisitos razonables para la existencia de partidos políticos, evitando por un lado el monopartidismo y, por el otro, la policracia.

El tercer párrafo del artículo 41 asigna a los partidos políticos los siguientes fines: a) Promover la participación del pueblo en la vida democrática; b) Contribuir a la integración de la representación nacional, y c) Hacer posible, como organizaciones de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Como se observa, la expresión normativa tiene el propósito de enmarcar a los partidos políticos como figuras intermedias entre la mera concepción individual de la participación popular y la formación de los órganos del Estado.

Como entidades de interés público e intermediación popular para efectos de la representación, los partidos políticos disponen de una serie de prerrogativas o derechos especiales concedidos por la propia Constitución: así se consagra en el cuarto párrafo del mismo artículo, el derecho de los partidos al empleo de los medios de comunicación social, en los términos que disponga la ley, pero sin restringir su uso a los periodos electorales, por lo que se les permite el acceso en toda época; igualmente, en el párrafo quinto, se estatuye el financiamiento público de los partidos políticos al expresar que, durante los procesos electorales federales, aquéllos “deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular”. Finalmente, la Constitución señala la facultad de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones estatales y municipales.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales amplía el régimen de prerrogativas de los partidos, a fin de garantizarles mayores posibilidades de acción. En su artículo 49 establece distintos criterios que sirven de base para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos: el primero de estos criterios se refiere a la actividad electoral y se basa en otorgar recursos a los partidos en proporción directa a los votos obtenidos en la elección anterior; el segundo tiende a cubrir las necesidades de carácter general de los partidos como entidades de interés público y por ello se les asigna un porcentaje adicional a la cantidad anterior; el tercero consiste en la subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, otorgándoseles un porcentaje del equivalente a las dietas correspondientes a sus afiliados; el cuarto criterio consiste en la asignación de cantidades derivadas de actividades específicas de los partidos que se encuentren ligadas a la

educación, capacitación política, investigaciones socioeconómicas y políticas, así como a tareas editoriales.

La vida de los partidos políticos es pública, sujeta a normas, pues recordando a Reyes Heróles, los partidos son para la nación, y no la nación para los partidos.

IV. Los órganos de representación

El vínculo entre la soberanía popular —consagrada en el artículo 39 constitucional—¹² y el carácter representativo de los órganos del poder público quedaron plasmados en el artículo 41 de la Constitución de 1917 —siguiendo, prácticamente, los mismos términos del precepto de igual número de la de 1857— cuando establece:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados...

Consecuentemente, el pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación y los correspondientes de los estados. En esta afirmación se encuentra implícito el concepto de representación. *Los titulares de los órganos estatales representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular.* Por ello se afirma que la República Mexicana es representativa.¹³

12 El origen constitucional del concepto de soberanía en nuestro país se remonta al artículo 5o. de la Constitución de Apatzingán de 1814 —inspirado en el Punto 5º de los Sentimientos de la Nación de don José María Morelos— y que, después de diversas modalidades terminológicas, se encuentra garantizada en el artículo 39 de nuestra Constitución vigente —en idénticos términos que el precepto equivalente de la Constitución de 1857—, cuando señala que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que todo poder público proviene de él y ha de establecerse en su beneficio, conservando el pueblo en todo tiempo el derecho de cambiar o modificar su forma de gobierno, siguiendo para el efecto el procedimiento previsto en el artículo 135 de la propia Constitución para su reforma.

13 Cfr. Schmill, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Textos Universitarios, 1971, p. 126. Como afirma Sartori, la democracia representativa puede definirse “como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen” (Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad, 1989, tomo I, p. 150). Coincidentemente, Bobbio señala: “En términos generales la expresión ‘democracia representativa’ quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (*op. cit. supra*, nota 1, p. 34).

La Constitución de 1917 asignó carácter representativo a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque tradicionalmente se ha puesto el acento en la representación que de la voluntad popular refleja el Poder Legislativo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos tres órganos, pero de allí no se sigue que se pueda negar la misma a alguno de ellos.

Aun cuando un sector de la doctrina cuestiona el carácter representativo del Poder Ejecutivo, es clara su esencia representativa desde el momento en que surge de una elección popular directa. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos es también representante de la nación, y por ello se le otorgan una serie de funciones de tipo representativo que desarrolla, si bien es cierto que esta representación unipersonal de la nación tiene, desde el punto de vista teórico, un carácter diferente que la que corporativamente se deposita en las asambleas legislativas.¹⁴

A diferencia de los regímenes constitucionales anteriores que preveían la elección indirecta en segundo y primer grado, el Constituyente de 1917 estableció la elección directa para el presidente de la República, como una de las medidas para fortalecer al Ejecutivo, probablemente influido por las ideas de Emilio Rabasa en el sentido de que la sujeción teórica del presidente al Congreso durante la vigencia de la Constitución de 1857 le había llevado a utilizar métodos dictatoriales para poder gobernar.¹⁵

Al respecto, en su mensaje al Constituyente de Querétaro, Carranza señaló:

La elección directa del presidente y la no reelección, que fueron las conquistas obtenidas por la Revolución de 1910, dieron, sin duda, fuerza al Gobierno de la nación ... El presidente no quedará más a merced del Poder Legislativo, el que no podrá tampoco invadir fácilmente sus atribuciones... Si se designa al presidente directamente por el pueblo..., el presidente tendrá indispensablemente su sostén en el mismo pueblo; tanto contra la tentativa de Cámaras invasoras, como contra las invasiones de los pretorianos ...¹⁶

En el artículo 9 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se establece que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será elegido cada seis años por mayoría relativa y voto directo en toda la República. La

14 Cfr. Andrade Sánchez, Eduardo, "El sistema representativo mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, vol. I, núm. 2, mayo-agosto de 1991, pp. 11-12.

15 Vid. Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 138-185.

16 "Mensaje ...", *op. cit. supra*, nota 7, p. 760.

elección directa y por sufragio universal del presidente de la República lo convierte en el único funcionario que está sujeto al voto de todos los ciudadanos mexicanos, fuente de la cual derivan en la doctrina y en la práctica su independencia y fuerza frente a los otros dos poderes, especialmente frente al Legislativo.

Los requisitos para ser presidente de la República están previstos en la Constitución y tienen que ver fundamentalmente con exigencias relativas a nacionalidad, ciudadanía, edad, tiempo de residencia en el país, y diversos impedimentos.¹⁷

Cabe mencionar que, si bien el Congreso Constituyente de 1917 “como una conquista revolucionaria” proscribió la reelección presidencial, llegaba a permitir que los presidentes interino, provisional y sustituto volvieran a ocupar la presidencia después del periodo inmediato. Sin embargo, después de la experiencia reeleccionista del general Obregón —que propició las reformas constitucionales publicadas el 22 de enero de 1927 y el 24 de enero de 1928 para permitir, respectivamente, la reelección presidencial por una sola vez y la reelección indefinida, siempre y cuando no se tratara del periodo inmediato— por reforma publicada el 29 de abril de 1933 se prohibió en forma absoluta cualquier tipo de reelección presidencial.

Por otra parte, para fortalecer al Ejecutivo, el Constituyente de 1917 suprimió de nuevo la vicepresidencia, que tan contratantes resultados había tenido en nuestra historia institucional. Precisamente, ante la ausencia de la vicepresidencia, surgió el problema de definir el sistema para cubrir las faltas del presidente de la República, rechazándose también los mecanismos que preveían algún funcionario específico para el efecto, pues igualmente habían producido críticas experiencias (recuérdese, por ejemplo, que bajo la vigencia de la Constitución de 1857, el presidente de la Suprema Corte de Justicia sustituía al presidente de la República, dándose el caso de que José María Iglesias se autodesignara presidente

¹⁷ Para ser presidente se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento; tener 35 años cumplidos para el día en que se celebre la elección, y haber residido en el país durante todo el año anterior a esta fecha. Por lo que se refiere a los impedimentos, entre los mismos se encuentra el desempeño de ciertos cargos públicos, pero que puede superarse si el interesado se separa de ellos seis meses antes del día de la elección, como es el caso de pertenecer al ejército y estar en servicio activo, así como el ser secretario o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de departamento administrativo, procurador general de la República o gobernador de algún estado. Igualmente, son impedimentos para ser presidente de la República el pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto, así como el haber desempeñado con anterioridad el cargo de presidente de la República, ya sea por elección popular o con el carácter de interino, provisional o sustituto.

de la República; o bien, con el sistema puesto en vigor en 1904 se posibilitó, ante las renunciaciones de Madero y Pino Suárez en 1913, que Lascuráin ocupara tan sólo 45 minutos la presidencia, con el único objeto de nombrar secretario del despacho a Victoriano Huerta, renunciando de inmediato para que este último llegara a ser presidente), por lo que se estableció un sistema distinto que no permite anticipar quién puede ser el sucesor.

De acuerdo con los artículos 84 y 85 de la Constitución en vigor, en caso de falta absoluta del presidente de la República se prevé, ante tal situación excepcional, una elección indirecta del titular del Poder Ejecutivo, la cual estará a cargo del Congreso de la Unión, si estuviera reunido, o de su Comisión Permanente, si aquél no lo estuviera.¹⁸

Con respecto al Poder Judicial, aun cuando no es frecuente considerarlo como una expresión de la representación del pueblo, cabe destacar que bajo el texto constitucional de 1857 resultaba más claro reconocerle su carácter representativo, pues de conformidad con el artículo 92 de dicha Constitución, cada uno de los ministros de la Suprema Corte de Justicia era elegido popularmente en forma indirecta en primer grado, si bien a partir de la Constitución de 1917 se adoptó el sistema de nombramiento a cargo del Congreso de la Unión. Tomando en cuenta que la expresión constitucional le sigue atribuyendo a todo órgano del poder origen popular, es necesario otorgar también al Poder Judicial —quizá, por

18 Al respecto, se distinguen las siguientes hipótesis: a) Si la falta absoluta de presidente ocurre en los dos primeros años del periodo respectivo, en cuyo caso también se prevén dos supuestos: i) Que se encuentre reunido el Congreso; bajo esta situación, el Congreso —constituido en Colegio Electoral, con un quórum de asistencia de las dos terceras partes de sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos— nombra un presidente interino y, dentro de los diez días siguientes, convoca a elecciones del presidente que deba concluir el periodo, las cuales se deben celebrar en un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho, y ii) Que el Congreso no estuviere reunido; en este supuesto, la Comisión Permanente nombra un presidente provisional y convoca a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales, en los términos del inciso anterior; b) Si la falta del presidente ocurre en los cuatro últimos años del periodo respectivo, también se prevén dos situaciones: i) Que se encuentre reunido el Congreso, en cuyo caso éste, constituido en Colegio Electoral, designa al presidente sustituto que deba concluir el periodo, y ii) Que no se encuentre reunido el Congreso, bajo cuya hipótesis la Comisión Permanente nombra un presidente provisional y convoca al Congreso a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y nombre al presidente sustituto; c) Si la falta del presidente es temporal, por un periodo menor de treinta días, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o la Comisión Permanente, resuelve sobre la licencia y, en su caso, designa un presidente interino para que funcione durante el tiempo respectivo, y d) Si la falta del presidente es temporal, pero por un periodo mayor de treinta días, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, resuelve sobre la licencia y, en su caso, designa al presidente interino; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convoca a sesiones extraordinarias al Congreso, para que proceda en los términos apuntados en este inciso. Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procede conforme a los incisos a) y b).

lo menos, a su órgano supremo— un carácter representativo; aunque habría que admitir que se trata de una representación de segundo grado, ya que a partir de 1928 la facultad de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concede al poder Ejecutivo, quien debe obtener la aprobación del Senado de la República.

Por su parte, la naturaleza del sistema federal mexicano supone también el carácter representativo de los órganos de gobierno de los estados de la Federación —a los que habría que agregar del mismo modo el de los ayuntamientos a nivel municipal—, cuyas características básicas se encuentran igualmente definidas en la Constitución federal.

Los cambios en la aplicación del sistema de representación en México se han dado, sobre todo, en la composición del Congreso de la Unión y en los métodos para el proceso electoral. También ha habido reformas importantes tendientes a posibilitar la representación proporcional de las minorías en los ayuntamientos.

1. La composición del Congreso de la Unión y el sistema electoral

Conforme a lo dispuesto en el artículo 50 constitucional desde 1917: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

El bicameralismo se explica en los regímenes federalistas, como lo es el mexicano, por la necesidad que hubo en el origen de conferir a una de las cámaras —la de Diputados— la representación en función de la población, y a la otra cámara —la de Senadores— la representación de las entidades federativas (si bien, en relación con esta última, en la actualidad se cuestiona si sus miembros efectivamente representan a sus respectivas entidades federativas o también son

representantes de la nación). En tal sentido, el número de diputados por entidad federativa varía según sea el tamaño de la población representada, mientras que el número de senadores es igual por entidad federativa, independientemente de la magnitud de su población o del tamaño de su territorio.¹⁹

A. La Cámara de Diputados

a) Función representativa y requisitos para ser diputado

Conforme a la teoría clásica de la representación²⁰ desde 1917 el artículo 51 constitucional señala que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación...”. Los diputados, en la medida en que concurren a discutir o a votar alguna norma jurídica de alcance general que tiene que ver con los intereses de todo el país y no con los de una de sus partes o los de uno de sus grupos sociales, deben actuar precisamente como representantes de todo el pueblo y no sólo de la parte que los eligió. No son representantes de intereses particulares —aunque puedan comportarse políticamente como gestores de ellos—, sino depositarios de los intereses supremos de la nación.

Cabe señalar que, aun cuando los representantes deben legislar para todo el país, no por eso han de desvincularse de sus electores, ante quienes tendrán que realizar tareas de gestoría en beneficio colectivo de los mismos; es ésta una razón práctica que los partidos políticos atienden, sabedores de que de no hacerlo perderían las preferencias del electorado.²¹

Entre los requisitos establecidos para ser diputado, según el texto original de 1917, está el de ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores al día en que se celebren los comicios; igualmente, según reforma publicada en 1977 al adoptarse el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario, para ser diputado por el principio de representación

19 Con esa diferenciación se trató, en el sistema federal de los Estados Unidos de América, de establecer un compromiso entre el llamado Plan Virginia y el Plan Nueva Jersey, que buscaban, respectivamente, el fortalecimiento del gobierno central—nacional o el de los Estados recién emancipados, a efecto de que en una de las cámaras estuvieran garantizados por igual los intereses de las diversas colonias que se federaron al lograr su independencia respecto de Inglaterra.

20 Las principales notas características de la llamada teoría clásica consisten en que los diputados representan a toda la nación, es decir, a todo el pueblo y no sólo al de las circunscripciones donde han sido elegidos, y que los diputados no pueden recibir mandato imperativo y gozan por esto de plena libertad de acción; consecuentemente, no están sujetos a instrucción alguna de sus representados, ni pueden ser objeto de revocación por sus electores, además de que sus dietas son cubiertas por el Estado y no por estos últimos (*vid.*, Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, traducción de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Editorial Tecnos, 1973, pp. 291-296; Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, pp. 217-221).

21 Vid. Núñez Jiménez, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 63-64.

proporcional, que se elige en circunscripciones constituidas por varias entidades federativas, se requiere ser originario de alguna de ellas o vecino con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. La propia Constitución dispone que la vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Conforme al texto constitucional de 1917 —siguiendo al de 1857— la edad requerida para ser diputado era de veinticinco años, pero a partir de la reforma de 1972 dicho requisito se redujo a veintiún años cumplidos para el día de la elección, a efecto de dar satisfacción a los deseos de participación de los más jóvenes, quienes representan un porcentaje amplio de los mexicanos. Es oportuno mencionar que durante los debates del Constituyente varios diputados —entre ellos Mújica— solicitaron que la edad requerida para ser diputado fuera de veintiún años, pero en esa ocasión se mantuvo la de veinticinco años.²²

En virtud del principio de no reelección —que se estableció para los legisladores a partir de 1933 en que se reformó el artículo 59 constitucional—, los diputados propietarios no pueden ser reelectos, ni como propietarios ni como suplentes, para el periodo inmediato posterior, por lo que deben esperar que transcurran tres años para poder volver a serlo. De no haber

22 *Vid. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, 1960, tomo II, pp. 236-237, citado por Carpizo, *op. cit. supra*, nota 11, p. 201. Por otra parte, desde 1857 se estableció que pueden aspirar a dicho cargo sólo los ciudadanos mexicanos por nacimiento que se hallen en ejercicio de sus derechos. Entre los impedimentos o causas de inelegibilidad para ser diputado se encuentran el de ser ministro de algún culto religioso, así como algunos otros derivados de ocupar algún cargo público, si bien estos últimos pueden superarse si el interesado se retira del mismo con noventa días de anticipación al día de la elección —a fin de evitar que se utilice tal cargo en beneficio de la propia candidatura—, como es el caso de quienes estén en servicio activo en el ejército federal o tengan mando en la policía o gendarmería rural en el distrito de que se trate; los secretarios o subsecretarios de Estado y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al igual que, por lo que se refiere a las entidades de sus respectivas jurisdicciones, los secretarios de gobierno y los magistrados y jueces federales o estatales. Asimismo, se encuentran impedidos para ser diputados por la entidad de su respectiva jurisdicción, los gobernadores durante su periodo de encargo, aunque se separen definitivamente del mismo.

estado en funciones como propietarios, los diputados suplentes sí pueden ser diputados propietarios en el siguiente periodo.²³

Por otra parte, es oportuno señalar que mientras el texto original de 1917 preveía un periodo de dos años para los diputados, también por reforma del 29 de abril de 1933 se modificó el artículo 51 constitucional para ampliar el periodo de los diputados a tres años, lo cual permitió acumular una mayor experiencia de los legisladores en el desempeño de sus funciones (si bien ello se vio limitado por la prohibición de reelección a los mismos para el periodo inmediato); y ajustarse al periodo de duración sexenal del Poder Ejecutivo.

B) Integración de la Cámara de Diputados

Evolución de nuestro sistema electoral. El texto original de la Constitución de 1917 estableció que la elección de los diputados sería directa y en los términos que señalara la ley electoral —la que, siguiendo la tradición proveniente de la Constitución de Cádiz de 1812, siempre previó el escrutinio de mayoría relativa—, prescribiendo la elección de un diputado por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil. Posteriores reformas constitucionales (1928, 1942, 1951, 1960 y 1972) actualizaron la representación hasta llegar a un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que excediera de ciento veinticinco mil.

En el año de 1963, con objeto de fortalecer la representación de las minorías, al lado de los diputados elegidos por mayoría relativa de votos en cada distrito, se yuxtapone un mecanismo denominado “diputados de partido”; bajo tal mecanismo, los partidos políticos que hubieran obtenido 2.5% de la votación, pero menos de veinte diputados por mayoría, podían acreditar cinco diputados de partido, teniendo derecho a uno más por cada .5% de votación adicional obtenida, pero

²³ Además de esos requisitos constitucionales para ser diputado, el artículo 7o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los siguientes: 1) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; 2) No ser consejero magistrado en el Consejo General del Instituto Federal Electoral; 3) No ser magistrado, juez instructor o secretario del Tribunal Federal Electoral; 4) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; 5) No ser consejero en el Consejo General o consejero ciudadano ante los consejos locales o distritales de dicho instituto, salvo que se separe seis meses antes de la elección; 6) No ser presidente municipal o delegado político en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección; 7) No ser diputado local, ni representante de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, salvo que se separe de sus funciones tres meses antes de la fecha de la elección, y 8) No ser representante de partido político ante los consejos del Instituto Federal Electoral, salvo que se separe tres meses antes de la elección).

sin rebasar la cifra de veinte.

En 1972, para facilitar dicha representación de las minorías, se redujo a 1.5% el requisito para tener derecho a diputados de partido, y se amplió a 25 el número que podía llegar a acreditarse por este medio. En los procesos electorales efectuados durante la vigencia del sistema de diputados de partido (1964, 1967, 1970, 1973 y 1976), el Partido Revolucionario Institucional obtuvo, al menos, el 82.28% de las curules de la Cámara de Diputados, en tanto que los partidos de oposición, en su conjunto, llegaron al 17.72%, evidenciándose así la ineficiencia de dicho sistema.²⁴

La Reforma Política de 1977 modifica el sistema de escrutinio mayoritario, dando lugar a un sistema mixto con dominante mayoritario, bajo el cual se amplió a cuatrocientas curules la Cámara de Diputados, duplicándose casi el número de sus miembros, pues con anterioridad México era de los países donde la proporción "población-representantes" era de las más bajas del mundo. Trescientas curules se asignaban por la elección bajo el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y las cien restantes bajo el principio de representación proporcional en listas regionales (en el entendido de que estas últimas curules no podían ser asignadas al partido que hubiera obtenido más de sesenta de mayoría o menos del 1.5% de la votación emitida para todas las listas regionales), lo cual garantizaba que cuando menos el 25% de los diputados fueran de la oposición y que no proliferaran partidos que no representaran alguna fuerza social significativa. Con esta reforma se pretendió plasmar mejor nuestra pluralidad en la representación popular.

Con fecha 15 de diciembre de 1986 se reformaron nuevamente los artículos 51 al 54 de la Constitución a efecto, entre otros aspectos, de ampliar a 500 miembros la Cámara de Diputados, de los cuales 300 correspondían al principio de mayoría relativa y 200 al de representación proporcional. De este modo, se buscaba una mayor proporcionalidad en la representación, ampliando a 40% el número de curules resultado de este último mecanismo, en el entendido de que ningún partido político tenía derecho a que le reconocieran más de 350 diputados aunque hubiere obtenido más del 70% de la votación; asimismo, si ninguno alcanzaba el 51% de la votación, ni la mitad más uno de los miembros de la Cámara, le eran asignados el número de diputados por representación proporcional necesario hasta alcanzar la mayoría absoluta de la misma, lo cual aseguraba

24 Cfr. Patiño Camarena, Javier, "Las elecciones de diputados: su significado político, jurídico y estadístico", *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI Editores, 1985, p. 216.

cuando menos un 30% de curules para la oposición y la existencia de una mayoría clara que pudiera tomar decisiones.

Finalmente, según reforma de 1990, la Cámara de Diputados se compone también de 500 miembros, de los cuales 300 lo son por el principio de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, es decir, distritos donde sólo hay un nominado que resulta electo, y 200 por el principio de representación proporcional, electos de entre las listas que se ponen a consideración del electorado en las circunscripciones plurinominales que abarcan varios estados, cuyas características se analizan a continuación. Cabe advertir que, aun cuando su origen electoral es distinto, una vez elegidos, todos los diputados tienen exactamente las mismas obligaciones y los mismos derechos.

Las características de nuestro sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario. Aun cuando la elección bajo el principio mayoritario es la que siempre nos ha acompañado en nuestra historia electoral, y por su sencillez y claridad es fácilmente comprendida por el electorado, contribuyendo en cierta medida a combatir el abstencionismo, a vincular más estrechamente a los representantes con los representados y a propiciar la estabilidad del gobierno emanado de las elecciones, también debe reconocerse que adolece de diversas limitaciones, en tanto que no refleja con exactitud todas las tendencias existentes en una sociedad plural, impidiendo que se signifiquen aquellos votos otorgados en favor de los candidatos derrotados y generando una sobrerrepresentación de la fuerza política que logró la mayoría, razón por la cual se han incorporado diversos correctivos, a través de su combinación con el principio de representación proporcional.

El llamado principio de representación proporcional, por su parte, responde a la idea de que la representación nacional debe reflejar, de la manera más exacta posible, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. Este razonamiento impulsó, desde el siglo pasado, la formulación en distintos países europeos de la denominada representación proporcional. Pero aun reconociendo sus bondades, esta solución produce otras desventajas: la fragmentación de la función legislativa, que dificulta la tarea gubernativa por parte de una mayoría parlamentaria; la desvinculación del electorado con los representantes; la dificultad para la comprensión de los sistemas de escrutinio, y la pérdida de la perspectiva de lo general a cambio de una exagerada particularización que inmovilice a la representación política, sin descartar la posible proliferación de coaliciones inestables y minorías que eventualmente conduzcan a una crisis o parálisis política.

La imposibilidad de alcanzar el ideal a través de un escrutinio mayoritario o proporcional puro ha inducido a diversos constituyentes o legislaturas —incluidos

los nuestros— al establecimiento de sistemas electorales mixtos, para acumular las ventajas de uno y otro, evitando sus inconvenientes.

Conforme a la reforma constitucional y legal de 1990, la elección de los 300 diputados por mayoría relativa se hace en un número igual de distritos uninominales en que se divide el país con base en su población, lo que implica que en cada caso únicamente se elige un diputado propietario con su respectivo suplente. El triunfo se le otorga a la fórmula de candidatos cuya suma de votos en el distrito de que se trate obtiene el mayor número de votos, cualquiera que sea éste, en relación con los votos emitidos para los demás candidatos.

Por lo que se refiere a la elección de los 200 diputados por representación proporcional, la misma se realiza a través de cinco circunscripciones plurinominales, eligiéndose en cada una de ellas varios diputados propietarios con sus respectivos suplentes, que conforman la lista regional correspondiente, los cuales ingresan al órgano Legislativo en función del número de votos obtenidos por su partido en la respectiva circunscripción. El ámbito territorial de cada circunscripción, la sede de su cabecera y el número de diputados a elegir en ella, deben ser determinados por la autoridad electoral competente.

Para tener derecho a diputados de representación proporcional los partidos deben cumplir con dos requisitos básicos: 1) Tener registrados como candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, 200 distritos uninominales, ya que se pretende estimular la participación sólo de aquellos partidos cuya ideología y fuerza tienen un alcance nacional, y 2) Obtener, por lo menos, el 1.5 por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

De acuerdo con lo que señala el párrafo primero del artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deben considerarse como formando parte de la votación emitida todos los votos depositados en las urnas, sean válidos o nulos, y ese total de votos es el que servirá de base para determinar si un partido ha alcanzado o no 1.5% de la votación emitida en todo el país para las listas regionales.

Conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 constitucional, todo partido político que satisfaga las dos condiciones anteriores tiene derecho a que se le asignen diputados según el principio de representación proporcional, de acuerdo con la fórmula que establezca la ley. No obstante, la propia Constitución, a través de la fracción IV del mismo artículo 54, adopta diversas reglas para otorgar a los partidos políticos constancias de asignación de diputados plurinominales. Con ellas se prevé la forma de distribuir esas diputaciones atendiendo a diversos supuestos, que tienen el propósito de garantizar tanto la repre-

sentatividad de las diversas fuerzas políticas en la integración de la Cámara de Diputados, como su gobernabilidad, mediante la constitución de una mayoría clara y estable que permita sesionar y tomar decisiones a ese órgano de la representación nacional.²⁵

La primera de tales reglas se refiere al tope constitucional previsto en el sentido de que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios. En cualquier circunstancia los partidos políticos que representen a las minorías contarán siempre, para ser distribuidas entre ellos, por lo menos con 30% de las 500 diputaciones que integran la cámara, aun en el supuesto de que el partido que resulte mayoritario tuviera más del 70% de la votación emitida en el país.

La segunda de las reglas adoptadas —que se reglamenta en el inciso a) del párrafo primero del artículo 13 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— prevé que si ningún partido político obtiene por lo menos el 35 por ciento de la votación nacional emitida y tampoco alcanza 251 o más constancias de mayoría relativa, a todos los partidos que cumplan con los requisitos constitucionales se les asignarán diputados plurinominales en el número que en cada caso se requiera, de tal modo que su representación en la Cámara por ambos principios de elección corresponda al porcentaje de votos obtenido.

La tercera regla constitucional para distribuir diputaciones plurinominales es la que se conoce como “cláusula de gobernabilidad”, que se orienta a garantizar, dentro de ciertos rangos de la votación, una mayoría partidaria que pueda tomar decisiones en la Cámara de Diputados. Conforme a ella —reglamentada en el inciso b) del párrafo primero del artículo 13 del código de la materia—, el partido político que obtenga el mayor número de triunfos en las diputaciones que se eligen por mayoría relativa y el 35% de la votación nacional, le serán otorgados diputados electos por el principio de representación proporcional en número suficiente hasta que disponga de la mayoría absoluta 251 de las 500 curules con las cuales se integra la Cámara de Diputados.

El texto original del artículo 13 no preveía la hipótesis en la que un partido, habiendo logrado más de 35% de la votación nacional, tuviera un número de triunfos de mayoría igual o superior a 251; por ello, fue necesario reformar dicho artículo en diciembre de 1990, de manera que la solución de este problema fuera congruente con lo previsto en el inciso b) de tal artículo que se acaba de analizar. Consecuentemente, se añadió un inciso c) al referido artículo 13, en el que se

25 Vid. Núñez Jiménez, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 68-69.

establece que, al partido que haya obtenido 251 o más constancias de mayoría relativa y cuya votación sea equivalente a más del 35% y hasta menos del 60% de la votación nacional emitida, se agregarán dos curules por cada punto porcentual adicional al 35% que hubiere obtenido dicho partido.

Por último, de acuerdo con la cuarta regla constitucional y el artículo 13, párrafo primero, inciso d), del código electoral, si un partido obtiene 60% o más de la votación nacional emitida, pero menos del 70%, se le asignarán los diputados de representación proporcional que sean necesarios para que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente un porcentaje de la Cámara igual al porcentaje de votos obtenidos.²⁶

Una vez asignado el número de diputados electos por el principio de representación proporcional según los supuestos constitucionales, procede hacer la distribución a los demás partidos políticos de las diputaciones que resten. Para ello, la ley reglamentaria en la materia instituye una fórmula matemática, denominada de “primera proporcionalidad”, la cual se integra con tres elementos: 1) el cociente rectificado; 2) el cociente de unidad, y 3) el resto mayor.²⁷

Es conveniente advertir que, en cada caso, los diputados electos por representación proporcional se asignan tomando en consideración la distribución de los votos de los partidos políticos en las distintas circunscripciones plurinominales. Para hacer la asignación, la autoridad electoral competente debe seguir el orden que los candidatos de cada partido tengan en sus respectivas listas regionales.

Finalmente, cabe tener presente que, ante la ausencia de un diputado propietario, deberá entrar en funciones su suplente. De faltar ambos, en los términos

²⁶ Cabe señalar que el segundo párrafo del artículo 12 del código electoral interpreta el sentido de la expresión “votación nacional emitida” y “votación nacional”, que se usan indistintamente en los incisos b), c), y d) de la fracción IV del artículo 54 constitucional, a efecto de establecer las reglas constitucionales anteriormente referidas. Como se mencionó, estos incisos determinan un conjunto de porcentajes que sirven de base para la distribución de los diputados de representación proporcional. Dichos porcentajes de la votación nacional deben calcularse deduciendo previamente de la votación emitida —que comprende todos los votos depositados en las urnas— los votos de los partidos políticos que no hubieren alcanzado el 1.5% y también los votos nulos.

²⁷ De lo que se trata con tales cocientes —apunta Núñez Jiménez— es de obtener un “costo” en votos por diputación, con el propósito de que se le asignen a cada partido político tantas diputaciones como su votación obtenga ese costo. Se establecen dos cocientes diferentes, porque con el primero de ellos —el cociente rectificado— se reduce el costo referido a fin de facilitar la integración de una cámara pluripartidista a la cual tengan acceso diputados del mayor número posible de organizaciones políticas. Las diputaciones que resten se distribuyen sobre la base del segundo cociente —de unidad o natural—, una vez deducidos los votos de las que se repartieron de acuerdo con el primer cociente. Si al concluir esta operación todavía hay diputaciones que repartir, se asignarán las mismas con fundamento en el mayor número disponible de votos por partido político (*cf.*, *op. cit. supra*, nota 9, pp. 70-71)

del artículo 20 del código de la materia, para cubrir su lugar ha de convocarse a una elección extraordinaria, en el caso de los diputados electos por mayoría relativa, y debe llamarse al candidato que siga en el orden de la lista regional que corresponda al partido político al cual pertenecieran los faltantes, en el caso de los diputados electos por representación proporcional.

B. La Cámara de Senadores

De acuerdo con el artículo 56 de nuestra Constitución, según texto que data desde 1917, “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa”, cada uno de los cuales cuenta con un suplente .

Conforme al texto de 1917, la duración del periodo de los senadores era de cuatro años, pero por reforma de 1933 al artículo 56 se amplió a seis años. La prohibición de reelección a los propios senadores para el periodo inmediato se estableció en la reforma al artículo 59, producida ese mismo año.

De acuerdo con lo dispuesto en el texto original de 1917, la Cámara de Senadores se renovaba parcialmente a la mitad del periodo, pero por reforma publicada en el mismo año de 1933 se estableció la renovación total cada seis años. Finalmente, con fecha 15 de diciembre de 1986 se publicó en el *Diario Oficial* la reforma al artículo 56 constitucional, por la cual se restableció la renovación de la Cámara de Senadores por mitad cada tres años, mediante elección directa, volviendo a la idea original del Constituyente en 1917. Sin duda, esta reforma propicia un elemento de mayor continuidad y autonomía en los trabajos del órgano Legislativo, eligiéndose trianualmente 32 senadores, uno por cada entidad federativa.

Los requisitos para ser senador son exactamente los mismos que para ser diputado, con la única excepción del de la edad, pues para este cargo es de treinta años cumplidos para el día de la elección, según reforma de 1972 en que se redujo la edad prevista desde 1917 que era de 35 años, lo cual abrió las puertas a las nuevas generaciones que deseaban mayor participación en el poder público y se armonizó con la reforma al artículo 34 de 1969 que había reducido a los dieciocho años el otorgamiento de la ciudadanía. Cabe señalar que nuestra historia constitucional ya había conocido el requisito de los treinta años para ser senador, como ocurrió con la Constitución Federal de 1824 y las reformas de 1874 a la de 1857, cuando se restableció el Senado.

La Constitución dispone que la propia Cámara de Senadores se encarga de la calificación de la elección de sus miembros, a través de un Colegio Electoral,

que se integra por el conjunto de los presuntos senadores recién electos y los que ya formaban parte de dicha Cámara desde tres años antes.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 56 constitucional, “La legislatura de cada Estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”. Es oportuno señalar que esta intervención no constituye una forma de heterocalificación, primero, porque no es una decisión de última instancia, dado que ésta corresponde al propio Senado constituido en Colegio Electoral, y en segundo lugar, el término constitucional se refiere a una declaratoria que da cuenta del resultado del cómputo efectuado por el Consejo Local del Instituto Federal Electoral; estrictamente, se trata de una proclamación formal que indica quién obtuvo la mayoría de votos, pero no un juicio acerca de la validez de la elección.

Como se comentó, por cada senador propietario habrá un suplente, el cual sólo podrá entrar en funciones durante las ausencias de aquél en el periodo constitucional para el que fue elegido. De darse la ausencia de ambos, la Cámara de Senadores deberá convocar a la celebración de una elección extraordinaria a fin de cubrir la vacante correspondiente.

El carácter de la representación de los senadores ha sido también objeto de controversia. Para algunos tratadistas, con fundamento en los orígenes del sistema federal, los senadores representan a las entidades federativas, tanto porque en ellas son electos como por las facultades de custodio del pacto federal que la Constitución reserva al Senado. Para otros, tomando en consideración que la elección por entidad es sólo una referencia territorial establecida convencionalmente (como lo es la de los distritos en el caso de los diputados) y que no existe una relación vinculatoria del tipo de un mandato obligatorio entre las entidades

y los senadores —lo cual se comprueba con el hecho de que los senadores voten individualmente y no por entidad, así como el que se requiera que las reformas constitucionales sean aprobadas por las legislaturas locales y no tan sólo por el Senado como parte del Congreso de la Unión— los senadores tienen el mismo carácter de representantes de la nación que los propios diputados.²⁸

Se ha discutido mucho llevar a la Cámara Alta la representación proporcional, sin que hasta la fecha se haya modificado su composición. Subsisten interrogantes y dudas, desde si el cambio de sistema de elección trastocaría el carácter federal del Senado, hasta la que indaga cómo asignar los escaños de representación proporcional en su caso, y finalmente, si ese régimen fortalecería al Senado, o bien, serviría para que el Senado fortalezca a los partidos minoritarios.

2. Bases constitucionales de la representación en el ámbito estatal

El artículo 115 constitucional, según texto que proviene de 1917, establece que “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”.

En 1917 sólo se estableció que los gobernadores constitucionales no podían ser reelectos, ni durar en el encargo más de cuatro años, previendo como requisitos para el cargo la ciudadanía mexicana por nacimiento y, alternativamente, para que en su caso cada legislatura local elija la disposición que resulte más adecuada, el ser nativo del Estado o la residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección; es claro que, inclusive, pueden sumarse ambos requisitos sin perjuicio de la disposición constitucional federal, o bien, la legislatura local puede señalar un tiempo de residencia mayor a los cinco

²⁸ En todo caso, debe advertirse que el argumento de que la representación proporcional en el Senado es incompatible con la naturaleza del Estado federal, resulta cuestionable, por las razones expuestas con anterioridad y porque el Senado ha existido en México también durante regímenes centralistas y dejado de existir incluso durante la Constitución federal de 1857. Por otra parte, si bien durante la Constitución de 1824 sí había una relación intrínseca entre el Senado y el sistema federal, en tanto que los senadores eran designados por las respectivas legislaturas locales, con la Constitución de 1917 ya no opera igual, pues aquéllos son elegidos directamente por el pueblo y, como se mencionó, se llegan a considerar representantes de la nación mas no de su respectiva entidad; incluso, durante el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, que restableció el sistema federal después de intervalos centralistas, además de los senadores elegidos por cada estado, se designaba un número igual de senadores a propuesta del propio Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Por último, cabe señalar que el derecho comparado también ofrece ejemplos de sistemas federales en que se permite la representación de partidos políticos minoritarios en el Senado, como ocurre con los senadores adicionales previstos en el artículo 148 de la Constitución de la República de Venezuela.

años que se prevén constitucionalmente como mínimo.

Por reforma de 1933 se prescribió la elección directa de los gobernadores y las legislaturas locales, fortaleciendo la representatividad de tales órganos; asimismo, se prohibió en forma absoluta la reelección de los gobernadores y la reelección para el periodo inmediato de los legisladores y miembros de los ayuntamientos, a efecto de hacerla coincidente con la reforma a nivel federal. Por su parte, a partir de 1943 se amplió a seis años la duración máxima del periodo de los gobernadores.

Como se observará a continuación, con el propósito de construir un federalismo más eficaz y avanzar en el proceso de democratización también a nivel local, nuestro Constituyente federal permanente ha establecido diversas disposiciones relativas a la integración de las legislaturas locales y los ayuntamientos municipales.

A. Integración de las legislaturas locales

Con objeto de asegurar que los congresos locales fueran efectivamente cuerpos deliberantes que tuvieran una representatividad adecuada a la población, el Constituyente de 1917 estableció en el artículo 115 que el número de representantes de las legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, en el entendido de que aquel número no podría ser inferior a quince. Aun cuando la primera parte de dicha disposición sigue vigente —ahora como parte del artículo 116—, a partir de 1928 se redujo a siete el número mínimo de diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes, nueve en los que la rebase pero no exceda de 800,000 y once en los que sea superior de esta última cifra.

Como parte de la Reforma Política de 1977 y a fin de garantizar el acceso de todas las corrientes políticas al Poder Legislativo estatal y lograr una mayor democratización del proceso político también a nivel local, la Constitución estableció que, de acuerdo con la ley estatal respectiva, se introdujera el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

B. La integración de los ayuntamientos

Con la finalidad de dar plena autonomía política al municipio libre y de acuerdo con el texto original de 1917, la fracción I del artículo 115 constitucional establece que “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.

Como parte también de la Reforma Política de 1977 y a fin de incrementar la representatividad de los ayuntamientos y garantizar el acceso al mismo de todas

las corrientes políticas locales, se previó la introducción, en los términos de la ley estatal respectiva, de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes. Por su parte, tomando en cuenta los positivos resultados de la disposición anterior en beneficio de la democratización en todos los ámbitos del país, por reforma de 1987 al primer párrafo de la fracción VIII del propio artículo 115 se amplió su alcance al establecer que “Las leyes de los Estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

V. Calificación de las elecciones

El artículo 60 de la Constitución de 1917, siguiendo una tradición que data desde la Constitución de Cádiz de 1812 —con la salvedad de la efímera y peculiar experiencia del Supremo Poder Conservador bajo la vigencia de las Leyes Constitucionales de 1836 —²⁹ adoptó el llamado sistema de “autocalificación”, que reserva a las cámaras legislativas la facultad de resolver sobre la validez o nulidad de la elección de cada uno de sus respectivos miembros.³⁰

Cabe señalar que, por lo que hace a la elección del presidente de la República, desde 1917 se confirió a la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, ejercer las atribuciones que sobre el particular le señale la Ley (artículo 74, fracción I)

La Reforma Política de 1977 adicionó un párrafo al artículo 60 constitucional para establecer un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados —integrado con cien presuntos diputados —³¹ con objeto de que si la Suprema Corte consideraba que se habían cometido

29 En esa época se daba una heterocalificación, ya que las elecciones de los diputados eran calificadas por el Senado, en tanto que las de los senadores eran calificadas por el Supremo Poder Conservador (artículos 5 y 10).

30 Sin establecer estrictamente un recurso jurisdiccional, el texto original del artículo 97 de la Constitución de 1917 contempló, como una novedad, la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar, de oficio o a petición, entre otros aspectos, la violación del voto público.

31 Sesenta presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría registradas por la Comisión Federal Electoral hubieren obtenido mayor número de votos y 40 presuntos diputados que resultaren electos en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen la votación más alta. Por su parte, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores con todos los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaratoria de senador electo por las respectivas legislaturas de los estados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal.

violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hiciera del conocimiento de dicha Cámara para que emitiera nueva resolución, la cual tendría el carácter de definitiva e inatacable.³²

En esa misma ocasión se reformó el artículo 97, constitucional para que las facultades de investigación de la Suprema Corte por violaciones al voto público sólo procedieran de oficio y cuando a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión, debiendo hacer llegar los resultados a los órganos competentes.

En el año de 1986, el constituyente permanente derogó el recurso de reclamación y estableció, por primera vez en la historia institucional mexicana, un tribunal electoral, cuya competencia estaría determinada en la ley, en tanto que sus resoluciones serían obligatorias y sólo podrían ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara — modificando la conformación del correspondiente a la Cámara de Diputados, al integrarse con la totalidad de los presuntos diputados —³³ los cuales continuarían siendo la última instancia en la calificación de las elecciones.

De acuerdo con lo dispuesto en la reforma electoral de 1990 y tomando en cuenta el hecho de que el órgano Legislativo de origen popular, integrado hasta por 500 diputados, constituye un cuerpo extremadamente amplio, se ha otorgado a un subconjunto la competencia calificadora, de manera similar a lo previsto en 1977. El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, integrado con cien presuntos diputados, tiene también un carácter pluralista, en tanto que son nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección respectiva.

El principio de la comúnmente llamada “autocalificación” se ha matizado con la creación del Tribunal Federal Electoral, el cual ahora tiene amplias facultades para declarar la nulidad de una elección; incluso, para determinar quién resulta triunfador en virtud de alguna modificación que sufra el cómputo de votos con motivo de la anulación de la votación recibida en una o varias casillas

32 En la exposición de motivos respectiva se precisaba que las resoluciones que en esta materia emitiera la Suprema Corte tendrían un carácter meramente declarativo y, en consecuencia, no convalidarían ni anularían las calificaciones hechas por los colegios electorales, a quienes correspondería resolver en forma definitiva.

33 A partir de ese año, el Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integra, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaratoria por las respectivas legislaturas de los estados o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior Legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

de un distrito electoral. Si bien las decisiones del Tribunal Federal Electoral pueden ser revisadas por los Colegios Electorales de las Cámaras, tales Colegios sólo pueden modificar la decisión del Tribunal por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y siempre que “de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho”.

VI. La reforma electoral de 1990

A efecto de garantizar la certeza, legalidad, imparcialidad y transparencia electoral, en 1990 se aprobó una nueva reforma al marco constitucional y legal en materia electoral. Con tal objetivo se enfatiza la presencia de los representantes de los partidos políticos en los diversos órganos electorales y la vigilancia de tales partidos en todas las etapas del proceso. Asimismo, se prevé la integración de las mesas de casilla con ciudadanos elegidos al azar, previamente capacitados, para que los vigilantes de la elección sean los propios ciudadanos.

En términos generales, es posible distinguir cuatro grandes áreas en las que se pueden clasificar las múltiples y relevantes innovaciones derivadas de la reciente reforma electoral: el origen concertado de la nueva normatividad electoral; el nuevo método de organizar las elecciones federales y la creación del Instituto Federal Electoral; el sistema de medios de impugnación y el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral, así como el sistema de competencia política y la ampliación de las prerrogativas de los partidos políticos.

1. El origen concertado de la nueva normatividad electoral

Los distintos métodos electorales para dar eficacia al sistema representativo mexicano que con anterioridad se establecieron fueron propuestos por el Ejecutivo Federal, mientras que la reforma en materia electoral de 1990, tanto a nivel constitucional como de su ley reglamentaria, fue impulsada por los propios partidos políticos, a través de sus respectivos grupos parlamentarios, con un periodo amplio de audiencias y consultas públicas, además de un largo proceso de concertación.³⁴

³⁴ La nueva normatividad electoral fue aprobada por los legisladores correspondientes a cinco de los seis partidos políticos que cuentan con representación en la Cámara de Diputados, que en su conjunto significaron el 85% de los votos emitidos en la sesión respectiva.

2. El nuevo método de organizar las elecciones federales y la creación del Instituto Federal Electoral

Se subraya a nivel constitucional que la organización de las elecciones es una función estatal que se ejerce por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos.

La operación de la función estatal de organizar las elecciones se encomienda a un organismo público denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al cual se le otorga un carácter permanente, a diferencia de los órganos electorales anteriores que generalmente sólo funcionaban durante los procesos electorales.

Se busca que con la creación de este Instituto se profesionalice la organización del proceso electoral y que las decisiones se tomen en forma autónoma, otorgándole el carácter de autoridad en la materia electoral. Se consagran en la Constitución los principios que rigen la función de este organismo: la certeza, legalidad, objetividad e imparcialidad.

En este organismo se concentran todas las funciones electorales, algunas novedosas y muchas otras antes dispersas en diversas dependencias o entidades de la administración pública federal: la elaboración y actualización del padrón electoral; la preparación de la jornada electoral; los cómputos y el otorgamiento de constancias; la capacitación electoral y la educación cívica; la impresión de materiales electorales; el establecimiento del servicio profesional electoral, y la atención de las cuestiones relativas a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.

La estructura nacional del Instituto cuenta con órganos centrales con residencia en la capital de la República —el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General— así como con órganos delegacionales —los correspondientes consejos, juntas y vocalías— en cada una de las 32 entidades federativas y los 300 distritos electorales uninominales.

Para su funcionamiento se distinguen los órganos de dirección, de los ejecutivos y los técnicos, además de los de vigilancia que se integran mayoritariamente por representantes de los partidos políticos y se conforman a nivel nacional, estatal y distrital.

Su órgano superior de dirección es el Consejo General, que se integra por un consejero del Poder Ejecutivo (el secretario de Gobernación, quien lo preside); cuatro del Poder Legislativo (la mayoría de cada Cámara propone a uno de esos consejeros, en tanto que la primera minoría de cada una de ellas propone a otro); seis consejeros magistrados, que representan a la sociedad, así como repre-

sentantes de los partidos políticos en función de la votación obtenida, si bien ninguno de éstos puede contar con más de cuatro representantes.

Como puede observarse, conforme al régimen en vigor se equilibra la presencia de los partidos políticos en el órgano superior de dirección —así como en los demás consejos— del Instituto para que ninguna fuerza política por sí misma, pueda inclinar las decisiones en materia electoral.

La designación de los consejeros magistrados es a propuesta del Ejecutivo Federal en listas de candidatos equivalentes al doble de los puestos a cubrir y aprobación por una mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados.

Se establece el Servicio Profesional Electoral para garantizar que quienes ejerzan las funciones electorales acrediten requisitos personales y académicos que permitan contar con una administración especializada y estable.

El Registro Federal de Electores busca tener un padrón confiable que corresponda con la ciudadanía claramente identificable y residente en una sección electoral determinada.³⁵

En general, la experiencia en los trabajos del Instituto Federal Electoral, dada la conformación y naturaleza de sus principales órganos, nos muestra que las decisiones electorales más importantes son resultado de una amplia, ardua y rica discusión entre los principales actores políticos; cotidianamente se realiza un proceso dinámico en favor del consenso que ha contribuido a generar una nueva cultura política, propiciando en todos los actores actitudes más abiertas, menos dispuestas a la confrontación y a la descalificación del adversario, y más favorables al intercambio de opiniones y al diálogo constructivo en beneficio de la democracia de nuestro país.

3. El sistema de medios de impugnación y el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral

Se establece un sistema minucioso de medios de impugnación, de los que conocen los órganos electorales colegiados jerárquicamente superiores dentro

³⁵ Para los comicios federales de 1991 se levantó un nuevo padrón electoral en un tiempo récord menor de seis meses, a través de un dispositivo sin precedente —humano y técnico—, con la participación y corresponsabilidad de todos los partidos políticos y con una estructura de cerca de 90,000 personas. Para el efecto, se visitaron varias veces 16 y medio millones de viviendas en todo el país, para levantar primero el Catálogo General de Electores y, con base en él, registrar a más de 39 millones de ciudadanos en el nuevo padrón, a efecto de entregarles posteriormente sus respectivas credenciales para votar, cuyas características fueron aprobadas por unanimidad por el Consejo General.

del Instituto, pudiendo también recurrir ante el Tribunal Federal Electoral.³⁶

A nivel constitucional se establece el carácter jurisdiccional y autónomo del Tribunal Federal Electoral, encomendándosele la sustanciación y resolución en una sola instancia de los recursos de apelación y de inconformidad, así como la imposición de las sanciones administrativas previstas en el Código de la materia; asimismo, decreta nulidades de votación y de elección, y contra sus resoluciones no procede juicio ni recurso alguno, por lo que tienen carácter definitivo, salvo aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral, las cuales pueden ser revisadas y, en su caso, revocadas o modificadas por los Colegios Electorales, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, pero sólo por causas expresamente previstas.

Los magistrados del Tribunal Federal Electoral son designados también a propuesta en lista del Ejecutivo y aprobación de una mayoría calificada de la Cámara de Diputados.

El Tribunal Federal Electoral funciona en forma desconcentrada, a través de cuatro salas regionales y una central, teniendo esta última carácter permanente; para que el procedimiento sea certero y expedito se crea la figura de los jueces instructores en las diversas Salas. Asimismo, se garantiza constitucionalmente que tanto el cuerpo de magistrados como el de jueces instructores son independientes y responden sólo al mandato de la ley, fijándose reglas procesales claras y precisas para la sustanciación de los recursos, ampliándose el tipo de pruebas que pueden ser aportadas por las partes y facultando al Tribunal Federal Electoral para allegarse algunas otras.

4. El nuevo sistema de competencia política y la ampliación de las prerrogativas de los partidos políticos

La reforma de 1990 impulsa el pluripartidismo, la transparencia electoral y el fortalecimiento de un sistema competitivo.

Reintroduce el sistema de registro condicionado de los partidos políticos al resultado de la elección, para abrir vías más amplias a la participación de nuevas organizaciones.

Mantiene la fórmula de primera proporcionalidad con cociente rectificado que favorece el pluripartidismo.

Amplía el financiamiento público a los partidos políticos, a fin de alentar el desarrollo de sus funciones de interés público y establecer condiciones para

³⁶ Con este sistema de control intraorgánico e interorgánico electoral, se propicia la reparación de violaciones por vía administrativa o jurisdiccional, dando definitividad a las distintas fases del proceso electoral, y se garantiza que los actos y resoluciones correspondientes se sujeten invariablemente al principio de legalidad, exigencia primordial de todo Estado de derecho.

su actuación independiente.

Suprime la figura de la candidatura común y conserva el derecho exclusivo de los partidos políticos para postular candidatos.

Introduce por primera vez disposiciones relativas al desarrollo de las campañas y a la propaganda electorales.

Amplía y mejora el método de insaculación para la designación de los integrantes de las mesas de casilla, procediéndose luego a hacer la selección de los que resulten aptos y a capacitar a los seleccionados.

Contempla la presencia de los representantes de los partidos políticos en diversos órganos electorales y la permanente vigilancia de tales partidos respecto de las distintas etapas del proceso para garantizar la legalidad, la imparcialidad y la transparencia electorales.

Desaparecen las casillas "bis" y se establece un máximo de 1,500 electores por sección electoral y de 750 por casilla, previéndose un número limitado de casillas especiales para captar el voto de los electores en tránsito.

Acorta los plazos para la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales: inmediatamente para casillas ubicadas en la cabecera del distrito; hasta 12 horas para casillas urbanas fuera de la cabecera del distrito, y hasta 24 para las casillas rurales.

Exige que las sesiones de todos los órganos colegiados electorales sean públicas y que se proporcione en forma oportuna a los partidos y a la ciudadanía los resultados preliminares de las elecciones federales.

Los delitos electorales pasan a ser materia del Código Penal, tipificándose las diversas responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos, las autoridades electorales, los dirigentes y representantes partidistas, así como los ciudadanos.

Incorpora a la sociedad como garante del proceso electoral a través de la nueva figura de consejeros magistrados y consejeros ciudadanos.

La Constitución de 1917 sintetizó noventa y seis años de experiencia del sistema representativo mexicano y sentó las bases de un proyecto político que a lo largo de setenta y cinco años ha mostrado un dinamismo particular en relación a otros capítulos consagrados por nuestra norma fundamental.

El marco constitucional y legal del sistema representativo mexicano es hoy, indiscutiblemente superior al trazado por los constituyentes del 17. Un sistema de partidos políticos cada vez más competitivo, órganos electorales mejor integrados, un padrón electoral más confiable, una ciudadanía más informada y con mayor interés de participación en los asuntos públicos y una nueva cultura política, constituyen los elementos sobresalientes de la evolución de la vida democrática en México, tres cuartos de siglo después de que la revolución nos diera la Constitución que hoy nos rige.