

# Artículo 41 en México. Apuntes para un requiém democrático



**DR. FELIPE ANDRADE HARO**  
Unidad Académica de Derecho  
Universidad Autónoma de Zacatecas  
“Francisco García Salinas”

## **Resumen**

Como parte de la asignatura de Teoría Política y Procesos Electorales, hemos seguido de manera puntual, desde 1989, la manera en que ha evolucionado la construcción político-jurídica del artículo 41 constitucional, atendiendo a las necesidades de los grupos hegemónicos en el país. Éstos son algunos resultados.

## **Abstract**

As part of the class Politic Theory and Electoral Processes, we have followed, punctually, since 1989, how the political and legal constructions of the 41 constitutional article, attending the necessities of the hegemonic groups in the country. These are some of the results.

## **Palabras Clave**

Partidos, Elecciones, Instituciones, Reformas, Ciudadanos.



## Introducción

El proceso de constitucionalización de los partidos inició después de la Segunda Guerra Mundial, cuando después de acalorados y prolongados debates se llegó a la consideración de elevar a rango constitucional la figura de partidos políticos.

El rechazo a los partidos, primero, y su tolerancia posterior, obedecía a que el pensamiento individualista consideraba que el principio de disciplina partidista, daría lugar a que la voluntad mayoritaria de los integrantes de un partido, fuera sustituida por la voluntad de la minoría dirigente. Señala Patiño Camarena que el proceso de constitucionalización de los partidos se vio impulsado por dos elementos, “en primer término, el reconocimiento de que la persona no es un ser aislado, sino miembro de un grupo social, y en cuanto tal tiene problemas y aspiraciones comunes cuya solución y realización requiere sumar esfuerzos y, en segundo lugar, a la clasificación de que si bien la democracia supone posiciones divergentes, también requiere que éstas se conduzcan a través de los partidos políticos y, sobre la base del sufragio universal, a proporciones administrables a efecto de organizar la vida política, económica, social y cultural del país”<sup>1</sup>.

En México, el proceso de constitucionalización de los partidos pasó por diversas etapas entre las que sobresalen las siguientes:

- a).- La promulgación de la Constitución de 1917, estableció en su artículo noveno el derecho de los ciudadanos para asociarse y para tratar los asuntos políticos del país, lo que conlleva la posibilidad de hacerlo de manera organizada a través de partidos (sin olvidar que en 1911 Francisco I. Madero, siendo presidente, promulgó la primera Ley de Partidos).
- b).- En el año de 1963, bajo la presidencia de Adolfo López Mateos, se reformaron los artículos 54 y 63 de la Constitución, para precisar el régimen de los llamados “Diputados de Partido”. Aquí por primera vez se habló, aunque de manera colateral de los partidos políticos, pero sin precisar su naturaleza, sus funciones ni sus fines.
- c).- En 1977 se convocó a la realización de diversos Foros de Consulta para la Reforma Política, que culminaron con la iniciativa de reformas constitucionales que elevó a rango constitucional la figura de partidos políticos.
- d).- Las reformas posteriores, fueron transformando la figura de los partidos (estableciendo reglas para su conformación, acceso al financiamiento público etc.), dentro de una ley específica. Pero fue hasta la reforma política de 2014 que se promulgó una ley específica de partidos (la denominada Ley General de Partidos Políticos).

Las conclusiones de la Reforma Política de 1977, se materializaron en el texto constitucional; el artículo 41 precisó que los partidos políticos son entidades de interés público cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público.

De ese año a la fecha, los partidos políticos ocupan un lugar preponderante en la vida política y jurídica de nuestro país, lo que se refuerza con las reformas en materia electoral desde 1977 hasta la de febrero de 2014, que dio nacimiento a la denominada Ley General de Partidos Políticos.

---

<sup>1</sup> PATIÑO, Camarena Javier: “NUEVO DERECHO ELECTORAL MEXICANO”, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 164 México, D.F. 2006 p.251

## Las reformas al artículo 41 constitucional

El artículo 41 constitucional ha sufrido diversas reformas de 1917 a la fecha. Estos cambios han pretendido darle forma a nuestro sistema electoral y contribuir a la formación de las instituciones encargadas de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos de renovación de los poderes públicos.

Sin embargo, hemos llegado a un punto en el que dichas instituciones se han convertido, en general, en auténticas trabas al desarrollo democrático del país. ¿Podremos, algún día, tener instituciones electorales confiables? No esperemos, comencemos a construirlas.

El artículo en comento, aprobado por el constituyente señalaba:

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

Sin embargo, con el paso de los años y con el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador, basado en la “*Sustitución de Importaciones*”, el país entró en una profunda crisis económica y política, lo que obligó al estado mexicano a reformar sus instituciones, particularmente las electorales, para mostrar un rostro de “apertura democrática” a fin de legitimar el ejercicio del poder por el partido hegemónico.

El sistema eminentemente mayoritario junto al partido hegemónico, tuvieron que ser sustituidos por otros mecanismos de control, pero sin erosionar la presidencia imperial ni al PRI, quien siguió siendo mayoría en los órganos de gobierno.

Para 1976, el sistema político mexicano pasaba por una profunda crisis: el PAN no había presentado candidato a la Presidencia de la República, mientras que el PPS y el PARM se habían sumado a la candidatura del Revolucionario Institucional. Lo anterior demostraba la inconsistencia del sistema electoral y de partidos ya que en los hechos no existía una verdadera oposición, pues se trataba de organizaciones “paleras” del partido hegemónico. Dice González Casanova que en los hechos “el sistema electoral dejó de plantear la *elección* del presidente (.....) Al abstenerse todos los partidos registrados de presentar un candidato a la Presidencia distinto al del PRI el acto se convirtió en una mera consagración o sanción del <elegido> por el PRI. *La elección desapareció*”.<sup>2</sup>

Así, el proceso electoral para elegir Presidente de la República, contó con una sola candidatura, la de José López Portillo, apoyada por PRI, PPS y PARM (cabe aclarar que el Partido Comunista Mexicano postuló como candidato a Valentín Campa, pero como dicho partido carecía de registro los votos a su favor fueron declarados nulos).

Lo anterior demuestra el estado de descomposición en el que había caído el sistema electoral y de partidos, por lo que fue necesario hacer un esfuerzo para incorporar a otros actores políticos, así como abrir el Congreso a otras expresiones. La preocupación se centraba en evitar la desestabilización del sistema político y reforzarlo ante la gran crisis económica que vivía el país.

### **Reforma de 1977**

**“Artículo 41.- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.**

<sup>2</sup> GONZÁLEZ Casanova Pablo: “El Estado y los Partidos Políticos en México”, Edit. ERA México, D.F. 1988 p. 138

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

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

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”.<sup>3</sup>

Con la reforma se elevó a rango constitucional a los partidos políticos, a los que define como “entidades de interés público”. Este hecho significó, el “acceso” de los partidos al financiamiento público, ya que el Estado consideraba una obligación el procurar las condiciones para el desarrollo de estas instituciones políticas.

Asimismo, la reforma al sistema de partidos, promovida por el Ejecutivo a partir de una serie de Foros de Discusión, consistió básicamente en modificar los requisitos legales para que los partidos sin registro pudieran obtenerlo. Los partidos beneficiados con tal reforma fueron –entre otros- el Partido Comunista Mexicano (fundado en 1919) y el Partido Socialista de los Trabajadores (fundado en 1975). La reforma hizo posible, entonces, el incremento del espectro político al permitir a la izquierda su legalización para contender en el proceso electoral.

### ***Crisis y reforma 1990***

La crisis política de 1988, generada por el **fraude electoral** en la elección presidencial, que ungió a Carlos Salinas de Gortari como titular del ejecutivo, fue causa suficiente para que en el año 1990 éste enviara al Congreso, una propuesta de reformas constitucionales que dieron nacimiento, entre otras instituciones, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral. En la exposición de motivos, Salinas de Gortari ya anticipa el triunfo de Acción Nacional al señalar: “... **ya es tiempo de terminar con el sistema de partido casi único**”.<sup>4</sup> La reforma de 1990 sienta las bases jurídico-políticas para la alternancia (PRI-PAN-PAN-PRI), lo que redireccionaba las posiciones políticas de un PRI anquilosado que buscaba el reconocimiento internacional (por ejemplo, pasar la llamada “*Cláusula Democrática*” que exigía la Unión Europea).

Las modificaciones al artículo 41 señalaban:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga de ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. **La certeza, legalidad, impar-**

<sup>3</sup> DECRETO que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 6 de diciembre de 1977. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977)

<sup>4</sup> Cfr. Andrade Haro Felipe y Padilla Bernal Luis Gilberto: “Introducción al Estudio del Derecho Electoral”, Material de Apoyo en la asignatura de Teoría Política y Procesos Electorales, Unidad Académica de Derecho U.A.Z., 2016

**cialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.**

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales.

El órgano superior de dirección se integrará por **consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos**. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley; funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, **pero aquellas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I de esta Constitución**. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se logrará en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”.<sup>5</sup>

La reforma legal introdujo al Instituto Federal Electoral, en sustitución de la Comisión Federal Electoral, como el órgano rector de los procesos comiciales del país, integrado esencialmente por personajes afines al partido en el poder –los llamados Consejeros Magistrados- encabezados por el Secretario de Gobernación quien por ministerio de ley sería el Presidente del Instituto.

---

<sup>5</sup> DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3a. y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 6 de abril de 1990. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4651333&fecha=06/04/1990)

## *Desaparición de los colegios electorales*

La reforma de 1993 fue importante, en la medida en que desapareció la “*Autocalificación*” de las elecciones (a través de los Colegios Electorales) y se elevó a rango constitucional la “*Heterocalificación*”, a través de un tribunal de pleno derecho, al que otorgó la facultad de resolver en definitiva las impugnaciones en materia electoral, el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

El TRIFE, como órgano constitucional autónomo, se fortaleció con esta reforma, pero su partidización inició también.

“Artículo 41.

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público previsto en el párrafo octavo de este artículo y el Tribunal Federal Electoral. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

En materia electoral la interposición de los recursos no producirá, en ningún caso, efectos suspensivos del acto o resolución impugnado.

El Tribunal Federal Electoral será órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizarán su debida integración.

**El Tribunal Federal Electoral tendrá competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y la ley, las impugnaciones que se presenten en materia electoral federal, las que establecen los párrafos segundo y tercero del artículo 60 de esta Constitución, y las diferencias laborales que se presenten con las autoridades electorales establecidas por este artículo.** Expedirá su Reglamento Interior y realizará las demás atribuciones que le confiera la ley.

El Tribunal Federal Electoral funcionará en Pleno o Salas y sus sesiones de resolución serán públicas en los términos que establezca la ley.

Para cada proceso electoral se integrará una Sala de segunda instancia con cuatro miembros de la judicatura federal y el Presidente del Tribunal Federal Electoral, quien la presidirá. Esta Sala será competente para resolver las impugnaciones a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de esta Constitución.

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

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

Durante los recesos del Congreso de la Unión, la elección a que se refieren los dos párrafos anteriores será realizada por la Comisión Permanente”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 3 de septiembre de 1993. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993)



Esta reforma fue importante, como ya lo anotamos, en la medida en que la calificación de las elecciones pasó de un órgano político a uno jurisdiccional, independientemente de la formación política de los Magistrados que integraban la Sala Central. Se entraba a la etapa de resolución de controversias por la vía jurídica evitando los acuerdos políticos entre los partidos políticos. Podemos sostener que había ya cierta independencia en el tribunal electoral, aun y cuando en sus resoluciones se mantenía el pasado político militante de los magistrados. Pensar en un tribunal independiente, seguís siendo un sueño.

### *Los consejeros ciudadanos y la reforma de 1994*

1994 es un año de especiales acontecimientos para el país. El primer minuto del año entra en vigor el TLC con EE.UU. y Canadá. El 1° de enero hace su aparición pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. En el mes de marzo, el candidato priísta a la presidencia Luis Donaldo Colosio muere en un atentado. México se convulsiona en los últimos meses de Salinas como presidente. Aun así, todavía alcanza a enviar una iniciativa para cambiar la denominación de los integrantes del Consejo General del IFE: de Consejeros Magistrados a **Consejeros Ciudadanos**. Dejando sin cambio al Consejero Presidente (quien sigue siendo el Secretario de Gobernación).

La reforma al artículo 41 constitucional de 1994, fue el legado salinista, en la etapa de reformas políticas, que allanaran el camino a la alternancia con la derecha representada por el Partido Acción Nacional, y con un PRI fracturado. La reforma señaló:

“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará **por Consejeros y Consejeros Ciudadanos** designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

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

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes”.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> DECRETO por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Consti-



## *La reforma ciudadana de 1996*

La reforma electoral de 1996 es una de las más importantes de la vida política, por haber nacido de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, quienes exigieron a Ernesto Zedillo una “reforma política profunda y definitiva”<sup>8</sup> a fin de evitar la “*reformitis*”, que padecía nuestro sistema político electoral. La destacada participación de investigadores, intelectuales, líderes, académicos, reunidos en el “Seminario del Castillo de Chapultepec”, dio nacimiento a una de las reformas más importantes de los últimos años. Podemos asegurar que fue, la primera reforma con una alta participación de la ciudadanía y sus organizaciones. La reforma estableció:

“La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

**I.** Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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

**II.** La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El 30% de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;
- b) El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año; y

---

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 19 de abril de 1994. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4688022&fecha=19/04/1994](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4688022&fecha=19/04/1994)

<sup>8</sup> Cfr. Andrade Haro Felipe y Padilla Bernal Luis Gilberto. Op. Cit.

- c) Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que eroguen los partidos políticos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales.

La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

**III.** La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. **El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo;** la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. **La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Secretario Ejecutivo será nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente.

La ley establecerá los requisitos que deberán reunir para su designación el consejero Presidente del Consejo General, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los que estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

En materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”.<sup>9</sup>

La reforma de 1996, constituyó una de las más importantes de la historia reciente del país, pues se pretendió concluir la etapa de las “*reformas coyunturales*” que solo buscaban generar condiciones para fortalecer el sistema de partido hegemónico<sup>10</sup>, sin permitir la alternancia en el poder o buscando que un partido afín (ideológicamente) llegara al poder.

### ***La regresión democrática de 2007***

A partir de 2007, las reformas electorales se han caracterizado por la ausencia de la ciudadanía y sus organizaciones. Desde esta reforma y hasta los últimos cambios en materia electoral, los principales actores han sido los partidos y la clase gobernante. Las reformas, además, han obedecido a factores coyunturales propios de los intereses de las burocracias partidarias, que han impedido la participación de los ciudadanos. Podemos establecer que la reforma de 2007 obedeció, principalmente, a la presión de ciertos partidos (de la autodenominada *izquierda*), con la finalidad de evitar la injerencia de grupos de presión (principalmente empresariales aliados a la derecha) y buscar en lo posible, condiciones de equidad en la contienda electoral.

El plantón en el “*Paseo de la Reforma*” y la consigna “*Voto por Voto, Casilla por Casilla*” retumbó a lo largo del país, sin que la máxima autoridad jurisdiccional hubiera intentado limpiar la elección. El Tribunal, a pesar de contar con los elementos suficientes para declarar la nulidad de la misma, simplemente se limitó a dar su *aval* a las irregularidades de los grupos fácticos.

La reforma estableció:

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

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

<sup>9</sup> DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4896725&fecha=22/08/1996)

<sup>10</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni: “PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS”, Volumen 1 Alianza Universidad Madrid 2005



Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

- a) **El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal.** El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.
- b) **El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.**
- c) El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial; asimismo ordenará los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.

De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.

### **III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.**

**Apartado A. El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales, de acuerdo con lo siguiente y a lo que establezcan las leyes:**

- a) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;
- b) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- c) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- d) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;

**Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Federal Electoral administrará los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión en las estaciones y canales de cobertura en la entidad de que se trate, conforme a lo siguiente y a lo que determine la ley:**

- a) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;
- b) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional, y
- c) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera.

**Apartado C. En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.**

**Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de informa-**

ción de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Apartado D. Las infracciones a lo dispuesto en esta base serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.

**IV. La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.**

**La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.**

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

El consejero Presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

**El consejero Presidente y los consejeros electorales no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular será designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo a propuesta del consejero Presidente.** La ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano, así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General. En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal".<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> DECRETO que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007)



## *La contra-reforma electoral de 2014*

Al triunfo de Enrique Peña, en 2012, se planteó la necesidad de un “*Gran Acuerdo Nacional*”, de las principales fuerzas políticas (entiéndase PAN, PRI y PRD), para sacar adelante las denominadas “*reformas estructurales*” que requería *la burguesía criolla*. El gran acuerdo de las burocracias partidarias, en el denominado “Pacto por México” (no nuestro México, sino el México de los pocos y ricos), trajo como consecuencia una contra reforma electoral, por los efectos centralizadores y el control de los órganos, electoral y jurisdiccional, para garantizar la alternancia (entre los pocos, obviamente). La democracia electoral comenzó a agonizar, ante el embate privatizador.

En el citado pacto, el Acuerdo denominado “Gobernabilidad Democrática”, se establece: “**La pluralidad política del país es una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática. Esta pluralidad muestra que ninguna fuerza política puede gobernar en solitario, por lo que resulta indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilicen de la conducción del país y de sus problemas. Es necesario impulsar reformas que hagan más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático**”.<sup>12</sup>

Y con el consenso de los partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD), se aprueba la reforma constitucional, que no reproducimos textualmente, pero que se puede resumir de la siguiente manera:

- 1.- Aprobar una Ley General de Partidos para dar un marco jurídico estable y claro a la actuación de los mismos tanto en tiempos electorales como en tiempos no electorales. (Compromiso 89)
- 2.- Impulsar una Reforma Electoral que atienda los siguientes temas (Compromiso 90):
  - 2.1.- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
  - 2.2.- Disminución en el monto de los topes de campaña.
  - 2.3.- Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: a) el rebase de los topes de campaña; b) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral; y c) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate.
  - 2.4.- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
  - 2.5.- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
  - 2.6.- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
  - 2.7.- Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.
  - 2.8.- Subordinación total de los órganos electorales locales, denominados “*Organismos Públicos Locales Electorales*” (Ople’s).

La reforma constitucional en comento se aprobó y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

La legislación secundaria surgida de la reforma (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Delitos Electorales), no deja lugar a dudas de la visión centralista del gobierno federal y deja fuera de la toma de decisiones (una vez más,

---

<sup>12</sup> “Pacto por México. Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática”. [En línea] [Consultado 23 enero 2017] Disponible en: <http://pactopormexico.org/acuerdos/#gobernabilidad-democratica>

para no perder la costumbre imperial) al elemento más importante de la democracia electoral: **EL CIUDADANO**.

## Conclusiones

Las reformas al artículo 41 constitucional han venido a construir, de manera lenta, las instituciones electorales del México moderno. El estado mexicano, en el siglo XX, se erigió esencialmente sobre un sistema mayoritario y un sistema de partido hegemónico, sin permitir por asomo ninguna gota de oposición, mucho menos de izquierda.

La insurrección de la sociedad ha traído cambios en las instituciones de poder, sin que algún partido le haya acompañado, por los intereses de las facciones partidistas. Sin embargo los cambios no han generado mayores espacios de participación, si acaso solo la *apariencia* de que avanzamos en una democracia electoral muy a “la mexicana”.

Hoy, los mexicanos contamos con instituciones partidizadas y sin la posibilidad –todavía- de elegir libremente a nuestros representantes. La reforma de 2014, solo reforzó a las oligarquías partidarias, centralizó el poder institucional y secuestró la libertad de los electores para decidir.

La reforma centralista de 2014, se apartó de las líneas generales de los procesos de reforma en América Latina, en donde surgieron figuras jurídicas electorales, que han venido a fortalecer las instituciones democráticas de países, como Ecuador, Bolivia, Uruguay, Chile, Argentina, entre otros. Pero como ya es costumbre, estamos convencidos de que al término de la elección de 2018 se buscará otra *reforma*, pero sin la participación de la ciudadanía.

Aún sigue pendiente una reforma ciudadana, aún sigue pendiente una auténtica democracia electoral en México.

## Bibliografía

- ANDRADE Haro Felipe y PADILLA Bernal Luis Gilberto: “Introducción al Estudio del Derecho Electoral”, Material de Apoyo en la asignatura de Teoría Política y Procesos Electorales, Unidad Académica de Derecho U.A.Z., 2016
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola: “DICCIONARIO DE POLÍTICA”, Tomo I Edit. Siglo XXI México, D.F. 1985.
- CALERO, Antonio M<sup>a</sup>: “PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA”, Edit. Salvat Colección Temas Clave Barcelona 1982
- CÁRDENAS, Gracia Jaime: “PARTIDOS POLÍTICOS Y DEMOCRACIA”, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 8 IFE México 1996
- DUVERGER, Maurice: “LOS PARTIDOS POLÍTICOS”, Edit. FCE México, D.F. 1992
- \_\_\_\_\_ “INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL”, Edit. Ariel Barcelona 1984
- PATÍÑO, Camarena Javier: “NUEVO DERECHO ELECTORAL MEXICANO”, Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie Doctrina Jurídica, No. 164 México, D.F. 2006
- SARTORI, Giovanni: “PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS”, Volumen 1 Alianza Universidad Madrid 2005

## Fuentes de internet

Diario Oficial de la Federación [En Línea] Disponible: <http://www.dof.gob.mx/>