

TÍTULO SEGUNDO

Capítulo I De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno

Artículo 39	355
Comentario: Diego Valadés	
Artículo 40	359
Comentario: María del Pilar Hernández Martínez	
Artículo 41	365
Comentario: María Marván Laborde	

ARTÍCULO 39

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

COMENTARIO

Este es uno de los 21 artículos que no han experimentado cambio alguno a lo largo de la vigencia de la Constitución.

El precepto plantea la necesidad de determinar qué se entiende por pueblo, nación, soberanía y poder público. Acerca de estos conceptos existen tratados, y no hay uno que se pueda considerar universal en el sentido de ser compartido por toda la doctrina jurídica y política.

Con los inconvenientes de la simplificación, para entender el artículo 39 se pueden asumir de manera convencional cuatro criterios, solo con propósitos descriptivos. *Pueblo* es la universalidad de personas a quienes la Constitución atribuye la nacionalidad mexicana, que forman parte del Estado; el sustantivo *nación* es utilizado por la Constitución como sinónimo del país, México, o de Estado (v. gr., “territorio nacional”, “unidad nacional”, “sistema nacional”, “plan nacional”, “corresponde a la Nación”, “la Nación ejerce”, “aguas de la Nación”, etc.); el *poder público* está integrado por la totalidad de las instituciones del Estado, en sus tres niveles, federal, estatal y municipal, y *soberanía* es la titularidad del poder político supremo, o sea, aquel por encima del cual no hay otro.

La soberanía como un atributo del Estado también suscita problemas de conceptualización. En la doctrina clásica hay coincidencia en cuanto a los elementos del Estado: población, territorio y poder político propio. En la actualidad una parte de la doctrina le adiciona un cuarto elemento: la Constitución. No hay contradicción entre la soberanía popular, que atañe a su titularidad, y la soberanía nacional, que se entiende referida al orden internacional y que denota que las decisiones de un Estado son tomadas de manera voluntaria e independiente de cualquier otro Estado. Esto no excluye, por supuesto, acuerdos vinculantes entre los Estados.

La primera referencia constitucional al concepto de soberanía en México se produjo en 1814. La Constitución de Apatzingán definió la soberanía como la facultad imprescriptible, intrasmisible e indivisible de dictar leyes y establecer la forma de gobierno más conveniente a los intereses de la sociedad.

En la Constitución de 1824 se aludió solo a la independencia de México, sin mencionar la soberanía de manera expresa. En 1857 los constituyentes adoptaron el

texto retomado en Querétaro con un ligero cambio. En aquella Constitución, el artículo 39 decía: “Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”. En el constituyente queretano se corrigió la expresión “su beneficio”, que podía entenderse como aplicable al poder público y no al pueblo, por lo que se introdujo la modificación con la que ahora aparece: “beneficio de este”.

El precepto es muy sucinto y muestra hasta qué punto es posible construir una norma en la que se conjugan la economía verbal y la riqueza conceptual. Este artículo es el eje del sistema constitucional mexicano a partir de los principios a los que alude cada una de las tres oraciones que lo integran: a) la sede de la soberanía; b) el objetivo del Estado, y c) la potestad constituyente. *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo*. La forma como se determina la titularidad del poder es uno de los problemas más añejos del Estado.

En términos generales, es posible identificar dos grandes formas de construir el poder político: por el instinto y por la razón. En la fase fundacional del Estado prevaleció el instinto, que llevaba a mandar y a obedecer conforme a los procedimientos más elementales que dictaba la fuerza, ejercida tanto para la defensa del grupo ante las amenazas externas como para mantener su disciplina interna. Las formas de organización y funcionamiento del poder en esta fase corresponden más a los estudios antropológicos que a los jurídicos. Este periodo corresponde al Estado arcaico.

La racionalización del poder inició cuando quienes ejercían la dominación en una comunidad fueron conscientes de la necesidad de justificar su posición y sus decisiones, basadas en criterios religiosos, en tradiciones o en prácticas aceptadas por la comunidad como vinculantes. Eso sucedió en el Estado antiguo.

En la Edad Media se fragmentó el ejercicio del poder. Como reacción ante la dispersión feudal, que hacía inevitables los conflictos y la arbitrariedad, se produjo la progresiva reconcentración del poder que culminó con el surgimiento del Estado moderno. Al andar del tiempo, el acaparamiento del poder culminó en la hipertrofia absolutista. La primera elaboración sistemática sobre la soberanía del monarca se debió a Jean Bodin (*Los seis libros de la república*, 1576).

El absolutismo también generó una respuesta. Contra la prevalencia de la voluntad autocrática y de los intereses nobiliarios, surgió el constitucionalismo. Uno de sus grandes pilares teóricos fue Jean-Jacques Rousseau (*El contrato social*, 1762) para quien la soberanía pertenecía al pueblo. La organización constitucional del poder fundada en esta forma de entender la soberanía sustituyó la racionalidad del poder dinástico por la racionalidad de la supremacía comunitaria. La ley dejó de ser la expresión del soberano personal y pasó a serlo de la voluntad general ejercida por el soberano colectivo. A partir de esta idea rectora surgen y actúan las asambleas constituyentes, a las que incumbe adoptar las constituciones como normas básicas del Estado.

En la actualidad, la fuente popular de la soberanía es un rasgo común de todos los sistemas constitucionales democráticos. En esto radica la esencialidad de la soberanía. Pero la Constitución agrega que ese poder es *originario*, lo que significa que no le es otorgado al pueblo por nadie, sino que lo asume por derecho propio, y

que puede haber poderes derivados que le están subordinados. Es lo que sucede con el poder legislativo y con el poder reformador de la Constitución.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. La consecuencia de que el pueblo sea el titular originario del poder es que quienes lo ejercen lo hacen en su representación, de ahí que el poder público *dimane*, o proceda, del pueblo, que es el soberano y, por ende, sea superior a cualquier otro. Además, y no podría ser de otro modo, ese poder público debe atender los intereses colectivos, no los de grupos o personas.

Este enunciado contiene las dos formas de legitimidad del poder público: la de origen, que concierne al procedimiento para la elección e investidura de quienes ejercen los cargos públicos, y la de ejercicio, que corresponde a su actuación. Mediante una fórmula sencilla y precisa la Constitución consiguió plasmar las bases conceptuales del sistema representativo y del sistema democrático en una línea. Como consecuencia de este principio se debe construir un sistema electoral que permita al pueblo expresar sus decisiones de manera universal, directa, libre y con garantías. Es universal porque incluye a todos los integrantes del pueblo, con algunas limitaciones temporales razonables, como la edad; es directa porque no existen electores intermedios; es libre porque se emite de manera periódica, informada y secreta, sin apremios ni condiciones de ninguna especie, y cuenta con las garantías de que nada altere ese derecho soberano, pues para el caso de alguna irregularidad, existen los instrumentos para que sea castigada y enmendada.

El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. La potestad constituyente del pueblo no se agota en un momento determinado; es permanente. En términos generales se ejerce a través de los representantes, pero también es posible que el propio pueblo participe en el ejercicio de ese poder si así lo considera adecuado. En México todavía no está previsto el referéndum para la reforma de la Constitución y se ha optado por el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135. Empero, si este precepto fuera adicionado para incorporar alguna modalidad de participación directa del pueblo, se estaría aplicando de una manera más amplia lo prescrito por el artículo 39.

Otra implicación de la última parte del artículo consiste en que la Constitución solo es rígida por lo que respecta al procedimiento de su reforma, mas no en lo que concierne a su contenido. Se ha discutido si en el sistema constitucional mexicano hay alguna limitación para el contenido de las reformas. Hay algunas constituciones que contienen *cláusulas pétreas* o *cláusulas de intangibilidad*, es decir enunciados irreformables por decisión de la propia norma suprema. Así sucede en Brasil (art. 60.4), cuya Constitución determina que son inderogables el sistema federal; el sufragio directo, secreto, universal y periódico; la separación de poderes, y los derechos humanos y sus garantías. En Europa ocurre otro tanto en Alemania (art. 79.3), donde es inmodificable el sistema federal, el principio de cooperación de los entes federativos y los principios de derechos humanos; y en Francia (art. 89), Grecia (art. 110.1), Italia (art. 139) y Portugal (art. 288.b), donde la forma republicana no es revisable, con lo que se imposibilita el restablecimiento de la monarquía.

Diego Valadés

En México ya hubo reglas constitucionales inamovibles. Por ejemplo, la Constitución de 1824 declaró irreformables los preceptos relacionados con la independencia del país, la religión católica, la forma de gobierno, la libertad de imprenta, la separación de poderes y el sistema federal (art. 171). Empero, a la luz del artículo 39 el sistema constitucional está abierto a los cambios y no les impone límite alguno.

Desde un punto de vista lógico las restricciones impuestas a la soberanía son improcedentes, pues significarían que el pueblo fuera soberano solo una vez. Si la siguiente generación careciera de facultades para variar las reglas, ya no sería soberano. Por eso las disposiciones *pétreas* son de eficacia relativa, pues ellas mismas pueden ser objeto de cambio. Si las reglas de la reforma constitucional fueran irreformables implicaría que el único pueblo soberano fue el que ejerció el poder constituyente, en cuyo caso la soberanía plena sería temporal. Por eso la Constitución señala que el derecho de cambiar lo tiene el pueblo *en todo tiempo*.

El artículo 39 fundamenta y explica la naturaleza jurídica de la Constitución y, por ende, es la base de las disposiciones que regulan su defensa en los artículos 103, 105 y 107, y su inviolabilidad, en el 136. La soberanía popular es asimismo el sustento del Estado laico, de la democracia, del sistema representativo, del sistema tributario, de los servicios públicos y de las obligaciones de prestación que incumben al Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- BODIN, Jean, *Los seis libros de la República*, Madrid, Aguilar, 1973.
- CUEVA, Mario de la, *La idea del Estado*, México, UNAM, 1975.
- FLORES OLEA, Víctor, *Ensayo sobre la soberanía del Estado*, México, UNAM, 1975.
- HELLER, Herman, *La soberanía*, México, UNAM, 1965.
- HINSLEY, F. H., *El concepto de soberanía*, Barcelona, Labor, 1972.
- JOUVENEL, Bertand de, *La soberanía*, Madrid, Rialp, 1957.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, *El contrato social*, México, UNAM, 1969.

Diego Valadés

REFORMAS

Sin reformas

ARTÍCULO 40

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

COMENTARIO

I. Marco teórico-conceptual

La recta comprensión de las decisiones adoptadas por el pueblo de México —es voluntad del pueblo...— en cuanto a sus formas de gobierno y Estado: república democrática y federal implica, en principio, y en relación a la forma de gobierno, determinar “quién tiene la titularidad y de qué manera lo ejerce [..]”, así como “[...] los principios democrático y republicano [como parte] del ser de la nación [que] afectan a la propia concepción del poder, del gobierno, de la relación gobernante-gobernado y de la protección de los derechos humanos”.¹

La teoría de las formas de gobierno remonta su origen a los esfuerzos de su sistematización y clasificación de Aristóteles en sus manifestaciones puras de: monarquía —quien gobierna es una persona—, aristocracia —gobierna un grupo de personas—, y democracia —gobierna una mayoría—, y sus correlativos impuros o formas negativas, respectivamente: en tiranía, oligarquía y demagogia (oclocracia); el *tertius genus* lo constituyen las formas mixtas, combinación entre las anteriores.

Polibio exaltó las formas mixtas de gobierno como las mejores, ejemplificando a la Roma antigua en donde concitaron monarquía, aristocracia y democracia. Jorge Carpizo reivindica del pensamiento del autor la “[...] idea del equilibrio del poder y la integración de las clases sociales en diversas instituciones del gobierno, lo cual inspiró, entre otros, a Harrington, Locke, Bolingbroke, Montesquieu y a los autores de El Federalista”.²

Finalmente, Maquiavelo clasifica los gobiernos en repúblicas —que pueden ser aristocráticas o aristocráticas— y monarquías (principados), aquellas pueden sufrir

¹ Carpizo, Jorge, “La república democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011, p. 1048.

² *Ibidem*, p. 1049.

círculos sucesorios entre una y otra. Participe de los gobiernos mixtos, Kelsen realizó su propia clasificación con base en el operador jurídico competente para sancionar las normas.

Las formas de gobierno no han sido siempre lo mismo, han evolucionado o involucionado, según se analice; la reelaboración misma que el federalista Madison realiza de la república así lo evidencia, para él, esta forma habría de satisfacer exigencias específicas como: a) que los poderes del gobierno tengan su origen en el principio de soberanía del pueblo, quien los elige para un periodo determinado; b) que la administración del gobierno quedara sujeta a personas que conservan sus cargos a voluntad del pueblo, ante quien responden; c) que los jueces permanecieran en sus cargos en tanto mantuvieran buena conducta; d) la prohibición de títulos nobiliarios, y e) la garantía federal a la forma de gobierno republicana de las entidades federativas.

Conforme a tales elementos, Carpizo elabora el siguiente concepto: república es la forma de gobierno que se fundamenta en el principio de la soberanía popular, en la cual los gobernantes son libremente electos por los ciudadanos para un periodo determinado y son responsables jurídica y políticamente de sus actos, de acuerdo con la ley.

Hoy en día, el elemento determinante de las formas contemporáneas de gobierno, parlamentaria y presidencial —con sus modalidades de semipresidencial y semiparlamentario—, se determinan en razón de la preeminencia que cualesquiera de ellos tienen en relación, formal y fáctica, con los otros dos órganos, incluso del judicial.

El mismo precepto refiere la forma de Estado como federal; en la doctrina constitucional se entiende por forma de Estado aquella que se configura en atención a los elementos pueblo, territorio y gobierno y, particularmente, pesa el grado de soberanía que se reservan para sí los entes territoriales que la estructuran; las formas se clasifican en simples y compuestas, corresponde a la primera la forma unitaria o centralizada (solo hay autoridades centrales) y, a las segundas, la confederada y federada —algunos incluyen en esta a la autonómica y a la regional—.

II. Reconstrucción histórica

La paradigmática expresión contenida en el precepto y que por primera vez reconociera la forma de Estado y de gobierno data de la Constitución de 1824 (art. 1), inédita para su época, que opone a la monarquía, la república. Los principios contenidos en la Constitución de 1824 cristalizan las aspiraciones federalistas del Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana: una república representativa y federal.

Las bases constitucionales de 15 de diciembre de 1835, como la Constitución centralista de 1836, mantuvieron la fórmula de organización política, lo que se suprimió fue el reconocimiento de estados libres y soberanos —como partes de la federación— para ser sustituidos por departamentos administrativos, propio de una forma simple como lo es el de Estado unitario. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, 12 de junio de 1843 (art. 1) reconocieron la forma de gobierno, y se mantuvo en la línea centralista.

Así, de 1821 a 1855, el Estado mexicano pasó por:

- a) La *monárquica*, con el imperio de Iturbide.
- b) La *república casi democrática*, a partir de 1823, en la cual no se reconocían varios derechos humanos, como la libertad de cultos y de conciencia. Era el resultado de la época y de las circunstancias del país.
- c) La *república aristocrática* de 1835-1836, que estuvo vigente hasta octubre de 1841.
- d) La *república transitoria aristocrática* de la fecha anterior de octubre de 1841 a la disolución del Congreso Constituyente de 1842, el 19 de diciembre de ese año.
- e) La *república aristocrática* de las Bases Orgánicas de 1843, hasta el triunfo de la rebelión del general Salas, en agosto de 1846.
- f) La *república casi democrática*, con el restablecimiento de la Constitución de 1824 y la promulgación del Acta de Reformas de mayo de 1847, expedida por un nuevo Congreso Constituyente. No desconozco los avances de esta Acta, la que subsistió hasta el triunfo del Plan del Hospicio en febrero de 1853.
- g) La *monarquía disfrazada* de Santa Anna a partir de abril de 1853, cuando regresó al país, con las Bases de ese año y hasta el triunfo del Plan de Ayutla y su destierro en agosto de 1855.³

La Constitución de 1857, así como la vigente, mantienen la misma redacción en el artículo 40, excepto por la inclusión de dos expresiones producto de dos modificaciones constitucionales, a saber “laica” (*Diario Oficial de la Federación [DOF]* de 30 de noviembre de 2011) y Ciudad de México (29 de enero de 2016).

Por lo que hace a la forma de Estado federal, históricamente encuentra su referente en el sistema estadounidense de 1787. Es contemplada en la Constitución de 1824, así como en las de 1836, 1843, 1857 y 1917.

III. Teoría de las formas de gobierno

La teoría de las formas de gobierno se empieza a desarrollar desde la Grecia Antigua. Aristóteles caracteriza y enuncia las siguientes formas de gobierno: monarquía, aristocracia y democracia. Establece que existen, paralelamente a estas, que consideran formas puras, otras que con el tiempo degeneran o se corrompen, convirtiéndose en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente. También nos viene de Aristóteles la idea de que los gobiernos pueden adoptar formas mixtas, es decir, que toman algunos elementos de formas distintas. Para este pensador clásico, la forma ideal o mejor de gobierno era la monarquía y la peor era la democracia que degeneraba fácilmente en olocracia. Otro autor de origen griego, pero que se desenvuelve en Roma, donde escribe la historia de ese país y describe las formas de gobierno, es Polibio. La aportación fundamental de este autor grecolatino en esta materia es la de proponer que las mejores formas de gobierno son las mixtas: los elementos que se muestren deficientes de la manera en que se gobierna pueden subsanarse o co-

³ *Ibidem*, pp. 1058 y 1059.

rregirse, si se adoptan elementos de otra forma de gobierno y se mezclan para lograr uno que puede ser más equilibrado, más justo o que garantiza mejor el orden y la convivencia entre los seres humanos.

Por mucho tiempo, la discusión o también las dos formas que competían fueron la monarquía y la república, pero esa situación ha cambiado. Desde hace ya algún tiempo se disputan ser la mejor forma de gobierno el sistema presidencial y el parlamentario. La discusión contemporánea en esta materia es cómo pueden hacerse mixturas entre una y otra formas de gobierno. También se ha visto con claridad que ninguna es perfecta y que la otra puede corregir los excesos que se dan en la otra. Finalmente, existen análisis que plantean que no hay en el planeta ningún país que mantenga una forma pura y que lo que hay es un conjunto de mixturas que combinan ambas con acento de una de ellas. Así, encontramos que hay formas semiparlamentarias o semipresidenciales.

IV. Análisis exegético

Desde su reiteración en la Constitución de 1917, el artículo 40 solo ha sido motivo de reformas en dos ocasiones, a saber: la primera (*DOF* de 30 de noviembre de 2012) con la finalidad de dejar claramente expresa la condición del Estado mexicano como laico, expresión que se inserta como corolario de las reformas constitucionales que iniciaron en 1992 —artículos 3, 24, 27—, mediante las cuales se puntualizó la separación entre el Estado y la Iglesia que, aunado a la preceptiva infraconstitucional que establece la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, conforman lo que se ha dado en llamar “derecho eclesiástico del Estado”. Veamos, pues, de manera general, los puntos más importantes y su consecuente regulación —reforma a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130—. ⁴

El concepto de laicidad, en cuanto multidimensional y complejo, trasciende lo estrictamente jurídico hacia lo político de convivencia civilizada, pacífica y armónica, entre la diversidad de grupos sociales en un ámbito espacial común. México, en cuanto laico, garantiza la libertad en una concreción dual: la libertad de creer, en el sentido amplio, como la libertad de no creer que tengan los individuos y, por tanto, garante de la libertad de conciencia y de no discriminación respecto a la diferencia de cualquier minoría religiosa. Laicidad es contrario, desde mi perspectiva, a Estado confesional y, por ende, a libertad de conciencia, credo y culto.

La segunda reforma es más de necesidad técnico-normativa y de estandarizar el concepto de “entidad federativa”. Como consecuencia de tal consideración, ahora la Ciudad de México, por reforma al artículo 122 (*DOF* de 29 de enero de 2016) de la propia Constitución nacional, ha dejado de ser el Distrito Federal.

V. Derecho extranjero

En la región mantienen una forma de Estado federal y de gobierno republicana presidencial, similar a la adoptada en el artículo 40 de nuestra Constitución nacional,

⁴ Hernández, María del Pilar, “México, las reformas constitucionales de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 76, enero-abril de 1993, pp. 107-114.

así: Argentina (art. 1), “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal, según la establece la presente Constitución”; Brasil (art. 1), “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito [...]*” y no obstante no positivar la forma republicana de gobierno, expresa uno de sus fundamentos imprescindibles: “*Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição*”; Venezuela (arts. 1 y 4).

VI. República federal

Los demás Estados nacionales de nuestra región, si bien son repúblicas presidenciales, tienen una forma de Estado unitaria y así lo positivaban, por lo regular, en su artículo 1, entre ellos: Bolivia; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Honduras; Nicaragua (art. 6); Panamá; Paraguay; Perú (art. 43); Uruguay.

BIBLIOGRAFÍA

CARPIZO, Jorge, “La república democrática en la Constitución mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 132, septiembre-diciembre de 2011.

FIX-FIERRO, Héctor, *Es voluntad del pueblo mexicano. Introducción ciudadana a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Cultura-Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2016.

HERNÁNDEZ, María del Pilar, “México, las reformas constitucionales de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 76, enero-abril de 1993.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, México, Porrúa, 2017.

María del Pilar Hernández Martínez

REFORMAS

1. *DOF* 30-11-2012
2. *DOF* 29-01-2016

ARTÍCULO 41

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

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

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, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Solo los ciudadanos y ciudadanas 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.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

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 valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. 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 solo 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 en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, 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. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

Apartado A. El Instituto Nacional 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 Nacional Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán dis-

tribuidos 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. En el periodo comprendido entre el fin de las precampañas y el inicio de las campañas, el cincuenta por ciento de los tiempos en radio y televisión se destinará a los fines propios de las autoridades electorales, y el resto a la difusión de mensajes genéricos de los partidos políticos, conforme a lo que establezca la ley;

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 y los candidatos 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;

e) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos y, en su caso, de los candidatos independientes, se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el setenta por ciento será distribuido entre los partidos políticos de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior y el treinta por ciento restante será dividido en partes iguales, de las cuales, hasta una de ellas podrá ser asignada a los candidatos independientes en su conjunto;

f) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y

g) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Nacional Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en los formatos que establezca la ley. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales, el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.

Los partidos políticos y los candidatos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Las disposiciones contenidas en los dos párrafos anteriores deberán ser cumplidas en el ámbito de las entidades federativas conforme a la legislación aplicable.

Apartado B. Para fines electorales en las entidades federativas, el Instituto Nacional 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, y los candidatos independientes se realizará de acuerdo con los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Nacional Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines, los de otras autoridades electorales o para los candidatos independientes, 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 y candidatos deberán abstenerse de expresiones 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, como de las entidades federativas, así como de los Municipios, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información 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. El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos 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 solo 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.

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo 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 esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Nacional 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 diez 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, las relaciones de mando entre estos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

El Instituto contará con una oficialía electoral investida de fé pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectos. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, mediante el siguiente procedimiento:

- a) La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, que contendrá la convocatoria pública, las etapas completas para el procedimiento, sus fechas límites y plazos improrrogables, así como el proceso para la designación de un comité técnico de evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6o. de esta Constitución;
- b) El comité recibirá la lista completa de los aspirantes que concurran a la convocatoria pública, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo; seleccionará a los mejor evaluados en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante, y remitirá la relación correspondiente al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados;

- c) El órgano de dirección política impulsará la construcción de los acuerdos para la elección del consejero Presidente y los consejeros electorales, a fin de que una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes;
- d) Vencido el plazo que para el efecto se establezca en el acuerdo a que se refiere el inciso a), sin que el órgano de dirección política de la Cámara haya realizado la votación o remisión previstas en el inciso anterior, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se deberá convocar a este a una sesión en la que se realizará la elección mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación;
- e) Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido en el inciso a), sin que se hubiere concretado la elección en los términos de los incisos c) y d), el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación realizará, en sesión pública, la designación mediante insaculación de la lista conformada por el comité de evaluación.

De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales durante los primeros seis años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo de la vacante. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

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 los no remunerados que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia.

El titular del órgano interno de control del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior; en la forma y términos que determine la ley. Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Auditoría Superior de la Federación.

El Secretario Ejecutivo será nombrado con el voto de 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, el titular del órgano interno de control y el Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral. Quienes hayan fungido como consejero Presidente, consejeros electorales y Secretario Ejecutivo no podrán desempeñar cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado, de dirigencia partidista, ni ser postulados a cargos de elección popular, durante los dos años siguientes a la fecha de conclusión de su encargo.

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

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

- a) Para los procesos electorales federales y locales:
 1. La capacitación electoral;
 2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
 3. El padrón y la lista de electores;
 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
 5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
 6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
 7. Las demás que determine la ley.
- b) Para los procesos electorales federales:
 1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
 2. La preparación de la jornada electoral;
 3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
 4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
 5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
 6. El cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y
 7. Las demás que determine la ley.
- c) Para los procesos de revocación de mandato, en los términos del artículo 35, fracción IX, el Instituto Nacional Electoral deberá realizar aquellas funciones que correspondan para su debida implementación.

El Instituto Nacional Electoral asumirá mediante convenio con las autoridades competentes de las entidades federativas que así lo soliciten la organización de procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato en el ámbito de aquellas, en los términos que disponga su Constitución y la legislación aplicable. A petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la ley, podrá organizar las elecciones de sus dirigentes.

La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. La ley desarrollará las atribuciones del Consejo para la realización de dicha función, así como la definición de los órganos técnicos dependientes del mismo, responsables de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para la aplicación de las sanciones correspondientes. En el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y contará con el apoyo de las autoridades federales y locales.

En caso de que el Instituto Nacional Electoral delegue la función de fiscalización, su órgano técnico será el conducto para superar la limitación a que se refiere el párrafo anterior.

Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento, o
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.

Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, 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, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados 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.

La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

- a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

- b) Se compre o adquiriera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;
- c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

COMENTARIO

I. Introducción

El texto del artículo 41 de la Constitución de 1917 fue, en sus orígenes, prácticamente idéntico al de la Constitución de 1857. Estableció que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en el ámbito federal y por los estados en lo que toca a su régimen interior. Su primera modificación ocurre en 1977 con la reforma político-electoral que da lugar al proceso de transición democrática. Mediante sucesivas reformas electorales evolucionamos de un sistema de partidos no democrático y no competitivo a un pluralismo democrático y competitivo.

Desde entonces, cada reforma electoral (1977, 1986, 1989, 1993, 1994, 1996, 2005, 2007 y 2014) ha impactado en el contenido de este artículo que ahora establece las bases del sistema de partidos y del electoral, así como de la autoridad administrativa electoral que organiza las elecciones.

Hoy consta de seis secciones denominadas bases (I a la VI), en las que encontramos los principios que se desarrollan en las leyes reglamentarias para regular las elecciones federales y locales.

II. Partidos políticos, entidades de interés público

Los partidos políticos (PP) son mencionados en la Constitución por primera vez en 1977, se les define como entidades de interés público (Base I) reconocidas para promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a formar los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

En el artículo se establecen sus principios organizativos. Hasta antes de 1977 se consideraba que los PP pertenecían al ámbito privado, y sin mención explícita estaban protegidos por la libertad de asociación garantizada a todos los individuos (art. 9 constitucional). Por virtud de esa reforma se convirtieron en organizaciones reconocidas y tuteladas por el Estado. Son, al mismo tiempo, entidades del ámbito público y privado, consideradas imprescindibles para la vida democrática.

La legislación secundaria establece requisitos y procedimientos para ser reconocido como PP nacional; en la Constitución se especifica el umbral de participación

para mantener el registro. Este ha cambiado de 1.5% (1977) a 3% (2014). Solo los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones federales.¹

El sistema electoral se establece en los artículos 52 a 54 de la Constitución, para efectos del artículo 41 solo habrá que decir que tenemos un sistema electoral mixto de mayoría relativa y representación proporcional, combinación introducida en 1977. El sistema electoral mixto fue una herramienta estratégica para materializar la transformación del sistema de partido hegemónico en un sistema de pluralismo limitado.

Los partidos políticos pueden participar en las elecciones por sí mismos o en coaliciones electorales que podrán ser totales, parciales o flexibles. Las reglas para formarlas están en la Ley General de Partidos Políticos de 2015.

Por diseño constitucional los partidos políticos son los protagonistas de la vida electoral. La participación ciudadana se subordina a ellos; sin embargo, en tiempos recientes, destacan tres reformas constitucionales que matizan la centralidad que la Constitución da a los partidos y voltean la mirada hacia los ciudadanos en tanto individuos. Primero, la reforma de 1996 que prohibió la afiliación corporativa a los partidos políticos y estableció que este era un derecho individual. Segundo, en 2012 se estableció que el derecho ciudadano a ser votado no debería estar condicionado a la postulación a través de un partido, con lo que se institucionalizó la posibilidad de ser candidato sin partido. Tercero, en 2014 se estableció la obligatoriedad de los partidos de postular candidaturas cumpliendo el requisito de la paridad de género (50% candidatos hombres y 50% candidatas mujeres).

III. Financiamiento y fiscalización, dos herramientas de la equidad

Al ser definidos como entidades de interés público, a los partidos se les garantizó el acceso a prerrogativas a través del financiamiento público (Base II). Para que exista un sistema de partidos democrático es necesario que el Estado garantice ciertas condiciones de equidad que aseguren escenarios justos en la competencia por los puestos de representación popular.

El financiamiento público se considera un derecho de los partidos desde 1977; sin embargo, fue hasta la reforma de 1996 que hubo un salto cualitativo que facilitó la alternancia en el 2000; por un lado, se incrementó de manera sustancial el acceso a recursos públicos y, por el otro, se establecieron restricciones importantes al financiamiento privado.

En el siglo XXI, prácticamente todas las democracias regulan legalmente el financiamiento de los partidos políticos. Si bien es cierto que no hay manera de hacer política sin dinero, se considera que tanto el financiamiento público como el privado tienen consecuencias negativas. Las críticas al financiamiento privado son dos: sometimiento de la política a los grandes intereses económicos y la posibilidad de que su origen sea ilícito. Por otra parte, las críticas al financiamiento público se enfocan

¹ Las entidades de la República han reconocido la existencia de partidos políticos locales conforme a sus propias reglas.

en la posibilidad de cartelización de los partidos, que ha provocado el distanciamiento de las elites políticas de la ciudadanía, el fomento de prácticas clientelares, así como la compra de votos en los procesos electorales.

Para fomentar condiciones de equidad, no de igualdad, la Constitución establece la fórmula de distribución del dinero público: 30% se reparte de manera igualitaria entre todos los partidos con registro y 70% tomando en cuenta la votación obtenida en la última elección federal de diputados.

Inherente al financiamiento público y la fiscalización es el establecimiento de los límites de gastos de campaña. Cada candidato está obligado a entregar cuentas de sus gastos de campaña que nunca podrán exceder los límites impuestos por la Constitución.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) tiene la responsabilidad de fiscalizar a partidos y candidatos, tanto en sus gastos ordinarios como en épocas de campaña electoral. La fiscalización incluye capacidad sancionadora por faltas administrativas contables, aceptar fuentes ilícitas de financiamiento y rebase de topes de campaña. Esta última transgresión puede ser castigada hasta con la nulidad de una determinada elección.

Para poder desempeñar de manera adecuada las facultades de fiscalización, el INE puede superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Para ello, las autoridades federales y locales están obligadas a cooperar con el INE y entregarle toda la información que sea requerida por este último.

Finalmente, pero no por ello menos importante, la Constitución establece las condiciones básicas para la liquidación financiera de los partidos cuando estos pierden su registro.

IV. Modelo de comunicación político-electoral

El modelo de comunicación política es producto de la reforma político-electoral de 2007, que, a su vez, fue una respuesta al conflicto poselectoral de 2006. Los tres grandes componentes del modelo de comunicación política son: 1) prohibición de toda persona física o moral para comprar o adquirir tiempo aire en radio o televisión para emitir mensajes políticos de cualquier índole; 2) garantía de acceso gratuito para los partidos y candidatos sin partido a tiempo aire en radio y televisión (privada y pública). El INE es la única autoridad del Estado para administrar los tiempos el Estado en materia electoral, y 3) el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultados para revisar y sancionar, en su caso, el contenido de los promocionales y contenidos de las campañas políticas y electorales de los partidos políticos y candidatos sin partido. Estos últimos deberán abstenerse de denigrar a las instituciones y/o calumniar a las personas, para lo cual se estableció el procedimiento especial sancionador que deberá castigar a los infractores.

El modelo de comunicación política se estableció como una medida más para garantizar equidad en la contienda y evitar la intervención en política electoral de las televisoras, radiodifusoras y los poderes fácticos. Sin embargo, este ha sido criticado porque impone grandes restricciones a la libertad de expresión y de difusión consa-

gradados en los artículos 6 y 7 de esta Constitución. De 2007 a la fecha se ha convertido en fuente de un alto porcentaje de los litigios electorales y causa de la deslegitimación de las autoridades electorales. A partir de 2014, la adquisición de tiempo aire en los medios de comunicación es castigada con la nulidad de la elección.

En la Base IV se establece la duración de las campañas y se manda a las leyes secundarias los procesos de nominación y registros de las candidaturas.

V. Nacionalización de la función electoral

La Base V establece las normas constitucionales para las autoridades electorales. El 4 de abril de 2014, el Instituto Federal Electoral se transformó en Instituto Nacional Electoral. Su Consejo General está conformado por un consejero presidente y diez consejeros electorales, elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados.

Antes de esta reforma, el Instituto Federal Electoral desempeñaba dos funciones nacionales: el registro de electores (1993) y como autoridad única en materia de radio y televisión. El proceso de centralización de la función electoral no fue total, prevalecieron los institutos locales denominados genéricamente Organismos Públicos Locales (OPL).

En un artículo transitorio se ordena al Congreso la promulgación de tres leyes generales: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), que consta de 493 artículos; la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), que se integra por 26 artículos, y la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), conformada por 97 artículos. A estas tres se suma la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMI) que fue aprobada el 22 de noviembre de 1996 y reformada por última vez el 23 de mayo de 2015 y consta de 110 artículos.

La centralización de la función electoral tuvo como propósito su estandarización: se redujo sustancialmente el margen de acción de los congresos locales. A pesar de que el artículo 116 de la Constitución mantiene la autonomía constitucional de los institutos locales, los consejeros locales son nombrados y, en su caso, removidos por el Consejo General del INE, quien tiene facultades de asunción, atracción y delegación de las funciones electorales en las elecciones locales.

El INE queda a cargo de formar y administrar al Servicio Profesional Electoral Nacional.

VI. Sistema de nulidades

En la Base VI se establecen los medios de impugnación destinados a garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos electorales. Solo se pueden garantizar los derechos de los ciudadanos a votar y ser votados en la medida en que haya un sistema de medios de impugnación eficiente, para ello se refiere al artículo 99 constitucional: “La interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado”. Esto es una garantía de estabilidad política del país.

La reforma de 2014 agrega tres párrafos a la Base VI, donde se determina “el sistema de nulidades”. Con el fin de inhibir comportamientos antidemocráticos de los partidos políticos y los candidatos se constitucionaliza la posibilidad de la máxima sanción que se puede recibir en un proceso electoral: la anulación de la elección.

Las elecciones federales o locales podrán ser anuladas cuando se exceda el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; la compra o adquisición de cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos de la ley, también pueden llevar a la anulación de la elección y, tercero, si se reciben o utilizan recursos de procedencia ilícita o recursos públicos.

Lo que aparece como sanciones severísimas se relativiza por una serie de adjetivos calificativos que admiten matices y, por tanto, abren la puerta a la interpretación amplia de la autoridad jurisdiccional. Las violaciones tienen que ser graves, dolosas y determinantes; además, deben probarse de manera objetiva y material. Por si esto fuera poco, se aclara que las violaciones se considerarán determinantes, es decir, que pudieron cambiar el resultado electoral si, y solo si, la diferencia entre el primer y el segundo lugar es menor a 5%.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *Diccionario electoral*, México, IJ-UNAM-TEPJF-IFE-CAPEL, 2003.
- AGUIRRE, Pedro *et al.*, *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos Centro de Investigación-Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1993.
- BEERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 2a. ed., México, Cal y Arena, 2000.
- CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, IJ-UNAM-IDEA Internacional, 2007.
- CÓRDOVA, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en ZOVATTO, Daniel y OROZCO, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IJ-UNAM-IDEA Internacional, 2008, pp. 653-703.
- GUTIÉRREZ Pablo y ZOVATTO, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IJ-UNAM-IDEA Internacional-OEA, 2011.
- MARVÁN, María, “Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles?”, *Metapolítica*, México, núm. 10, 1999.
- MARVÁN, M. y NAVARRO, F., “Comentario al artículo 41 constitucional”, AA. VV., *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-SCJN-TEPJF-CNDH-INE-Senado de la República-IJ-UNAM, 2016, vol. VIII, pp. 159-183.
- NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, IIDH-Universidad de Heidelberg-TEPJF-IFE-FCE, 1998.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM-FCE, 1994.

María Marván Laborde

SALAZAR, Luis (coord.), *Elecciones y transición a la democracia en México*, México, Cal y Arena, 1998.

SALAZAR, Pedro, “Comentario al artículo 41 constitucional”, en CARBONELL, Miguel, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 20a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2009, t. II.

María Marván Laborde

REFORMAS

1. *DOF* 06-12-1977
2. *DOF* 06-04-1990
3. *DOF* 03-09-1993
4. *DOF* 19-04-1994
5. *DOF* 22-08-1996
6. *DOF* 13-11-2007
7. *DOF* 10-02-2014
8. *DOF* 07-07-2014
9. *DOF* 27-05-2015
10. *DOF* 27-01-2016
11. *DOF* 29-01-2016
12. *DOF* 06-06-2019
13. *DOF* 20-12-2019