

EL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL

SUMARIO: I. *Artículo reformado*. II. *¿por qué el artículo 41?* III. *Breve repaso histórico*. IV. *La última reforma de 19 de abril de 1994*.

I. ARTÍCULO REFORMADO

La última reforma del artículo 41 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de abril de 1994, estableció que se reformaban los párrafos octavo, noveno, décimo séptimo y décimo octavo del artículo 41 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue, respectivamente: La organización de las elecciones federales es una función estatal que se rea-liza 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, la 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.

II. ¿POR QUÉ EL ARTÍCULO 41?

Este comentario se referirá, esencialmente, a la última reforma, arriba transcrita, del artículo 41. Empero, la disposición señalada, en lo general, es importante porque:

- a) En unión de los artículos 39 y 40 de la Constitución forma el basamento indispensable de nuestra Ley Mayor en lo relativo a soberanía popular, forma de gobierno y los dos niveles de la soberanía del pueblo: la federal y la local.
- b) El artículo 41, a partir de la reforma del presidente López portillo (*Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977), *institucionalizó* a los partidos políticos.

Actualmente, después de cuatro reformas, es uno de los artículos más modi-ficados de la Constitución. La última, a que se va a referir esta opinión, señala el tránsito del proceso electoral, originalmente sólo competencia del Estado (especialmente el Ejecutivo) hacia la incorporación de la ciudadanía.

III. BREVE REPASO HISTÓRICO

El texto original de la Constitución de 1917 del artículo 41, estaba redactado en los siguientes términos.. Artículo 41. 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 disposición que analizo, permaneció inalterada -cosa insólita- por 60 años. Su primera modificación fue por iniciativa del presidente López Portillo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977 y, entre otras consideraciones, fue trascendente por un doble motivo: se alineó en el artículo de los dos niveles de la soberanía popular y, por primera vez, aparecieron los partidos políticos institucionalizados.

Es cierto, a no dudarlo, que fue la reforma presentada por el presidente Adolfo López Mateos en 1963 la que, desde la Constitución de Querétaro, ya menciona los partidos políticos expresamente, al establecer los "diputados de partido" pero, como bien dice el investigador Francisco José de Andrea,¹ se trataba más de una cuestión *semántica* que de una estructural. Por supuesto, como también lo señala el autor mencionado, la posibilidad de formar partidos políticos ya estaba previsto en la Constitución original de Querétaro en el artículo 9º que a la letra decía:

Artículo 9º. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país.

De la disposición transcrita se infiere que los constituyentes consideraron la existencia de los partidos políticos, sin mencionarlos expresamente. ¡Y vaya que la Revolución fue forjadora de partidos políticos!

La citada reforma de López Portillo -1977- afirmaba que "los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral".

Asimismo, en los subsecuentes cuatro párrafos adicionales de la mencionada reforma, se indicaban los fines de los partidos (promover la participación del pueblo en la vida democrática), contribuirían a integrar la representación nacional (entonces y hasta las últimas reformas del presidente Salinas de Gortari, sólo en la Cámara de Diputados) y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder. También, cuestión fundamental, los partidos políticos tendrían derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, cuestión ésta, que hoy día es de lo más debatida por la oposición. Finalmente, se les abría al uso de un mínimo de elementos para sus actividades.

Como se sabe, la reforma de 1977 no se detuvo en la institucionalización del partido político como apareció en el artículo 41, sino que al tocar otras disposiciones del proceso electoral (como, por ejemplo, la representación proporcional) era tendente a fijar todo un nuevo sistema electoral.

El artículo 41 se mantuvo, en los términos descritos, hasta la administración del presidente Salinas de Gortari, quien modificó el precepto en tres ocasiones.

En 1990 se declaró que la organización de las elecciones federales, sería una función estatal ejercida por los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, pero, además, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos. La función se realizaría a través de un organismo público (Instituto Federal Electoral) dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. También, se profesionalizó al organismo público y se le dotó de autonomía en sus decisiones. Por primera vez se creaban los consejeros y consejeros magistrados y los representantes de los partidos políticos.

Fue aportación importante de esa reforma de 1990, el establecimiento de un sistema de medios de impugnación de los que conocería el organismo público y, asimismo, un tribunal autónomo que sería órgano jurisdiccional en materia electoral.

También en la administración salinista, se introdujo una segunda reforma al artículo 41 que ahora analizo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993. En esta ocasión, lo novedoso fue

darle *definitividad* a las distintas etapas de los procesos electorales, excluyendo ya a los colegios electorales de las respectivas cámaras. La única calificación definitiva e inatacable, sería la emitida por la Cámara de Diputados en relación con la declaración de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos de la fracción I del artículo 74 constitucional.

Se añadió una segunda instancia, que competiría resolver por una Sala integrada por cuatro miembros de la judicatura federal y el presidente del Tribunal Federal Electoral.

IV. LA ÚLTIMA REFORMA DE 19 DE ABRIL DE 1994

Con la única excepción de la reforma introducida al artículo 82 (*Diario Oficial de la Federación* del 1º de julio de 1994), referente a los requisitos para ser presidente de la República y que fue muy polémica y debatida, la arriba citada de abril del "94", fue la posterior realizada durante la administración del presidente Salinas de Gortari y que ya ha quedado literalmente transcrita al principio de esta opinión.

En la Exposición de Motivos de la mencionada reforma del 94, se hacen patentes los siguientes hechos y argumentaciones:

El 27 de enero de 1994, ocho partidos políticos nacionales y sus respectivos candidatos a la presidencia de la República, habían suscrito el Acuerdo por la paz, la Democracia y la Justicia. El acuerdo requería de reformas legislativas para garantizar la imparcialidad de las autoridades electorales y la transparencia en las elecciones federales de 1994.

La imparcialidad lleva implícita la autonomía de las personas u órganos que participan, como autoridades, en todo proceso humano. Esto es por ejemplo, lo esencialmente requerido en tratándose del poder Judicial de todos y cualquier parte del mundo. Por eso, en el caso de México, la inamovilidad judicial ha sido elemento consustancial para dar independencia a nuestros tribunales.

Entregado ya el proceso electoral, en su aspecto organizativo, al Instituto Federal Electoral, y en el contencioso al Tribunal Federal Electoral, importaba mucho que uno y otro organismo se constituyeran y actuaren con la mayor autonomía posible. Por un lado, se pensó disminuir las atribuciones y participación de los partidos políticos (hoy gozan de voz pero no de voto en el IFE) con el fin de evitar que fueran juez y parte en las contiendas electorales. Para sustituir esta lógica parcialidad de los partidos políticos, se centró la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en representantes de los poderes de la Unión (el Ejecutivo a través del secretario de Gobernación que es el presidente de ese Consejo y el Legislativo con dos representantes, mayoritarios y minoritarios, de cada Cámara Legislativa) y en la participación de un grupo de ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad con voz y con voto en el Consejo General. Por primera vez en la conflictiva y debatida historia de los procesos electorales mexicanos se ha llamado a los ciudadanos independientes a participar de manera activa en el organismo cupular del proceso electoral.

No obstante la buena intención -materializada ya en la reforma de 94-, el hecho de que los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección sean nombrados por los miembros presentes de la Cámara de Diputados de entre los *propuestos por los grupos parlamentarios* en la propia Cámara, hace asomar, otra vez, la participación, aunque sea remota, de los partidos. Hayan pertenecido o no a los diferentes partidos políticos - fundamentalmente los tres que efectivamente representan fuerza electoral: PRI, PAN y PRD -, finalmente se estima que esos consejeros ciudadanos, en alguna forma, reciben su nombramiento de, y pueden ser simpatizantes de los partidos. Claro está que, una vez designados dichos consejeros ciudadanos, es de su responsabilidad exclusiva un comportamiento, como se quiere, autónomo e independiente de las organizaciones políticas.

En todas formas y resumiendo, las varias reformas, ya citadas y comentadas, al cuatro veces modificado artículo 41, son indicadores que denotan, cada vez más, el alejar de los comicios, hasta donde sea posible, al Estado y darles a los ciudadanos una creciente e importante participación. A la postre, es el voto de los ciudadanos el que forma y conforma la estructura política del Estado mexicano.

Emilio O. RABASA

NOTAS:

1 "Los partidos políticos en la Constitución Mexicana de 1917", El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, México, UNAM, IIJ, 1988, p. 388.