

697
20



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA DESCONCENTRACION COMO ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

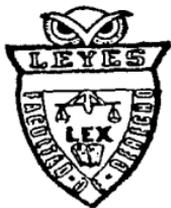
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CARMELA

PEREZ

VAZQUEZ



MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	7
 CAPITULO I	
1. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA	10
1.1 Antecedentes en el México colonial.	10
1.1.1 Constitución de Cádiz de 1812.	11
1.2 Antecedentes en el México Independiente.	11
1.2.1 Constitución de 1824.	11
1.2.2 Constitución de 1836 y Bases Orgánicas de 1842.	12
1.2.3 De la Constitución de 1857 a la Constitución de 1917.	12
1.3 Antecedentes de la descentralización y de la desconcentración como figuras administrativas en Francia.	13
1.4 Antecedentes de la descentralización y de la desconcentración como figuras administrativas en el México contemporáneo.	14
1.5 Formas de organización administrativa.	14
1.6 Formas de organización administrativa de acuerdo con la legislación mexicana.	18
1.7 ¿Que es la centralización?	18
1.7.1 Punto de vista histórico.	18
1.7.2 Punto de vista de la doctrina francesa.	18
1.7.3 Punto de vista de la doctrina mexicana.	19
A) Importancia de la relación jerárquica en la centralización.	19
B) Importancia de la tutela administrativa en la centralización.	20
1.7.4 Centralización Administrativa Federal.	21
1.7.5 Centralización Administrativa Federal en México y el sistema jerárquico que lo rige.	21
1.7.6 Base legal.	22

1.7.7. Diferencia entre la administración central y la administración local.	22
1.7.8 Centralización administrativa propiamente dicha.	23
1.7.9 Supuestos y procedimientos para la centralización.	24
1.7.10 Poderes con los que esta investida la centralización administrativa.	24
1.7.11 Consideraciones finales.	25
1.8 ¿Que es la descentralización?.	26
1.8.1 Descentralización administrativa en el Estado francés.	26
1.8.2 Descentralización administrativa en el Estado mexicano.	27
1.8.3 Concepto.	27
1.8.4 Tipos de descentralización.	28
A) Descentralización política.	28
B) Descentralización administrativa.	28
1.8.5 La autoadministración en la descentralización administrativa.	29
1.8.6 Importancia de la descentralización administrativa dentro de la administración pública, la tutela administrativa y la relación jerárquica.	30
1.8.7 Definiciones y consideraciones de diversos autores.	32
1.8.8 Clasificación de acuerdo a diversos autores.	33
A) Alfonso Nava Negrete.	33
A.1 Descentralización por región.	33
A.2 Descentralización por servicio.	34
B) Miguel Acosta Romero.	35
B.1 Descentralización Administrativa.	36
B.2 Descentralización Política.	36
C) Leon Duguit.	36
C.1 Regional.	36
C.2 Funcionalista.	36
C.3 Patrimonial.	36

C.4	Consección.	36
D)	Gabino Fraga	36
E)	Andres Serra Rojas.	37
1.8.9	Régimen que regula las relaciones entre los organismos descentralizados y la descentralización como forma de organización administrativa indirecta.	37
1.8.10	Características y elementos de los organismos descentralizados.	38
1.8.11	Base legal.	41
1.8.12	Consideraciones finales.	42
1.9	¿Que es la desconcentración?	45
1.9.1	Características de la desconcentración.	47
1.9.2	Diferentes tipos de desconcentración.	48
1.9.3	Diferencias entre desconcentración y delegación.	49
1.9.4	Relación entre la personalidad jurídica y la desconcentración.	51
1.9.5	Características de los órganos desconcentrados.	51
1.9.6	Base legal.	52
1.9.7	Formas que ha adoptado la desconcentración administrativa en México.	53
1.9.8	La desconcentración como parte de la centralización administrativa.	54
1.9.9	Elementos de la desconcentración administrativa.	56
1.9.10	Ventajas y desventajas de la desconcentración administrativa.	56
1.9.11	Consideraciones finales.	57

CAPITULO II

2.	LA DESCONCENTRACION COMO FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL	58
2.1	Instituciones creadas por el COFIFE.	58
2.2	El Instituto Federal Electoral.	59
2.3	Organos Centrales.	60
	A) Consejo General.	61
	B) Junta General Ejecutiva.	65
	C) Direccion General.	66
2.4	Organos Locales.	68
	A) Juntas Locales Ejecutivas.	71
	B) Vocales Ejecutivos Locales.	71
	C) Consejos Locales.	72
2.5	Organos Distritales.	73
	A) Juntas Distritales Ejecutivas.	73
	B) Consejos Distritales.	74
2.6	Oficinas Municipales.	75
2.7	Mesas Directivas de Casilla.	77

CAPITULO III

3. Evaluación y comparación de las diferentes leyes en cuanto a la desconcentración administrativa en materia electoral	98
3.1. Evaluación del sistema electoral mexicano.	98
3.2 Comparación de las diferentes leyes en cuanto a la creación y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.	102
3.2.1. A) Artículo 41 constitucional.	103
B) Artículo 68 del COFIPE.	106
C) Artículo 69 del COFIPE.	106
D) Artículo 70 del COFIPE.	107
E) Artículo 71 del COFIPE.	107
F) Artículo 72 del COFIPE.	108
G) Artículo 82 del COFIPE.	109
H) Artículo 86 del COFIPE.	110
I) Artículo 89 del COFIPE.	110
3.3 Comparación de las diferentes leyes en cuanto a la desconcentración administrativa en materia electoral.	110
3.3.1. Antecedentes de los órganos locales y distritales.	110
A) Artículo 98 del COFIPE.	111
B) Artículo 99 del COFIPE.	111
C) Artículo 100 del COFIPE.	112
D) Artículo 101 del COFIPE.	114

E) Consejeros ciudadanos.	114
F) Artículo 103 del COFIPE.	115
G) Artículo 104 del COFIPE.	115
H) Artículo 105 del COFIPE.	116
I) Artículo 107 del COFIPE.	116
J) Artículos 108 y 109 del COFIPE.	116
K) Artículo 110 del COFIPE.	117
L) Artículo 111 del COFIPE.	120
M) Artículo 112 del COFIPE.	121
N) Artículo 113 del COFIPE.	121
Ñ) Artículo 118 del COFIPE.	122
3.4 Diversa problemática durante el proceso electoral federal 1991 en cuanto a la desconcentración administrativa del Instituto Federal Electoral.	123
3.5 POSIBLES REFORMAS AL COFIPE.	126
CONCLUSIONES.	131
BIBLIOGRAFIA.	134
ANEXOS.	

INTRODUCCION

Al ser la democracia un fin preponderante de todos los gobiernos en la actualidad, México no podía ser la excepción, por lo que se creó el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene como base la figura administrativa descentralizada.

Debido a la importancia que este nuevo sistema electoral mexicano reviste y a mi experiencia laboral, me avoque al estudio del mismo, creyendo conveniente plasmar en este trabajo la organización y el funcionamiento de dicho organismo electoral.

Para analizar lo anterior, el siguiente estudio se ha dividido en tres capítulos: el primero, relativo a los antecedentes, a fin de comprender como se originaron y desarrollaron las formas de organización administrativa a través del tiempo; el segundo, en relación con las instituciones creadas por el COFIPE, donde se analizan las nuevas instituciones electorales y su funcionamiento; y el tercero, referente a la evaluación y comparación de las diferentes leyes en cuanto a la desconcentración administrativa en materia electoral, diversa problemática producida durante el proceso federal electoral 1991, y posibles reformas al COFIPE.

Al inicio del presente trabajo se hace referencia a las formas de organización administrativa que son: centralización, descentralización y desconcentración.

La centralización surgió a la par del hombre quien desde sus inicios siempre ha buscado centralizar el poder de mando, acción, decisión, ejecución, etc. Esto se acentuó en la época feudal, cuando el señor tipificó la centralización de todos los poderes, sin tomar en cuenta a nadie, y menos aún al pueblo.

Esta figura jurídica se prolongó durante siglos, hasta llegar al absolutismo, cuya forma más representativa fue la centralización de poderes en manos del monarca.

La descentralización surgió cuando la autoridad central se dio cuenta de que era poco práctico, ineficaz e insuficiente gobernar centralizando todos los poderes (mando, acción, decisión y ejecución). Sin embargo, de acuerdo con el análisis de la historia de México, nos damos cuenta de que en este país no se pasó de la forma administrativa centralizada a la descentralizada de manera tajante; es decir, no se pueden establecer períodos delimitados en tiempo y con una secuencia de una forma administrativa a otra, ya que el desarrollo de las prácticas administrativas en México se caracterizó por la convivencia de las mismas hasta el siglo XX, cuando el federalismo, como forma de Gobierno, se estableció permanentemente desde entonces aunque practicándose la descentralización de poderes con una fuerte tendencia centralista que ha caracterizado al gobierno federal mexicano, a través del tiempo.

En México estas figuras administrativas comenzaron a aparecer desde la época colonial, pero fue en la independiente y más exactamente con la constitución de 1824 (la primera federal del país), que se reconoció la descentralización política en la República Mexicana en razón de la soberanía de los estados, solo que tanto la descentralización administrativa como la desconcentración administrativas fueron reconocidas como tales, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1976, y las posteriores reformas al artículo 90 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981.

En cuanto a la desconcentración administrativa, como tema principal a tratar, se dirá que es importante destacar que para la mayoría de los autores la desconcentración administrativa forma parte de la centralización, o la consideran como una forma de organización administrativa intermedia, es decir, la señalan como un paso obligado hacia la descentralización administrativa, basándose en el principio de que la desconcentración administrativa no crea una persona jurídica distinta a la central, así como tampoco cuenta con patrimonio propio.

Esto no resta importancia a la desconcentración administrativa como figura preponderante en la función pública actual, o sea que es innegable la preocupación del Gobierno por crear órganos administrativos desconcentrados que realicen la función administrativa estatal en el lugar mismo donde se requiere y no desde el centro del poder, lo cual crea obstáculos y tardanzas en la función pública a desarrollar.

Eso se puede llevar a cabo, gracias a que los organismos desconcentrados tienen facultades de decisión y de acción, siempre y cuando no sobrepasen los límites establecidos para tal efecto.

Con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de agosto de 1990, se estableció una innovación en lo que a la materia electoral del país se refiere; esto es, que la desconcentración administrativa es la base del nuevo Instituto Federal Electoral, quien es el encargado de la función estatal de organizar las elecciones, es decir, prestar el servicio público electoral en el lugar mismo donde se va a desarrollar; esto se logra gracias a las actividades que deben realizar tanto las Juntas Locales como las Distritales, quienes conforman la desconcentración administrativa en materia electoral.

El Instituto Federal Electoral es quien sostiene todo el aparato electoral mexicano, y garantiza el buen funcionamiento del mismo.

Debido a que el COFIPE y el Instituto Federal Electoral son de creación reciente, el tema de la desconcentración administrativa en materia electoral también lo es, ya que las anteriores leyes electorales no lo establecían como tal, aunque podemos encontrar en ellas algunos antecedentes.

El objeto por el que se crearon las Juntas y Consejos Locales y Distritales, fue con el fin de realizar satisfactoriamente las actividades electorales.

Aun cuando el proceso federal electoral 1991 es muy reciente gracias a ese primer paso, con la nueva ley electoral se conocieron las deficiencias de la misma, pero también los aciertos, buscando mejorar con el tiempo todas las actividades a realizar.

Las fallas que se presentaron durante el pasado proceso federal electoral, se debieron a la novedad de la legislación y a la estrechez de los tiempos.

Finalmente, diremos que la creación del Instituto Federal Electoral, al contar con órganos desconcentrados que cumplimenten las acciones electorales es un gran paso en la desconcentración administrativa del país, ya que permitirá un mayor beneficio a los ciudadanos en lo que a la materia electoral se refiere al prestar el servicio por medio de personal calificado, al capacitar, organizar y tomar decisiones siempre y cuando esté dentro del ámbito de sus respectivas competencias, en el lugar mismo donde se desarrollen las actividades.

CAPITULO I

1. FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

1.1. Antecedentes en el México colonial

Las prácticas administrativas llegaron a México con la conquista española, aun cuando debe señalarse que desde antes, el emperador mexica gobernaba Tenochtitlán, bajo la centralización de poderes.

Con las primeras capitulaciones de Cortés, surgió la centralización como una característica preponderante en la organización administrativa de México.

Una figura administrativa posterior fueron las ordenanzas emitidas por la Primera y Segunda Audiencia; ésta última, surgió al Rey una forma aun más centralizante, Instituir el virreinato de la Nueva España, lo cual fue aceptado en 1535.

Con la creciente expansión del territorio virreinal, surgió la preocupación por delimitar competencias de muy diferentes naturalezas, entre militares, religiosas, administrativas, políticas, etc.

Sin embargo, en Nueva España no se presentó un verdadero crecimiento del Estado Central a expensas de las autonomías locales y de las jurisdicciones especiales de los diferentes grupos. En Nueva España sucedió algo muy distinto: se fué gestando un Estado, fuertemente centralizado y con una burocracia poderosa, que protegió los particularismos y las jurisdicciones privilegiadas. Las comunidades indígenas estaban regidas por leyes especiales y habían disposiciones especiales para los diferentes grupos étnicos: negros, mulatos, mestizos, criollos y españoles. Leyes particulares regían las órdenes religiosas y a la Iglesia secular; otras a los encomenderos los comerciantes, los mineros, los artesanos, las congregaciones, las cofradías.

En Nueva España no existió un régimen feudal, en el sentido estricto de la palabra aunque las grandes extensiones de tierra eran uno de los rasgos constitutivos del sistema de propiedad, tanto en España como en sus colonias, los detentadores dependían estrechamente de la autoridad central; igualmente es sabido que una de las particularidades de la historia de España es la relativa debilidad del feudalismo y la rapidéz con que los monarcas crearon un estado centralizado.

En Nueva España se reprodujo la situación de la metrópoli, y aun se acentuó porque el centralismo triunfó contra la embrionaria clase feudal en la colonia. Aquí la autoridad central estaba representada en la figura del virrey, quien además era gobernador, capitán general y presidente de la Real Audiencia.

Los cuatro títulos designaban cuatro funciones y jurisdicciones; en primer término, como virrey, era representante del Rey en la colonia; como gobernador general, un primer ministro o jefe de Gobierno, encargado de la administración y la marcha del reino; como capitán general, dirigía la administración de los asuntos militares (la capitán general no era un cargo militar propiamente dicho ni estrañaba mando de tropa, de la misma manera que los presidentes modernos no conducen las operaciones militares aunque son los jefes natos de las fuerzas armadas); como presidente de la Real Audiencia dirigía la política general del virreinato y administraba la justicia (o sea había fusión entre lo jurídico y lo político).

La organización administrativa fuertemente centralizada, se practicó en Nueva España, casi durante tres siglos. La descentralización surgió, cuando la autoridad central se dió cuenta que era poco práctico, ineficaz e insuficiente gobernar centralizando los poderes (mando, acción, decisión y ejecución).

1.1.1 Constitución de Cádiz

Ante la inminente pérdida del virreinato, se creó la constitución de Cádiz, de 1812, la que establecía las diputaciones provinciales, que eran cuerpos de representación popular, elegidos por sufragio y renovables periódicamente para administrar las provincias, rompiendo así la fuerte centralización que caracterizó a la corona española, dando el primer paso a lo que a descentralización se refiere es el antecedente más remoto de la forma de gobierno federal, ya que se le daba esta autonomía a las provincias para gobernarse.

1.2. Antecedentes en el México Independiente

1.2.1. Constitución de 1824

Con la firma de los tratados de Córdoba en 1821 por el virrey Juan de O'Donohú, se llegó a la independencia de la Nueva España.

Como una contradicción, surgió a raíz de ese tratado, el Primer Imperio Mexicano, teniendo a la cabeza a Agustín de Iturbide, quien sustentó el poder en forma centralista. A causa de múltiples motivos, el Emperador, abdicó en 1823, por lo que se convocó al Congreso Constituyente, el que en 1824 promulgó la Primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establecía que los estados que integraban a dicha República eran independientes, libres y soberanos exclusivamente en lo relativo a sus administración y gobierno interior, fué así como se dió el primer paso para instituir la descentralización de poderes en el país.

Pero esto no fue el fin del desarrollo en las prácticas administrativas de México, ya que a partir de 1824, surgieron problemas políticos a consecuencia de las pugnas entre los dos grandes grupos de poder en que se dividía el país: los centralistas y los federalistas quienes cambiaban la forma de Gobierno en cuanto asumían el poder.

1.2.2. Constitución de 1836 y Bases Orgánicas de 1842.

En 1836 el Congreso promulgó las Siete Leyes Centralistas, las cuales dejaron sin efecto la Constitución de 1824; estas leyes, establecieron la Primera República Central, donde la innovación más importante fue la creación del Supremo Poder Conservador, que tenía como objeto evitar los abusos ejercidos en la práctica por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, no así el Judicial.

La Primera República Central duró seis años, de 1837 a 1841. Posteriormente se estableció la Segunda República Central al expedirse en 1842 las Bases Orgánicas; existió hasta 1847, debido al triunfo del federalismo y al restablecimiento de la Constitución de 1824.

1.2.3. De la Constitución de 1857 a la Constitución de 1917.

La forma de Gobierno centralista continuó durante diez años, hasta que en 1857 se promulgó una nueva Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se suspendió de 1864 a 1867, durante el Segundo Imperio donde el Poder Central lo detentaba el Emperador Maximiliano de Habsburgo, con la Monarquía, por lo que de nueva cuenta se instituyó la centralización de poderes como figura administrativa.

En 1868, Benito Juárez es reelecto como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y se restablece la República Federal. En 1877, a casi diez años del triunfo de la República Federal sobre los extranjeros invasores, Porfirio Díaz fue elegido Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de acuerdo con sistema federal que entonces regía a la República, el cual fue modificado en 1885, estableciéndose de nueva cuenta el Estado Central, lo que trajo como consecuencia la dictadura de Díaz, la que en 1910 caería al iniciarse la Revolución Mexicana.

Nuestra Constitución vigente fue promulgada por el Constituyente de Querétaro en 1917, estableciendo el sistema federal, que aun ahora nos rige.

Toda la explicación anterior se realizó con objeto de señalar que México no pasó de la forma administrativa centralizada a la descentralizada de manera tajante; es decir, no se puede establecer períodos delimitados en tiempo y con una secuencia de una forma de organización administrativa a otra.

En un principio porque fue desde el siglo pasado cuando se empezó a manejar el término descentralización como concepto, aun cuando esta figura se dió en la práctica administrativa con anterioridad como se puede observar a lo largo de este trabajo y, además, porque al iniciarse diversos estudios en relación con el nuevo concepto de descentralización surgieron conclusiones al tratar de delimitar dicho concepto.

Sin embargo, el desarrollo de las prácticas administrativas en México se caracterizó por la convivencia de las mismas, hasta llegar al siglo XX, en el que el federalismo mexicano se estableció en forma permanente, practicándose la descentralización de poderes con una fuerte tendencia centralista que ha caracterizado al Gobierno Federal Mexicano a través del tiempo.

La base de la descentralización administrativa en México la constituyen las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, que han cambiado a través del tiempo en cuanto a su número y atribuciones, pero fue hasta el sexenio de Luis Echeverría, cuando se le dió real importancia al proceso de descentralización administrativa, surgiendo un nuevo concepto, denominado desconcentración administrativa.

1.3. Antecedentes de la desconcentración y de la descentralización como figuras administrativas en Francia.

En este punto es necesario abrir entre paréntesis que el concepto de desconcentración administrativa surgió en Francia, país que se ha caracterizado porque desde hace 300 años hasta la fecha maneja un sistema dominante de centralización y de concentración de poderes en las autoridades centrales; desde la monarquía absoluta se estableció por siglos un sistema centralizado de poder, para así eliminar poco a poco el poder que tenían los señores feudales y los integrantes de la clase aristocrática de las diferentes regiones que fueron integrando, al territorio francés y de esta manera obtener la unidad de dicho territorio, la revolución de 1789 trajo como consecuencia el fin de la práctica de la centralización de poder, y fue entonces, cuando surgió la desconcentración administrativa en Francia, dividiendo al territorio en departamentos, distritos, cantones y comunas, con objeto de realizar las actividades administrativas en el lugar mismo donde se desarrollarían y no desde el centro.

La descentralización también tiene sus orígenes en Francia, con la creación de los establecimientos públicos descentralizados que se dedicaban a prestar servicios públicos, con personal técnico especializado y con independencia presupuestaria. Cabe destacar que las figuras administrativas mencionadas, no se pueden equiparar con la realidad mexicana, partiendo del principio de que México es una República Federal, mientras que el Estado Francés es unitario y central.

Una vez cerrado el paréntesis se continuará con los antecedentes de las formas de organización administrativa.

1.4. Antecedentes de la descentralización y de la desconcentración como figuras administrativas en el México contemporáneo.

De 1917 a 1977, la doctrina mexicana discutió los conceptos de descentralización y posteriormente de desconcentración, los cuales no se encontraban perfectamente delimitados, creándose cada vez más dudas y confusiones al respecto. Fué hasta 1976 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y posteriormente las reformas a los artículos 90 y 92 constitucionales, que establecían las bases para la creación de los organismos descentralizados y las entidades paraestatales.

Con anterioridad, en 1974, la Secretaría de la Presidencia, organizó un seminario franco - mexicano con el fin de analizar el concepto de desconcentración administrativa y los lineamientos que se debían seguir, ya que para esos momentos constituyó un fin primordial del Gobierno.

Aunque este seminario se realizó hace más de veinte años, tanto la desconcentración como la descentralización siguen siendo figuras administrativas primordiales desde el inicio de la Primera República Federal Mexicana de 1824 hasta la fecha, ya que sin ellos el Gobierno no podría realizar satisfactoriamente las funciones que le son encomendadas.

Una vez concluido el análisis de los antecedentes se continuará con el desarrollo de los conceptos de tres figuras administrativas: centralización, descentralización y desconcentración.

1.5. Formas de organización administrativa.

Con el propósito de comprender las formas de organización administrativa, es pertinente establecer conceptos y definiciones que, en forma aislada, no tendrían significado alguno en relación con el tema de organización administrativa.

En el marco de la doctrina tradicional García Maynez sostiene que el Derecho en sentido objetivo es un conjunto de normas "preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que además de imponer deberes, conceden facultades". (1)

(1) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 40a. ed., Porrúa, México, 1989. p. 36.

Otra definición es la de Miguel Villoro Toranzo que señala: "Derecho es un sistema racional de normas sociales de conductas, declaradas obligatorias por la autoridad, por considerarlas soluciones justas a los problemas surgidos de la realidad histórica". (2)

Una definición en mi opinión más amplia, es la que propone el doctor Miguel Acosta Romero, al señalar: "Derecho es un sistema de normas bilaterales, exteriores, heterónomas y coercibles, con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético, y que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana, para encauzar y regular la Interferencia Intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de los valores que le son correlativos, como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social". (3)

Para fines didácticos el estudio del Derecho se ha dividido en:

- a) Derecho Privado que es el conjunto de normas que regulan las relaciones jurídicas entre personas que se encuentran legalmente consideradas en una situación de igualdad; en virtud de que ninguna de ellas actúa, en dichas relaciones, investida de autoridad estatal.
- b) Derecho Público se compone del conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal, determinando y creando al órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deberán realizarse.

El Derecho Público es, entonces, el conjunto de normas que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad, encaminada al cumplimiento de sus fines cuando intervenga en relación con los particulares, con carácter de autoridad.

El Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

Este concepto ha evolucionado a través del tiempo, ya que en sus orígenes fue concebido como mera legislación administrativa, y posteriormente como el conjunto de normas que regulaban la organización y funciones del Poder Ejecutivo; por su parte, la escuela realista del derecho, sustentada por Duguit, Jozé y Hauriou, establece que el Derecho Administrativo es el encargado de regular los servicios públicos; finalmente, existe un último criterio, el cual establece que el Derecho Administrativo es el regulador de la actividad total del Estado.

(2) Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, 6a. ed., Porrúa, México, 1984. p. 127.

(3) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 10a. ed., Porrúa, México, 1991. p. 12.

Para Gabino Fraga el Derecho Administrativo desde un punto de vista formal es el "organismo público que ha recibido el poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales" y desde el punto de vista material es "la actividad de este organismo en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión". (4)

Para el doctor Miguel Acosta Romero, el Derecho Administrativo es "el conjunto de normas de Derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado con otros entes públicos y con los particulares". (5)

Por su parte, el autor Jorge Olivera Toro lo define como la rama del "Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa o indirecta del Estado, en intereses de la satisfacción de las necesidades públicas y que disciplina a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado". (6)

Parte principal del Derecho Administrativo es la llamada organización administrativa, la cual estudia la estructura de los órganos de gobierno y la atribución de competencias; podría decirse, que la organización administrativa se refiere exclusivamente a la administración Pública, al Poder Ejecutivo y a las unidades administrativas que de él dependen, directa o indirectamente; por cual la organización administrativa, debe entenderse como "la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración encaminada a la consecución de los fines de Estado". (7)

A) Doctrinariamente se han considerado tres formas de organización administrativa:

- 1.- Centralización.
- 2.- Desconcentración.
- 3.- Descentralización.

(4) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 27a. ed., Porrúa, México, 1988. p.117.

(5) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 13.

(6) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5a. ed., Porrúa, México, 1988. p. 30.

(7) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 101.

B) Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa:

1. Centralización.
2. Desconcentración.
3. Descentralización.
4. Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado (este punto no será analizado en este trabajo, por enfocarse a las tres primeras figuras administrativas mencionadas).

C) De acuerdo al artículo 90 constitucional y al artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se han considerado dos formas de organización administrativa en México:

- 1.- Administración Pública Centralizada.
- 2.- Administración Pública Paraestatal.

El artículo 90 constitucional establece: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

El artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal preceptúa:

"La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las Instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las Instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

1.6. Formas de organización administrativa de acuerdo con la legislación mexicana.

El artículo 90 constitucional y el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen las bases de la administración pública federal mexicana. En relación a lo

anterior, la reforma al artículo 90 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1981, previene que la administración pública federal será centralizada y paraestatal; por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976, anterior a la reforma constitucional divide en dos grupos los órganos de la administración: los que integran la organización centralizada y en el seno de ella la delegación y la desconcentración administrativa, y los que constituyen la administración paraestatal, dentro de la cual se incluyen los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

1.7. ¿QUE ES LA CENTRALIZACION?

1.7.1. Punto de vista histórico.

Históricamente se ha considerado a la centralización como un sistema de unidades político-administrativas que realizan una parte de la actividad del Estado, con responsabilidad directa frente al Jefe del mismo, o Jefe de Gobierno, de tal manera que esas unidades tienen responsabilidad político-administrativa protocolaria, frente al Jefe de Estado y frente a los gobernados, y constituye una unidad de decisión, mando y ejecución.

Son órganos centralizados los ministros y los ministerios, los secretarios y las secretarías. En algunos estados, además de los anteriores, se consideran al procurador general de justicia y los departamentos administrativos. En décadas más recientes también se incluía este concepto de centralización, a los órganos más cercanos dependientes de un centro de poder, por ejemplo, en las entidades federativas el gobernador, en los municipios el ayuntamiento, en las universidades los rectores, etc.

1.7.2. Punto de vista de la doctrina francesa.

Para la doctrina francesa, la centralización o concentración es un sistema de organización administrativa, en el cual el poder de decisión y la competencia para realizar los actos jurídicos, corresponde a la persona pública, Estado, provincia, comuna, establecimientos público o departamento, y son reservadas a la autoridad central y suprema de la empresa; es por ello, que para Maurice Hauriou, centralizar significa acumular en manos del Gobierno Central, todo lo que existe en un pueblo en poder del Estado, es decir, el poder político, civil y militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc.

Antes de continuar con lo que establece la doctrina mexicana, es necesario señalar que en el régimen centralizado puro, toda la creación parte del centro; las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder coactivo como el de decisión, dirección, resolución, etc; la competencia

técnica también se encuentra centralizada en los organismos especiales constituidos en el centro político administrativo, y como hay necesidad de que se ejerza la acción gubernamental y la administración por todo el territorio, existen órganos locales de los poderes centrales, que son meros delegados y que carecen de atribuciones propias para decidir. Esta forma, tan pura de centralización, supone en sus últimas consecuencias, que toda competencia pública ha de atribuírsele al Estado, sin que quepa reconocer personalidad jurídica pública alguna, distinta de éste.

De acuerdo con la teoría anterior, la centralización sería perfecta en el caso de que un órgano único ejerciera todas las funciones administrativas, lo que es prácticamente imposible debido a la complejidad de la administración pública.

1.7.3. Punto de vista de la doctrina mexicana.

Por su parte, la doctrina mexicana entiende por centralización administrativa la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de uno central único, y encuentra su apoyo en el principio de diversidad de funciones, dentro de un orden en el que el impulso lo llevan los órganos superiores, y la ejecución los órganos inferiores. La coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del centro, dependiendo de él los demás órganos.

En México, centralizar es reunir toda la organización administrativa en el Gobierno, esto es en el Poder Ejecutivo, que es quien normalmente desarrolla la función administrativa. La idea se apoya en la definición establecida por Jorge Olivera Toro, quien señala que: "el régimen de centralización administrativa, organiza exclusivamente el Poder Ejecutivo, que se desenvuelve en una serie de órganos superiores que mandan, y órganos inferiores que obedecen las órdenes e instrucciones de aquéllos. A la cabeza de este orden se encuentra el Presidente de la República"⁽⁸⁾.

A). Importancia de la relación jerárquica en la centralización.

De la definición anterior se desprende que la centralización administrativa implica la existencia de una relación de subordinación jerárquica, manifestada por la dependencia de la autoridad menor a la mayor; es decir, los órganos inferiores deben obedecer a los superiores.

La relación jerárquica en el sistema centralizado es lo que da coordinación al mismo, o sea, si no existiera esta relación jerárquica, la administración pública centralizada no podría cumplir con los fines que tiene encomendados; por tanto, se debe entender por jerarquía administrativa, el orden y grado que guardan entre sí los diferentes órganos superiores y subordinados de la administración pública, los cuales están provistos de determinadas facultades.

⁽⁸⁾ Olivera Toro, Jorge. *Op. Cit.*, p. 288.

Jerarquía es, pues, la relación jurídica que vincula entre sí los órganos de administración y los funcionarios, mediante su poder de subordinación, para asegurar un nivel de acción.

El poder jerárquico es, entonces, un régimen administrativo por medio del cual, el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados del Estado, que le están subordinados y coordinados, manteniendo así la unidad entre los diversos órganos, que están obligados a obedecer órdenes superiores.

La coordinación de los órganos se realiza mediante la dirección administrativa del central, para hacer depender de él a los demás órganos, por medio de la subordinación jerárquica administrativa. La vinculación de los órganos de la administración, no será en forma directa con el central, que es el único que tendría inmediata dirección administrativa, sino que hay otros que dependen del órgano central que vincula a los inferiores, de manera jerárquica.

La jerarquía administrativa, es una relación jurídica que permite lograr la coordinación que establece una forma organizativa, en la que exista un centro del que vayan surgiendo distintas líneas, cada una con grados diferentes, en forma descendente, hasta llegar a los grados inferiores, en la que cada uno de ellos tiene un reparto de funciones que son giradas por el centro; esto es, que cada uno tiene funciones diferentes a realizar. En conclusión, la jerarquía asegura la unidad en la acción, ya que ella es el conjunto de órganos administrativos de una entidad debidamente coordinados y subordinados, para hacer compatible la unidad con la variedad del poder administrativo.

B). Importancia de la tutela administrativa en la centralización.

Al manifestarse la relación jerárquica por la subordinación, que consiste en la dependencia de la autoridad menor a la mayor; esto es, que los órganos inferiores deben obediencia a los superiores, en la organización administrativa centralizada, se tiene como base de dicha jerarquía, la figura de la tutela administrativa, que es el conjunto de controles ejercidos sobre la actividad de una persona moral, o de sus órganos por los agentes del poder central que representa una entidad más amplia que la persona controlada; es decir, que en la centralización administrativa el órgano central ejerce sobre sus subordinados la figura de la tutela administrativa, para así controlar el desempeño de las funciones administrativas de los mismos.

Estos sistemas de control que utiliza el órgano central, por medio de la figura de la tutela administrativa, son tanto los recursos administrativos como decretos u órdenes de servicio que pueden anular actos ilegales o contrarios al interés público realizados por los órganos inferiores, y así alcanzar la eficiencia en el desempeño de sus funciones.

La centralización administrativa varía dependiendo de la forma de Gobierno; por ejemplo es diferente en Francia, ya que ese Estado practica una forma central unitaria, y donde todo se rige por una sola constitución; no así en México donde se estableció el sistema federal al igual que en los Estados Unidos de América, cuyo estados son autónomos y soberanos; o sea que, la centralización administrativa adopta diversos matices, dependiendo de la forma de Gobierno en que se desarrolle.

1.7.4 La centralización administrativa federal.

La Constitución es el instrumento jurídico que regula la actividad del Estado y organiza las funciones generales del mismo que cumplen los fines públicos. Por su parte, el Derecho Administrativo regula de manera particular, la organización y actividad de los órganos que forman la administración pública; es así como esos órdenes administrativos tienen como tarea crear órganos, dotarlos de facultades, relacionarlos entre sí con estrecha vinculación y otorgarles personalidad jurídica general. Al mismo tiempo, el Estado es creador de otras personalidades públicas menores como medio para llevar a cabo la competencia que les ha sido asignada; así surge la llamada centralización administrativa, que es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo diferentes puntos de vista de los nombramientos, ejercicio de funciones y tutela jurídica, para satisfacer necesidades; en resumen, centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorga exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, particularmente al Presidente de la República, que como jefe administrativo se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos y técnicos.

En el sistema federal, el poder público, es la persona jurídica de derecho público, cuya actividad administrativa centralizada se encomienda a la administración pública por determinación legal, excluyéndose en este régimen a los entes públicos descentralizados, a los que se les asigna un régimen diferente.

1.7.5. La centralización administrativa federal en México y el sistema jerárquico que lo rige.

En México, el régimen de centralización administrativa federal, se caracteriza por organizar exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal, que se desenvuelve en un conjunto de órganos superiores que mandan y un conjunto de órganos inferiores que obedecen disposiciones e instrucciones de aquellos. Las facultades de mando y decisión mantienen la relación jerárquica y dan la unidad requerida al Poder Público.

La organización administrativa centralizada federal puede imaginarse como una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en los cuerpos siguientes los órganos en escala descendiente de la administración. Lo mismo sucede en cada Secretaría o Departamento de Estado, donde en la parte superior o vértice, está el titular, ya sea, al Secretario o Jefe del Departamento de Estado, a quien le corresponde el conocimiento de los asuntos legalmente asignados a cada dependencia.

1.7.6. Base legal.

Como se mencionó en el punto anterior de este capítulo, la base constitucional que establece el régimen de centralización administrativa, es el artículo 90, el cual establece al respecto:

"La administración pública federal será centralizada (. . .) conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios de orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (. . .).

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo primero, lo siguiente:

(. . .)

"La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada".

(. . .)

"La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en sus artículos 10 al 25, la estructura y funcionamiento de la administración pública federal centralizada".

1.7.7. Diferencia entre la administración central y la administración local.

Es importante destacar la diferencia entre la administración central y la administración local: en forma tradicional, aunque con distintas modalidades, los países se han organizado a base de autoridades centrales que cumplen funciones en relación con todo el territorio nacional, y otras locales, cuyo radio de acción está limitado a zonas territoriales o regiones más o menos reducidas, según la extensión de las entidades.

La razón principal que ha sido el fundamento de este tipo de organizaciones, es la imposibilidad de atender desde la capital, todas las necesidades locales que la técnica ha aconsejado atender en el lugar mismo donde ellas se presentan.

Las relaciones entre estas dos clases de autoridades puede referirse a las personas que desempeñan los cargos correspondientes, o a los organismos de carácter administrativo que cumplen sus tareas por medio de esos funcionarios.

Las autoridades centrales, o poder central, representan a la nación como persona jurídica o como entidad encargada de prestar servicio a todo lo largo del país. Las autoridades locales pueden ser representantes de personas jurídicas o entidades administrativas de carácter regional, y atienden los servicios de índole local; sin embargo, como lo expresa el doctor Andrés Serra Rojas, "la centralización política es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades con menoscabo de las formas políticas regionales". (9)

En relación con la diferencia entre la administración local y la administración central en México, existen tres formas dominantes de las relaciones entre el poder central y las autoridades locales, distintas por la cantidad de competencias de que disponen éstas últimas, y por el grado de control que sobre ellas pueden ejercer las autoridades nacionales, los tres tipos son: el sistema federal, descentralización y desconcentración. Las dos últimas figuras se analizarán posteriormente.

1.7.8. La centralización administrativa propiamente dicha.

Es por ello que se puede decir que el régimen de centralización administrativa, propiamente dicha, se reduce a dos formas:

a) Régimen de centralización administrativa propiamente dicha, que es cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central.

b) Régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente la desconcentración administrativa que se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir dentro del límite y responsabilidades precisas.

(9) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, s. ed., Porrúa, México, 1988. p. 491.

1.7.9. Supuestos y procedimientos para la centralización.

Es necesario señalar lo que establece el doctor Andrés Serra Rojas respecto a la centralización. Como primer punto se señalarán los supuestos de la centralización, que para el autor citado son:

1. El Estado es la única persona titular de derechos que se desenvuelve en poderes públicos y estos, a su vez, en una serie de órganos de menor o mayor importancia.
2. Es un régimen administrativo que coordina y vincula a los demás órganos públicos.
3. La facultad de mando y decisión se concentra en el Poder Ejecutivo.
4. Existe un régimen jerárquico, como conjunto de órganos que se suceden de arriba abajo, formando una estructura unitaria.

Los procedimientos para la centralización de acuerdo con el autor antes mencionado son:

- a) Concentración del Poder Público y de la coacción, es decir, la facultad de dictar disposiciones ejecutivas y hacerlas ejecutar de oficio. Esto supone la concentración de la fuerza pública.
- b) Concentración del poder de decisión y la competencia técnica; presupone una diferenciación en virtud del principio de división del trabajo entre la decisión, preparación y ejecución. Así se logra reunir en un solo órgano todas las actividades.
- c) Concentración de la designación de los trabajadores al servicio del Estado, es decir, el Poder Central absorbe la facultad de nombramiento de los servidores del Estado.

1.7.10. Poderes con los que esta investida la centralización administrativa.

El poder central cuenta con los poderes de mando y decisión; por el primero, se entiende la facultad de los órganos superiores para girar instrucciones a los inferiores, a fin de cumplir con las leyes, dictar lineamientos en el ejercicio de sus funciones o indicaciones para el buen servicio. Por su parte, el poder de decisión es la facultad de resolución de los asuntos de la administración, de realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho.

De los anteriores poderes son consecuencia:

1. Facultad de nombramiento; consiste en la concentración de la atribución de designar a los funcionarios y empleados de los órganos subordinados.

2. Poder de vigilancia; es una consecuencia de la relación de jerarquía, ya que los órganos superiores tienen la facultad de fiscalizar o vigilar los actos de los inferiores, y así garantizar el funcionamiento de los servicios administrativos.

3. Poder disciplinario; se ejerce para aplicar sanciones a quienes no cumplen las obligaciones derivadas de la subordinación.

4. Poder de revisión; consiste en la facultad de los órganos superiores de suspender, modificar o revocar los actos realizados por el inferior.

5. Facultad para resolver conflictos de competencias; es decir, delimita los campos de acción de los órganos administrativos.

1.7.11. Consideraciones finales.

Para concluir, se dirá que de todo lo expuesto, se puede deducir, como lo afirma el autor Jorge Olivera Toro, "centralizar es llevar al centro lo que está fuera de él". (10)

Es decir, la centralización administrativa hace referencia al régimen en el cual todo el poder deviene del Estado, que es considerado como una persona jurídica titular de derechos.

Es por ello, que centralizar equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente; supone un centro de poder del cual emanan las relaciones administrativas, o sea que, el poder de mando en el régimen administrativo centralizado, se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico. De acuerdo con lo anterior, centralizar es reunir toda la organización administrativa en el Gobierno, o Poder Ejecutivo, que es quien normalmente desarrolla la función administrativa, y que se desenvuelve en una serie de órganos superiores que mandan y órganos inferiores que obedecen a aquellos.

Desde el órgano más elevado, que en este caso es el Presidente de la República, hasta el más elemental, todos se encuentran ordenados y vinculados en una relación jerárquica de subordinación, que mantiene la unidad entre los diversos órganos centralizados.

La centralización administrativa es una estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país, se enlazan bajo la dirección de un órgano central único, y encuentra apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en que el impulso lo lleven los centros superiores de ejecución, subordinados o inferiores.

(10) Olivera Toro, Jorge. *Op. Cit.*, p. 288.

En México, la acción de los órganos centrales comprende toda la República; existe en la forma centralizada un sólo poder de mando, quien actúa con los elementos que le están directamente subordinados.

El Gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativas y judiciales del Estado, ya que no hay otro órgano que pueda ejercitar el Poder Público, que es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines; la realización del bien público, el orden, la coordinación y unidad de una sociedad sólo se logran por la acción eficaz de la administración pública y la obediencia de los gobernados, acatando las órdenes gubernamentales.

Aun cuando la organización centralizada tiene el efecto de conformar a los órganos de la administración, de tal suerte que aisladamente resulta incomprensible su actuación, el autor Jorge Olivera Toro asegura que no existe un sistema exclusivamente centralizado o descentralizado, ya que la realidad demuestra sistemas intermedios; esto es, porque la centralización administrativa, en su forma más extensa, no reconoce a los órganos locales dependientes ninguna vida jurídica, aunque la naturaleza de los problemas de Estado demandan y rompen esta concentración, y se constituye la administración indirecta.

La centralización tiene como ventaja establecer un criterio administrativo uniforme, esto es, en el régimen centralizado se mantiene la unidad, coordinación y subordinación de todos los órganos. Las órdenes corren a lo largo de toda la administración, sin que puedan limitarse o destruirse, excepto por los propios titulares en su esfera de competencias y tiene como inconveniente que la tramitación administrativa pierde rapidéz y oportunidad; en este caso, para la eficaz satisfacción de las necesidades e intereses públicos.

Es por ello que el conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados tanto en estructura como en acción, lo que se logra vinculándolos entre sí de diversas formas o maneras; es así como surgen las formas de organización administrativas a analizar: descentralización y desconcentración.

1.8 ¿QUE ES LA DESCENTRALIZACION?

1.8.1. Descentralización administrativa en el Estado Francés.

Desde fines del siglo pasado, se ha manejado el concepto de descentralización, y no obstante los estudios de la actualidad acerca de la técnica de gestión política por un lado, y administrativa por el otro, aún existen serias confusiones para precisar ese tema, pues con frecuencia se confunde la descentralización política, con la descentralización, que pudiera llamarse estrictamente administrativa.

Como estos fenómenos sociales y sus consecuencias políticas y administrativas, han surgido en gran parte de la práctica del Estado francés y de la doctrina del mismo, es necesario señalar que en ese país, las aspiraciones para la descentralización se remontan a más de dos siglos, y son resultado de la centralización característica del Gobierno a través de su historia, tanto en las monarquías, como en las sucesivas repúblicas, hasta la actual.

La monarquía absolutista, anterior a la Revolución Francesa, fue estableciendo por siglos, un sistema centralizado de poder, para ir eliminando poco a poco el poder de los señores feudales, varones, duques y príncipes de las diversas regiones, y de esta manera obtener la unidad del país. La revolución de 1789, inspirada por la asamblea constituyente, significó el fin de la práctica de centralizar el poder, e inauguró una tendencia política de descentralización, la cual se llevó a cabo definitivamente hasta la década pasada.

1.8.2. Descentralización administrativa en el Estado mexicano.

El proceso descentralizador es muy diferente en el Estado Federal Mexicano, pues desde las primeras constituciones hay tres órganos políticos administrativos de gobierno: el federal, el local y municipal, entre los que no existe relación jerárquica en el sentido administrativo.

Aunque también hay un proceso relativamente reciente de transferencia de poderes (reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de febrero de 1983); el hecho es que en México, por lo menos teórica y formalmente en la Constitución y en las leyes, las autoridades locales (estados y municipios), son electas por sufragio universal, lo cual es reconocimiento de las ideas de democracia, sobre todo en la elección del Poder Legislativo en las entidades federativas, y de los miembros del ayuntamiento en el municipio; en este contexto, la descentralización política mexicana ha avanzado, puesto que en esos cuerpos colegiados, se garantiza un número mínimo de miembros de los partidos minoritarios, lo cual fomenta el pluralismo, la participación democrática, la existencia de un sistema electoral, lo que muestra que el proceso descentralizador en México se está dando con una definición muy clara.

1.8.3. Concepto.

Semánticamente, descentralizar significa alejamiento del centro; es el fenómeno que va del centro a la periferia, y se aprecia en la actualidad en la organización del Estado y de la administración pública.

Este término, según el Diccionario Jurídico de la Real Academia de la Lengua, (Barcelona, 1991), es la cesión de determinadas competencias propias de la administración del Estado, a las comunidades autónomas, y entes locales.

1.8.4. Tipos de descentralización.

La constitución abre el proceso de descentralización cuando reconoce a las autoridades autónomas y reconoce, asimismo, en los entes locales, autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

Se puede notar que las comunidades autónomas, a diferencia de los entes locales, se crean como sujetos de descentralización no meramente administrativa, sino también política, por lo que en derecho existen fundamentalmente dos tipos de descentralización:

Descentralización política y descentralización administrativa; la primera se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas; en México se podría tipificar en la existencia de instituciones que convienen y derivan del Estado Federal: entidades federativas y los municipios.

A) Descentralización política.

Para este tipo de descentralización, los organismos de la misma, son, estructuras político-administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en las que los administrados intervienen en la elección o designación de los órganos de gobierno local, a través del voto popular, características que distinguen a las estructuras descentralizadas políticas de la organización descentralizada y administrativa, que depende del Poder Ejecutivo y que forma parte de la administración pública.

En la descentralización política no se encuentra jerarquía, lo cual se da en la descentralización administrativa, por ejemplo, entre el Presidente de la República y las Secretarías de Estado, coordinadoras de sector y los diversos organismos descentralizados con excepción de las universidades autónomas.

B) Descentralización administrativa.

Por su parte, la descentralización administrativa en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público.

Después de esa aclaración, se dirá que la descentralización se distingue por que en este sistema, la mayor parte de las decisiones son de la competencia de los órganos locales, independientes y representativos; las autoridades locales son responsables de la toma de decisiones y de su ejecución, aunque existe diferencia con el sistema de autodeterminación, donde la autonomía administrativa de las autoridades descentralizadas está limitada por la ley. La característica preponderante en la forma de organización administrativa descentralizada es que, las colectividades locales descentralizadas están dotadas de personalidad jurídica y de autonomía presupuestal.

De hecho, si las colectividades descentralizadas se administran libremente, son al mismo tiempo, y evidentemente, subdivisiones geográficas del Estado, de ahí que éste, deba tener representantes a nivel local (aunque generalmente la descentralización se acompaña de la desconcentración, ambas son cosas diferentes. La doctrina, establece que lo que distingue a la desconcentración de la descentralización, es que ésta última es una noción, al mismo tiempo política y administrativa, mientras que la desconcentración es de orden administrativo solamente, aunque puede tener implicaciones políticas).

De acuerdo con lo anterior, en la organización descentralizada se descarga a la administración central de facultades, al otorgar a los organismos que se crean una autonomía orgánica; es decir, una autonomía que significa que no sólo se desprende de la autoridad central en el sentido de que no están sujetos a la jerarquía de las autoridades centrales, sino que además pueden tomar sus propias resoluciones y dictar disposiciones de carácter general.

La descentralización administrativa, se realiza por la necesidad del Gobierno Federal de atender con mayor especialización determinados servicios o actividades públicas.

El organismo descentralizado no necesita extender toda su actividad a lo largo de la República; puede ser que se concrete su actividad a una o a varias regiones específicas.

1.8.5. La autoadministración en la descentralización administrativa.

El principio de descentralización es sumamente variable, ya que el término de la autoadministración está íntimamente ligado con el de la descentralización administrativa como se desprende de la explicación anterior. Es por ello, que si se define la descentralización mediante el concepto de autodeterminación, es imposible invertir los términos y definir la última por la primera. Pero si se entiende el concepto descentralización, con el sentido propio y corriente que abarca las instituciones locales junto a los órganos centrales descentralizados, y según el cual existe descentralización en cuanto se instituyen organismos locales junto a los centrales es, entonces, cuando surge la interrogante para definir la descentralización.

Lo primero que surge para una consideración jurídico-histórica de la autoadministración, es el enlace entre el elemento democrático y el principio de descentralización, porque la autoadministración ha sido instituida y favorecida por el empeño de dar acogida al principio democrático en las entidades locales, a participar en los negocios públicos, mientras que los órganos centrales estaban ocupados por servidores y hombres de confianza.

Por otra parte, la democratización de la administración ha revelado formas de democracia local que no corresponden con los tipos tradicionales de autodeterminación, por lo que no podemos equiparar la descentralización con la autodeterminación.

El concepto descentralizado sobrepasa en mucho al de autoadministración en cuanto a democracia se refiere; por tanto, se debe establecer que la descentralización implica desligar del poder administrador, ciertas tareas para que su cumplimiento se haga en forma especial y separada por organismos administrativos, y por tal motivo descentralizados.

En consecuencia, aun cuando la autoadministración y la descentralización son términos íntimamente ligados, no significan lo mismo, como ya se estableció, pues la autodeterminación se encuentra más limitada.

1.8.6. Importancia de la descentralización administrativa dentro de la administración pública, la tutela administrativa y la relación jerárquica.

Muchos piensan que la presencia de los cuerpos administrativos descentralizados no significan pérdida ni de la unidad ni de la uniformidad de la administración pública; por el contrario, conservan su fisonomía general; la administración central puede convivir con la descentralización sin que ésta pierda por ello su autonomía e, incluso, puede existir una coadministración en los servicios públicos. Esto es, porque los organismos descentralizados quedan independientes por la ausencia de una jerarquía administrativa entre ellas, y permanecen vinculadas con lo que la doctrina francesa llama tutela administrativa, o sea el control y vigilancia que la administración pública se reserva para con los actos de los agentes descentralizados.

La tutela administrativa, es un término usado tradicionalmente por la doctrina, sin perjuicio de que existen autores que no concuerdan con él; por ejemplo, para Berthelemy, doctrinario francés y citado por el maestro Alfonso Nava Negrete, "no existe tutela en el sentido moderno de la palabra, ya que no hay representación, por que la tutela no es un sinónimo de control, sino que el tutor está encargado no de vigilar, sino de reemplazar a un incapaz en el ejercicio de sus derechos". (11)

Por su parte, Pierre Wigny, establece que "la descentralización es el procedimiento de derecho administrativo, por el cual los agentes subordinados son sustraídos por el poder jerárquico de las autoridades superiores, para no estar sometidos más que a un poder de tutela". (12)

En esa tutela, los agentes tienen la iniciativa de decisión, realizan actos jurídicos, etc., en tanto que los superiores de esos agentes, no conservan más que un poder pasivo de control; ellos sólo pueden censurar su actividad, anular o suspender sus actos, pero son incompetentes para reformarlos.

(11) Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*, Porrúa, México, 1959. P. 120.

(12) *IDEM*.

Finalmente, diremos que de los diversos aspectos que comprende un régimen administrativo centralizado, unos contribuyen a dar autonomía al órgano descentralizado, y otros vienen a consolidar la unidad del poder administrativo.

Cabe destacar que el control de tutela en los organismos descentralizados, es menor que el ejercido por el poder central sobre su subordinado jerárquico; ese control puede consistir en el nombramiento de ciertos funcionarios de la administración local, o en la posibilidad de vigilar actos emanados de las autoridades descentralizadas.

En la doctrina existen autores como Miguel Acosta Romero, que asegura no existe jerarquía en la descentralización administrativa propiamente dicha, aun cuando sí se presenta en relación al superior del órgano centralizado frente a sus subordinados.

La parte de la doctrina que apoya la idea de que existe jerarquía en la forma administrativa centralizada, se basa en el razonamiento siguiente:

Los organismos descentralizados, como parte de la administración pública, cuentan para su régimen con los mismos poderes que aquélla (poder de mando, poder de decisión, poder de nombramiento, poder de vigilancia, poder de revisión, poder disciplinario, etc.), por lo que en principio, y teóricamente, habría, entre el titular supremo de ese organismo y el demás personal que lo compone, una relación de jerarquía con las consecuencias inherentes a ella.

Sin embargo, el legislador no quiso dividir a la administración central en dos organismos centralizados y descentralizados, por lo que les dio vida a los descentralizados para que coadyuvaran con ella, no para que la sustituyeran en ciertos campos administrativos, que el legislador solo otorgó a los organismos descentralizados poderes con cierta medida y grado.

Frente a la limitación mencionada, se deduce que la administración ejerce control y vigilancia sobre los organismos descentralizados, los cuales aun cuando gozan de cierta autonomía ante el poder central o administración central, la autonomía no es absoluta; no es independencia total, ya que la descentralización administrativa siempre se acompañará de un control más o menos fuerte del poder central.

Todo lo expuesto se resume de la siguiente manera:

- a) El punto que asegura cierta libertad de acción a los organismos descentralizados, es que estos no guardan con la administración central esa relación orgánica y funcional escalonada, producto de la jerarquía administrativa, que supone una dependencia del órgano inferior al superior.
- b) El poder central no es eliminado, pero su papel cambia; no dirige más; se dedica a controlar a las autoridades colocadas a la cabeza de esos cuerpos con administración propia.

c) Los organismos descentralizados forman parte de la administración pública, que son autoridades administrativas con facultades de decisión y ejecución, cuyos actos se sancionan bajo el régimen de los recursos administrativos y el control jurisdiccional implícito en el contencioso administrativo.

1.8.7. Definiciones y consideraciones de diversos autores.

Después de analizar la diferencia entre descentralización política y administrativa, la autoadministración como figura íntimamente ligada a la descentralización, la tutela administrativa y la jerarquía, se dirá que la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial, o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, sin dejar de formar parte del Estado, el cual no deja de ejercer su poder político regulador y de tutela administrativa.

Para Maurice Hauriou, citado por el doctor Andrés Serra Rojas, en su libro "Derecho Administrativo", "la descentralización, es un movimiento de origen nacional y constitucional, que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para que esto se pueda llevar a cabo, es necesario que deje de subsistir un control del Gobierno Central del Estado, y tiende a la creación de centros de administración pública autónomos, donde el nombramiento de los agentes, proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde esos agentes forman agencias colectivas o asambleas". (13)

Descentralizar es, entonces, retirar poderes de la autoridad central, para transferirlos a la autoridad que ejerce una competencia menos general, ya sea territorial, menos amplia (autoridad local) o especializada, por su objeto.

El sistema descentralizado se caracteriza por ser un régimen especial, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por su parte, Jaime Vidal Perdomo, en su libro "Derecho Administrativo General", establece que descentralizar significa "el otorgamiento de cierta autonomía a las comunidades locales, para que se administren ellas mismas y no sean gobernadas desde la capital de la República, además de un factor de conveniencia en el mejor manejo de los asuntos locales, la descentralización administrativa, está vinculada con la idea democrática, puesto que implica al menos un principio de autogobierno". (14)

(13) Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, p. 649.

(14) Vidal Perdomo, Jaime. *Derecho Administrativo General*, 2ª ed. Temis, Bogotá, 1966. p. 33.

Para el maestro Alfonso Nava Negrete, los organismos descentralizados son producto de la descentralización administrativa; su creación por el legislador obedece a la imposibilidad material y a la falta de preparación técnica de la administración para satisfacer, técnica y eficazmente, las necesidades públicas y así cumplir adecuadamente con los servicios públicos que se le han encomendado, ya sea para cumplir obligaciones, atribuciones, o suplir la deficiencia técnica de dicha administración. Por otra parte, se organizan colectividades locales repartidas geográficamente, o se erigen personas morales para prestar determinados servicios públicos que requieren un personal técnico para su buena administración; debido a las primeras surge la descentralización por región, y por las segundas la descentralización por servicios.

"Un país descentralizado es aquel donde el Gobierno Nacional, se limita a dirigir los servicios generales y dejan la dirección de los servicios regionales, locales o especiales a autoridades sobre las cuales no se reserva más que un poder de control". (15)

1.8.8. Clasificación de acuerdo de diversos autores.

A) Para el maestro Alfonso Nava Negrete existen dos tipos de descentralización: descentralización por región y descentralización por servicio. De acuerdo con lo anterior, cabe destacar que en general los autores modernos de Derecho Administrativo siguen criterios diversos para clasificar las formas descentralizadas, como personas jurídicas exclusivamente administrativas, es decir, cada autor clasifica estas formas de organización administrativa de manera diferente.

La mayoría de los autores apoyan la clasificación de descentralización territorial o regional y descentralización por servicio. La primera, se apoya en una consideración geográfica limitada, en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales, mientras que la técnica o por servicio, se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de servicios públicos.

A.1 Descentralización por región.

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma, hasta cierto límite, de ciertas necesidades ciudadanas y municipales, bajo un régimen político y jurídico especial, que implica el ejercicio de la soberanía y se integra de los elementos siguientes:

Un sector de la población agrupado en familias como forma natural de la vida colectiva; una porción delimitada de territorio nacional, y una organización encaminada a la satisfacción de determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y

(15) Nava Negrete, Alfonso. Op.Cit. p. 119.

del territorio que comprende, pero con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores, descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución pública de personalidad jurídica y patrimonio propios, y un régimen jurídico establecido por la constitución política en el artículo 115, y reglamentado por las leyes orgánicas municipales que expidan los legisladores de los estados, y que anteceden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.

Es por ello, que la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo mexicano, es el municipio, que jurídicamente es una entidad territorial de derecho público que tiene por objeto la consecución y defensa de los intereses locales. Se afirma, por esta parte de la doctrina, que la existencia municipal viene del derecho; por tanto, sus competencias no son propias, sino derivadas.

Sociológicamente, el municipio es una comunidad de personas localizables geográficamente y unida por lazos de vecindad. Esta tesis sostiene que es una entidad natural, y que su existencia es anterior al Estado, el que es ajeno al conjunto de tales competencias.

Es de concluirse que la única forma de descentralización administrativa regional o territorial en México, es el municipio, cuyo órgano ejecutivo es el presidente municipal o el alcalde.

Esta forma, por sus propios elementos constitucionales, también coincide con la descentralización política por región, dados los términos del artículo 115 de nuestra constitución política, que establece un municipio como base de la división territorial de los estados. El municipio ostenta sus competencias como propias y naturales, sin que medie delegación de ellas por parte del Estado, que es ajeno al conjunto de tales competencias.

Finalmente, el municipio existe en relación al ordenamiento jurídico estatal y su máxima expresión, nuestra constitución política, lo reconoce expresamente.

A.2 Descentralización por servicio.

Al lado de la descentralización territorial, que busca cierto grado de autonomía para la gestión de los intereses estatales y municipales, existe la noción de descentralización por servicio, que se refiere a la autonomía de que puedan disponer ciertas personas jurídicas encargadas de prestar servicios administrativos especiales (establecimientos públicos).

La descentralización administrativa por servicio, descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y la aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

La descentralización por servicio es una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender a determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos, con lo cual esta relación no destruye la unidad de Estado, ni los vínculos necesarios de control de la administración directa, al permitir al organismo descentralizado un manejo autónomo y responsable.

Las formas de descentralización por servicio obedecen a razones útiles de orden técnico, financiero y funcional, que descarga a la administración nuevas tareas, y no a factores políticos, como en la descentralización administrativa territorial o por región.

La administración descentralizada por servicio, llamada también descentralización técnica o administrativa indirecta, se desarrolla en nuestro país por influencia de la organización de los establecimientos públicos franceses, de las comisiones norteamericanas, y en general de los principios teóricos de la descentralización administrativa.

Nuestras instituciones descentralizadas por servicio, al impulso de la doctrina administrativa mexicana incorporada a la legislación, han evolucionado con todos los caracteres derivados de nuestra propia exigencia, ya que en México no se mantiene una forma determinada o uniforme de descentralización, debido a que cada organismo ha adoptado la forma que más le ha convenido.

B) Para el Doctor Miguel Acosta Romero.

Para el doctor Miguel Acosta Romero existen dos tipos de descentralización: la política y la administrativa.

Aun cuando estas formas descentralizadas fueron expuestas al principio del apartado, es importante señalar que en cuanto a la descentralización política en México, se basa en los estados y municipios, que son estructuras político-administrativas que actúan sobre una superficie territorial, y en la que los gobernados pueden intervenir en la elección o designación de los órganos del gobierno local, a través del voto popular, lo que las distingue de la organización administrativa descentralizada, que depende del Poder Ejecutivo y forma parte de la administración pública federal.

B.1 Descentralización administrativa.

La descentralización administrativa surge cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas para realizar una actividad que pertenece al Estado, o que es de interés público.

B.2 Descentralización política.

En ese caso, la descentralización política se puede equiparar con la regional o territorial, mientras que la descentralización administrativa propiamente dicha, podría equipararse con la descentralización técnica o por servicio de la clasificación anterior.

C) Para Leon Duguit.

León Duguit, "considera las siguientes formas de descentralización administrativa:

- C.1 Regional, que se determina por la circunscripción territorial de aplicación del servicio;
- C.2 Funcionalista, que establece la afectación de un patrimonio confiado, bajo el control del Estado, a los agentes del mismo;
- C.3 Patrimonial, donde la afectación patrimonial se aplica a la gestión autónoma de un servicio público;
- C.4 Concesión, donde la explotación del servicio es realizada por los particulares". (16)

D) Para el maestro Gabino Fraga.

"El maestro Gabino Fraga apoya la clasificación tradicional, basada en la doctrina francesa, que separa a la descentralización administrativa por servicio, región y colaboración". (17)

Esta clasificación no es operante en la actualidad, ya que cuando un organismo presta servicios públicos, no representa una característica definitiva para considerarlo descentralizado. Por cuanto a la descentralización por colaboración, se debe distinguir entre la organización del Estado y los

(16) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., p. 307.

(17) IDEM.

particulares; y aunque estos, en ciertos casos, realicen actividades de interés público, es muy discutible que se pueda considerar como una forma de organización descentralizada de la administración pública.

Otra crítica a esta clasificación consiste en que los términos de la diferencia específica, se precisan a base de finalidades que persigue la descentralización administrativa como: prestar un servicio público; que corresponda a ideas democráticas de administrar una región, y que los particulares colaboren en la administración pública.

E) Para el Doctor Andrés Serra Rojas.

Finalmente, para el maestro Andrés Serra Rojas, existen dos formas de descentralización administrativa, que ya han sido expuestas anteriormente; estos dos grupos de organismos descentralizados a los que se refiere el profesor son: "descentralización administrativa regional o territorial y descentralización administrativa funcional o institucional". (18)

La descentralización administrativa institucional o funcional mencionada, corresponde a la descentralización por servicio anteriormente establecida.

1.8.9 Régimen que regula las relaciones entre los organismos descentralizados y la descentralización como forma de organización administrativa indirecta.

De todo lo anterior se desprende que: el régimen que regula las relaciones entre el poder central y los organismos descentralizados es muy variado; no existe una regla específica, ya que está sujeto a diversas modalidades que le señalan las leyes de su propia organización, siendo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en México establece los lineamientos a seguir.

Como ya se ha dicho, la descentralización administrativa, como forma de administración pública indirecta, es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales, para administrar negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni a la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas, y no sociológicos. Se dice "que hay descentralización cuando las potestades públicas se distribuyen en múltiples órganos". (19)

(18) Olivera Toro, Jorge. Op. Cit., p. 307.

(19) Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p. 368.

Por su parte el Estado, en sus relaciones con el organismo descentralizado, procura asegurarle su autonomía orgánica y financiera, y le proporciona los elementos necesarios para su desenvolvimiento y los controles para mantener la unidad y eficacia de su desarrollo.

La noción de descentralización es prueba de autonomía, más no de independencia, ya que las autoridades generales pueden ejercer cierto control sobre las descentralizadas, con el fin de que éstas no se desborden en sus funciones, ni en los límites normales de su autonomía y, por tanto, causen agravio a los intereses nacionales o a los mismos locales.

Antes de continuar es necesario señalar las características de los órganos descentralizados para comprender mejor lo señalado hasta este momento; los órganos descentralizados dependen indirectamente del Ejecutivo Federal; tienen invariablemente personalidad jurídica y patrimonio propios, y poseen facultades hasta cierto punto autónomas.

La descentralización administrativa es, entonces, una forma de organización que adopta, mediante una Ley la administración pública, para desarrollar actividades que comparten al estado, actividades de interés general en un momento dado, a través de organismos creados especialmente para ello; que además de estar dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuentan con un régimen jurídico propio.

1.8.10. Características y elementos de los organismos descentralizados.

Debido a la importancia de lo expresado anteriormente, es necesario ahondar al respecto, y establecer que como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las características siguientes:

- 1) Son creadas por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o Decreto del Ejecutivo; es decir, todos los organismos públicos descentralizados se crean por una Ley del Congreso de la Unión o por un Decreto del Ejecutivo, y es a partir de que entra en vigor el acto que los crea, que surge su personalidad jurídica, según opinión del doctor Miguel Acosta Romero, sin necesidad de otro procedimiento.
- 2) Tienen régimen jurídico propio; es decir, todos los organismos descentralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. Este régimen, generalmente lo constituye lo que pudiéramos llamar su ley orgánica, que suele ser también una Ley del Congreso, o un Decreto del Ejecutivo, que materialmente pudiéramos considerar como ley, puesto que crea una situación jurídica general.

La actividad de los organismos descentralizados se regula tanto por normas de derecho público (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), como por normas de derecho privado (Código de Comercio o supletoriamente el Código Civil) si así lo determinan las leyes reglamentarias respectivas a los organismos descentralizados de que se trate.

3) Personalidad jurídica propia, otorgada por el acto legislativo, o sea que la personalidad jurídica, como ya se dijo, le es otorgada al órgano descentralizado por el acto creador, y difiere profundamente del sistema y de la teoría que en Derecho Civil y Mercantil predomina sobre la creación de las personas jurídicas colectivas.

Por ejemplo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 70, establece que "el Instituto Federal Electoral, es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios".

En efecto, es necesario aclarar que estos organismos son creados estrictamente por vías de un acuerdo político administrativo y por normas de derecho público; antes de su creación no existen elementos personales, ni materiales; esto es, que al contrario de las personas jurídicas colectivas, en las que el grupo de personas físicas las organiza y las dota de patrimonio, en los organismos públicos descentralizados, su creación se decide, como ya se dijo, por vía de autoridad y es después de expedida su ley orgánica, que se conjunta el elemento personal, el patrimonio, etc.

4) Denominación; es la palabra o conjunto de palabras que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales, municipales o internacionales.

La denominación en los organismos descentralizados equivale a lo que en la persona física es el nombre, ejemplo: Instituto Federal Electoral, Petróleos Mexicanos, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, etc. en ocasiones, se utilizan siglas para las mismas, ejemplo: ISSSTE, PEMEX, CONASUPO, ASSA, INFONAVIT, FOVISSSTE, FERTIMEX, IFE, etc.

5) Sede de las oficinas, dependencias y ámbito territorial.

Es el equivalente al domicilio en las personas físicas; sede es el lugar en que residen los órganos de decisión y dirección, y ámbito territorial, los lugares donde actúa el organismo descentralizado, por ejemplo, el artículo 71 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que "el Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional".

6) Organos de dirección, administración y representación.

Se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos:

a) Un cuerpo colegiado, que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y administración del organismo. Este órgano es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas; el número de sus componentes es muy variable, y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la administración central y; en segundo en ciertos casos de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

b) Inmediatamente después, y en grado jerárquico subsiguiente, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal; generalmente se denomina director general, aunque puede variar como en el caso de las universidades, donde se les llama rector, o en otros organismos descentralizados, en los que se les denomina gerentes generales.

En el caso del Instituto Federal Electoral, éste se divide para su funcionamiento en órganos centrales, que son el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y el Director General, mismos que posteriormente se explicarán.

7) Estructura orgánica interna.

La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que esté destinado.

8) Patrimonio propio.

Los organismos descentralizados, como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuentan también con patrimonio propio, que es el conjunto de bienes y derechos para el cumplimiento de su objeto, por ejemplo, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece en su segundo párrafo, que "el patrimonio del Instituto, se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto, y las partidas que anualmente se le señalen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

9) Objeto.

El objeto de los organismos descentralizados es muy variable; se encuentra sujeto a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación; en términos generales pueden abarcar:

a) Realización de actividades que corresponden al Estado;

- b) Prestación de servicios públicos;
- c) Administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del estado;
- d) Prestación de servicios administrativos;
- e) Realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicios o de procesos industriales.
- f) Distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad, o que interesa al estado intervenir en su comercio.

El organismo público descentralizado puede actuar en uno o varios de los ramos aludidos, o en otros nuevos, que en el futuro las necesidades sociales puedan demandar; en el caso del Instituto Federal Electoral, éste tiene como objeto la función estatal de organizar las elecciones de acuerdo con lo que establece el artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

10) Finalidad.

La finalidad que busca el estado con la creación de esta clase de instituciones, es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz.

11) Régimen fiscal.

La mayoría de los organismos descentralizados por la actividad propia de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales no obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la federación, por ejemplo, PEMEX.

1.8.11. Base legal.

En cuanto a la base legal de los organismos descentralizados, se dirá lo siguiente:

El artículo 90 constitucional establece las bases de la administración pública federal; dicho artículo ya fue establecido en el rubro anterior, por lo que no hay necesidad de repetirlo.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45, establece que son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualesquiera

que sea la estructura legal que adopten", y por lo que toca al artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, establece: "son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.
- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En conclusión, la creación de una institución descentralizada debe hacerse siempre por el Estado y por medio de una Ley expedida por el Congreso de la Unión, es decir, por normas de carácter general, formal y materialmente legislativa, encaminada a realizar fines que correspondan al Estado, quien creó a dichos organismos descentralizados con el objeto de encargarles ciertas actividades donde no se notará la intervención estatal, y que los administrados tuvieran una mayor intervención en la actividad administrativa, ya que el Estado no podía resolver cuantos problemas se le presentaban y por ello fue reconociendo a estas entidades públicas, para la satisfacción de necesidades de interés general y así el derecho es quien les dio vida a estos entes administrativos al señalar los fines que deben cumplir. En la práctica esto se deriva de lo que publica y establece el Diario Oficial de la Federación.

1.8.12. Consideraciones finales.

La descentralización es un procedimiento administrativo, relativo a la organización de autoridades autónomas, en las cuales los poderes de decisión que corresponden a los órganos superiores se transfieren a una entidad administrativa, estableciendo una relación de tutela administrativa sui generis que no es la de jerarquía.

Esta descentralización obedece a la idea de hacer más eficaz la acción del poder público al crear entidades - personas jurídicas de derecho público - que gozan de un régimen más apropiado para la satisfacción de ciertas necesidades sociales, para lo cual se transfieren poderes de decisión, lo que permite particularmente el servicio y el órgano que lo atiende sin depender de la complejidad del órgano central; esto no quiere decir que el órgano descentralizado sea totalmente autónomo, ya que en este caso, el Estado perdería unidad por lo que el poder central se reserva ciertas facultades.

Lo anterior se basa en la definición establecida por el doctor Andrés Serra Rojas, quien señala que la descentralización "es el régimen administrativo de un ente público que parcialmente administra

asuntos específicos, con determinada autonomía e independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder público regulador y de la tutela administrativa". (20)

Por su parte Gabino Fraga, señala que los órganos descentralizados guardan con la administración central, una relación que no es de jerarquía.

Esto es porque "la descentralización, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose a una persona de derecho público, con recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión, pero sin desligarla totalmente de la orientación gubernamental". (21)

Todo lo anterior se da, porque la descentralización tiene como finalidad disminuir los efectos derivados de que un sólo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado; para ello se transfieren atribuciones a otras entidades; además la descentralización también persigue fundamentalmente, la conveniente distribución de ciertas funciones administrativas, lo cual se obtiene con un equilibrio adecuado entre la organización centralizada y la descentralizada.

La forma más conocida de la descentralización es la del establecimiento público o forma francesa; se le ha denominado también descentralización oficial, y tiene las características siguientes: debe su origen a una Ley, atiende servicios de carácter técnico, tiene patrimonio y personalidad jurídica propios y es una forma de gestión del servicio público, mediante la afectación de un patrimonio formado de bienes y recursos propios, y con una estructura administrativa autónoma, orgánica y técnica.

De acuerdo con lo anterior, se desprende que las ventajas de dicha descentralización son: mejor preparación técnica, fomento a las relaciones burocráticas y seguridad de inversión del capital privado y sostenimiento del organismo, ya que la organización descentralizada debe operar bajo las condiciones de mantenimiento y respeto a la relativa autonomía técnica jurídica, orgánica y financiera que se le concede, pues de lo contrario se desvirtúa la naturaleza de las instituciones y el Estado deja de desarrollar eficazmente sus funciones, por lo que el Estado intervendría en la organización descentralizada anulando decisiones ilegales.

También cabe destacar que la organización descentralizada, tiene una serie de vínculos con la organización central, vínculos que en un Estado Federal, como el nuestro, no encontramos en lo que la doctrina llama descentralización por colaboración, mucho menos en la llamada descentralización por región, o sea el municipio; por lo que desde un punto de vista eminentemente administrativo, la

(20) Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, p. 332.

(21) Olivera Toro, Jorge. *Op. Cit.*, p. 305.

descentralización deviene de una forma de organización y no de un fin mismo, pues aun en la descentralización por servicio hay organismos descentralizados que sí prestan servicios públicos, pero hay otros que no lo hacen y tienen ese carácter, por ejemplo; el Comité Organizador de los Juegos Olímpicos en México 68.

La descentralización se distingue porque en este sistema, la mayor parte de las decisiones son de competencia de los órganos locales independientes y representativos; es decir, elegidos por la población; esas autoridades locales son responsables, lo mismo de la toma de decisiones que de su ejecución, a diferencia del sistema de autodeterminación donde la autonomía administrativa de las autoridades descentralizadas está limitada por la ley.

La mayoría de los organismos administrativos descentralizados desarrollan actividades político-administrativas; ese carácter también lo tienen las autoridades que los integran.

Lo más importante de los organismos descentralizados es que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios. Aun cuando la problemática de la organización administrativa descentralizada, asume en esta época gran importancia, "los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual, ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba anteriormente, y que la doctrina señaló como uno de los rasgos distintivos, pues están sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que es como su nombre lo indica, una desvinculación de mayor a menor grado respecto a la administración central". (22)

Después del estudio de la descentralización, se continuará con el de la desconcentración como forma de organización administrativa, por lo que debe señalarse lo siguiente:

El conjunto de órganos que desempeñan la función administrativa tienen que estar coordinados, tanto en estructura como en acción; ello se logra vinculándolos entre sí de diversas formas o maneras. Para la mayoría de los autores, las principales figuras son la centralización y la descentralización, ya que el estudio y desarrollo de la desconcentración es mucho más reciente que las dos anteriores, por lo que se le resta importancia, además de que se le considera no como un principio autónomo, sino intermedio entre los dos anteriores, o como parte integrante de un sistema administrativo principal, ya sea del centralizado o descentralizado.

Sin embargo, el reparto de competencias administrativas realizadas por la forma de organización centralizada o descentralizada es coexistente, ya que la realidad nos enseña que no existe régimen administrativo, únicamente centralizado, o descentralizado, que aleje a cualquier otra forma de organización; existen grados intermedios como la desconcentración.

(22) Fraga, Gabino. El Sistema Político Federal y la Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios, Secretaría de la Presidencia, México, 1974. p. 287

Generalmente, la descentralización se encuentra acompañada de la desconcentración.

La descentralización es una noción al mismo tiempo política que administrativa; mientras que la desconcentración es solamente una noción de orden administrativo, aunque puede tener implicaciones políticas como ya se había mencionado; si las colectividades descentralizadas se administran libremente, son al mismo tiempo subdivisiones geográficas del estado, y este último debe tener representantes a nivel local, lo que sería la parte desconcentrada de la administración, la cual se estudiará a continuación.

1.9. ¿QUE ES LA DESCONCENTRACION?

El término desconcentración es ignorado por el diccionario de la real academia española de la lengua; sin embargo, los diversos autores en la materia establecen diferentes definiciones al respecto, por lo que debemos entender por desconcentración el sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos correspondientes a la persona pública, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados de la autoridad central y suprema de este servicio.

La desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa, que se sitúa entre la centralización y la descentralización, aun cuando la moderna teoría administrativa de derecho toma a la desconcentración y la coloca en el sistema de la centralización administrativa, de tal suerte que la desconcentración no es más que una forma variada de la centralización administrativa.

En cualquiera de los dos sistemas mencionados, la desconcentración como parte de la centralización administrativa o como una forma de organización intermedia, es una forma de organización administrativa en virtud de la cual los órganos superiores transfieren a los órganos desconcentrados, inferiores en la relación jerárquica, determinadas facultades exclusivas, o se disminuye la subordinación de los órganos inferiores a los superiores, sin dejar de existir el nexo de jerarquía administrativa.

Para que haya desconcentración es necesario una relación jerárquica mediante la cual el órgano superior, transfiere facultades al órgano inferior.

La desconcentración, en términos generales, constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría, tomar decisiones más rápidas en la agilidad del despacho de los asuntos y, consecuentemente, en beneficio de los administrados.

La parte de la doctrina que apoya la idea de que la desconcentración forma parte de la centralización administrativa establece, por tanto, que la desconcentración es una forma de organización administrativa, que aparece como una variante del régimen de la centralización con notables diferencias entre ambas, y aun cuando guardan ciertas relaciones, no se rompen los vínculos o nexos de la jerarquía administrativa centralizada, únicamente se modifican o alteran, pero sus funciones continúan ligadas. El órgano desconcentrado no se aleja de la administración pública, se mantiene dentro de la organización.

Desconcentrar es transferir competencias exclusivas o concurrentes a un órgano inferior, que no ocupe la cúspide de la jerarquía del ente, del cual depende para que la desconcentración pueda operar, es necesario exista una situación de inferioridad; sin embargo, deben existir nexos entre el órgano inferior con respecto al órgano superior; no debe destruirse el sistema de centralización.

El órgano desconcentrado está dentro del ámbito de la centralización administrativa, y guarda con respecto al superior determinadas relaciones y también determinadas diferencias.

Por otra parte, las facultades que el órgano superior transmite al inferior deben ser exclusivas, aunque pueden surgir concurrencias y, por tanto, surgir problemas de diversa índole como consecuencia.

De acuerdo con lo anterior, "se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía y subordinación". (23)

La desconcentración es, entonces, una técnica de organización que consiste en reconocer importante poder de decisión a los agentes del poder central, colocados a la cabeza de diversas circunscripciones administrativas o de los diversos servicios.

Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía, que es libertad restringida o concesionada, mas no autonomía.

Esto es, porque en la desconcentración todas las decisiones importantes son de la competencia de los órganos centrales, pero existen agentes nombrados por el gobierno central, quienes poseen cierta capacidad de decisión, la que es siempre tomada en nombre del Estado, y tiene como objeto aproximar a la administración al administrado.

(23) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 517.

En conclusión, podemos entender por desconcentración el principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual "se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encargados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocuparse de la cúspide misma". (24)

La desconcentración surge cuando el Estado, es decir, la autoridad central se da cuenta que es materialmente imposible tomar todas las decisiones.

Aun cuando la desconcentración administrativa se ha practicado en México desde hace mucho tiempo (en un principio en forma imperfecta y, a veces, sin ley que autorice), es notoria la tendencia del gobierno, en la reforma administrativa que lleva a cabo, la adopción de algunas formas administrativas desconcentradas.

Antes de continuar es necesario señalar que el doctor Andrés Serra Rojas distingue dos tipos de desconcentración: la política y la administrativa. Por la primera entiende principalmente una competencia que se ejerce en materia federal sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad del Estado; y por la segunda se reduce a determinadas materias administrativas, precisamente en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

Por otro lado, la desconcentración también puede definirse desde un punto de vista dinámico, como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores, a los inferiores, o se disminuye la subordinación de estos a aquéllos. Lo contrario ocurre en el caso de la desconcentración desde el punto de vista estático. El término desconcentración alude a la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas.

1.9.1. Características de la desconcentración.

Podemos establecer como características de la desconcentración las siguientes:

- a) Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- b) La relación jerárquica se acentúa, pero no se elimina para limitar su labor aunque el poder central se reserva amplias facultades de mando, decisión, vigilancia y competencia. No ocupa la cúspide de la jerarquía administrativa.

(24) De la Vallina Velarde, Juan Luis. *Desconcentración Administrativa*. Colección Seminarios, Secretaría de la Presidencia, México, 1974, p. 50.

- c) No goza de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.
- d) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- e) La competencia se ejerce dentro de las facultades del Gobierno Federal, y se originan entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- f) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo del Ejecutivo Federal, o el régimen general de una Secretaría de Estado, aunque suele operarse en otras entidades. (La desconcentración por suponer un nuevo reparto de competencia debe realizarse por una norma jurídica y no por un mero acto administrativo del órgano superior).
- g) El ejercicio de las facultades exclusivas no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrado y el poder central sean directas.
- h) Sin necesidad de interferir en la competencia exclusiva, el poder central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados, para mantener la unidad y desarrollo de la acción de la administración pública.
- i) El sostenimiento de un órgano desconcentrado corre a cargo del Presupuesto de Egresos de la Federación o del Instituto que lo crea.

Después de establecer los elementos que constituyen a la desconcentración se dirá que como la desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los inferiores, de donde en realidad existe lo que pudiéramos llamar una variedad de estructuras desconcentradas, o bien modalidades de la desconcentración.

1.9.2. Diferentes tipos de desconcentración.

- 1) Desconcentración en estricto sentido, consistente en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.
- 2) Desconcentración horizontal o periférica, llamada en ocasiones externa o regional, es aquella en la cual las competencias se otorgan en favor de un órgano periférico de la administración, que en cuanto a su potestad, ésta viene determinada por un criterio territorial, es decir, las facultades exclusivas se atribuyen a un órgano administrativo periférico, como es el caso de las comisiones regionales fiscales, que comprenden una extensión territorial limitada.

3) Desconcentración vertical o central, llamada también interna o funcional; se caracteriza por la atribución de una competencia en forma exclusiva a un órgano central, medio e inferior, en la jerarquía administrativa; este tipo de desconcentración se realiza en favor de un órgano que extiende su competencia a todo el territorio, es decir, el órgano central superior cede su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior, que forma parte de la misma organización centralizada.

Algunos autores objetan la desconcentración vertical o central, y no aceptan más que la horizontal o periférica otros establecen diversos tipos de desconcentración como: desconcentración unitaria y plural. Esta clasificación se basa en razón de que la dependencia que origina la desconcentración tenga un sólo órgano o varios afectos a unidades inferiores.

Otras clasificaciones son: desconcentración propia y desconcentración impropia o desconcentración local y desconcentración federal. Las clasificaciones mencionadas no han tenido arraigo en la doctrina, por lo que no es necesario ahondar en ellas.

1.9.3. Diferencia entre desconcentración y delegación.

A continuación se señalarán las diferencias entre la delegación y la desconcentración, ya que ha sido frecuente confundir la delegación con la desconcentración administrativa, debido a que existen algunos rasgos coincidentes que las acercan, aunque su estructura y finalidad son diferentes. Incluso, algunos autores definen a la desconcentración en función de la misma delegación, como es el caso de Gabino Fraga, en su libro Derecho Administrativo.

La delegación en el campo del Derecho Administrativo "es la comisión o encargo que un funcionario transmite a otro con la capacidad de ejercitar determinadas facultades que le corresponden por razón de su competencia. El titular aparece como delegante y el subalterno como delegado". (25)

La delegación es transmitida por un titular de la competencia como un acto propio específico. La delegación no puede exceder a las facultades de quien delega.

Al comparar la desconcentración y la delegación administrativa nos encontramos con estas diferencias:

En la desconcentración administrativa, la competencia exclusiva aparece en forma limitada, en tanto que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, que realiza una competencia que no posee y que le es transmitida.

(25) Serra Rojas, Andrés. *Op. Cit.*, p. 521.

Los actos en la delegación se atribuyen al superior, en tanto que en la desconcentración tienen la fuerza jurídica necesaria; incluso, para poner fin a la vía administrativa, quien queda abierta por medio de recursos administrativos, en la desconcentración estos recursos se reducen o se eliminan.

Como la desconcentración administrativa es una forma que se viene ensayando, no debemos omitir que la delegación es un buen camino para llegar a la desconcentración. Se comienza por delegar funciones con sus órganos correspondientes, y más tarde se puede ensanchar el círculo de su actividad hasta dotarlos de facultades de decisión.

Esto es que en la desconcentración sí se da la delegación de facultades, pero son cosas o términos diferentes; es decir, la desconcentración consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de los órganos internos o externos de la misma, pero en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

La delegación de facultades mencionada, se efectúa con fundamento en una ley que lo permite, es decir, que la delegación debe ser permitida por una ley, puesto que en un Estado de Derecho la atribución de competencias a las autoridades pública, sólo pueden tener origen en un ordenamiento legal. Por tanto, es indispensable una ley que dé validez a la división de facultades y, por lo mismo, a los actos que realizan los órganos en cuyo favor se ha hecho la delegación.

En resumen: en la desconcentración, forzosamente debe existir la delegación de facultades del órgano central al desconcentrado, aunque puede quedarse en simple delegación y no alcanzar el grado de una verdadera desconcentración.

El órgano delegante, al delegar las facultades no se priva de ellas, sino que simplemente las transfiere temporalmente al órgano que delega.

En cambio, en la desconcentración, el órgano delegante debe perder sus facultades y atribuciones para entregarlas definitivamente al órgano desconcentrado, de no ser así, la desconcentración no sería perfecta, ya que en cualquier momento el órgano delegante puede retirar las facultades que delega.

Esto es, en la delegación de facultades existe una mera transmisión temporal de facultades; mientras que en la desconcentración existe división de competencias, separación de materias; las facultades no se transmiten temporalmente, ya que esto propiciaría inseguridad jurídica, no sólo para la administración pública, sino también para los particulares, por lo que no se sabría cuál es el verdadero órgano que estaría ejerciendo o ejecutando el poder público.

Respecto a este último punto y como un comentario final, en relación con la delegación de facultades en la desconcentración administrativa, se dirá que en el seno de las Secretarías de Estado es frecuente la delegación de facultades del titular, en favor de funcionarios sometidos a su autoridad sin ley que lo autorice, lo que ha originado que la desconcentración administrativa en México se realice en forma imperfecta.

1.9.4. Relación entre la personalidad jurídica y la desconcentración administrativa.

Otro punto importante a tratar es la personalidad jurídica y la desconcentración administrativa.

La doctrina administrativa se orienta hacia el criterio, de que si hay personalidad jurídica, no puede existir desconcentración; esto es porque a diferencia de la descentralización, la desconcentración no crea entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencias de unos órganos superiores a otros inferiores, fundamentalmente de carácter periférico, o sea que, la descentralización se produce a favor de entes, a favor de personas jurídicas; la desconcentración en cambio, se produce a favor de órganos. O sea, los llamados entes administrativos desconcentrados, corresponden a la organización administrativa centralizada del estado en general, pero en ningún caso pueden clasificarse como desconcentrados, aún cuando cuenten con personalidad jurídica propia.

1.9.5. Características de los órganos desconcentrados.

Las características de los órganos desconcentrados son:

- 1) Se crean por una ley o reglamento; es decir, los órganos desconcentrados son creados por un acto materialmente legislativo, en el que se otorgan facultades propias, aunque en el fondo esas facultades formen parte de una competencia más amplia del órgano superior.
- 2) Dependen siempre de la Presidencia de una Secretaría o de un Departamento de Estado.
- 3) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- 4) Su patrimonio es el mismo de la federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.
- 5) Las decisiones más importantes requieren la aprobación del órgano del cual dependen.
- 6) Tienen autonomía técnica.
- 7) No puede tratarse de un órgano superior; siempre depende de otros.

8) Su nomenclatura pueda ser muy variada.

9) Su naturaleza jurídica debe determinarse teóricamente en cada caso en particular, dependiendo del órgano de que se trate.

10) En ocasiones tiene personalidad propia. De acuerdo con lo anterior, es importante aclarar que la desconcentración del poder central consiste en el otorgamiento, por parte de éste, de poder de decisión a sus propios agentes locales, para que solucionen los problemas inherentes a su actividad administrativa, cerca del lugar en que estos se presentan; con la desconcentración, el poder no se comparte como en la descentralización, sino que se acerca a los administrados, instalándose en el lugar donde se requieren los servicios.

Por otra parte, los organismos desconcentrados tienen cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa otorgarles facultades de decisión (limitadas) cierta autonomía financiera presupuestaria.

Invariablemente, el organismo desconcentrado depende de un órgano central; tiene cierta autonomía, pero si no es con el acuerdo del órgano del que depende, no podrá llevar a cabo decisiones trascendentales.

1.9.6. Base legal.

Anteriormente, la desconcentración administrativa era concebida desde un punto de vista teórico. Fue hasta la reforma del artículo 90 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de abril de 1981, que se creó la base constitucional de los organismos desconcentrados, que en opinión de algunos autores se derivaba de las facultades implícitas consignadas en los artículos 73, fracción XXX y 89, fracción I de la Constitución. Sin embargo, después de la reforma al artículo 90, ya establecido al principio de este capítulo, no queda duda de que la base constitucional de los órganos desconcentrados la encontramos en el artículo 90 constitucional mencionado.

Después de conocer la base constitucional para crear los órganos desconcentrados, se continuará con la base legal de los mismos.

En un principio se dirá que la desconcentración, como concepción jurídico-práctica, tuvo su primera manifestación legal expresa en el reglamento del 2 de junio de 1972, que creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, primer organismo desconcentrado, reconocido legalmente como tal. Posteriormente al reglamento comentado, se han creado numerosos organismos desconcentrados.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17, que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, para la mayor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Al aprobarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, se dio el paso más importante en materia de desconcentración administrativa en la legislación mexicana.

1.9.7. Formas que ha adoptado la desconcentración administrativa.

De acuerdo con lo anterior, las instituciones desconcentradas adoptan diversas formas y denominaciones en la legislación administrativa mexicana, algunas pueden considerarse como imprecisiones legislativas, por no haber señalado adecuadamente el régimen de descentralización; por el contrario, se redujeron sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado, de ahí que el poder público se ve obligado a guardar la acción de sus órganos.

La desconcentración administrativa, por tanto, ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas: instituciones, juntas, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones, comisiones, etc., las cuales son las más comunes; y además algunas de ellas tienen carácter nacional, pero aún así su caracterización jurídica es muy discutible si tomamos en cuenta que la doctrina administrativa no acepta la personalidad jurídica de los organismos desconcentrados.

Consecuentemente, se puede entender que la desconcentración administrativa se inicia en la administración pública federal, y surge como un elemento útil para aligerar la acumulación de asuntos en el poder central, con beneficio del propio servicio público y de los particulares; es por ello, que la desconcentración estrictamente administrativa, se identifica en México con unidades administrativas que forman parte de la administración pública federal, estatal o municipal, por ejemplo, unidades desconcentradas de la administración pública federal son, entre otras:

- a) Procuraduría Federal de la Defensa del trabajo, dependiente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- b) Comisión Nacional Bancaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- c) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dependiente también de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

d) El Instituto Politécnico Nacional, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, también puede darse el caso de que un organismo descentralizado desconcentre territorial o periféricamente sus servicios, por ejemplo, la UNAM es un organismo público descentralizado y desconcentra sus servicios en varias unidades, como son las Escuelas Nacionales de Estudios Profesionales (ENEP), o el Instituto Federal Electoral, que también es un organismo descentralizado, cuyos órganos desconcentrados son las Juntas y Consejos Locales y Distritales. En relación con lo anterior, no se puede hacer una división tajante entre la descentralización y la desconcentración, ya que los especialistas aseguran que no existe un sistema totalmente descentralizado o totalmente desconcentrado, sino que se encuentran distribuidos en grados. Sin embargo, se establece como uno de los principios modernos fundamentales delegar el poder y la responsabilidad en las escalas desconcentradas, pero a la vez que el nivel superior delega poderes y responsabilidades, se asegura de conservar de hecho el control de los mismos, y que los escalones o niveles inferiores tomarán decisiones y actuarán de acuerdo con lo que señale la dirección, por tanto, se podría establecer que la desconcentración consiste en desintegrar la unidad de la administración y separarla del centro.

Antes de continuar es necesario aclarar, que la desconcentración, que podríamos calificar fundamentalmente administrativa en México también tiene ciertos matices políticos, aunque más bien hace referencia a estructuras administrativas de rango intermedio dependientes, jerárquicamente de otros órganos. Finalmente, para concluir con este capítulo se dira lo siguiente:

1.9.8. La desconcentración como parte de la centralización administrativa.

Para la teoría administrativa moderna, que apoya la idea de que la desconcentración administrativa es parte de la centralización, la palabra desconcentración mencionada se emplea para caracterizar las medidas por las cuales acrecen los poderes y atribuciones del poder central; es decir, la desconcentración se sitúa en el cuadro de la centralización; es diferente a la descentralización, y consiste en aumentar las facultades de las instituciones centralizadas; de ese modo se descongestionan técnicamente porque no rompen los vínculos jerárquicos en provecho de los entes desconcentrados, esto es que la desconcentración administrativa es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización.

Esto se debe a que algunos tratadistas opinan que la desconcentración es el paso de transición obligado de la centralización a la descentralización; es decir, la desconcentración supone, no la existencia de una persona distinta, como en la descentralización, sino una relación entre órganos de la misma persona jurídica, o sea que, la desconcentración, al surgir lo hace dentro de la forma centralizada; sigue existiendo la vinculación porque no desaparece la jerarquía, aún cuando adquiere cierta flexibilidad en sus actividades.

La desconcentración es el traslado de competencias del poder central, no hacia las entidades o funcionarios descentralizados (por eso pueden confundirse los términos desconcentración y descentralización), sino a sus agentes localizados en las provincias, y para la atención de necesidades o servicios de carácter nacional y no local.

Por tanto, la descentralización administrativa se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no se alejan de la propia administración.

La competencia que se les confiere no llega a su autonomía, o sea que la desconcentración administrativa conserva ciertas facultades exclusivas con mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición de órgano que forma parte de la centralización lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa.

La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia para realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de éste. En relación con lo anterior, se diría que los organismos desconcentrados no cuentan con autonomía orgánica, ni autonomía financiera independiente; su situación se liga a la estructura del poder central, es por ello, que los organismos desconcentrados se unifican jerárquicamente en relación con la organización central.

Esto es, que aunque el órgano desconcentrado tiene facultades exclusivas en determinadas materias, no sólo para la tramitación, sino también para la decisión, es necesario precisar que en el caso de competencias exclusivas, el vínculo jerárquico sigue existiendo, aunque en tal supuesto únicamente se darán forzosamente las consecuencias esenciales del principio de jerarquía, que son perfectamente compatibles con la atribución de una competencia exclusiva, faltando por el contrario, aquellas consecuencias no esenciales en la medida en que sean incompatibles con la competencia exclusiva.

De acuerdo con lo anterior, se llama desconcentración administrativa la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva o a un poder de trámite, de decisión, de ejercicio por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y de subordinación; por su parte, el autor Jorge Olivera Toro, establece que la desconcentración en el Estado atribuye un limitado poder de actuación y decisión a los órganos que administra más o menos directamente, o sea, que corresponde a su propia estructura estatal, que no estén alejados del poder central, con objeto de descongestionar a los órganos centrales dar solución fluida y mejor a los asuntos administrativos. Este autor llama a la desconcentración administrativa descentralización burocrática, ya que en ningún caso los órganos tienen personalidad jurídica distinta de la administración estatal.

1.9.9. Elementos de la desconcentración administrativa.

De lo establecido hasta aquí, la desconcentración debe contar con los elementos siguientes:

- 1) La atribución de una competencia en forma exclusiva.
- 2) Un órgano que no ocupe la cúspide de la jerarquía, pero que éste encuadrado dentro de la misma.
- 3) Un ámbito territorial dentro del cual el órgano ejerza la competencia que le es atribuida.

1.9.10. Ventajas y desventajas de la desconcentración administrativa.

Las ventajas de la desconcentración administrativa son:

- 1) La desconcentración administrativa, como se maneja en México, lleva el propósito de servir al más lejano de los habitantes de la república con eficacia y eficiencia.
- 2) Los organismos desconcentrados son creados con objeto de agilizar la administración pública.
- 3) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad, ya que la autoridad central no resuelve todos los asuntos.
- 4) La acción administrativa se acerca a los particulares, pues el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos.
- 5) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos; por tanto, es importante destacar que la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, aseguran un mejor y más eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar asuntos en sus propias regiones, sin necesidad de acudir a la capital, con la aceptación de las autoridades centrales.

Las desventajas de la desconcentración son:

Si nos colocamos en el punto de vista de la centralización, se estima que la desconcentración puede presentar un peligro para la misma, ya que el poder central corre el riesgo de perder la unidad si no ejerce control sobre los agentes locales, desconcentrados y subordinados.

La desconcentración administrativa destruye la centralización, la modifica, la transforma, por lo que es necesario conocer más que los elementos legales de la desconcentración, lo elementos legales de los organismos centralizados de los cuales surge la desconcentración.

Es por ello que la desconcentración administrativa requiere una cuidadosa reglamentación en las leyes orgánicas de la administración pública federal, y no olvidarse que desconcentrar es sólo un procedimiento administrativo para facilitar la ejecución de la leyes administrativas, pero los órganos superiores conservan íntegramente sus poderes de controlar, revisar, decidir, etc.

"En México, se han creado entidades de impresión legislativa, que suscitan intranquilidad doctrinaria por falta de sistema, lo que les da una confusa naturaleza jurídica, ya que no se precisan si pertenecen a la organización central, si son organismos desconcentrados o bien descentralizados y hasta existe instituciones públicas de hecho. Además, es inaplazable la desconcentración de la administración pública". (26)

1.9.11. Consideraciones finales.

Es necesario destacar que los organismos desconcentrados requieren una mayor independencia, debido a que gozan de lo que la doctrina llama autonomía técnica; esto es, porque su establecimiento obedece en primer lugar a que sus actividades son de carácter esencialmente técnico y no político.

En cuanto a la parte de la doctrina que establece la desconcentración administrativa como una forma de organización independiente a la centralización, ésta señala, que al considerar a la desconcentración como parte de la centralización se le resta importancia, ya que debe ser una figura independiente para su mejor manejo, estudio, conocimiento y legislación, y así no surjan confusiones.

Estas ideas se sustentaron en el seminario franco-mexicano, realizado por la Secretaría de la Presidencia en la Ciudad de México en 1974, teniendo grande aceptación hasta nuestros días. Sin embargo, la realidad demuestra que si bien es cierto que la desconcentración administrativa es una figura preponderante en la administración pública, ésta no ha sido considerada totalmente independiente del poder central por la doctrina, ya que se encuentra en plena evolución, por lo que falta mucho camino por recorrer, y muchos cambios que aceptar para que se establezca firmemente en las formas de organización administrativa, pues su creación en México es relativamente reciente, tomando en cuenta que la base constitucional para crear dichos organismos desconcentrados se estableció en 1981, con la reforma al artículo 90 constitucional, aún cuando con anterioridad, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, ya la establecía en su artículo 17.

(26) Olivera Toro, Jorge. *Op. Cit.*, p. 301.

CAPITULO II

2. LA DESCONCENTRACION COMO FORMA DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

El artículo 69 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su tercer párrafo establece:

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral.

La desconcentración será base de su organización.

Para entender como rige la desconcentración en el Instituto Federal Electoral, es necesario conocer su estructura y su funcionamiento.

2.1. Instituciones creadas por el COFIPE.

El Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática constituyó la base de la convocatoria, promovida por Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, para revisar la legislación en materia electoral, por lo que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de agosto de 1990, el cual designa al Instituto Federal Electoral como depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

El mismo ordenamiento establece que el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; también lo dota de una cobertura nacional en sus funciones que desempeña por medio de los órganos centrales, los órganos locales y los órganos distritales, que le permiten la flexibilidad de las acciones y el funcionamiento eficaz y eficiente.

El 11 de octubre de 1990 fue instalado el Consejo General del Instituto Federal Electoral, quien inició así, las nuevas actividades electorales.

2.2. El Instituto Federal Electoral.

"Dada la importancia de las elecciones como forma de expresión a través de la cual se ejerce la soberanía del pueblo, su organización se concibe como una función pública a cargo del Estado".(27)

En México, la función electoral ha estado tradicionalmente a cargo de autoridades gubernamentales; básicamente han sido los Poderes Ejecutivo y Legislativo, los que han organizado las elecciones, ya que desde el siglo pasado el Poder Judicial se ha manifestado poco dispuesto a participar en controversias partidistas por cuestiones electorales.

En México, también los ciudadanos y los partidos políticos participan en los organismos electorales con el propósito de coadyuvar a las autoridades gubernamentales para que éstas a su vez garanticen la efectividad del sufragio y la autenticidad e imparcialidad de las elecciones.

Por mandato constitucional y legal, la autoridad electoral se encuentra depositada en el Instituto Federal Electoral, que como se mencionó es un organismo público autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; esto se encuentra establecido en el primer párrafo del artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Al ser el Instituto Federal Electoral el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones, debe contar con ciertos fines, los cuales se señalan en el artículo 69 de dicho Código.

1.- Los fines del Instituto son:

- A) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- B) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- C) Integrar el Registro Federal de Electores;
- D) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- E) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;

(27) Nuñez Jiménez, Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. p. 107.

F) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;

G) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

2.- Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad.

3.- Para el desempeño de sus actividades, el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. La desconcentración será la base de su organización.

El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal, y ejerce sus funciones en todo el territorio nacional de acuerdo con la siguiente estructura:

A) 32 Delegaciones; una en cada entidad federativa;

B) 300 Subdelegaciones; una en cada distrito electoral uninominal.

C) También puede contar con oficinas municipales en los lugares que la Junta General Ejecutiva determine su instalación. (Anexo 1)*

2.3.- Organos centrales.

Los órganos centrales del Instituto son:

A) El Consejo General;

B) La Junta General Ejecutiva;

C) La Dirección General.

Estos tienen su domicilio en el Distrito Federal a diferencia de los órganos locales, distritales y municipales, salvo las juntas local y distritales correspondientes al Distrito Federal, quienes tienen ahí también su domicilio, lógicamente.

Al mismo nivel que los órganos centrales, se encuentra la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores. (Anexo 2)**

* Cfr. Anexo 1.

** Cfr. Anexo 2.

A) Consejo General.

El Consejo General constituye el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral.

De acuerdo con el artículo 74 del COFIPE, el Consejo General se integra por un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados, y representantes de los partidos políticos nacionales. (Anexo 3)*

El consejero del Poder Ejecutivo será el Secretario de Gobernación, quien fungirá como Presidente del Consejo General. Esto es así, porque él es quien tiene mayor conocimiento en materia electoral, debido a que la Secretaría mencionada tiene dentro del amplio ámbito de sus funciones vigilar el cumplimiento de la función electoral en todo el país.

El Poder Legislativo está representado por cuatro legisladores: dos Diputados y dos Senadores; para que la representación de ese poder, de alguna manera presente la pluralidad ideológica y política de las cámaras respectivas, en cada una de ellas uno de los consejeros será elegido a partir de las propuestas que formule el grupo parlamentario mayoritario, y el otro por el que haga el grupo minoritario, o grupo parlamentario de la primera minoría; estos representantes son comunes, es decir, representan a la cámara en conjunto, y no solo al grupo parlamentario que los haya propuesto. Por cada legislador propietario habrá dos suplentes.

Los seis consejeros magistrados que forman parte del Consejo General del Instituto, participan en las deliberaciones y en la toma de decisiones de ese órgano colegiado como factor de equilibrio entre los representantes del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

La figura del consejero magistrado es una innovación regulada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Es de suma importancia, ya que con esto se busca la imparcialidad y la correcta impartición de justicia.

Para ser consejero magistrado, se deben reunir ciertos requisitos similares a los que se piden para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

*1. Los consejeros magistrados deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

* Cfr. Anexo 3.

- b) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) No tener más de sesenta y cinco años de edad ni menos de treinta y cinco, el día de la designación;
- d) Poseer el día de la designación con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o corporación legalmente facultada para ello;
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial;
- f) Haber residido en el país durante los últimos cinco años, salvo en caso de ausencia en servicio de la república por un tiempo menor de seis meses;
- g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;
- h) No tener ni haber tenido cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;
- i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años anteriores a la designación.

2.- La retribución que reciban los consejeros magistrados será la prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación*.

Los consejeros magistrados durante el tiempo de su nombramiento no podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo o encargo de la federación de los estados o municipios, ni de partidos políticos o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

El procedimiento para designar a los seis consejeros magistrados involucra la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La Cámara de Diputados elige a los consejeros magistrados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes de entre una lista de candidatos que propone el Presidente de la República; dicha lista tiene que ser cuando menos del doble del número total de consejeros magistrados a elegir, así los Diputados cuentan realmente con distintas opciones para decidir.

El Presidente de la República también debe proponer a la Cámara de Diputados una lista adicional de ocho candidatos a consejeros magistrados suplentes, los cuales entrarán en funciones en el orden que establezca la propia Cámara, bien sea para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los seis consejeros magistrados propietarios, o para mantener las condiciones de equilibrio si por la votación aumenta el número de representantes partidistas; en este caso se integra un consejero magistrado más por cada representante partidista adicional a dicho número.

"Hecha la designación, los consejeros magistrados durarán en su cargo ocho años y podrán ser propuestos por el Presidente de la República para su ratificación por la Cámara de Diputados en los términos referidos anteriormente. Con esa medida se busca coadyuvar en el cometido de darle permanencia a los funcionarios electorales, de tal modo que su desempeño sea profesional y no esté sujeto a presiones políticas sexenales". (28)

La importancia de la nueva figura del consejero magistrado es que representa a la ciudadanía en el Consejo General, donde se toman decisiones, se dictan acuerdos, etc.; esto es, que el pueblo, a través de sus representantes, que son los Diputados, aprueban los nombramientos para que actúen en su nombre.

En el Consejo General del Instituto Federal Electoral también participan los partidos políticos nacionales (el artículo 22 párrafo 2 del COFIPE establece, que la denominación de Partido Político Nacional se reserva a las organizaciones políticas con registro definitivo).

Cada partido puede tener como máximo hasta cuatro representantes según el porcentaje de votación nacional emitida que haya obtenido en la última elección de diputados de mayoría relativa, por lo que tienen derecho a un representante, los partidos políticos que alcanzan entre el 1.5 y el 10 por ciento de los votos; a dos representantes si logran más del diez por ciento y hasta el 20 por ciento de esa votación; a tres representantes si alcanzan más del veinte por ciento y hasta el treinta por ciento en el número de votos obtenidos, y a un cuarto representante por cada partido político que hubiese obtenido más del 30 por ciento de la votación nacional emitida de referencia. Por cada representante propietario se nombrará un suplente.

El partido político nacional con más de un representante ante el Consejo General puede designar a uno de ellos como representante común, el cual dispondrá de todos los votos que le correspondan.

Para cada partido político que obtenga su registro definitivo o condicionado después de la última elección, la ley establece que tendrá derecho a un representante ante el Consejo General, que actuará con voz, pero sin voto.

(28) Núñez Jiménez, Arturo. *Op. Cit.*, p. 115.

El Consejo General debe reunirse en sesión ordinaria cada tres meses, pudiendo ser convocado por el Presidente de dicho Consejo a sesión extraordinaria cuando lo estime necesario, o a petición que formule la mayoría de los representantes partidistas. Durante el tiempo que dure el proceso electoral, el Consejo sesionará por lo menos una vez al mes.

Para que el Consejo sesione se requiere la presencia de la mayoría de sus integrantes, entre los cuales estará el Presidente del Consejo General. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos; en caso de empate será de calidad el del Presidente. El Director General y el Secretario General del Instituto concurrirán a las sesiones del Consejo con voz, pero sin voto. El propio Secretario del Instituto tendrá a su cargo la Secretaría del Consejo.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, como órgano superior de dirección, tiene conferidas las más importantes atribuciones:

Coordinar y dirigir el buen funcionamiento del Instituto; expedir los reglamentos necesario; vigilar la oportuna integración, instalación y trabajo de sus órganos; designar al Director General por mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros o por sorteo a partir de las propuestas que formule su Presidente; designar al Secretario General, también, a propuesta del Presidente; designar a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales de las propuestas que haga la Junta General Ejecutiva; conocer los Informes trimestrales y anual que dicha Junta rinde por conducto del Director General; requerir a la Junta General Ejecutiva que investigue, por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral; resolver los recursos de revisión que competan, y aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el Presidente del propio Consejo General.

También le corresponde resolver sobre el otorgamiento y la pérdida del registro legal, así como convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos.

De igual forma, el Consejo vigila que las actividades de los partidos se apeguen a la ley, cumpliendo con las obligaciones a las que estén sujetos, y disfrutando las prerrogativas que tengan asignadas.

Además, tiene como atribuciones en el ámbito del Registro Federal de Electores, dictar los lineamientos para su debido funcionamiento, ordenar a la Junta General Ejecutiva que se realicen los estudios para determinar la división electoral del territorio nacional en distritos uninominales y circunscripciones plurinominales, así como aprobar el modelo de credencial para votar y los formatos de la documentación oficial que se utilizan durante el proceso electoral.

En la etapa preparatoria de los comicios al Consejo General, le compete registrar la plataforma electoral que para cada proceso presentan los partidos políticos, las candidaturas a Presidente de

los Estados Unidos Mexicanos, las listas regionales de candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional y, en forma supletoria, las fórmulas de candidatos a Senadores y Diputados por mayoría relativa.

Finalmente, en la etapa posterior a la celebración de la jornada electoral, es responsable de efectuar el cómputo total de los votos de todas las listas de Diputados de representación proporcional, de determinar la asignación de Diputados para cada partido político, de otorgar las constancias correspondientes dando cuenta al colegio electoral de la Cámara de Diputados, y de informar a los Colegios Electorales de las Cámaras sobre el desarrollo de los trabajos realizados por el Instituto Federal Electoral en las elecciones que se califican.

Al Presidente del Consejo General, le corresponde velar por la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del Instituto; establecer vínculos con las autoridades federales, estatales y municipales para lograr su apoyo y colaboración en sus respectivos ámbitos de competencia; convocar y conducir las sesiones del propio Consejo; vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados; proponer el nombramiento de Director General y el Secretario General, así como el anteproyecto de presupuesto aprobado por los consejeros y representantes, remitiéndolo a la consideración del Poder Ejecutivo, y recibir las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y la de los candidatos a Diputados por el principio de representación proporcional.

Por su parte, el Secretario del Consejo General debe auxiliar al propio Consejo y al Presidente del mismo en el ejercicio de sus funciones; preparar el orden del día de las sesiones; declarar la existencia de quorum; dar fe de lo actuado; levantar el acta correspondiente y someterla a aprobación de los consejeros y representantes; informar sobre el cumplimiento de los acuerdos; dar cuenta de los proyectos de dictamen de las comisiones; recibir y sustanciar los recursos de revisión que se interpongan en contra de los actos locales del Instituto; recibir y dar trámite a los recursos de apelación que se interpongan contra los actos o resoluciones del Consejo; informar al Consejo sobre las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal Electoral que le competan; expedir los documentos que acrediten la personalidad de los consejeros y de los representantes de los partidos políticos, y firmar, junto con el Presidente del Consejo, todos los acuerdos y resoluciones que emita.

Los días 3 y 10 de octubre de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

B) Junta General Ejecutiva.

El Instituto Federal Electoral, además de los órganos de dirección, cuenta con órganos ejecutivos, que tienen a su cargo todas las tareas técnicas y administrativas necesarias para el buen desarrollo de las elecciones, además de personal profesional, que labora tiempo completo y en forma remunerada.

El artículo 85 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

"1.- La Junta General Ejecutiva del Instituto será presidida por el Director General y se integrará con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, de Servicio Profesional Electoral de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración". (Anexo 4)*

La Junta General Ejecutiva se reunirá por lo menos una vez al mes; tiene como atribuciones fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos administrativos del instituto; supervisar el cumplimiento de normas aplicables y desempeño de las actividades realizadas por las direcciones ejecutivas; seleccionar a los candidatos y someter a consideración del Consejo General las propuestas de los consejeros ciudadanos; aprobar el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal; desarrollar acciones para asegurar que las Comisiones de Vigilancia Nacional, Locales y Distritales se integran, sesionen y funcionen en los términos previstos por el COFIPE; hacer la declaratoria de pérdida del registro del partido político a que corresponda, así como comunicarlo al Consejo General del Instituto Federal Electoral y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación; finalmente, resolver los recursos de revisión que se presenten, en los dos años anteriores al proceso electoral, en contra de los actos o resoluciones de los órganos locales del Instituto, etc.

C) Dirección General.

El Director General es el funcionario responsable de la administración del Instituto que tiene a su cargo la supervisión del desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos. (Anexo 5)**

El Director General durará en su cargo ocho años.

El artículo 88 del COFIPE señala:

"1.- Para ser director general del Instituto se requiere:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- c) Tener como mínimo treinta años cumplidos;

* Cfr. Anexo 4.

** Cfr. Anexo 5.

d) Contar con grado académico de nivel profesional y los conocimientos que le permitan el desempeño de sus funciones”.

Entre las principales atribuciones del Director General están las de representar legalmente al Instituto; cumplir los acuerdos del Consejo General; someter al conocimiento de dicho órgano colegiado de dirección, y, en su caso, a su aprobación los asuntos de su competencia; proveer lo necesario para que se publiquen los acuerdos y resoluciones del Consejo, así como preparar, para autorización por el Consejo, el proyecto de calendario para elecciones extraordinarias, conforme las convocatorias expedidas para tal efecto.

Otro conjunto de atribuciones son las relativas a la administración propiamente dicha del Instituto, las cuales se refieren a la orientación y coordinación de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; la aprobación de la estructura de dichas direcciones y demás órganos ejecutivos y técnicos, conforme las necesidades del servicio y los recursos autorizados; el nombramiento de los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; la elaboración anual del anteproyecto de presupuesto del propio Instituto, para someterlo a consideración del Presidente del Consejo General; el ejercicio de las partidas presupuestales aprobadas y el otorgamiento de poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración, y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial o ante particulares.

Además le corresponde integrar los expedientes sobre los comicios en las circunscripciones plurinominales, a fin de presentarlo en tiempo y forma al Consejo General; establecer un mecanismo basado en la informática para la difusión inmediata en el propio Consejo de los resultados preliminares de las elecciones federales. En el pasado proceso electoral, a este sistema de información se le denominó SIRE -Sistema de Información de Resultados Electorales-, dar cuenta al Consejo de los informes relativos a las elecciones, y dar a conocer la estadística electoral por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez calificados los comicios.

Por su parte, el Secretario General del Instituto Federal Electoral, quien funge como Secretario del Consejo General, tiene entre otras atribuciones, la de suplir en sus ausencias al Director General y auxiliarlo en sus tareas, expedir las certificaciones que se requieran y substanciar los recursos o medios de defensa que deban ser resueltos por la Junta durante los dos años anteriores al del proceso electoral.

Las direcciones ejecutivas tienen a su cargo las tareas técnicas propiamente dichas, que debe desarrollar el Instituto Federal Electoral para cumplir los fines que tiene encomendados, y al Registro Federal de Electores, lo relacionado con la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y la expedición de credenciales para votar, la permanente actualización del padrón, y las actividades necesarias para mantener al día la cartografía electoral.

A la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, le corresponden trámites y gestiones relacionados con el cumplimiento de las obligaciones, el ejercicio de los derechos y el disfrute de las prerrogativas de las organizaciones partidistas.

El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos debe presidir la comisión de radiodifusión, que es un órgano técnico vinculado a la producción de los programas con los que se concreta el acceso de los partidos políticos a los medios masivos de comunicación.

A la Dirección de Organización Electoral le corresponde velar por la integración y debido funcionamiento de los órganos locales y distritales del Instituto Federal Electoral.

Debe apoyar la instalación de los mismos, y hacer el seguimiento de sus trabajos, recabando la información que permita cumplir las atribuciones conferidas a los órganos centrales. Asimismo, elaborar los formatos de la documentación que habrán de usarse durante el proceso electoral en todos los niveles de la estructura orgánica.

A la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral le corresponde formular el anteproyecto de estatuto que regirá al personal profesional de las Juntas Ejecutivas a nivel nacional, local y distrital, con el propósito de establecer un servicio civil de carrera para la prestación de ese importante servicio público, cuidando que se cumplan las normas y procedimientos relativos. En tal virtud, ha de llevar a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo de dicho personal profesional.

Por su parte, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica tiene a su cargo la realización de programas de orientación a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones político-electorales, así como de capacitación para los funcionarios que participan en las elecciones, sobre todo en las mesas directivas de casillas.

Por último, corresponde a la Dirección Ejecutiva de Administración, las atribuciones inherentes a la aplicación de las políticas, normas y procedimientos en materia de recursos humanos, financieros y materiales del Instituto, y en lo que atañe al ejercicio y control presupuestales y a la prestación de los servicios generales.

2.4. Organos Locales.

En dichos órganos locales se basa la desconcentración administrativa del Instituto Federal Electoral y consecuentemente este trabajo.

La Democracia, federalismo, pluripartidismo, legalidad, la representación popular, la transparencia, la imparcialidad, etc., son algunos de los principios institucionales y rectores de la vida política del

pais, como fundamento de Derecho Electoral, que se consagra en la Constitución General de la República y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en vigor a partir de 1990.

Como se señaló, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 69, párrafo 1, determina los fines del Instituto, y en el mismo numeral, en el párrafo 2, preceptúa que los funcionarios deben conducir las tareas conferidas al Instituto sobre los principios de certeza, legalidad, transparencia, imparcialidad y objetividad.

Por cuanto al aspecto administrativo, el párrafo tercero del mismo artículo señala que son principios fundamentales, el profesionalismo de los funcionarios y la desconcentración en el ejercicio de las atribuciones de los órganos.

En su estructura se enfatiza, al lado del poder público, la participación y la responsabilidad compartida de los partidos políticos y de la ciudadanía al ser la desconcentración, base de su organización como pieza fundamental del proceso electoral.

Como se señaló en el primer capítulo, en la desconcentración, los funcionarios inferiores tienen directamente la facultad de realizar los actos que la ley les encomienda, es decir, tienen facultad de decisión sin la necesidad de depender del órgano central, y no como en la delegación, donde la ley faculta al órgano o al funcionario, para cuando lo juzgue conveniente, delegue atribuciones, esto de manera temporal.

Por otro lado, en la desconcentración se supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica y no como en la descentralización, en la que se supone siempre la existencia de personas jurídicas distintas

Como se indicó el Instituto ejerce sus funciones en todo el territorio nacional, con domicilio en el D.F.; ésta cobertura es integral y general en todo el país, y se organiza bajo los niveles jerárquicos siguientes:

1) Organos Centrales

- Consejo General
- Junta General Ejecutiva
- Dirección General

(Estos temas se explicaron al inicio del presente capítulo).

2) Organos Locales

- 32 Delegaciones en cada una de las entidades federativas.

(Que es lo que corresponde explicar en este punto del capítulo).

3) Organos Distritales

- 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal.

4) Oficinas municipales en los lugares que la Junta General Ejecutiva determine su instalación.

5) Mesas directivas de casilla; constituyen un órgano de la estructura del Instituto Federal Electoral, aún cuando sólo actúan durante la jornada electoral, es decir, su actuación es temporal, pero de suma importancia.

El sistema citado, resulta adecuado para la realización de las funciones que la ley atribuye a la Institución, delegando responsabilidades de actuación a los órganos de la autoridad electoral señalados para actuar en las entidades federativas y en los distritos electorales.

Estas tienen la facultad de resolver situaciones anteriormente centralizadas, resultando que gran parte de la problemática electoral se define dentro del territorio donde aquel se presenta, lo que confiere agilidad al trámite o recurso de que se trate, ya sea de un ciudadano o partido político; esto es, la eficacia y la eficiencia en el desarrollo de las funciones que la ley le ha encomendado al Instituto.

"En cada uno de los cinco niveles jerárquicos de competencia territorial existen órganos: de dirección, técnicos y de ejecución y vigilancia. Este nuevo esquema de distribución de actividades conlleva una verdadera desconcentración de responsabilidades del Instituto, y no hace depender de un acuerdo del órgano central la transferencia de facultades a la periferia, sino que emana esto de la norma legal". (29)

Después de esta breve introducción al punto 2.4 del presente capítulo, se desarrollará el numeral relativo a los órganos locales, y su funcionamiento.

Los órganos locales, como se indicó, se conforman por 32 Delegaciones, una en cada entidad federativa.

(29) Ruiz de Chavez, Arturo. La Desconcentración como Principio Básico de la Estructura Administrativa del Instituto Federal Electoral, ponencia presentada en el coloquio sobre la nueva legislación electoral y el proceso federal electoral de 1991, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Julio 1991.

Los órganos locales son:

- Las Juntas Locales
- Los Consejos Locales
- Los Vocales Ejecutivos Locales.

El artículo 98 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

7.- En cada una de las entidades federativas, el Instituto contará con una delegación integrada por:

- A) La Junta Local Ejecutiva;
- B) El Vocal Ejecutivo, y
- C) El Consejo Local. (Anexo 6)*

2.- Los órganos mencionados en el párrafo anterior tendrán su sede en el Distrito Federal y en cada uno de los Estados.

A) Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario, quien auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta*.

Las Juntas Locales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de su competencia territorial, las atribuciones siguientes:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y las acciones de sus vocaldas y de los órganos distritales, así como informar mensualmente al Director General sobre el desarrollo de sus actividades;.
- Someter a consideración de los Consejos Locales, las propuestas de los consejeros ciudadanos para integrar los Consejos Distritales durante la primera sesión del mes de febrero.
- Finalmente, recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.

* Cfr. Anexo 6.

(Artículos 99 y 100 del COFIPE)

B) El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta Local Ejecutiva, y durante el proceso electoral el Consejo Local coordinará los trabajos de los vocales de la Junta y distribuirá entre ellos los asuntos de su competencia, etc., de acuerdo con lo establecido en el artículo 101 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

C) Los Consejos Locales, a diferencia del Consejo General que es permanente, sólo funcionan durante el proceso electoral; deben instalarse a más tardar, en enero del año de la elección, y sesionar por lo menos una vez al mes. Para ello se requiere la mayoría de sus integrantes, entre los que deberá estar forzosamente el Presidente.

(El 31 de febrero de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la integración de las Juntas Locales del Instituto Federal Electoral).

Tomarán sus decisiones por mayoría de votos, y el voto del Presidente será de calidad.

El artículo 102 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

1.- Los Consejos Locales funcionarán durante el proceso electoral federal y se integrarán con cinco consejeros, que serán los vocales de la Junta Local Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales.

2.- El Vocal Ejecutivo y el Vocal Secretario de la junta serán, respectivamente, Presidente y Secretario del Consejo Local.

Los consejeros ciudadanos son designados por el Consejo General para los procesos electorales ordinarios, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, y podrán ser reelectos. Por cada consejero ciudadano habrá un suplente.

De la misma manera que ocurre en el Consejo General, con los consejeros magistrados el número de consejeros ciudadanos (factor de equilibrio como ya se explicó) puede aumentar si por la fuerza electoral de los partidos políticos, se incrementa el número de representantes.

"Las atribuciones de los Consejos Locales no tienen antecedentes en nuestra legislación electoral porque responden a la nueva organización y funcionamiento de los órganos electorales; pero podrán encontrarse algunos rastros de sus atribuciones en aquellas de carácter general que tenían las comisiones locales electorales". (30)

(30) Ruiz de Chávez, Arturo. IBIDEM.

Los Consejos Locales manejan en el ámbito de su competencia, atribuciones de vigilancia, designación, registro, cómputo, resolutivas y jurisdiccionales.

Además, los Consejos Locales con residencia en las ciudades capitales designadas cabeceras de circunscripciones plurinominales, tienen como atribuciones recabar en los Consejos Distritales comprendidos en sus respectivas circunscripciones, las actas de cómputo de la votación por representación proporcional, y realizar los cómputos de la circunscripción plurinomial a fin de dar trámite a dichos cómputos ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

2.5. Organos Distritales.

Continuando con la desconcentración administrativa en el Instituto Federal Electoral, es necesario hablar de los órganos distritales. En cada uno de los 300 distritos electorales uninominales se establece una Subdelegación, integrada por un Consejo Distrital, y una Junta Distrital Ejecutiva de forma similar a la Junta General Ejecutiva y a las Locales. (Anexo 7)*

Los órganos distritales asientan su residencia en cada una de las cabeceras de los distritos electorales uninominales.

A) Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes integradas por:

- El Vocal Ejecutivo.
- El Vocal de Organización Electoral.
- El Vocal del Registro Federal de Electores.
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- El Vocal Secretario.

El Vocal Ejecutivo presidirá la Junta y el Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta y sustanciará los recursos de aclaración.

Las Juntas Distritales sesionan por lo menos una vez al mes; evalúan el cumplimiento de las actividades de sus vocales; proponen al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de casillas que habrán de instalarse en cada sección; capacitan, seleccionan y designan a los ciudadanos que integran las mesas directivas de casilla, y resuelven los recursos de aclaración que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral ordinario contra los actos o resoluciones de las oficinas municipales, etc.

* Cfr. Anexo 7.

El día 18 de febrero de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la integración de las Juntas Distritales del Instituto Federal Electoral.

B) Consejos Distritales.

De igual manera que los Consejos Locales, los Distritales únicamente funcionan durante los años en que se realice el proceso electoral, y deben iniciar sus actividades a más tardar el último día de febrero del año de la elección ordinaria; sesionan por lo menos una vez al mes y se requiere de la presencia forzosa de su Presidente, tomando sus decisiones por mayoría de votos; el Presidente tiene voto de calidad en caso de empate.

Los Consejos Distritales se integran con cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos nacionales.

Para ser consejero ciudadano en los Consejos Distritales, se deben satisfacer los mismos requisitos que para consejeros ciudadanos en los Consejos Locales. Al igual que estos, recibirán la remuneración que se determine por cada sesión de Consejo a la que asistan.

En sus respectivos ámbitos territoriales, los Consejos Distritales tienen las atribuciones siguientes:

Vigilar la observancia de la legislación en la materia, y de los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales; determinar el número y ubicación de casillas por sección; supervisar que las mesas directivas de casilla se instalen debidamente; registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa, aunque el Consejo General lo puede hacer de forma supletoria, lo que originó graves problemas, a juicio personal; registrar el nombramiento de representantes de partidos políticos acreditados para la jornada electoral; expedir en un plazo preijado la identificación de los representantes de los partidos políticos; realizar los cómputos distritales de la elección de Presidente de la República, Senadores y Diputados por mayoría relativa y representación proporcional, y resolver los recursos de revisión que le competan.

Los Presidentes y Secretarios de las Juntas Distritales Ejecutivas fungirán, respectivamente, como Presidentes y Secretarios de los Consejos Distritales.

Son facultades de los Presidentes de los Consejos:

- Convocar y conducir las sesiones; recibir las solicitudes de registro de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa; proveer a los Presidentes de las mesas directivas de casillas la documentación y útiles necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones; vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por los propios Consejos; dar a conocer los resultados de los cómputos distritales; expedir las constancias de mayoría a la

fórmula de candidatos a Diputados que hayan obtenido mayor número de votos; dar trámite legal a los expedientes relativos a los cómputos distritales de todas las elecciones; custodiar la documentación oficial de cada elección hasta que concluya la calificación correspondiente; dar cuenta al Director General del desarrollo de las elecciones, y recibir y turnar los recursos que se interpongan contra actos o resoluciones del mismo consejo.

2.6. Oficinas Municipales.

El Instituto Federal Electoral contará con oficinas municipales. En los acuerdos de creación de las mismas se determinarán su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia, de acuerdo con las necesidades inherentes a la prestación del servicio público electoral. **(Anexo 8)***

El Artículo 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala:

"1.- El Instituto Federal Electoral contará con oficinas municipales; en los acuerdos de creación de las oficinas, la Junta General Ejecutiva determinará su estructura, funciones y ámbito territorial de competencia".

A continuación se anexa un acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el cual se establecen las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral.

"ACUERDO de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por el cual se establecen las oficinas municipales del Instituto que se indican.

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.

**ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
POR EL CUAL SE ESTABLECEN LAS OFICINAS MUNICIPALES DEL INSTITUTO QUE SE
INDICAN.**

CONSIDERACIONES

- 1). El régimen de transitoriedad que establece el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo tercero dispone que el extinto Registro Nacional de Electores se integre a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con todos sus archivos, bienes y recursos.

* Cfr. Anexo 8.

- 2). El extinto Registro Nacional de Electores, actualmente integrado a la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, ha contado con oficinas municipales definitivas, así como provisionales, que han formado parte de su estructura y cuyas tareas han sido las de colaborar en los trabajos del Programa Nuevo Padrón Electoral 1991.
- 3). El desarrollo de las actividades de orden electoral que el Código de la materia establece a cargo del Instituto Federal Electoral, hace oportuno que la Junta General Ejecutiva apruebe el establecimiento de oficinas municipales de acuerdo a los estudios realizados y a las disponibilidades presupuestales, conforme lo establece el artículo 86, párrafo 1, inciso g) del propio Código.
- 4). Los estudios realizados indican que las referidas oficinas municipales del Registro Federal de Electores reúnen las condiciones adecuadas para convertirse, previa readscripción funcional y orgánica, en oficinas municipales del Instituto Federal Electoral.
- 5). Los artículos 71, párrafo 2 y 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén el establecimiento de oficinas municipales en los lugares en que determine la Junta General Ejecutiva del Instituto.
- 6). Los artículos 156 y 157 del Código de la materia, disponen que las oficinas municipales del Instituto tienen la obligación de publicar los listados nominales de electores durante el mes de abril, así como recibir y proveer a las solicitudes de rectificación de los mismos, coadyuvando de esta forma al ejercicio desconcentrado de las funciones del Instituto.

Por las consideraciones antes expuestas, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, párrafo 2 y 112 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 86, párrafo 1, inciso g) del Código invocado, emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Las oficinas municipales que actualmente funcionan bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y que se enlistan en relación adjunta, se convierten en oficinas municipales del Instituto Federal Electoral, readscribiéndose a las Juntas Distritales Ejecutivas que correspondan.

SEGUNDO.- La estructura orgánica de estas oficinas continuará operando como hasta ahora, en el ámbito de su competencia territorial, hasta en tanto se revisan y actualizan sus funciones, ampliándolas a la supervisión y coadyuvancia en la realización de los programas del Instituto Federal Electoral en su conjunto.

TERCERO.- Las funciones de administración, supervisión, control y apoyo de las oficinas municipales, correrán a cargo de las Juntas Distritales Ejecutivas de su ubicación, para cuyos electos, las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores y de Administración, proveerán lo conducente.

CUARTO.- El presente Acuerdo deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en la gaceta del Instituto Federal Electoral.

México, D.F., a 10 de enero de 1992.- El Director General, Emilio Chuayffet Chemor.- Rúbrica.- El Secretario General, Arturo Ruiz de Chávez.- Rúbrica".

Este acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 17 de enero de 1992.

2.7. Mesas Directivas de Casillas.

Como último punto de la desconcentración, nos encontramos con las mesas directivas de casilla, que por mandato constitucional son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación, y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales (artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales); las mesas directivas de casilla como autoridad electoral, tienen a su cargo, durante la jornada electoral, respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y el cómputo en general. Debe establecerse una mesa directiva de casilla por sección, salvo las excepciones que señala la ley.

Las mesas directivas de casilla se integran en cada caso por un Presidente, un Secretario y dos Escrutadores, con sus respectivos suplentes.

Los requisitos para ser integrante de una mesa directiva de casilla son:

- Ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos y residente en la sección que comprenda la propia casilla;
- Tener un modo honesto de vivir;
- Haber participado en el curso de capacitación impartido por la Junta Distrital Ejecutiva correspondiente;

- No ser servidor público de confianza de mando superior, ni tener cargo de dirección partidista de cualquier jerarquía;
- Saber leer y escribir;
- No tener más de 70 años el día de la elección.

Los integrantes de las mesas directivas de casilla tienen las siguientes atribuciones:

- Instalar y clausurar la casilla conforme a las disposiciones legales,
- Recibir la votación;
- Efectuar el escrutinio y cómputo de la votación;
- Permanecer en la casilla, desde la instalación hasta su clausura.

El Presidente de la casilla, tiene las siguientes atribuciones:

- Recibir y conservar, bajo su responsabilidad, la documentación electoral y útiles necesarios para el funcionamiento de su casilla;
- Mantener el orden de la casilla y en sus alrededores, con el auxilio de la fuerza pública si fuese necesario;
- Suspender, temporal o definitivamente, la votación en caso de que existan condiciones o circunstancias que obliguen a hacerlo;
- Retirar de la casilla a quienes incurran en alteraciones graves del orden, o afecten al desarrollo de la votación;
- Practicar el escrutinio y cómputo con auxilio del Secretario y de los Escrutadores, ante los representantes de los partidos políticos;
- Turnar al Consejo Distrital correspondiente, los expedientes sobre las elecciones cuando concluyan las labores de la casilla, y fijar en un lugar visible, en el exterior de la casilla, los resultados del cómputo de cada una de las elecciones.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Las atribuciones del Secretario de la mesa directiva de casilla son:

- Ser responsable de levantar las actas y distribuirlas conforme a la ley;
- Manejar las boletas electorales;
- Comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente,
- Recibir los escritos de protesta que presenten los representantes de los partidos políticos.

Por su parte, los Escrutadores tienen a su cargo contar la cantidad de boletas depositadas en cada urna y el número de electores anotados en la lista nominal, así como el de votos emitidos en favor de cada candidato, fórmula o lista regional.

En relación con lo anterior, se anexan los acuerdos siguientes:

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. -Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA EL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

CONSIDERACIONES

- 1.- Para la integración de mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, deberá establecer criterios que, tomando en cuenta las circunstancias generadas por la elaboración simultánea del nuevo Padrón Electoral, así como las derivadas del proceso de puesta en marcha del Instituto Federal Electoral, atiendan al sentido y esencia de las disposiciones y Procedimientos Electorales.
- 2.- El levantamiento del Padrón Electoral concluye el 15 de abril, por lo que no será posible contar con Listas Nominales de Electores para proceder a su insaculación.
- 3.- El proceso de Integración de Mesas Directivas de Casilla, implica los de insaculación de ciudadanos por Sección Electoral; capacitación; evaluación y designación; requiere, por tanto, un plazo de tres meses para su óptima realización.

- 4.- El proceso de insaculación se hará , por las Juntas Distritales Ejecutivas, sobre el Padrón Electoral para seleccionar a un 20% de los ciudadanos inscritos en cada Sección Electoral, sin que en ningún caso su número sea menor a 50, requiriéndose para ello, tener concluido el nuevo seccionamiento de los 300 Distritos Electorales Uninominales antes de que se inicie el proceso de Insaculación.
- 5.- El proceso de insaculación debe hacerse, en forma desconcentrada, por la Junta Distral Ejecutiva en los Centros Regionales de Cómputo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral. Por su magnitud y la necesidad de absoluta transparencia, resulta recomendable que dicho proceso se realice por un sistema automatizado, bajo un método único aprobado por el Consejo General.
- 6.- Si bien el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prescribe hacer dos evaluaciones: una, sobre la aptitud del ciudadano, atendiendo a los requisitos legales que el propio Código fija; y otra, sobre los resultados de su capacitación, por razones logísticas, de eficiencia y eficacia del proceso, ambas evaluaciones se pueden hacer en una sola ocasión.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5º, 110, 118 al 124, 192, 193 y Artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las facultades que le confieren los incisos b) e) y del párrafo 1 del Artículo 82 del mismo Código, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

- PRIMERO.-** Para la Integración de Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991, las Juntas Distritales Ejecutivas acudirán, del 22 de abril al 6 de mayo, al Centro Regional de Cómputo que les corresponda, a fin de efectuar en éste el proceso de insaculación con los ciudadanos cuyos datos contenidos en la solicitud de inscripción al Padrón Electoral, hayan sido incorporados, hasta el día anterior a la fecha en que se realice la insaculación, en medios magnéticos del sistema automatizado de procesamiento de datos de los Centros Regionales de Cómputo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- SEGUNDO.-** El proceso de insaculación se efectuará por sistema automatizado de cómputo.
- TERCERO.-** La insaculación se hará bajo el siguiente proceso: se dividirá el listado de la Sección Electoral en grupos de cincuenta, sobre los que se aplicará un algoritmo de acuerdo a las siguientes reglas.

1. Se tomarán del listado de la Sección Electoral los primeros cincuenta ciudadanos con el número consecutivo que les corresponda.
2. Se sorteará el orden de los dígitos del cero al nueve.
3. De acuerdo al orden de aparición de los dígitos sorteados, se formarán cinco parejas de números.
4. Los dígitos de la primera pareja corresponderán a la terminación de la primera decena del grupo, es decir entre el uno y el diez.
5. Se asignarán las terminaciones de las parejas restantes a las decenas respectivas.
6. La misma base de asignación del primer grupo de cincuenta ciudadanos en la lista, se repetirá para los siguientes grupos de cincuenta en cincuenta.
7. Si al concluir la insaculación del 20% del listado no se alcanza un mínimo de 50 ciudadanos insaculados, se reordenará el listado sustrayendo de él a los ciudadanos que fueron ya seleccionados y se procederá con el mismo orden de dígitos sorteados a aplicar de nueva cuenta el algoritmo sobre el listado resultante. Este proceso se repetirá tantas veces como sea necesario, hasta lograr el mínimo requerido de 50 ciudadanos.
8. Por cada Sección Electoral se procederá a obtener aleatoriamente un algoritmo.

De la sesión de insaculación cada Junta Distrital Ejecutiva levantará un Acta Circunstanciada. Conforme se desarrolle el proceso se imprimirá, por Sección Electoral, la lista de ciudadanos insaculados, de la que se entregará copia a los Partidos Políticos.

Las sesiones de insaculación de las Juntas Distritales Ejecutivas en los Centros Regionales de Cómputo serán públicas.

El Instituto Federal Electoral dará la más amplia difusión al proceso de insaculación e invitará a los medios de comunicación social a las sesiones que al efecto lleven a cabo las Juntas Distritales Ejecutivas.

CUARTO.- Durante abril y mayo, por los medios masivos de comunicación, el Instituto Federal Electoral llevará a cabo una intensa campaña con el triple propósito de: informar a la opinión pública del objetivo y desarrollo de este proceso; convocar a los ciudadanos insaculados a los curso de capacitación-evaluación; y, capacitar sobre las actividades que se desarrollan en Casilla, el día de la Jornada Electoral.

Las Juntas Distritales Ejecutivas difundirán oportunamente el programa calendarizado de la impartición de cursos de capacitación electoral en sus respectivos distritos.

QUINTO.- Las Juntas Distritales Ejecutivas realizarán, del 13 de mayo al 2 de junio, cursos de capacitación para los ciudadanos insaculados, en los cuales se evaluará: primero, que cubran los requisitos legales y, segundo, sus conocimientos para determinar la idoneidad de cada uno para el desempeño de la función.

SEXTO.- En todo tiempo, los Representantes de los Partidos Políticos en los Consejos Distritales tendrán acceso a la información del proceso de insaculación-capacitación-designación y vigilará su desarrollo y cumplimiento.

SEPTIMO.- El presente acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. El presente acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Sesión Ordinaria del 20 de marzo de 1991.

México, D.F., a 21 de marzo de 1991.- El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barríos.-Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruíz de Chávez.-Rúbrica.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL RELATIVO AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA APROBADO EN SESION DEL 20 DE MARZO DE 1991.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL RELATIVO AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA APROBADO EN SESION DEL 20 DE MARZO DE 1991.

CONSIDERACIONES

- 1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, en sesión del 20 de marzo de los corrientes, el Acuerdo para la integración de Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991.
- 2.- En sesión del 22 de abril de 1991, la Comisión Nacional de Vigilancia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores acordó prorrogar el plazo de registro al Padrón Electoral hasta el 30 de abril.

Las Juntas Distritales Ejecutivas difundirán oportunamente el programa calendarizado de la impartición de cursos de capacitación electoral en sus respectivos distritos.

QUINTO.- Las Juntas Distritales Ejecutivas realizarán, del 13 de mayo al 2 de junio, cursos de capacitación para los ciudadanos insaculados, en los cuales se evaluará: primero, que cubran los requisitos legales y, segundo, sus conocimientos para determinar la idoneidad de cada uno para el desempeño de la función.

SEXTO.- En todo tiempo, los Representantes de los Partidos Políticos en los Consejos Distritales tendrán acceso a la información del proceso de insaculación-capacitación-designación y vigilará su desarrollo y cumplimiento.

SEPTIMO.- El presente acuerdo deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. El presente acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Sesión Ordinaria del 20 de marzo de 1991.

México, D.F., a 21 de marzo de 1991.- El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.-Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruiz de Chávez.-Rúbrica.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL RELATIVO AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA APROBADO EN SESION DEL 20 DE MARZO DE 1991.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL RELATIVO AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA APROBADO EN SESION DEL 20 DE MARZO DE 1991.

CONSIDERACIONES

- 1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, en sesión del 20 de marzo de los corrientes, el Acuerdo para la integración de Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991.
- 2.- En sesión del 22 de abril de 1991, la Comisión Nacional de Vigilancia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores acordó prorrogar el plazo de registro al Padrón Electoral hasta el 30 de abril.

- 3.- Es propósito del Instituto Federal Electoral considerar, en el proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, al mayor universo posible de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral; por lo que, atendiendo a la ampliación del plazo de registro, resulta también conveniente modificar las fechas para la insaculación y capacitación, previas a la designación de Funcionarios de Casilla.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5, 110, 118 al 124, 192, 193 y Artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las facultades que le confieren los incisos b) e y) del párrafo 1 del Artículo 82 del mismo Código, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se modifican los numerales primero, cuarto, primer párrafo y quinto del Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, tomado en Sesión del 20 de marzo de 1991, para quedar en los siguientes términos:

PRIMERO: Para la integración de Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991, las Juntas Distritales Ejecutivas acudirán, del 6 al 20 de mayo, al Centro Regional de Cómputo que les corresponda, a fin de efectuar en éste el proceso de insaculación con los ciudadanos cuyos datos contenidos en la solicitud de inscripción al Padrón Electoral, hayan sido incorporados, hasta el día anterior a la fecha en que se realice la insaculación, en medios magnéticos del sistema automatizado de procesamiento de datos de los Centros Regionales de Cómputo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

CUARTO.- Durante mayo y junio, por los medios masivos de comunicación, el Instituto Federal Electoral llevará a cabo una intensa campaña con el triple propósito de: informar a la opinión pública del objetivo y desarrollo de este proceso; convocar a los ciudadanos insaculados a los cursos de capacitación-evaluación; y, capacitar sobre las actividades que se desarrollan en Casilla, el día de la Jornada Electoral.

QUINTO.- Las Juntas Distritales Ejecutiva realizarán, del 23 de mayo al 16 de junio, cursos de capacitación para los ciudadanos insaculados, en los cuales se evaluará: primero, que cubran los requisitos legales y, segundo, sus conocimientos para determinar la idoneidad de cada uno para el desempeño de la función.

SEGUNDO.- Publíquese el presente acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El Presente acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Sesión Extraordinaria del 19 de abril de 1991.

México, D.F., a 20 de abril de 1991.-

El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruiz de Chávez.- Rúbrica.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE ESTABLECE EL CALENDARIO AL QUE SE SUJETARA EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA UBICACION DE LAS CASILLAS PARA LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que diga; Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE ESTABLECE EL CALENDARIO AL QUE SE SUJETARA EL PROCEDIMINETO PARA DETERMINAR LA UBICACION DE LAS CASILLAS PARA LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991.

CONSIDERANDO

1. Que de conformidad al procedimiento señalado por el artículo 195 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Juntas y Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral deben realizar las siguientes actividades:
 - a) Durante el mes de abril del año de la elección las Juntas Distritales Ejecutivas recorrerán las secciones de los correspondientes Distritos con el propósito de localizar lugares que cumplan con los requisitos necesarios para la ubicación de casillas.
 - b) Durante los primeros diez días de mayo, las Juntas Distritales presentarán a los Consejos Distritales correspondientes una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas.
 - c) Recibidas las listas, los Consejos examinarán que los lugares propuestos cumplan con los requisitos fijados por el Código para la ubicación de casillas y, en su caso, harán los cambios necesarios.

- d) Los Consejos Distritales, en sesión que celebren a más tardar durante la última semana de junio, aprobarán la lista en que se contenga la ubicación de las casillas.
 - e) El Presidente del Consejo Distrital ordenará la publicación de la lista de ubicación de casillas a más tardar el 1o. de julio.
2. Que en razón de que los trabajos de la elaboración del nuevo padrón electoral se han visto ampliados en tiempo y toda vez que de los mismos se desprenderá el número de ciudadanos que integren las secciones electorales y en consecuencia el número de éstas determinará el correspondiente de las casillas, se hace necesario ajustar los plazos a que se refiere el artículo 195 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de las actividades de las Juntas y Consejos Distritales para la ubicación de los lugares en que habrán de instalarse las casillas en las secciones.
3. Que derivado de las circunstancias generadas por la situación planteada en el punto anterior, así como de las actividades propias de los procesos de insculación e integración de mesas directivas de casilla, se requiere precisar con claridad los plazos a que se refiere el punto anterior.
4. Que es oportuno que el Consejo General del Instituto Federal Electoral establezca, mediante un calendario específico, las fechas a que deberán ajustarse los órganos distritales para la selección de lugares de ubicación de casillas, su aprobación y posterior publicación el día 1o. de julio, fecha límite que establece el Código de la materia para tales efectos.

En base a las consideraciones expresadas, en ejercicio de lo dispuesto por los artículos 82, párrafo 1, incisos b) e y) y noveno transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral, ha tenido a bien emitir el presente.

ACUERDO

- PRIMERO.-** El calendario a que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas para las elecciones federales de 1991, será el siguiente:
- a) Del 1o. de abril al 31 de mayo, las Juntas Distritales Ejecutivas, recorrerán las secciones de los correspondientes Distritos con el propósito de localizar lugares que cumplan con los requisitos fijados por el artículo 194 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
 - b) Del 1o. al 10 de junio, las Juntas Distritales Ejecutivas presentarán a los Consejos Distritales respectivos, una lista proponiendo los lugares en que habrán de ubicarse las casillas.

- c) Del 11 al 23 de junio, los Consejos Distritales examinarán que los lugares propuestos cumplan con los requisitos fijados por el Código y, en su caso, harán los cambios necesarios.
- d) Del 24 al 30 de junio, los Consejos Distritales celebrarán sesión en que se aprobará la lista en que se contenga la ubicación de las casillas.
- e) El Presidente del Consejo Distrital ordenará la publicación de la lista de ubicación de las casillas, una vez realizada la sesión a que se refiere el inciso anterior, a más tardar el 1o. de julio.

SEGUNDO.- Publíquese el presente ACUERDO en el Diario Oficial de la Federación.

Este Acuerdo fue aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de abril de 1991.-

El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruiz de Chávez.- Rúbrica.

ACUERDO POR EL QUE SE MODIFICAN LOS RELATIVOS AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, APROBADOS EN SESIONES DE 20 DE MARZO Y 19 DE ABRIL DE 1991.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.

Acuerdo por el que se modifican los relativos al proceso de Integración de Mesas Directivas de Casilla, aprobados en sesiones del 20 de marzo y 19 de abril de 1991.

CONSIDERACIONES

- 1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, en sesiones del 20 de marzo y 19 de abril acuerdos para la integración de las Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral de 1991.
- 2.- Toda vez que existen solicitudes de registro aún en proceso de captura y que en algunas Secciones Electorales deben aplicarse las tablas de equivalencia, para reseccionarlas conforme al levantamiento del Padrón, resulta conveniente ampliar el plazo del proceso de Insaculación.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5, párrafo 2, 110, 118 al 124, 192, 193 y Artículo Noveno Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las facultades que le confieren los incisos b) e y) del párrafo 1 del Artículo 82 del mismo Código, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se modifica el numeral primero del Acuerdo del Consejo General tomado en Sesión del 19 de abril de 1991, para quedar en los siguientes términos.

PRIMERO.- Para la integración de Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991, las Juntas Distritales Ejecutivas acudirán, del 6 al 31 de mayo, al Centro Regional de Cómputo que les corresponda, a fin de efectuar en éste el proceso de insaculación con los ciudadanos cuyos datos contenidos en la solicitud de inscripción al Padrón Electoral, hayan sido incorporados, hasta el día anterior a la fecha en que se realice la insaculación, en medios magnéticos del sistema automatizado de procesamiento de datos de los Centros Regionales de Cómputo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

SEGUNDO.- La selección de ciudadanos por el proceso de insaculación efectuado en aquellas Secciones Electorales que hubiesen resultado con menos de 50 ciudadanos sorteados, debido a insuficiencia de registros capturados, es válida.

TERCERO.- Las Secciones Electorales a que se refiere el punto anterior deberán ser insaculadas de nueva cuenta para alcanzar el número mínimo legal de ciudadanos requerido.

CUARTO.- En los casos de Secciones Electorales que resulten con menos de 50 ciudadanos registrados, se convocará a todos ellos a la capacitación electoral, independientemente de lo que acuerde el Consejo General sobre la existencia de estas Secciones.

QUINTO.- Publíquese el presente acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en Sesión Ordinaria del 16 de mayo de 1991.

Ciudad de México a 17 de mayo de 1991.-

El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rubrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Rulz de Chávez.-Rúbrica.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS RELATIVOS AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, Y EL QUE ESTABLECE EL CALENDARIO AL QUE SE SUJETARÁ EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA UBICACION DE LAS CASILLAS, APROBADOS EN SESIONES DE 20 DE MARZO, 19 DE ABRIL Y 16 DE MAYO DE 1991.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS RELATIVOS AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, Y EL QUE ESTABLECE EL CALENDARIO AL QUE SE SUJETARA EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA UBICACION DE LAS CASILLAS, APROBADOS EN SESIONES DE 20 DE MARZO, 19 DE ABRIL Y 16 DE MAYO DE 1991.

CONSIDERACIONES

- 1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, en sesiones del 20 de marzo, 19 de abril y 16 de mayo del presente año, acuerdos para la integración y ubicación de las Mesas Directivas de Casilla del proceso electoral federal de 1991.
- 2.- Es obligación del Instituto Federal Electoral, garantizar la celebración periódica de las elecciones federales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones políticas electorales de los ciudadanos mexicanos; por tanto es responsable de la debida integración en tiempo y forma de las mesas directivas de casilla.
- 3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos 50. párrafo cuarto; 36 fracción V y 41 párrafo octavo, establece que los ciudadanos mexicanos ejercerán, con carácter obligatorio y de manera gratuita, las funciones electorales en la especie, de integración de mesas directivas de casilla.
- 4.- Para los efectos anteriores, resulta necesario ampliar el plazo de la capacitación electoral y mantener e intensificar su promoción en los medios masivos de comunicación.
- 5.- Por último, siendo necesario publicar, conforme a los Artículos 193, 195 y 196 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tanto las listas de integración de mesas directivas de casilla, como las de ubicación de las casillas, resulta oportuno que ambas publicaciones se hagan de manera conjunta a más tardar el 15 de julio de 1991.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5, párrafo 2, 110, 118 al 124, 192, 193, 195 y 196 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las facultades que le confieren los Incisos b) e y) del párrafo 1 del Artículo 82 del mismo Código, así como su Artículo noveno transitorio, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- Se modifica el numeral Quinto del Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, tomado en Sesión del 19 de abril de 1991, para quedar en los siguientes términos:

QUINTO: Las Juntas Distritales Ejecutivas realizarán, del 23 de mayo al 7 de julio, cursos de capacitación para los ciudadanos insaculados, en los cuales se evaluará primero, que cubran los requisitos legales y, segundo, sus conocimientos para determinar la idoneidad de cada uno para el desempeño de la función.

SEGUNDO.- El Instituto Federal Electoral intensificará en los medios masivos de comunicación los avisos promocionales convocando a los ciudadanos insaculados a los cursos de capacitación, especificando que los ciudadanos sorteados deben acudir a una sola sesión el día que así lo deseen.

TERCERO.- Se convoca a los Partidos Políticos, como corresponsables de la organización del proceso electoral federal, a que promuevan ante la opinión pública en general y ante sus militantes en particular, la asistencia de los ciudadanos sorteados a los cursos de capacitación electoral.

CUARTO.- Las Juntas Distritales Ejecutivas ordenarán la publicación de las listas de los funcionarios de mesas directivas de casilla de todas las secciones electorales de cada Distrito, a más tardar el día 15 de julio de 1991, y las comunicarán a sus respectivos Consejos Distritales. La publicación se hará de manera conjunta con la lista a que se refiere el siguiente punto Quinto.

QUINTO.- Se modifica el inciso e) del numeral primero del Acuerdo del Consejo General, que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas para las elecciones federales de 1991, tomado en sesión del 19 de abril de 1991, para quedar en los siguientes términos:

PRIMERO.- El calendario a que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas para las elecciones federales de 1991; será el siguiente:

- a) . . .*
- b) . . .*
- c) . . .*
- d) . . .*
- e) El Presidente del Consejo Distrital ordenará la publicación de la lista de ubicación de las casillas, una vez realizada la sesión a que se refiere el inciso anterior, a más tardar el 15 de julio.

SEXTO.- Publíquese el presente acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en Sesión Ordinaria del 16 de junio de 1991.

México, D.F., a 17 de junio de 1991.-

El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruiz de Chávez.- Rúbrica.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS RELATIVOS AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, APROBADOS EN SESIONES DE 20 DE MARZO Y 16 DE MAYO DE 1991.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que diga: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS RELATIVOS AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, APROBADOS EN SESIONES DE 20 DE MARZO Y 16 DE MAYO DE 1991.

CONSIDERACIONES

- 1.- El Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó, en sesiones del 20 de marzo, 19 de abril, 16 de mayo y 16 de los corrientes; Acuerdos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla del proceso electoral federal de 1991.

* La disposición se refiere a los mismas consideraciones que se establecen en el primer acuerdo. v. supra, p. 87.

2.- Es obligación del Instituto Federal Electoral garantizar la celebración periódica de las elecciones federales y vigilar el cumplimiento de las obligaciones político-electorales de los ciudadanos mexicanos; por tanto, es responsable de la debida integración en tiempo y forma de las mesas directivas de casilla.

3.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus Artículos 5º. párrafo cuarto; 36 fracción V y 41 párrafo octavo, establece que los ciudadanos mexicanos ejercerán, con carácter obligatorio y de manera gratuita, las funciones electorales de integrar las mesas directivas de casilla.

4.- El Artículo 193 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no prevé los supuestos de que no se puedan integrar las mesas directivas de casilla, debido a que con la insaculación no se alcance el mínimo de 50 ciudadanos, o que los evaluados aprobatoriamente no sean suficientes para ello.

5.- El Artículo noveno transitorio del mismo Código, autoriza a este Consejo General a dictar criterios específicos para la integración de las mesas directivas de casilla para las elecciones federales de 1991.

6.- En tal virtud, se considera necesario facultar a las Juntas Distritales Ejecutivas a convocar, del Padrón Electoral correspondiente, a un número de ciudadanos, que serán debidamente capacitados y evaluados, para integrar las mesas directivas de casilla si el reporte de insaculación es de cero.

7.- Por igual razón, se juzga pertinente solicitar se autorice a las Juntas Distritales Ejecutivas para que, en las Secciones Electorales cuyo reporte de insaculación sea de cincuenta o menos ciudadanos y el número de evaluados aprobatoriamente, no sea suficiente para integrar las mesas directivas de casilla, convoquen del Padrón Electoral, a un número de ciudadanos, que serán debidamente capacitados y evaluados, para integrarlas.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los Artículos 5, párrafo 2, 110, 118 al 124, 192, 193 y 196 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en ejercicio de las facultades que le confieren los incisos b) e y) del párrafo 1 del Artículo 82 del mismo Código, así como su Artículo noveno transitorio, ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- En todas aquéllas secciones electorales en las que el reporte de ciudadanos insaculados sea de cero, las Juntas Distritales Ejecutivas convocarán, de entre los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente, a un número suficiente que será capacitado y evaluado para integrar las mesas directivas de casilla que se deban de instalar en la sección.

SEGUNDO.- En aquéllas secciones electorales en las que el reporte de insaculación sea de cincuenta ciudadanos o menos, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán de la siguiente manera:

1. Se designarán en primer término, a los ciudadanos evaluados aprobatoriamente.
2. Si los evaluados aprobatoriamente no son suficientes para integrar las mesas directivas de casilla correspondientes, se procederá conforme al punto primero de este Acuerdo.

TERCERO.- Las Juntas Distritales Ejecutivas darán a conocer a los Consejos Distritales el número de secciones electorales en las que se aplique este acuerdo, y la información que acredite su régimen de excepciones, sin menoscabo del derecho que los Partidos Políticos tienen de solicitar previamente la información correspondiente.

CUARTO.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en Sesión Extraordinaria del 25 de junio de 1991.

México D.F., a 25 de junio de 1991.-

El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruíz de Chávez.- Rúbrica.

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS RELATIVOS AL PROCESO DE INTEGRACION DE MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA, Y EL QUE ESTABLECE EL CALENDARIO AL QUE SE SUJETARA EL PROCEDIMIENTO PARA DETERMINAR LA UBICACION DE LAS CASILLAS.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Instituto Federal Electoral.- Consejo General.

CONSIDERACIONES

- 1.- El Artículo 9o. Transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales faculta a este Consejo General a establecer criterios que tomen en cuenta las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo Padrón para la elección de 1991, para decidir sobre el número, la ubicación e integración de las Mesas Directivas de Casilla, a fin de asegurar que los ciudadanos ejerzan plenamente sus derechos político-electorales.

Mediante Acuerdo de fecha 25 de junio, el Consejo General aprobó diversas medidas tendientes a resolver los problemas de designación de Funcionarios de Casilla en aquellas secciones en las que no se encontrarán ciudadanos insaculados o bien que los hubiera en igual o menor número a 50.

A la fecha, se han detectado algunas secciones en las cuales, a pesar de contar con más de 50 ciudadanos insaculados, no es factible la integración de las Mesas Directivas de Casilla, en virtud de no acreditar los ciudadanos insaculados, los requisitos legales para fungir como funcionarios de Casilla por circunstancias tales como monolingüismo, analfabetismo, o edad, entre otras.

- 2.- Para elaborar las propuestas de ubicación y número de Casillas Electorales presentadas por las Juntas Distritales Ejecutivas a los Consejos Distritales respectivos, durante los primeros diez días del mes de junio, se utilizó la información disponible a esa fecha, relativa al número de ciudadanos empadronados por Distritos y Sección Electoral.

Los trabajos relativos a la terminación del Nuevo Padrón Electoral, arrojan datos que conducen a efectuar algunas modificaciones al número de Casillas acordado por los Consejos Distritales, para instalarse en cada Sección Electoral. Dichas modificaciones se realizarán mediante la supresión de aquéllas que no cuenten con el mínimo de electores señalado en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mientras que en otras secciones proceda establecer nuevas Casillas toda vez que de la información última resultó un mayor número de ciudadanos empadronados.

Consecuentemente, resulta imprescindible facultar a los Consejos Distritales, para que en las sesiones que sean necesarias, autoricen dichas modificaciones al número y ubicación de las Casillas acordadas en los Distritos que correspondan.

- 3.- Derivado de los ajustes que ha sido necesario efectuar a los calendarios para la elaboración del Padrón Electoral, se requiere adecuar las fechas relativas a la publicación de la ubicación de Casillas y de la integración de Mesas Directivas de las mismas.

No obstante, existe un alto número de Distritos en los que concluyeron o están por concluir las tareas de ubicación e integración de Casillas, y no tendría caso que se difirieran tanto la publicación como la distribución entre los Partidos Políticos, de las formas para la designación de sus representantes.

- 4.- Existen algunas Secciones Electorales cuyo número total de ciudadanos inscritos en el Padrón no alcanza el mínimo de 50 electores. Es necesario garantizar a esos ciudadanos su derecho al sufragio.

Al respecto se proponen dos tipos de medidas:

- a) La primera, aquellas secciones en las cuales no se ubicó Casilla, la Junta Distrital deberá proceder a identificarlas y proponer al Consejo Distrital para su aprobación la Casilla más próxima donde los ciudadanos deberán emitir su voto. El Presidente del Consejo Distrital deberá comunicar por escrito y oportunamente a los ciudadanos que se encuentran en este caso la ubicación de la Casilla en la que le corresponderá votar.

En los casos de aplicación de esta medida, la Casilla receptora podrá rebasar el número de 750 ciudadanos a sufragar en la misma, hasta por el número de ciudadanos que le sea incorporado.

- b) La segunda, cuando por razones históricas, de ubicación Geográfica, Culturales o Sociales es necesario autorizar la instalación aún cuando el número de ciudadanos empadronados en la sección sea menor de 50.

El Consejo General del Instituto Federal Electoral, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5, Párrafo 2, 82, Párrafo 1, Incisos b) e y), 110, 118, 119, 120, 155, 192, 193, 195, 196, 201, Noveno y Décimo Transitorios ha tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO.- En aquellas secciones electorales en las que haya más de 50 ciudadanos insaculados, pero el número de los que cumplen los requisitos legales sea insuficiente para integrar las Mesas Directivas de Casilla, las Juntas Distritales Ejecutivas designarán de entre los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral a los integrantes de estos órganos electorales.

SEGUNDO.- En aquellas secciones electorales en las que los reportes finales del Padrón Electoral obliguen a establecer nuevo número de Casillas; se faculta a los Consejos Distritales para que a propuesta de las Juntas Distritales Ejecutivas, procedan a suprimir casillas previamente acordadas o establecer nuevas, de manera tal que se garantice la emisión del sufragio de los ciudadanos.

Los Consejos Distritales procederán a acordar la creación de una nueva Casilla cuando el número de electores se haya incrementado en más de 100 ciudadanos por encima de los máximos prevenidos por el código de la materia.

Para la designación de los funcionarios de las Mesas Directivas de la Casilla cuya creación acuerden los Consejos Distritales, las Juntas Distritales Ejecutivas procederán de la siguiente manera:

- 1.- Se designarán en primer término, a los ciudadanos evaluados aprobatoriamente en la sección de que se trate.
- 2.- Si los evaluados aprobatoriamente no son suficientes, se convocará a los que formen parte de la lista de ciudadanos insculcados de la sección correspondiente.
- 3.- Si aplicadas las medidas anteriores no fueren suficientes los ciudadanos para integrar las Mesas Directivas de Casilla, se convocará, capacitará, evaluará y designará a los funcionarios de entre aquellos ciudadanos que aparecen en el Padrón Electoral correspondiente.

TERCERO.- En aquellas secciones en que el número de ciudadanos sea menor a 50 y no se hubiere acordado la ubicación de Casilla Electoral, los Consejos Distritales a propuesta de la Junta Distrital Ejecutiva, determinarán la Casilla en la que deberán sufragar los ciudadanos que se encuentren en ese supuesto. En consecuencia, los respectivos Presidentes de los Consejos Distritales comunicarán por escrito y oportunamente a cada uno de los ciudadanos residentes de esa sección, la ubicación de la Casilla en la que les corresponda votar, que será considerada para todos los efectos, como la de su sección.

El Presidente del Consejo Distrital ordenará la inclusión de estos casos en la publicación de las Listas de ubicación de Casillas, para explicar con toda claridad y oportunidad a esos electores, donde votarán.

Las Casillas receptoras podrán rebasar el número de 750 electores, hasta por el número de ciudadanos que les hayan sido incorporados.

En aquellos casos en que los Consejos Distritales aprueben la instalación de casillas en secciones con menos de 50 empadronados, por razones Geográficas, Históricas, Culturales o Sociales, deberán justificar expresamente dicha resolución.

CUARTO.- Los Presidentes de los Consejos Distritales en cuyos Distritos se encuentren determinado definitivamente el número y ubicación de las Casillas e integradas las Mesas Directivas correspondientes, podrán proceder desde luego a efectuar las publicaciones relativas.

QUINTO.- Se modifica el numeral Cuarto del Acuerdo del Consejo General que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las Casillas, tomado en su sesión de fecha 16 de junio, para quedar de esta manera:

"CUARTO.- Las Juntas Distritales Ejecutivas ordenarán la publicación de las Listas de los Funcionarios de Mesas Directivas de Casilla de todas las secciones Electorales de cada Distrito, a más tardar el 22 de julio de 1991, y las comunicarán a sus respectivos Consejos Distritales...".

SEXTO.- Se modifica el inciso e) del numeral Primero del Acuerdo del Consejo General que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las Casillas para las Elecciones Federales de 1991, tomado en Sesión de 19 de abril, el cual fue modificado por Acuerdo del Consejo General de 16 de junio de 1991, para quedar en los siguientes términos:

"PRIMERO.- El calendario a que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de Casillas para las Elecciones Federales de 1991, será el siguiente:

- a) . . .*
- b) . . .*
- c) . . .*
- d) . . .*

e) El Presidente del Consejo Distrital ordenará la publicación de la Lista de ubicación de la Casilla, una vez realizada la sesión a que se refiere el inciso anterior, a más tardar el 22 de julio".

SEPTIMO.- Las Juntas Distritales Ejecutivas cuidarán que los ciudadanos designados conforme a los numerales Primero y Segundo de ese Acuerdo cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 120 del Código de la materia.

* La disposición se refiere a los mismas consideraciones que se establecen en el primer acuerdo. v. supra, p. 87.

Las propias Juntas informarán por escrito a los Partidos Políticos por conducto de sus representantes ante los Consejos Distritales, previamente a las sesiones de dichos Consejos, de los casos en que resulte necesario aplicar alguno de los puntos del presente Acuerdo, y de los ciudadanos así designados para integrar las Mesas Directivas de Casilla.

OCTAVO.- Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado por el Consejo General del Instituto Federal Electoral en su Sesión de 11 de julio de mil novecientos noventa y uno.

México, D.F., a 11 de julio de 1991.-

El Presidente del Consejo General, Fernando Gutiérrez Barrios.-Rúbrica.-

El Secretario del Consejo General, Arturo Ruiz de Chávez.-Rúbrica.

Como comentario final se señala lo siguiente:

Tanto los integrantes de las Juntas Locales, como los de las Juntas Distritales deben formar parte del Servicio Profesional Electoral, el cual es una innovación del Código Federal Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por medio del citado Servicio Profesional Electoral, se formará un auténtico servicio civil de carrera para lograr la profesionalización de los funcionarios, responsabilizados de la presentación de este servicio público, a partir de su permanencia en el cumplimiento de diversas funciones y de la evaluación permanente de su desempeño.

Lo anterior se logrará de acuerdo con lo que establezca el estatuto del servicio profesional electoral, realizado para tal efecto.

CAPITULO III

3.- EVALUACION Y COMPARACION DE LAS DIFERENTES LEYES EN CUANTO A LA DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA EN MATERIA ELECTORAL

En un principio es necesario enumerar las diversas leyes electorales mexicanas a través del tiempo, destacando lo más relevante de las mismas, para posteriormente continuar con la evaluación y comparación de dichas leyes electorales en lo que a desconcentración administrativa se refiere.

3.1. Evaluación del sistema electoral mexicano.

La historia electoral del Estado mexicano, puede dividirse en tres grandes épocas; del 17 de junio de 1823, fecha en que realmente se expide la primera ley electoral hasta antes de 1857; de ese año, con la aparición de la llamada Ley Orgánica Electoral, inspirada por los hombres de la reforma, hasta 1911; de esa fecha, en que el presidente Francisco I. Madero propone al Congreso de la Unión la expedición de una novedosa y revolucionaria ley electoral, producto de un novedoso orden político y social del país, hasta nuestros días.

En la primera etapa (1823 -1856), los órganos que definían la realización de las elecciones eran las llamadas juntas municipales electorales, presididas por el alcalde y que eran equiparables a las mesas directivas de casilla. En esta época existía una disposición que señalaba que la elección se realizaría frente a las juntas municipales, después de que los electores escucharán la misa católica.

La primera legislación mexicana que tocó la materia electoral, fue la Constitución de Apatzingán, de 1814, la cual tenía como antecedente inmediato la Constitución de Cádiz, de 1812.

Posteriormente, el 17 de junio de 1823, se expidió la primera ley electoral mexicana propiamente dicha, llamada Bases para la Elección del Nuevo Congreso, la cual establecía que los Presidentes Municipales eran quienes estaban facultados para organizar las elecciones..

Las Bases para la Elección del Nuevo Congreso entraron en vigor el 19 de junio de 1823, y establecían una estructura que descansaba en los ayuntamientos; en aquella época, el sistema electoral dependía de una elección indirecta en segundo grado, dividida en dos grandes partes: las elecciones primarias, que tenían voto público, en las que se elegían compromisarios o electores; y, las elecciones secundarias, con voto secreto, que podían llegar hasta una segunda vuelta en caso de empate ya que las primarias se decidían por mayoría relativa y las secundarias por mayoría absoluta.

La Constitución Federal de 1824, en su artículo 9º. dispuso que las legislaturas estatales, a través de leyes, reglamentarían la elección federal, por lo que en el siglo pasado, las leyes electorales estatales fueron quienes regularon la elección federal.

En 1830, se estableció la Ley para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República. El aspecto más importantes de esta ley, y que es necesario destacar, es que creó el Registro de Electores, que aun hoy es de suma importancia en el desarrollo de las actividades electorales.

En la época de la reforma, se simplifica el esquema de la elección indirecta en segundo grado, pasando a la elección indirecta en primer término, con voto público y voto secreto; voto público en las primarias, voto secreto en las secundarias, del mismo modo con mayoría relativa como principio definitorio del triunfo de las primarias y con mayoría absoluta con igual principio en las secundarias.

La Ley Electoral de 1857, representa el inicio de una nueva etapa en el desarrollo electoral mexicano: aparecen los distritos electorales. En 1857 queda abolida la vieja organización de parroquias y partidos, establecida en la constitución de Cádiz de 1812, surgiendo así los distritos electorales.

Con la Ley Orgánica Electoral en 1857 aparecieron y surgieron los distritos electorales; aquí el gobernador del estado era quien dividía y numeraba al territorio de su entidad en distritos electorales de acuerdo con la cuota poblacional, siendo los ayuntamientos los encargados del seccionamiento.

No es sino hasta el 19 de diciembre de 1911, con la ley de Francisco I. Madero, y su reforma del 22 de mayo de 1912, que se establece una verdadera innovación en la evolución del Derecho Electoral, ya que se otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, se organiza el Registro de Electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios electorales sufragáneos, el distrito electoral y la Secretaría de Gobernación.

Uno de los puntos más sobresalientes de esa ley, es que otorgó a los partidos políticos por primera vez en México, el rango de sujetos de derecho.

Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que nos rige en la actualidad, sentó las bases del nuevo régimen electoral, declaró el sufragio universal como derecho y como deber de los ciudadanos; además de señalar una serie de prerrogativas que otorgaban al ciudadano la facultad de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular de la federación y las entidades.

Por su parte, la Ley Electoral de 2 de julio de 1918, además de instrumentar los mandamientos constitucionales, incorporó los principios políticos del sufragio efectivo, no reelección, elección directa y libertad de participación política.

Con esta Ley, expedida por Carranza, se suprimió el sistema de elecciones primarias y secundarias quedó confirmado el voto secreto como único tipo de sufragio en la República, convirtió al Registro Federal de Electores en un instrumento técnico, de carácter permanente, al servicio del quehacer electoral, reservando el control del registro a organismos gubernamentales que se denominaron Consejos Electorales.

En México, durante más de 120 años las elecciones estuvieron en manos de alcaldes o jefes políticos, y es en 1946, cuando para contrarrestar lo anterior, se federaliza la estructura electoral mexicana.

El 7 de enero de 1946 se promulgó la Ley Federal Electoral, de la cual como puntos importantes se puede destacar que crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral.

El escrutinio y el cómputo electorales los realizaba la Junta Computadora, en cuanto a la calificación de las elecciones, en el caso de Diputados y de Presidente de la República, quedó a cargo de la Cámara de Diputados; y de la de Senadores, se ocupó su propia Cámara.

La Comisión Federal de Vigilancia electoral estaba integrada, por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, otro miembro del gabinete, un Diputado, un Senador y representantes de los dos partidos políticos con mayor relevancia y con diversa ideología.

Posteriormente, el 4 de diciembre de 1951, Miguel Alemán promulgó la Ley Electoral, la cual modifica la composición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, aumentó a tres comisionados de los partidos y dejó únicamente al Secretario de Gobernación, como representante del Poder Ejecutivo.

En materia de partidos políticos, modificó la definición jurídica de los mismos, los requisitos para la obtención del registro, la obligación de los partidos políticos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros y las causas de cancelación del registro.

Estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral estaría bajo los cuidados de la Comisión Federal Electoral, la cual tenía también la facultad de otorgar el registro de constancias de mayoría, expedidas por los comités distritales; por otro lado, se creó el Registro Nacional de Electores como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.

Por lo que respecta al escrutinio y cómputo de las elecciones, desapareció la Junta Computadora, ya que la mesa directiva de casilla los realizaba en primera instancia con la participación de los partidos políticos.

Esa Ley Federal Electoral fue reformada y adicionada mediante decreto del 28 de diciembre de 1963, a efecto de actualizarla de acuerdo con las reformas constitucionales a los artículos 54 y 63; introdujo las figuras de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados y estableció los ajustes para el caso de las coaliciones de partidos.

Posteriormente, el 5 de enero de 1973, se expidió una nueva ley electoral que siguió la tendencia de las anteriores, pero fué elaborada con técnica superior y una sistematización mas depurada.

La Ley Electoral de 1973, convirtió a la Comisión Federal Electoral en un organismo permanente y le concedió a todos los partidos políticos, derecho a voz y voto.

En lo referente al Registro Nacional de Electores, estableció su autonomía administrativa, así como la obligación de otorgar a los partidos políticos las listas nominales de electores y la facultad de elaborar las estadísticas electorales.

La Ley de 1973, respecto a la geografía electoral, estableció como innovación la división seccional, entendida como la demarcación territorial en que se dividen los distritos para la recepción del voto y con base en la cual se formaban las listas de electores.

Como resultado de las reformas constitucionales de 1977, el 30 de diciembre del mismo año, se promulgó una nueva ley reglamentaria que se denominó Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Electorales.

La LOPPE depuró la definición jurídica de los partidos políticos, sus funciones, constitución y registro, éste en dos modalidades: registro condicionado y registro definitivo. Se depuraron, asimismo, las tareas del Registro Nacional de Electores, ya que no solamente se limitó a elaborar y actualizar el padrón electoral, sino que se le apoyó con las dependencias del gobierno federal, en lo relativo a la informática, estadística y estudios del territorio nacional; y, se le encargó la elaboración de las listas para la insculación de los funcionarios electorales.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 creó, además, una secretaría técnica de la Comisión Federal Electoral, donde los partidos políticos participaban con voz y voto, independientemente de su votación obtenida.

Con el Código Federal Electoral de 1987, surgió el principio de que los partidos políticos estarían representados de acuerdo con su fuerza electoral, medida por la votación efectiva que hubieran obtenido en la última elección para diputados de mayoría; además señalaba que el Presidente de la casilla, una vez concluida su labor, tenía la obligación de dar a conocer los resultados de las votaciones emitidas dentro de su respectiva casilla.

Otro punto importante es que prevenía la realización de elecciones extraordinarias.

Finalmente, el 15 de agosto de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con el cual se creaba el Instituto Federal Electoral, como un organismo público autónomo, el cual ya se tocó en el capítulo anterior y en el cual se creó entre otras muchas cosas, un Servicio Profesional Electoral como punto importante a destacar. (Anexo 9)*

3.2. Comparación de las diferentes leyes en cuanto a la creación y funcionamiento del Instituto Federal Electoral.

"La preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones nacionales estuvieron, durante todo el siglo pasado y casi la mitad del presente, a cargo de autoridades municipales y organismos locales: juntas, asambleas o colegios electorales de parroquia, de partido y provinciales, según la Constitución de Apatzingan de 1814 y su antecedente, la de Cádiz de 1812; y Juntas primarias - municipales -, secundarias - de partido o distrito y terciarias - departamentales o estatales-, según las leyes electorales posteriores, de 1820 a 1856". (31)

Desde la Ley Orgánica Electoral de 1857, pasando por la Ley Electoral de 1911 hasta la ley electoral de 1916, las elecciones siguieron virtualmente sujetas a las autoridades municipales y locales.

"No fue si no hasta 1946, que la Ley Electoral Federal estableció el principio de que los poderes de la federación tendrían en la vigilancia del proceso electoral la intervención que le señala la ley, y confirió dicha vigilancia del proceso electoral a un organismo especial, de jurisdicción federal, cuya evolución en los cuerpos jurídicos subsiguientes alcanzaría su consagración constitucional en 1990 en el artículo 41". (32)

La Ley Electoral Federal de 1946 asignó al organismo federal electoral, la vigilancia del proceso electoral en las elecciones de los miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, por lo que se le denominó Comisión Federal de Vigilancia Electoral, e hizo recaer las etapas de preparación y desarrollo, de dichos procesos en las Comisiones Locales y Comités Distritales, dependientes de aquella, no así el cómputo de los votos, que siguió a cargo de las Juntas Computadoras, creadas desde la ley de 1916, y reproducidas por la Ley Electoral de 1917 y la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918.

(31) Ramos Espinosa Ignacio y José Peña Herrera . Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado. Secretaría de Gobernación, Ralz Universitaria Grupo Editorial, México, 1991. p. 158.

(32) IDEM, p.159.

* Cfr. Anexo 9.

En 1951, la Ley Electoral reiteró el principio de que los poderes federales tendrían en la vigilancia del proceso electoral la intervención que le señalara dicha ley, y dejó a cargo del organismo nacional, "Comisión Federal Electoral", así como de las Comisiones Locales y Comités Distritales, mesas directivas de casillas y Registro Nacional de Electores, la plena preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal.

La Ley Electoral expedida en 1973 descargó la responsabilidad de la vigilancia del proceso electoral en el Estado, los partidos políticos y los ciudadanos, y definió a la Comisión Federal Electoral como un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de la vigilancia, preparación y desarrollo del proceso electoral en toda la República.

El ordenamiento jurídico en materia electoral promulgado en 1977, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, reprodujo los mismos términos señalados anteriormente.

"El Código Federal Electoral de 1987 declaró que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión era una función de orden público, que dicha función correspondía al Gobierno Federal (lo que excluyó conceptualmente al Poder Legislativo), y agregó que eran corresponsables de esa función los ciudadanos y los partidos políticos, al participar en la integración de los organismos electorales federales; además, redefinió a la Comisión Federal virtualmente en la misma forma que las dos leyes que le precedieron". (33)

3.2.1 A) Artículo 41 Constitucional.

En 1990 se adicionó el artículo 41 Constitucional, el cual establece:

"ARTICULO 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.

(Los párrafos siguientes fueron creados o adicionados por Decreto de 2 de diciembre de 1977, publicado en Diario Oficial de la Federación el 6 del mismo mes y año, entrando en vigor al día siguiente, como sigue):

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral".

(33) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 160.

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 estos 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 al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, conforme 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".

Los siguientes párrafos de este artículo 41 fueron creados o adicionados por el artículo primero del Decreto de 5 de abril de 1990, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 6 del mismo mes y año, en vigor al día siguiente, para quedar como sigue:

"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 la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, 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 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 aquéllas 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 lograra 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 correspondiente".

Como se comentó, en 1990 se adicionó el artículo 41 Constitucional citado, relativo al ejercicio de la soberanía popular y al sistema de partidos políticos nacionales en relación a la organización de las elecciones federales, la cual es una función estatal, ejercida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos. Esta función debe realizarse a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Los principios del Instituto Federal Electoral, como se indicó son: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, al tomar como base el artículo 41 Constitucional, establece que el depositario de la actividad electoral y el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones es el Instituto Federal Electoral, formado por órganos centrales (Consejo General, Junta General Ejecutiva y Dirección General), estatales (las 32 Delegaciones de las entidades federativas), y distritales (en los 300 distritos uninominales), así como las mesas directivas de casilla, que son los órganos electorales formados por los ciudadanos facultados para recibir la votación, y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales de los 300 distritos y las oficinas municipales.

B) Artículo 68 del COFIPE:

El artículo 68 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece:

"1.- El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones".

- En la Ley Federal Electoral de 1946 se creó un capítulo denominado: "De los organismos electorales", en el que se estableció que quienes vigilarían el proceso electoral serían los poderes de la federación, a través de una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, con domicilio en la capital de la República, en cuanto a la elección de Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

- En la Ley Electoral Federal de 1951 se estableció que los organismos que vigilarían, prepararían y desarrollarían el proceso electoral eran:

La Comisión Federal Electoral, las Comisiones Locales Electorales, los Comités Distritales Electorales, las mesas directivas de casillas y el Registro Nacional de Electores.

La Comisión Federal tendría su domicilio en la capital de la República.

- La Ley Federal Electoral de 1973 estableció únicamente que la vigilancia del proceso electoral correspondía al Estado, los partidos políticos y ciudadanos, omitiendo a los poderes de la federación.

- La Ley de 1977 (LOPPE) reprodujo lo anterior en el título denominado "De la organización y preparación de la elección".

- El Código Federal Electoral de 1987, aunque mantuvo la misma estructura señalada en el párrafo anterior incluyó que la preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones es una función de orden público que corresponde al Gobierno Federal (excluyendo al Poder Legislativo).

- En el Código actual (COFIPE) de 1990, al tomar como base el artículo 41 Constitucional, puntualiza que el Instituto Federal Electoral, es depositario de la autoridad electoral, y responsable de la función estatal de organizar las elecciones.

3.2.1. C) Artículo 69 del COFIPE.

Como se puntualizó, el artículo 69 del COFIPE establece los fines del Instituto Federal Electoral, los principios que rigen las actividades del mismo, así como el cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral al ser la desconcentración la base de su organización.

- Este artículo no tiene antecedentes, si no hasta el Código Federal Electoral de 1987, el cual establecía que el fin de la extinta Comisión Federal Electoral fue el de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales relativos a los derechos políticos de los ciudadanos y a la organización, funciones y prerrogativas de los partidos políticos y asociaciones políticas nacionales, además de que se le hizo responsable de la vigilancia preparación y desarrollo del proceso electoral en las elecciones ordinarias y extraordinarias de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Como se estableció anteriormente, el COFIPE sigue los lineamientos del artículo 41 Constitucional, el cual se adicionó en 1990.

D) Artículo 70 del COFIPE.

Por lo que se refiere al Instituto Federal Electoral, es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 70 del COFIPE).

Los antecedentes de este Artículo citado son los siguientes:

Fue hasta 1973 cuando la Comisión Federal Electoral comenzó a definirse como un organismo autónomo de carácter permanente y con personalidad jurídica propia. Estas características se reprodujeron por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y por el Código Federal Electoral de 1987.

"El actual ordenamiento jurídico electoral de 1990, en materia federal, señala que el Instituto Federal Electoral -que sustituye a la extinta Comisión- es un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios". (34)

Todo lo señalado facilita el análisis de los antecedentes de los órganos locales y distritales, así como de los órganos centrales, los cuales analizaremos en forma general para posteriormente estudiar a los órganos locales y distritales.

E) Artículo 71 del COFIPE.

- El Instituto Federal Electoral tiene su domicilio en el Distrito Federal y ejercerá sus funciones en todo el territorio nacional de acuerdo a la estructura desconcentrada correspondiente (32 Delegaciones, una en cada entidad federativa; y 300 Subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal) contará también con oficinas municipales en los lugares en que la Junta

(34) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 165.

General Ejecutiva determine su instalación. De acuerdo con lo anterior se dirá que todas las leyes electorales de jurisdicción federal han señalado como domicilio del organismo electoral a la capital de la República, la ciudad de México o el Distrito Federal desde 1946 a la fecha.

Por otra parte, la estructura desconcentrada del Instituto Federal Electoral, tiene como antecedentes a las Comisiones Locales y Comités Distritales de la desaparecida Comisión Federal Electoral previstos por las anteriores leyes federales electorales desde 1946 hasta el Código Federal Electoral de 1987.

F) Artículo 72 del COFIPE:

Como se estableció, los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son:

A) El Consejo General,

B) La Junta General Ejecutiva; y

C) La Dirección General.

(Artículo 72 del COFIPE).

- La Ley Federal Electoral de 1946 creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, la cual estaba integrada por comisionados de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como de los partidos políticos nacionales; sólo contaba con un Presidente y un Secretario.
- La Ley Electoral de 1951 convirtió a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en Comisión Federal Electoral.
- En 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales dotó a la Comisión Federal Electoral de un Secretario Técnico, en quien hizo recaer gran parte de sus atribuciones especializadas, profesionales y técnicas, así como las actividades administrativas.
- El Código Federal Electoral de 1987 es quien concede a la Comisión Federal Electoral, facultades para crear las subcomisiones que considere necesarias "de acuerdo con la adición al artículo 41 de la Constitución, aprobada en 1990, el nuevo organismo federal electoral deberá tener en lo sucesivo una estructura que cuente con órganos de dirección, órganos ejecutivos y técnicos, y órganos de vigilancia". (35)

(35) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 167.

- El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que dicho organismo público adopta la forma de Instituto, con un Consejo General y Consejos Locales y Distritales, como órganos de dirección, y una Junta General Ejecutiva y Juntas Locales y Distritales, como órganos ejecutivos y técnicos.

G) Artículo 82 del COFIPE.

En cuanto a las atribuciones del Consejo General establecidas en el artículo 82 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los antecedentes son:

- La Ley Electoral de 1946 otorgaba al organismo federal electoral atribuciones de vigilancia del proceso electoral.
- En 1949 se reformó el ordenamiento anterior, y se incluyeron disposiciones tendientes a la preparación y desarrollo de dicho proceso.
- Las disposiciones jurídicas en materia electoral de 1951 y 1973 reiteraron lo anterior.
- Con la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, aun cuando mantuvo las atribuciones que había conferido la ley anterior a la Comisión Federal Electoral, le amplió atribuciones ya que se reformó la Constitución Política, estableciendo el principio de representación proporcional.
- El Código Federal Electoral de 1987 reprodujo lo establecido por el ordenamiento de 1977 en los mismos términos.

La Comisión Federal Electoral tenía, entre otras, las atribuciones siguientes:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales correspondientes; resolver las peticiones y consultas de los ciudadanos, asociaciones políticas, candidatos, etc.; vigilar el desarrollo del proceso electoral; cuidar la debida integración y funcionamiento de las Comisiones Electorales Locales; registrar de manera concurrente con las Comisiones Distritales Electorales, los candidatos a Diputados de mayoría relativa, etc.

La Comisión Federal Electoral también estaba facultada para resolver los convenios de fusión, frente y coalición de partidos políticos; dictar los lineamientos para la depuración y actualización del padrón electoral; ordenar al Registro Nacional de Electores la formulación de los estudios y proyectos para la división en 300 distritos del territorio nacional, así como para determinar el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales; investigar los hechos relacionados con el proceso electoral; aplicar la fórmula electoral de asignación de Diputados de

representación proporcional; expedir las constancias respectivas y enviar al colegio electoral de la Cámara de Diputados las copias correspondientes; expedir las constancias de mayoría de los presuntos Diputados en los distritos electorales de mayoría relativa e informarlo al colegio electoral, junto con los casos en que el Tribunal de lo Contencioso Electoral hubiera resuelto que no se expidiera constancia, etc.

"El Código actual de 1990 ha recogido las atribuciones que tenía la extinta Comisión Federal Electoral y se las ha conferido al nuevo organismo Federal Electoral, distribuyéndolas, en razón de su nueva estructura entre sus distintos órganos centrales, creando otras en consecuencia". (36)

H) Artículo 86 del COFIPE.

En cuanto a las atribuciones de la Junta General Ejecutiva establecidas en el artículo 86 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, "no hay antecedentes de esta disposición en la legislación electoral mexicana, que corresponde esencialmente a la nueva estructura y organización federal electoral". (37)

I) Artículo 89 del COFIPE.

Al igual que en la Junta General Ejecutiva, no hay antecedentes en la legislación electoral mexicana que permita comparar las atribuciones del Director General del Instituto Federal Electoral, ya que el artículo 89 del COFIPE que señala las atribuciones del Director General citado, responde esencialmente a la naturaleza y fines del nuevo Instituto Federal Electoral, por ser éste un organismo recientemente creado para dar más eficacia, transparencia y eficiencia al desarrollo de los procesos electorales federales, de una manera imparcial y con objetividad y certeza.

3.3. Comparación de las diferentes leyes en cuanto a la desconcentración administrativa en materia electoral

3.3.1. Antecedentes de los órganos locales y distritales.

El Título tercero del libro tercero del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se denomina "De los Organos en las Delegaciones".

(36) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 184.

(37) *IBIDEM* p. 192.

A) Artículo 98 del COFIPE.

El artículo 98 del Código mencionado establece a los órganos locales o delegaciones del Instituto Federal Electoral que se encuentran en cada una de las entidades federativas.

Estas delegaciones tienen sus antecedentes en las Comisiones Locales Electorales, creadas por la Ley Electoral Federal de 1946 y confirmadas por todos los ordenamientos jurídico-electorales subsiguientes. (1951, 1973, 1977 y 1987).

"El Código actual de 1990 reproduce en cada entidad federativa y en el Distrito Federal la estructura de los órganos centrales del Instituto, aunque situando en primer lugar las que desempeñan funciones técnicas o especializadas, como lo son las Juntas Locales Ejecutivas dirigidas por los Vocales Ejecutivos y en segundo, los Consejos Locales". (38)

B) Artículo 99 del COFIPE.

En lo que respecta a los integrantes de las Juntas Locales Ejecutivas, que en la actualidad son el Vocal Ejecutivo, Vocal de Organización Electoral, Vocal del Registro Federal de Electores, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica y Vocal Secretario, tienen los antecedentes siguientes:

- La Ley Federal Electoral de 1946 establecía que las Comisiones Locales Electorales estaban integradas por:
- Comisionados ciudadanos, designados por la Comisión Federal Electoral;
- Comisionados de los partidos políticos nacionales;
- Presidente;
- Secretario, quien auxiliaba al Presidente.

En la Ley Electoral Federal de 1951 las Comisiones Locales Electorales fueron sustituidas por las Juntas Computadoras de las capitales estatales (definidas por las leyes subsiguientes como de jurisdicción federal). Era para los efectos de cómputo de votos de dichas entidades federativas, aunque estaban encargadas de la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso electoral federal.

(38) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 124.

Dichas Comisiones Locales Electorales fueron reemplazadas por las Juntas y Consejos Locales establecidos en el COFIPE de 1990.

C) Artículo 100 del COFIPE.

El artículo 100 del COFIPE establece que las Juntas Locales Ejecutivas sesionaran por lo menos una vez al mes, y tendrán las atribuciones siguientes:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus vocaldas y órganos distritales; informar mensualmente sus actividades al Director General; someter a propuesta los consejeros ciudadanos para integrar los Consejos Distritales en la primera sesión que celebren en febrero; recibir, sustanciar y resolver los recursos de revisión; etc.

Las Comisiones Locales Electorales sesionaban desde ocho o nueve meses antes de la celebración de los comicios, y dos veces al mes hasta la conclusión de dichos comicios.

La Ley Federal Electoral de 1946 señalaba como las funciones más importantes de las Comisiones Locales Electorales, las siguientes:

- . Vigilar la preparación y desarrollo del proceso electoral en la entidad a la que correspondían;
 - . Designar a los Comités Distritales Electorales de su circunscripción;
 - . Señalar las normas para el funcionamiento de los anteriores;
 - . Resolver las controversias derivadas del mismo;
 - . Desahogar las consultas de ciudadanos, asociaciones políticas y candidatos.
- Al ser reformada la Ley Federal Electoral de 1949, se agregó lo siguiente:
- . Entregar a los Comités Distritales Electorales, antes de las elecciones, las listas de electores respectivas.
- La Ley Electoral Federal de 1951 añadió:
- . Hacer el cómputo de la entidad en la elección de Senadores, y turnar los paquetes electorales a las Legislaturas Locales correspondientes.
- La Ley Federal Electoral de 1973 agregó a todo lo anterior:

- . Extender constancias a los candidatos a Senadores con mayoría de votos;
- . Resolver las reclamaciones formuladas por ciudadanos y partidos políticos sobre las decisiones tomadas por los Comités Distritales.

- Registrar los nombramientos de los representantes de los partidos, candidatos y fórmulas;

Nombrar auxiliares necesarios para el ejercicio de sus funciones.

- La LOPPE de 1977 agregó:

- Registrar los candidatos a Senadores;

- Prestar su colaboración a los Comités Distritales para hacer llegar los paquetes electorales de las elecciones de Diputados y Presidente de la República a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados;

- Auxiliar a enviar la documentación de cómputo de Diputados electos por el principio de representación proporcional, a la Comisión Local Electoral que le correspondiera realizar el cómputo de circunscripción;

. Sustanciar los recursos que le permitieran.

- El Código Federal Electoral de 1987 transfirió muchas de las atribuciones mencionadas a los Presidentes de las Comisiones Locales Electorales, pero agregó:

. Nombrar subcomisiones;

. Registrar supletoriamente a los representantes y comisionados distritales de los partidos políticos.

El antecedente del Vocal Ejecutivo de las Juntas Locales Electorales es el Presidente de las Comisiones Locales Electorales, cuyas atribuciones fueron establecidas en el Código Federal Electoral de 1987.

Algunas de las atribuciones de los Presidentes de los Comités Locales Electorales eran:

- Informar a la Comisión Federal Electoral sobre el desarrollo de las funciones de la Comisión Local y los Comités Distritales;

- Solicitar informes a los Presidentes de los Comités Distritales, autoridades locales y municipales, sobre hechos relacionados con el proceso electoral;
- Entregar a los Comités Distritales la documentación electoral necesaria;
- Auxiliar a los Comités Distritales a enviar las actas de cómputo de la votación de Diputados de representación proporcional a los presidentes de las Comisiones Locales Electorales, que les correspondiera realizar los cómputos de las circunscripciones;
- Etc.

D) Artículo 101 del COFIPE.

El COFIPE ha concentrado en los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales las atribuciones que se relacionan con sus funciones técnicas y especializadas.

Si algún antecedente tiene el Vocal Ejecutivo de las Juntas Locales Electorales es el Presidente de las Comisiones Locales Electorales cuyo capítulo de atribuciones fue creado por el Código Federal Electoral de 1987.

E) Consejeros ciudadanos.

Los consejeros ciudadanos que forman parte de los Consejos Locales, aunque son de nueva creación, tienen como posible antecedente a los comisionados ciudadanos de las Comisiones Locales Electorales, que para las leyes de 1946 y 1951 debían satisfacer los requisitos siguientes:

- Ser ciudadano en pleno uso de sus derechos "cívicos";
- Ser nativo de la entidad respectiva, o con residencia no menor de un año;
- Modo honesto de vivir;
- No desempeñar ningún cargo o puesto público y
- Reconocida probidad y "cultura bastante" para el desempeño de sus funciones.

La Ley Federal Electoral de 1973, en lugar de "cultura bastante", pidió "poseer los conocimientos suficientes", la LOPPE de 1977 estableció, "experiencia y conocimientos suficientes para desempeñar adecuadamente sus funciones", y el Código Federal Electoral de 1987 "no desempeñar cargo o empleo público de confianza".

Los requisitos actuales para ser consejero ciudadano se encuentran en el artículo 103 del COFIPE, el cual preceptúa lo siguiente:

F) Artículo 103 del COFIPE.

*1.- Los consejeros ciudadanos deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno goce de sus derechos políticos y civiles, y estar inscrito en el Registro Federal de Electores;
 - b) Ser nativo o residente de la entidad respectiva;
 - c) Contar con conocimientos para el desempeño adecuado de sus funciones;
 - d) No desempeñar o haber desempeñado cargo de elección popular en los últimos seis años;
 - e) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los últimos seis años;
 - f) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.
2. Los consejeros ciudadanos serán designados para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.
3. Para el desempeño de sus funciones tendrán derecho a disfrutar de las facilidades necesarias en sus trabajos o empleos habituales.
4. Los consejeros ciudadanos recibirán la dieta de asistencia que para cada proceso electoral se determine.

La figura del consejero ciudadano equivale, en el ámbito local y distrital, a la del consejero magistrado del Consejo General, en lo que corresponde al ámbito federal.

G) Artículo 104 del COFIPE.

En cuanto al inicio de las sesiones del Consejo Local, el Código Federal Electoral de 1987 señalaba como obligación que la sesión del Consejo Local se efectuara a más tardar en la primera semana de enero del año de la elección ordinaria; la Ley Federal Electoral de 1946, reformada en 1949, fijaba cualquier fecha antes del 5 de diciembre del año inmediato anterior, las de 1951 y 1973 antes del 10 de diciembre, y la LOPPE de 1977 la primera semana de noviembre.

El COFIPE de 1990 establece cualquier fecha antes del último día del mes de enero del día de la elección. Solo la LOPPE y el Código Federal Electoral ordenaban que las Comisiones Locales sesionaran por lo menos dos veces al mes, desde que iniciaban sus labores hasta el término de los comicios. Por su parte, el COFIPE establece como obligación, que por lo menos los Consejos Locales sesionen una vez al mes.

Todas las leyes electorales anteriores desde 1946 hasta 1973 no establecían nada al respecto.

H) Artículo 105 del COFIPE.

Las atribuciones de los Consejos Locales establecidos en el artículo 105 del COFIPE no tienen antecedentes en la legislación electoral mexicana, ya que responde a una nueva organización y funcionamiento de los organismos electorales.

I) Artículo 107 del COFIPE.

De las atribuciones de los Presidentes de los Consejos Locales, establecidas en el artículo 107 del COFIPE, no tienen tampoco antecedente alguno pues los Consejos Locales no existían, por consiguiente, los Presidentes de los Consejos Locales tampoco.

Estas figuras han sido creadas por el COFIPE, aunque algunas de las atribuciones que se señalan en el artículo mencionado encuentran sus orígenes en las atribuciones de carácter general que eran propias de los Presidentes de las desaparecidas Comisiones Locales.

J) Artículo 108 y 109 del COFIPE.

"Los órganos distritales del Instituto Federal Electoral, establecidos por el presente Código de 1990, con sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales uninominales, han venido a suplir los antiguos Comités Distritales Electorales, creados por la Ley de 1946 y mantenidos por todas las subsecuentes". (39)

La Ley Electoral Federal de 1946 creó los Comités Distritales Electorales para vigilar la preparación y el desarrollo del proceso electoral federal en los distritos electorales de la nación, así como para informar sus resultados.

La Ley Electoral Federal de 1951 dispuso que los Comités Distritales Electorales fueran sustituidos por los efectos de cómputo distritales, por las Juntas Computadoras de las cabeceras distritales,

(39) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 227.

siendo definidas por las leyes electorales subsecuentes de jurisdicción federal como organismos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal en cada uno de los distritos electorales.

Los Comités Distritales se reemplazaron en 1990 en el COFIPE por las Juntas Distritales Ejecutivas y los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral.

K) Artículo 110 del COFIPE referente a las atribuciones de las Juntas Distritales, ya establecidas en el capítulo anterior.

- La Ley Electoral Federal de 1946 otorgó las atribuciones a los Comités Distritales Electorales siguientes:
- Acatar las normas de la Comisión Local;
- Publicar el padrón y las listas nominales en las localidades de la circunscripción;
- Intervención en la preparación y desarrollo del proceso electoral.
- Hacer la división de las secciones en el distrito para instalar las casillas;
- Designar a los integrantes de las mesas directivas de casilla;
- Actuar en los casos de reclamaciones presentadas por los partidos políticos o los ciudadanos respecto a la inclusión de votantes en las listas de electores, o modificación del padrón electoral;
- Instalar la Junta Computadora e informar a la Comisión Local respecto de la preparación, desarrollo y resultado del proceso electoral.

Las reformas de 1949 modificaron lo anterior al establecer que los Comités Distritales debían acatar no sólo las normas de los Comités Locales, sino también de la Comisión Federal Electoral; otra modificación fue que las listas nominales de electores debían publicarse en las secciones.

La división del distrito en secciones debía hacerse dentro de los diez días siguientes a la iniciación de sus labores.

Todas las modificaciones de 1949 a la Ley Federal Electoral de 1946, fueron establecidas en los mismos términos por la Ley Electoral Federal de 1951, además de haberse agregado las siguientes:

- Hacer el cómputo de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de la República, en la sesión que debía llevarse a cabo el domingo siguiente al de la elección.
- Expedir constancias a los candidatos a Diputados -propietarios y suplentes- que hubiera obtenido mayoría de votos;
- Remitir los expedientes relativos a la elección de Diputados y Presidente de la República, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- Remitir a la Comisión Federal un ejemplar de las actas levantadas en cada casilla electoral, de las protestas presentadas ante el comité distrital;
- Informe pormenorizado de todo el proceso electoral.

Las reformas a la Ley Federal Electoral de 1954 (1951) suprimieron lo relativo a que los Comités Distritales hicieran la división del distrito en secciones para la instalación de casillas.

La Ley Federal Electoral de 1973 reprodujo todas las atribuciones anteriores, agregando las siguientes:

- Entregar la documentación y útiles necesarios para el ejercicio de sus funciones a los Presidentes de casilla;
- Enviar al Registro Nacional de Electores copias de los cómputos distritales de las elecciones, suprimiendo la sesión del domingo próximo de la elección;
- Registrar los nombramientos de los representantes de partidos políticos, candidatos y fórmulas que actuarán en sus circunscripciones;
- Nombrar por lo menos un auxiliar en cada Municipio o Delegación de Distrito para el ejercicio de sus funciones.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 agregó a todas las atribuciones anteriormente expuestas lo siguiente:

- Registrar concurrentemente con la Comisión Federal Electoral, los candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa;
- Resolver las peticiones y consultas de los ciudadanos, asociaciones políticas nacionales, candidatos y partidos políticos, relativas a la integración y funcionamiento de las mesas directivas de casilla, al desarrollo del proceso electoral y demás asuntos de su competencia;

- Efectuar el cómputo distrital de la elección por listas regionales de Diputados electos, según el principio de representación proporcional;
- Enviar la documentación respectiva a la Comisión Local competente para realizar el cómputo de a circunscripción plurinominal correspondiente, y publicar mediante avisos en el exterior de sus oficinas los resultados de los cómputos distritales.

El Código Federal Electoral de 1987 transfirió al Presidente de los distritos electorales muchas de las atribuciones anteriores, y reservó para los distritos electorales las siguientes:

- Registrar a los Diputados que serán electos por el principio de mayoría relativa;
- Designar por insaculación a los ciudadanos que debiesen fungir como Escrutadores en las mesas directivas de casilla;
- Resolver las peticiones y consultas sobre integración y funcionamiento de mesas de casilla, desarrollo del proceso electoral, etc.;
- Registrar, en un plazo máximo de 48 horas a partir de su presentación, y en todo caso, diez días antes del señalado para las elecciones, los nombramientos de los representantes comunes de los candidatos en las mesas directivas de casilla, y expedir la identificación correspondiente.
- Realizar el cómputo distrital de la elección de Diputados, Senadores y Presidente de la República.
- Sustanciar los recursos de su competencia .

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 estableció los lineamientos que debían seguir las Juntas y Consejos Locales y Distritales. Como se explicó, los Consejos sólo funcionan durante el proceso electoral al ser órganos de dirección, correspondiendo a ellos las atribuciones generales y sustantivas establecidas en el capítulo anterior.

En cuanto a las Juntas, éstas son órganos ejecutivos, de apoyo técnico y especializadas de carácter permanente, ejercidas por el personal del servicio profesional electoral; aún cuando se incluyeron en el capítulo anterior las atribuciones de las Juntas Distritales, es importante subrayar las más sobresalientes:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos a las distintas direcciones ejecutivas que la integran.

- Proponer al Consejo Distrital correspondiente, el número y ubicación de casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar, seleccionar y designar a los ciudadanos que habrán de integrar a las mesas directivas de casilla;
- Resolver los recursos de aclaración que se presenten durante los dos años anteriores al proceso electoral ordinario contra los actos o resoluciones de las oficinas municipales.

L) Artículo 111 del COFIPE.

En cuanto a las atribuciones de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales diremos lo siguiente:

Corresponde al Código Federal Electoral de 1987 haber establecido las atribuciones de los Presidentes de los Comités Distritales Electorales, antecedente inmediato de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales, que también son de los Consejos Distritales del Instituto Federal Electoral.

Las atribuciones establecidas en el Código Federal Electoral de 1987 eran:

- Entregar a los Presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación necesaria para su funcionamiento;
- Enviar las actas de cómputo distrital de Diputados a la Comisión Local competente para realizar el cómputo de la circunscripción plurinominal correspondiente en la elección de Diputados, según el principio de representación proporcional;
- Turnar los paquetes de la elección de Diputados a la Oficina Mayor de la Cámara de Diputados y los senadores a la Legislatura Local respectiva;
- Informar a la Comisión Federal Electoral y a la Local sobre el desarrollo de sus funciones;
- Enviar al Registro Federal de Electores copia de los cómputos distritales;
- Designar Presidentes y Secretarios de las mesas directivas de casilla;
- Elaborar los proyectos de listas de la ubicación de casillas;
- Designar los auxiliares administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como auxiliares electorales para el día de la elección;

- Recibir los recursos de revisión y apelación, y remplirlos dentro de las 24 horas siguientes a la Comisión Federal y al Tribunal Electoral.

Ninguna de estas atribuciones se encuentran conferidas en el COFIPE de 1990 a los Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales, aunque algunas de ellas fueron atribuidas y asumidas por los presidentes de los Consejos Distritales.

Las atribuciones de los Vocales Ejecutivos Distritales se encuentran establecidas en el artículo 111 del COFIPE, el cual fue explicado en el capítulo anterior.

M) Artículo 112 del COFIPE.

Las oficinas municipales no tienen antecedentes en la legislación mexicana en materia electoral federal, salvo a nivel regional.

N) Artículo 113 del COFIPE.

En cuanto a los Consejos Distritales, estos tienen como posible antecedente, al igual que las Juntas Distritales, los anteriores Comités Distritales.

El artículo 113 del COFIPE establece que los Consejos Distritales funcionarán durante el proceso electoral federal, y que se integran por cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva, seis consejeros ciudadanos, y representantes de los partidos políticos nacionales.

Los cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva son:

- Vocal Ejecutivo, Presidente del Consejo Distrital;
- Vocal Secretario;
- Vocal del Registro Federal de Electores;
- Vocal de Organización Electoral;
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Tienen como antecedente en forma muy general a los integrantes de los Comités Electorales Distritales, creados por las leyes anteriores.

Los consejeros ciudadanos carecen de antecedente en la legislación electoral mexicana; sin embargo, podría encontrarse en el miembro ciudadano de los Comités Distritales Electorales de los que ya se habló en el capítulo anterior, de la misma forma que se hizo con las atribuciones de los Comités Distritales, sus funciones, etc.

Los antecedentes de los Consejos Distritales son los Comités Distritales.

Ñ) Artículo 118 del COFIPE. (mesas directivas de casillas)

Finalmente, hablaremos de las mesas directivas de casilla.

"Las mesas directivas de casilla son los órganos electorales más antiguos del país".

La casilla nació en 1813, para recibir la votación de candidatos a electores, que a su vez, designaron en segundo grado a Morelos como generalísimo de la nación en armas y depositario "del ramo ejecutivo de la administración pública". La Constitución de Apatzingan de 1814 dió forma jurídica a lo que se había practicado de facto un año antes, siguiendo el modelo electoral de la Constitución de Cádiz de 1812. Desde entonces, "las funciones, fines e integración de la casilla electoral no han tenido cambio en lo fundamental". (40)

La primera ley en definir la casilla fue la Ley Federal Electoral de 1973, como el organismo encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en las secciones en que se dividen los distritos electorales para la recepción del sufragio.

La LOPPE de 1977 modificó el concepto anterior, y definió a la casilla como el organismo que tiene a su cargo la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio en las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales uninominales de la República.

Este concepto fue reproducido por el Código Federal Electoral de 1987, el cual agregó que en cada sección electoral debían instalarse las casillas necesarias a juicio del Comité Distrital, y así hacer más fácil la votación.

En 1990 se adicionó el artículo 41 constitucional y estableció que los ciudadanos serían quienes formarían las mesas directivas de casilla.

El artículo 118 del COFIPE establece:

1.- Las mesas directivas de casilla por mandato constitucional son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación, y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos electorales.

En cuanto a las oficinas municipales, aunque no tienen directamente antecedente alguno, diremos lo siguiente:

(40) Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. *Op. Cit.*, p. 244.

Los antecedentes de las oficinas municipales en la legislación federal electoral, se apoyan en las oficinas del Registro Nacional de Electores; sus tareas a realizar sólo tenían una vigencia efectiva en la actualización del padrón electoral, situación que las configuraba como órganos permanentes. La actual organización desconcentrada contempla esta figura jurídica en el artículo 86, párrafo 1 inciso g) del COFIPE, en el cual se faculta a la Junta General Ejecutiva a establecer oficinas donde se consideren necesarias de acuerdo con estudios que previamente se formule, y que haya un presupuesto autorizado.

Las oficinas municipales como órganos desconcentrados se consideran como entes administrativos para realizar tareas de apoyo, tanto a los órganos centrales como a los delegacionales y/o distritales.

3.4.- Diversa problemática durante el proceso electoral federal 1991 en cuanto a la desconcentración administrativa del Instituto Federal Electoral.

La problemática durante el proceso electoral federal 1991 se debió principalmente a la estrechez de los tiempos, ya que en sólo siete meses se organizaron y realizaron las elecciones federales del 18 de agosto de 1991.

Dentro del proceso federal electoral 1991 se produjeron varios problemas, el principal como ya se dijo fue el incumplimiento de los tiempos, por lo reducido de los mismos, así como por la inexperiencia por lo novedoso, y por la creación del nuevo organismo federal electoral, el cual debía iniciar su funcionamiento, por lo que no fue posible realizar un catálogo de electores, lo que originó que no hubiera absoluta credibilidad en el padrón; las listas nominales definitivas no se entregaron a tiempo a los partidos políticos para que pudieran revisar y enviar las aclaraciones correspondientes; en muchos casos mandaron listas nominales preliminares a los partidos políticos y estos no realizaron observación alguna.

En el caso de entrega de credenciales fue necesaria una prórroga acordada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral para entregar el número más alto de credenciales de elector que fuera posible, y aún así el 3 de agosto de 1991, también por acuerdo del Consejo General del Instituto, se destruyeron aproximadamente tres millones de credenciales, que no fueron recogidas por los electores.

Durante el proceso federal electoral de 1991 los ciudadanos jugaron un papel de suma importancia en el mismo, ya que por medio de la insaculación se sortearon a los ciudadanos para que estos a su vez fueran capacitados y evaluados, y así formarían o mejor dicho integrarían las mesas directivas de casilla.

Dichos procedimientos también fueron porrogados por la escasa colaboración de los ciudadanos insacudados y por falta de tiempo para su cumplimiento, finalizando de manera satisfactoria todo el procedimiento citado.

El pasado proceso electoral federal de 1991 fue difundido por los medios masivos de comunicación de manera constante; desde el inicio se invitaba y orientaba a los ciudadanos para que se empadronaran, recogieran su credencial de elector, etc. Posteriormente se transmitieron pequeños cursos de capacitación en diversos horarios, con duración de cinco minutos; asimismo, se difundieron y se siguen difundiendo programas especiales de los partidos políticos en canales de televisión y radio.

A pesar de todo este esfuerzo, la participación ciudadana no fue totalmente satisfactoria, y aun cuando disminuyó de manera notable la apatía ciudadana en materia electoral, ésta persiste; por ello muchos ciudadanos no se empadronaron en unos casos por no encontrarse en su domicilio cuando el visitador domiciliario acudía a él, o por no atender la invitación que el mismo visitador domiciliario dejaba para que pasara a inscribirse en el módulo del Registro Federal de Electores que les correspondía.

En relación con procesos anteriores, el abstencionismo no fue el problema principal; podría decirse que disminuyó notablemente, ya que la votación para estas elecciones federales próximas pasadas robasó a las presidenciales de 1988.

En lo que respecta al funcionamiento de las Juntas y Consejos Locales y Distritales, la principal problemática consistió en:

El incumplimiento de los tiempos, el desconocimiento del proceso y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por parte de los integrantes de los órganos locales y distritales.

Otro problema fue el registro supletorio establecido en el artículo 82 inciso q) del COFIPE, el cual establece:

El Consejo General tiene las atribuciones siguientes:

"q) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y de Senadores.

Esto origina un problema de carácter competencial, pues las Juntas Locales tienen entre sus atribuciones la de registrar las fórmulas de candidatos a Senadores (artículo 105, párrafo 1, inciso f); y las Juntas Distritales, dentro de sus facultades, tienen la de registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa (artículo 116, párrafo 1, inciso d).

El problema que se suscitó fue que se llegaron a presentar registros simultáneos ante las autoridades electorales que en principio deben recibirlos órganos locales, distritales y el Consejo General, que supletoriamente tiene la facultad de hacerlo.

Al registrarse en ambas instancias las candidaturas, aparentemente se estaba ante una "concurencia de facultades"; esto trajo como consecuencia que partidos políticos afectados interpusieran los recursos legales ante la instancia competente.

Por todo lo anterior nos encontramos ante una laguna legal del COFIPE.

La supletoriedad debería operar en el caso de que quien tiene facultad de registrar a los candidatos ante las autoridades de origen, por motivos que se justifiquen no lo haya efectuado; por tanto, es necesario que las causales para la supletoriedad se determinen en el Código, y así se cumpla con el principio de desconcentración, propósito del legislador.

Otro problema que se presentó en el pasado proceso federal electoral de 1991 fue lo relativo al SIRE "Sistema de Información de Resultados Electorales". Aquí la ley fue muy formal ya que requería que los resultados definitivos se dieran tres días después del día de la elección, y los preliminares el día de la votación a las 22:00 h.

El Artículo 89 del COFIPE señala como atribución del Director General, en su inciso I) establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar la suma de los resultados preliminares, provenientes de los Consejos Distritales.

Los partidos políticos tendrán, en forma permanente, acceso a este sistema.

El término inmediato es muy vago, muy subjetivo; la problemática que se presentó al respecto fue la siguiente:

Fue casi imposible dar resultados automáticos, ya que un proceso manual es muy difícil, por el difícil acceso a diversas regiones del país.

El ciudadano acude a votar; lo hace manualmente y se llena la urna; una vez cerrada la casilla, los Escrutadores cuentan los votos; finalizado este procedimiento se anotan los resultados fuera de la casilla y el Presidente de la casilla va con los representantes de los partidos políticos al Consejo Distrital; forman fila y entregan la urna; en el Consejo Distrital se hace el recuento y se manda la información a la Dirección General del Instituto.

Este es un procedimiento muy tardado, ya que muchas veces no se podía hacer el recuento pues el Presidente de casilla no fijaba el acta fuera del paquete electoral, el cual era imposible abrir porque se violaba la ley, y esto atrasaba todo el procedimiento, por lo que estimo a juicio personal, necesario reformar la ley a este respecto.

Finalmente, reiteramos que todos los problemas presentados, originados durante el proceso federal electoral de 1991, se dieron principalmente por inexperiencia y falta de tiempo, los que para el futuro deben ser superables para alcanzar la confianza de la ciudadanía en los comicios, que es uno de los fines del proceso electoral.

3.5.- Posibles Reformas al COFIPE.

En mi opinión, las posibles reformas que deban formularse al COFIPE en relación a la organización administrativa desconcentrada del Instituto Federal Electoral son:

- En cuanto al registro supletorio, el artículo 105 del COFIPE establece:

"1.- Los Consejos Locales, dentro del ámbito de su competencia, tienen las siguientes atribuciones:

f) Registrar las fórmulas de candidatos a Senadores".

Por su parte, el artículo 116 del COFIPE, establece:

"1.- Los Consejos Distritales tienen, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

d) Registrar las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa".

El artículo del COFIPE que a este respecto, se propone adicionar es el 82, Inciso q), que en el texto vigente establece:

"1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

q) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y de Senadores".

La propuesta de adición que se formula es:

"q) Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a Diputados por el principio de mayoría relativa y de Senadores, sólo en los casos en que no haya sido posible el registro antes mencionado, por causas de fuerza mayor, y que tramitadas las instancias respectivas nieguen registrar sin causa justificada".

- Se propone, asimismo, adicionar el artículo 99, tercer párrafo del COFIPE, el cual preceptúa en el texto vigente que:

"1.- Las Juntas Locales Ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, de Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario.

2. (...).

3.- El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas, y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta".

La adición que se propone al punto 3, de manera personal, es:

- El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas, y sustanciará los recursos de revisión que deban ser resueltos por la Junta, por lo que se requiere cuenta con el título de licenciado en derecho.

- En cuanto al artículo 100 del COFIPE, que en el texto vigente establece:

"1.- Las Juntas Locales Ejecutivas sesionarán por lo menos una vez al mes, y tendrán, dentro del ámbito de su competencia territorial, las siguientes atribuciones:

c) Informar mensualmente al Director General sobre el desarrollo de sus actividades".

La adición que se propone al inciso c), es:

Informar mensualmente al Director General sobre el desarrollo de sus actividades de manera permanente; semanalmente durante el proceso electoral, y diariamente treinta días antes y treinta días después de celebrada la jornada electoral.

Esto es necesario para el buen desempeño del Instituto Federal Electoral durante los períodos anterior y posterior, así como el día de los comicios, se basa en la experiencia que se tuvo durante el pasado proceso federal electoral de 1991. Esta actividad se desarrolló gracias a un acuerdo tomado por el Director General del Instituto en las reuniones de Organización Electoral.

- El artículo 107, párrafo 2 del COFIPE está relacionado con el artículo 99 del mismo ordenamiento.

El artículo 107, párrafo tres, establece:

"1.- Los Presidentes de los Consejos Locales tienen las siguientes atribuciones:

- a) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;
- b) Recibir por sí mismo o por conducto del Secretario, las solicitudes de registro de candidaturas a Senador que presenten los partidos políticos nacionales;
- c) Dar cuenta al Director General del Instituto de los cómputos relativos a las elecciones de Senador dentro de los cinco días siguientes a la sesión de cómputo;
- d) Vigilar la entrega a los Consejos Distritales de la documentación aprobada, útiles y elementos necesarios para el desempeño de sus tareas;
- e) Expedir la constancia de mayoría a la fórmula de candidatos a Senadores que haya obtenido mayor número de votos, e informar al Consejo General;
- f) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo Consejo Local;
- g) Recibir y turnar los recursos de revisión, apelación e Inconformidad que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo, en los términos del Libro Séptimo de este Código;
- h) Las demás que les sean conferidas por este Código.

2.- Los Presidentes serán auxiliados en sus funciones por los Secretarios de los Consejos. Los Secretarios tendrán a su cargo la sustanciación de los recursos de revisión que deba resolver el Consejo".

La adición que se propone al punto 2, es:

Los Presidentes serán auxiliados en sus funciones por los Secretarios de los Consejos. Los Secretarios tendrán a su cargo la sustanciación de los recursos de revisión que deba resolver el Consejo, quienes contarán con título de licenciado en derecho.

3. (...).

- Por lo que toca al artículo 109, tercer párrafo del COFIPE, que establece:

"1.- Las Juntas Distritales Ejecutivas son los órganos permanentes, que se integran por el Vocal Ejecutivo, los Vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario.

2. (...).

3.- El Vocal Secretario auxiliará al vocal ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta y sustanciará los recursos de aclaración.

La propuesta que se formula para el punto 3, es:

El Vocal Secretario auxiliará al Vocal Ejecutivo en las tareas administrativas de la Junta y sustanciará los recursos de aclaración, quien deberá contar con título de licenciado en derecho.

Finalmente, el artículo 117 del COFIPE establece:

*1.- Corresponde a los Presidentes de los Consejos Distritales:

- a) Convocar y conducir las sesiones del Consejo;
- b) Recibir las solicitudes de registro de candidaturas de Diputados por el principio de mayoría relativa;
- c) Dar cuenta al Director General del Instituto, de los cómputos correspondientes, del desarrollo de las elecciones y de los recursos de inconformidad interpuestos dentro de los seis días siguientes a la sesión de cómputo;
- d) Entregar a los Presidentes de las mesas directivas de casilla la documentación y útiles necesarios, así como apoyarlos para el debido cumplimiento de sus funciones;
- e) Expedir las constancias de mayoría a la fórmula de candidatos a Diputados que haya obtenido mayor número de votos en el cómputo distrital;
- f) Dar a conocer, mediante avisos colocados en el exterior de sus oficinas, los resultados de los cómputos distritales;
- g) Turnar el original y las copias certificadas del expediente de los cómputos distritales relativo a las elecciones de Diputados, Senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos que fija el Capítulo Tercero del Título Cuarto del Libro Quinto;
- h) Custodiar la documentación de las elecciones de Diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de Senadores y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya la calificación correspondiente;

- i) Recibir y turnar los recursos de revisión, apelación o inconformidad que se interpongan en contra de los propios actos o resoluciones del Consejo, en los términos del Libro Séptimo de este Código;
- j) Vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el propio Consejo Distrital y demás autoridades electorales competentes;
- k) Las demás que les confiera este Código.

2.- Los Presidentes serán auxiliados en sus funciones por los Secretarios de los Consejos. Los Secretarios tendrán a su cargo la sustanciación de los recursos de revisión que deba resolver el Consejo".

La reforma que se propone al punto 2, es:

Los Presidentes serán auxiliados en sus funciones por los Secretarios de los Consejos quienes tendrán a su cargo la sustanciación de los recursos de revisión que deba resolver el Consejo por lo que deberán contar con título de licenciado en derecho.

CONCLUSIONES

1. La historia electoral del Estado mexicano, puede dividirse en tres grandes épocas; del 17 de junio de 1823, fecha en que se expide la primera ley electoral (Bases para la Elección del Nuevo Congreso), hasta antes de 1857; de ese año, con la aparición de la llamada Ley Orgánica Electoral, inspirada por los hombres de la reforma, hasta 1911; de esa fecha, en la que el Presidente Francisco I. Madero propone al Congreso de la Unión la expedición de una novedosa y revolucionaria ley electoral, producto de un nuevo orden político y social del país, hasta nuestros días.

2. En México, durante más de 120 años, las elecciones fueron organizadas por los alcaldes o jefes políticos; fue hasta 1946, cuando para contrarrestar lo anterior, se federaliza la estructura electoral mexicana, con la Ley Electoral Federal del 7 de enero de ese año; por primera vez en la historia de nuestro país y con el fin de preparar, vigilar y controlar el proceso electoral, se crean: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral.

3. Al ser la democracia un fin preponderante de todos los gobiernos en la actualidad, México no podía ser la excepción, por lo que surgió la necesidad de una reforma electoral que adecuara la problemática actual y la plasmará en el texto de la ley. Es así como surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y por ende el Instituto Federal Electoral como un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene como base la figura descentralizada.

4. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos electorales surgió con un nuevo diseño y un nuevo esquema, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, el cual establece que la función pública de organizar las elecciones, es una función estatal a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, en los términos establecidos en el mencionado Código

El Código de referencia, previene la existencia del Instituto Federal Electoral, organismo descentralizado que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa las actividades relativas a la elaboración del padrón electoral, la preparación de la jornada electoral, escrutinios, cómputos y otorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de material electoral. Asimismo, atiende lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos e incorporará a funcionarios de carrera, regidos por un Servicio Profesional Electoral, como los responsables directos en la organización de las elecciones.

5. Con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de agosto de 1990, se estableció una innovación en lo que a la materia electoral del país se refiere; esto es, que la desconcentración administrativa es la base del nuevo Instituto Federal Electoral, quien es el encargado de la función estatal de organizar las elecciones, es decir, prestar el servicio público en el lugar mismo donde se va a desarrollar; esto se logra gracias a las actividades que deben realizar tanto las Juntas Locales como las Distritales, quienes conforman la desconcentración administrativa en materia electoral.

6. La desconcentración como estructura administrativa del Instituto Federal Electoral es quien sostiene todo el aparato electoral mexicano.

7. Las Juntas Locales y Distritales, son los órganos de carácter técnico con que cuenta el Instituto Federal Electoral de manera permanente para llevar a cabo todas las actividades, y cumplir con todos sus fines a nivel nacional.

8. La creación del Instituto Federal Electoral trajo como consecuencia un más eficaz y eficiente desarrollo del proceso federal electoral 1991, basado en los principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, establecidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que nos rige, como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto se debió tanto a la nueva organización electoral como a la importante participación ciudadana.

9. El nuevo Instituto Federal Electoral, organizó en menos de un año el proceso federal electoral 1991. Esta actividad, casi imposible de llevar a cabo finalizó de manera satisfactoria. En gran medida fue posible gracias a la desconcentración administrativa con que cuenta el Instituto, cuya integración y funcionamiento es una novedad en la legislación electoral mexicana.

10. El servicio profesional electoral es un mecanismo que obligará a que las funciones electorales sean llevadas a cabo en los órganos del Instituto por personal capacitado, es decir, por funcionarios capacitados para tal fin.

Dicho servicio profesional, permitirá en un futuro, prestar un mejor servicio electoral a través del estatuto que al respecto se implementará.

11. La participación ciudadana por medio de la insaculación, capacitación y evaluación para la integración de las mesas directivas de casilla fue otro logro del Instituto, así como la gran difusión a través de los medios masivos de comunicación, lo que originó que el abstencionismo no fuera durante el proceso federal electoral próximo pasado el principal problema a vencer.

12. La creación de las oficinas municipales por acuerdo de la Junta General Ejecutiva, facilitará el desarrollo de las actividades electorales en todo el país.

13. Es necesario que los Vocales Secretarios tanto de las Juntas Locales como de las Juntas Distritales cuenten con título de licenciado en derecho para sustanciar los recursos correspondientes de manera satisfactoria.

14. Por lo que respecta a la problemática surgida en los comicios federales de 1991, esta se debió en gran parte a lo reducido de los tiempos y a la inexperiencia de las acciones.

15. La tardanza en la información de los resultados electorales se motivó por la diversidad de características con las que cuenta cada distrito electoral uninominal, los que no pueden uniformarse en tiempo, para dar a conocer los resultados electorales, por lo que se deberían tomar medidas al respecto tomando en cuenta las características de cada sección y de cada municipio.

16. Al ser el Código Federal Electoral muy formal y subjetivo en sus términos, en cuanto a registro supletorio se refiere, este dió motivo a una concurrencia de facultades entre las autoridades electorales, órganos desconcentrados y Consejo General, que consecuentó en algunos casos un doble registro de candidatos en ambos órganos.

17. Finalmente, diremos que la creación del Instituto Federal Electoral, al contar con órganos desconcentrados que cumplimenten las acciones electorales es un gran paso en la desconcentración administrativa del país, ya que permitirá un mayor beneficio a los ciudadanos en lo que a la materia electoral se refiere al prestar el servicio por medio de personal calificado, al capacitar, organizar y tomar decisiones siempre y cuando esté dentro del ámbito de sus respectivas competencias, en el lugar mismo donde se desarrollen las actividades.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo, 10ª. ed., Porrúa, México, 1991.
- Alariste, Oscar. Historia de México (curso general para universidad abierta), UNAM, 1985.
- Alessi, Renato. Instituciones de Derecho Administrativo, 3ª. ed., Bosch, Barcelona, 1970.
- Andrade Sanchez, Eduardo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comaritado, Harla, México, 1991.
- Cossio Villegas, Daniel e Ignacio Bernal. Historia General de México, Tomo I, Centro de Estudios Históricos, 3ª. ed., Colegio de México, 1991.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis. Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios, Secretaría de la Presidencia, México, 1974.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, 27ª. ed., Porrúa, México, 1986.
- El sistema Político Federal y la Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios, Secretaría de la Presidencia, México, 1974.
- García, Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 40ª. ed., Porrúa, México, 1989.
- Instituto de Estudios políticos de Madrid. Estudios de Derecho Administrativo, Colección de Estudios Jurídicos, IEPM, Madrid, 1972.
- Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y el Estado, UNAM, 1949.
- Merkl, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo, Nacional, México, 1975.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Porrúa, México, 1959.
- Elementos Jurídicos de la Desconcentración Administrativa, Colección Seminarios, Secretaría de la Presidencia, México, 1974.
- Núñez Jimenez, Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, 5ª. ed., Porrúa, México, 1988.

Ramos Espinosa, Ignacio y José Peña Herrera. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado, Secretaría de Gobernación, México, 1991.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, s. ed., Porrúa, México, 1988.

Serrano Migallon, Fernando. Legislación Electoral Mexicana, (Genesis e Integración), Porrúa, México, 1991.

Vidal Perdomo, Jaime. Derecho Administrativo General, 2ª. ed., Temis, Bogota, 1986.

Villoro Toranzo, Miguel. Introducción al Estudio del Derecho, 6ª. ed., Porrúa, México, 1984.

REVISTAS

Ruiz de Chávez, Arturo. La Desconcentración como Principio Básico de la Estructura Administrativa del Instituto Federal Electoral, "Foro Electoral", N° 5, Instituto Federal Electoral, 1991.

LEGISLACIONES

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Instituto Federal Electoral, México, 1991.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales, 26ª. ed., Porrúa, México, 1991.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 26ª. ed., Porrúa, México, 1991.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION

Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México D.F., 17 de enero de 1976.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el proceso de integración de mesas directivas de casilla, México D.F., 21 de marzo de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que establece el calendario a que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de casillas para las elecciones federales de 1991, México D.F., 19 de abril de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica lo relativo al proceso de integración de mesas directivas de casilla aprobado en sesión del 20 de marzo de 1991, México D.F., 19 de abril de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de mesas directivas de casilla, aprobados en sesiones del 20 de marzo y 19 de abril de 1991, México D.F., 17 de mayo de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de mesas directivas de casilla y el que establece el calendario a que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de casillas, aprobados en sesiones del 20 de marzo, 19 de abril y 16 de mayo de 1991, México D.F., 17 de junio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de mesas directivas de casillas, aprobados en sesiones de 20 de marzo y 16 de mayo de 1991, México D.F., 25 de junio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de mesas directivas de casilla, y el que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas, México D.F., 11 de julio de 1991.

Diario Oficial de la Federación, Acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen las oficinas municipales, México D.F., 10 de enero de 1992.

DICCIONARIOS.

Real Academia Española de la Lengua. Diccionario Jurídico. Espasa Calpe, Madrid, 1991.

Real Academia Española de la Lengua. Diccionario Manual Ilustrado de la Lengua Española. Espasa Calpe, Madrid, 1989.

A N E X O S

ANEXO 1

**ESTRUCTURA
GENERAL**

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ORGANOS CENTRALES

**CONSEJO
GENERAL**

**JUNTA
GENERAL
EJECUTIVA**

**DIRECCION
GENERAL**

ORGANOS DESCONCENTRADOS

ORGANOS LOCALES

**32 DELEGACIONES
UNA EN CADA ENTIDAD FEDERATIVA**

ORGANOS DISTRITALES

**300 SUBDELEGACIONES
UNA EN CADA DISTRITO
ELECTORAL ORIGINAL**

CIRCUNSCRIPCIONES

1 DISTRITO FEDERAL
PUEBLA
TLAXCALA

2 AGUACALIENTES
COAHUILA
CHIHUAHUA
DURANGO
GUANAJUATO
HIDALGO
QUERETARO
SAN LUIS POTOSI
ZACATECAS

3 CAMPECHE
CHIAPAS
NUEVO LEON
QUINTA ROO
TABASCO
TAMAULIPAS
VERACRUZ
YUCATAN

4 BAJA CALIFORNIA
BAJA CALIFORNIA SUR
COLIMA
JALISCO
MICHOACAN
NAYARIT
SINALOA
SONORA

5 GUERRERO
COAHUILA
MEXICO
MORELOS
OAXACA

* ARTICULO 13 TRANSITORIO DEL COPIFE.
PARA LAS ELECCIONES FEDERALES DE 1991 SE MANTENDRA
LA MISMA DEMARCACION DE LOS DISTRITOS ELECTORALES
UNINOMINALES Y LAS CIRCUNSCRIPCIONES PLURINOMINALES
QUE SE UTILIZO PARA LAS ELECCIONES DE 1988.

ANEXO 2

**ORGANOS
CENTRALES**

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

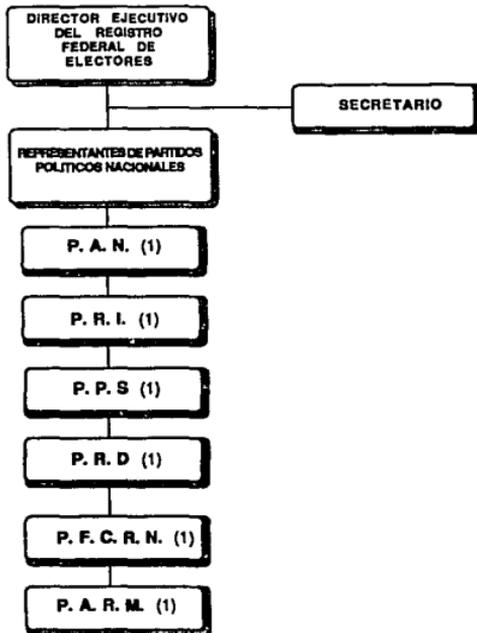
ORGANOS CENTRALES



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA

- PRESIDENTE (DIRECTOR EJECUTIVO DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES).
- SECRETARIO (DIRECTOR DE LA COMISION NACIONAL DE VIGILANCIA).
- REPRESENTANTES DE PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.



(LOS REPRESENTANTES DE CADA PARTIDO POLITICO CONTARAN CON UN SUPLENTE).

ANEXO 3

**CONSEJO
GENERAL**

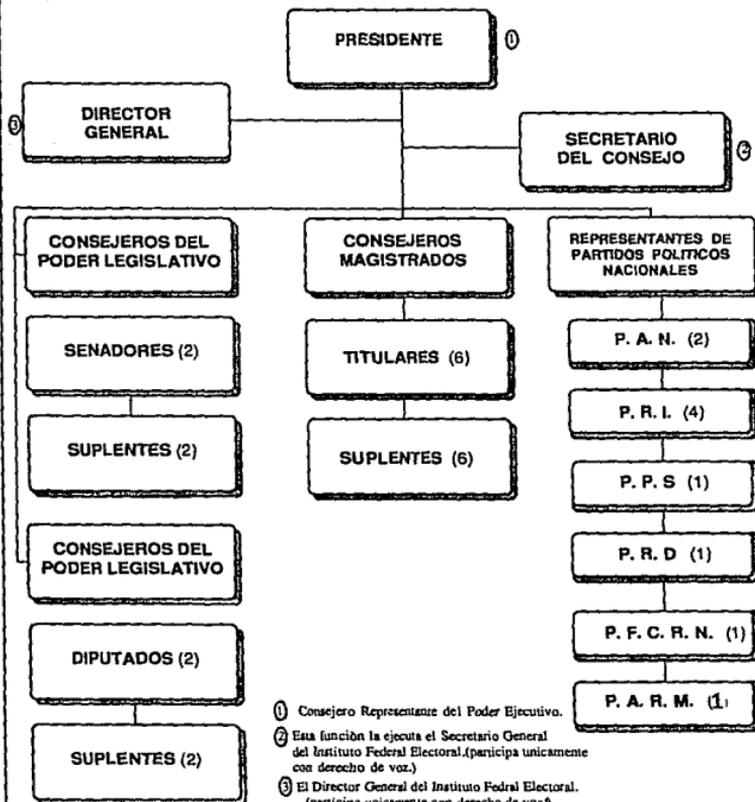
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO GENERAL

- PRESIDENTE DEL CONSEJO GENERAL.
(Representante del Poder Ejecutivo Federal, Secretario de Gobernación).
- SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL.
(Secretario General del Instituto Federal Electoral).
- CONSEJEROS DEL PODER LEGISLATIVO.
- CONSEJEROS MAGISTRADOS.
- REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS NACIONALES.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO GENERAL



ANEXO 4

**JUNTA GENERAL
EJECUTIVA**

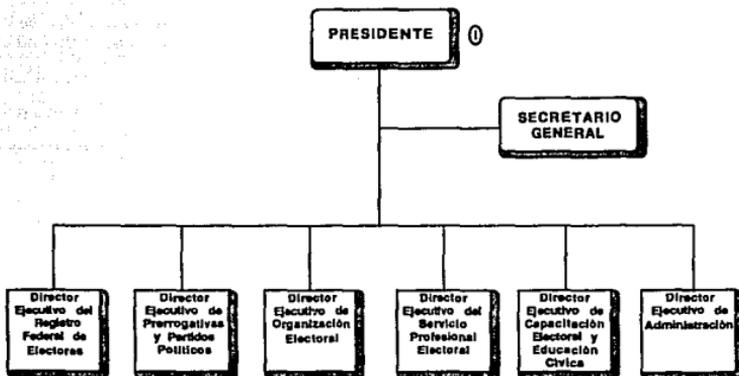
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

JUNTA GENERAL EJECUTIVA

- Presidente (Director General).
- Secretario (Secretario General).
- Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores.
- Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Director Ejecutivo de Organización Electoral.
- Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral.
- Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Director Ejecutivo de Administración.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

JUNTA GENERAL EJECUTIVA



① Preside el Director General del Instituto Federal Electoral.

ANEXO 5

DIRECCION GENERAL

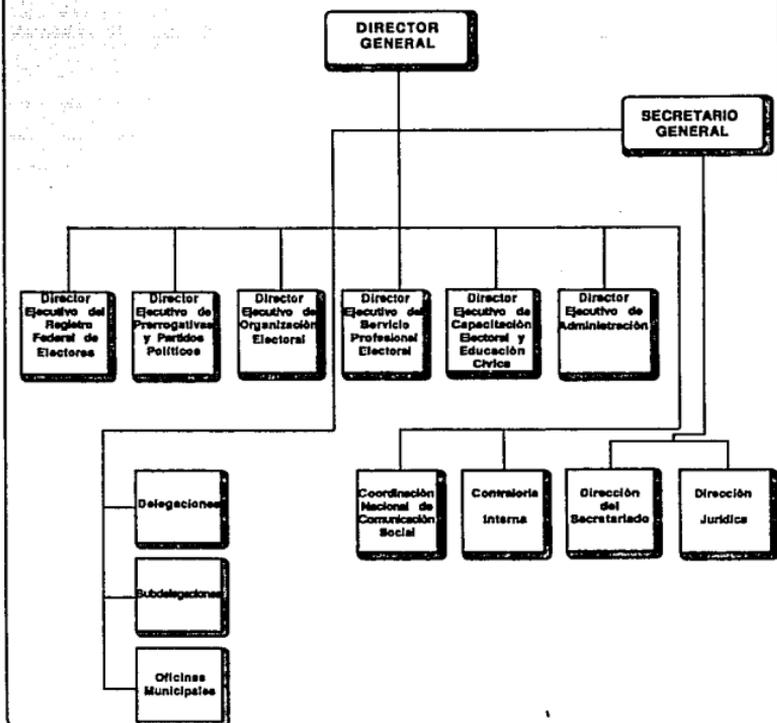
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

DIRECCION GENERAL

- Dirección General.
 - Coordinación Nacional de Comunicación Social.
 - Contraloría Interna.
- Secretaría General.
 - Dirección del Secretariado.
 - Dirección Jurídica.
- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Director Ejecutivo de Organización Electoral.
- Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral.
- Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Director Ejecutivo de Administración.
- Delegaciones.
- Subdelegaciones.
- Oficinas Municipales.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

DIRECCION GENERAL



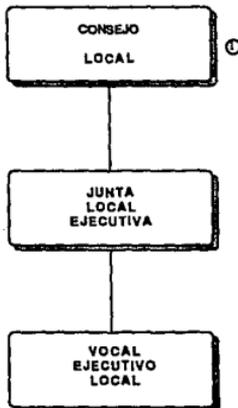
ANEXO 6

DELEGACIONES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

DELEGACION

- Consejo Local.
- Junta Local Ejecutiva.
- Vocal Ejecutivo Local.
 - Vocal Secretario Local.
 - Vocal de Organización Electoral.
 - Vocal del Registro Federal de Electores.
 - Comisión Local de Vigilancia.
 - Vocal de Capacitación Electoral.

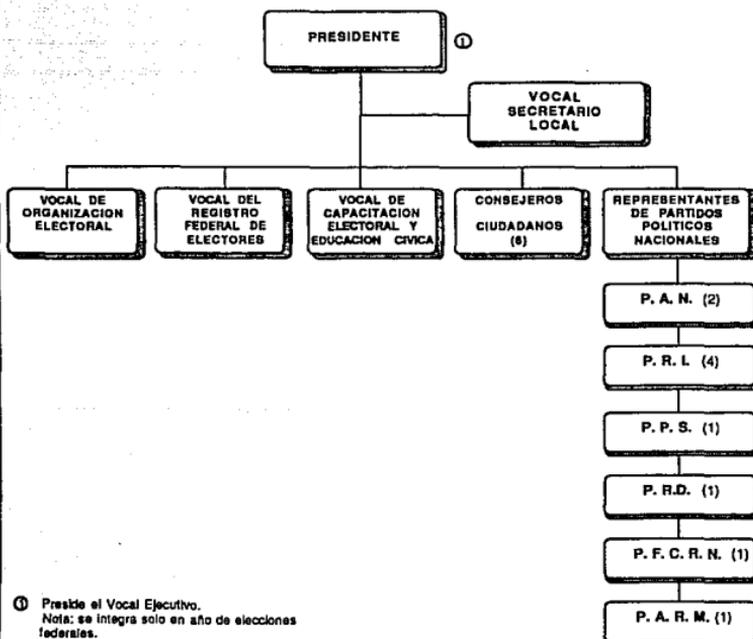


① No permanente, en funciones solo en año de elecciones federales.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO LOCAL

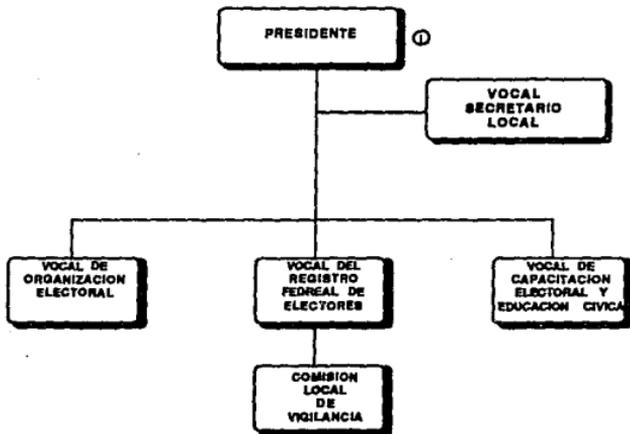
- Presidente (Vocal Ejecutivo Local).
- Vocal Secretario.
- Vocal de Organización Electoral.
- Vocal del Registro Federal de Electores.
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Consejeros Ciudadanos.
- Representantes de Partidos Políticos Nacionales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

JUNTA LOCAL EJECUTIVA

- Presidente (Vocal Ejecutivo Local).
- Vocal Secretario.
- Vocal de Organización Electoral.
- Vocal del Registro Federal de Electores.
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

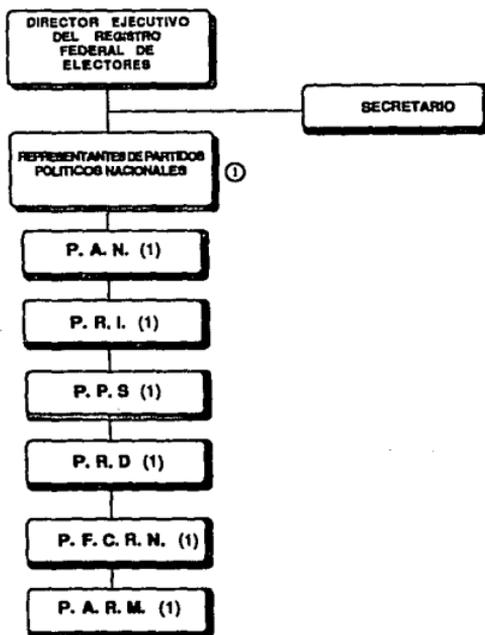


① Preside el Vocal Ejecutivo.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

COMISION LOCAL DE VIGILANCIA

- Presidente (Vocal Local del Registro Federal de Electores).
- Secretario.
- Representantes de Partidos Políticos Nacionales.



① LOS REPRESENTANTES DE CADA PARTIDO POLITICO CONTARAN CON UN SUPLENTE.

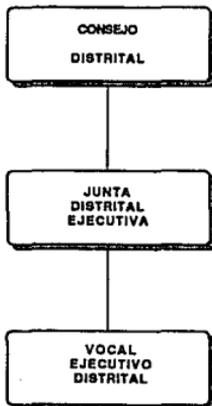
ANEXO 7

SUBDELEGACIONES

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

SUBDELEGACION

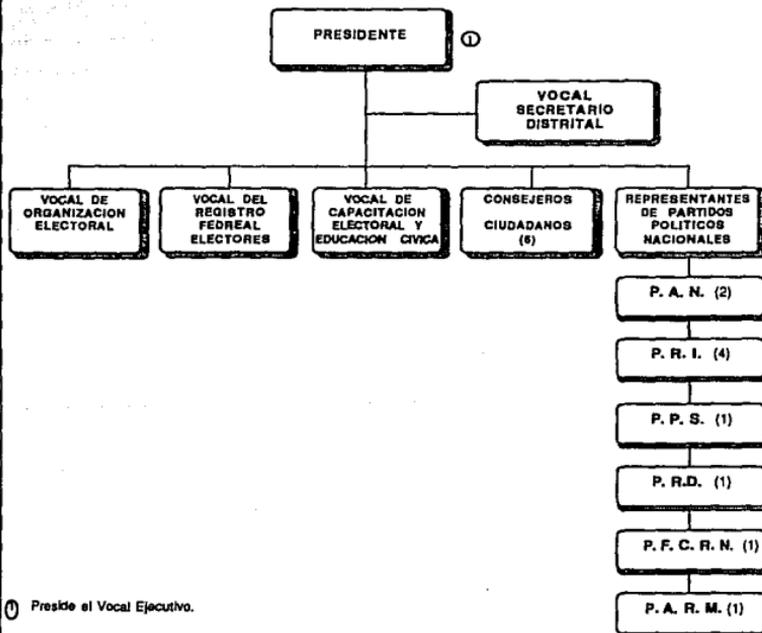
- Consejo Distrital.
- Junta Distrital Ejecutiva.
- Vocal Ejecutivo Distrital.
 - Vocal Secretario Distrital.
 - Vocal de Organización Electoral.
 - Vocal del Registro Federal de Electores.
 - Comisión Distrital de Vigilancia.
- Vocal de Capacitación Electoral.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CONSEJO DISTRICTAL

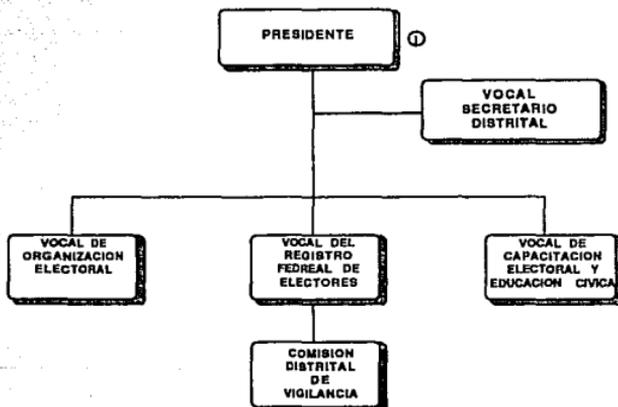
- Presidente (Vocal Ejecutivo Distrital).
- Vocal Secretario Distrital.
- Vocal de Organización Electoral.
- Vocal del Registro Federal de Electores.
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Consejeros Ciudadanos.
- Representantes de Partidos Políticos Nacionales.



INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA

- Presidente (Vocal Ejecutivo Distrital).
- Vocal Secretario Distrital.
- Vocal de Organización Electoral.
- Vocal del Registro Federal de Electores.
- Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

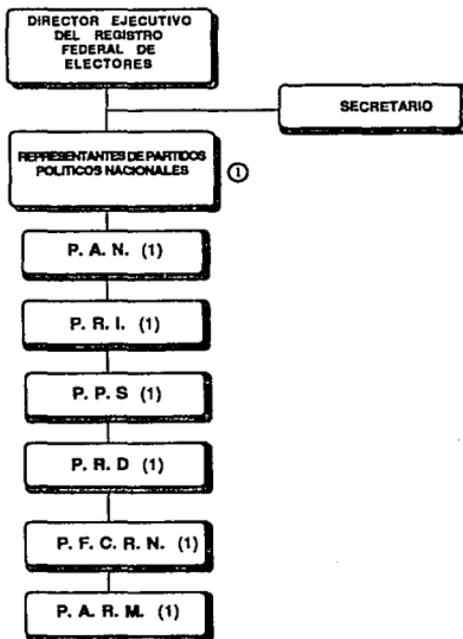


① Preside el Vocal Ejecutivo.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

COMISION DISTRITAL DE VIGILANCIA

- Presidente (Vocal Distrital del Registro Federal de Electores).
- Secretario.
- Representantes de Partidos Políticos Nacionales.



① LOS REPRESENTANTES DE CADA PARTIDO POLITICO CONTARAN CON UN SUPLENTE.

ANEXO 8

**OFICINAS
MUNICIPALES**

OFICINAS MUNICIPALES DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES

ENTIDAD	A	OM	LOCALIZACION DE LAS OFICINAS MUNICIPALES
BAJA CALIFORNIA	4	2	TECATE Y TJUANA
BAJA CALIFORNIA SUR	4	2	LA PAZ Y MULEGE
COLIMA	10	10	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
CHIAPAS	111	66	SE REMITIRA POSTERIORMENTE
CHIHUAHUA	67	1	DELICIAS
DURANGO	39	6	CANATLAN, DGO. NTE., DGO. SUR, GOMEZ PALACIO, GPE. VICTORIA Y LERDO
GUANAJUATO	46	46	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
GUERRERO	75	75	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
HIDALGO	84	84	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
JALISCO	124	124	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
MEXICO	121	1	HUIXQUILUCAN
MORELOS	33	33	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
NAYARIT	20	1	TEPIC
PUEBLA	217	217	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
QUERETARO	18	17	EL MUNICIPIO SAN JUAN DEL RIO NO CUENTA CON OFICINA
QUINTANA ROO	7	7	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
SAN LUIS POTOSI	56	56	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
SONORA	70	70	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
TABASCO	17	17	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
TAMAULIPAS	43	43	EN TODOS LOS MUNICIPIOS
TLAXCALA	44	2	TLAXCALA Y APIZACO
VERACRUZ	207	207	EN TODOS LOS MUNICIPIOS

A = NUM. DE AYUNTAMIENTOS

OM = OFICINAS MUNICIPALES EXISTENTES

OFICINAS MUNICIPALES

- **Coordinador Ejecutivo Municipal**
 - **Coordinador Municipal de Organización Electoral**
 - **Coordinador Municipal del Registro Federal de Electores**
 - **Coordinador Municipal de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

OBJETIVO:

Cumplir con las políticas generales y apoyar permanentemente en el ámbito de sus competencias el desarrollo de los programas de conformidad con los lineamientos emitidos por la Junta General Ejecutiva y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

FUNCIONES:

- Coordinar y controlar las actividades de la Oficina Municipal a fin de cumplir oportuna y eficientemente con sus objetivos y programas.
- Aplicar los criterios técnicos, lineamientos y metodología autorizada para apoyar los programas.
- Cumplir con las políticas generales emitidas por la Junta General Ejecutiva.
- Apoyar el desarrollo de los programas relativos al: Registro Federal Electoral; Organización Electoral; Capacitación Electoral y Educación Cívica, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Junta General Ejecutiva.
- Auxiliar permanentemente en la impartición de cursos de Educación Cívica y Capacitación Electoral, dirigidas a los ciudadanos residentes en el ámbito de su localidad en el área geográfica que determine la Junta General Ejecutiva.
- Apoyar en la recepción de acreditación de los representantes autorizados por cada uno de los Comités Distritales de los partidos para facturar el envío de su correspondencia ordinaria, su propaganda y sus publicaciones periódicas.
- Recibir de las Juntas Distritales las listas nominales de electores, a más tardar el 10. de Abril, a efecto de que sean exhibidas durante veinte días naturales.

ANEXO 9

**EVOLUCION DE LA LEGISLACION MEXICANA
EN MATERIA ELECTORAL**

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA EN MATERIA ELECTORAL	
LEGISLACION	CONTENIDO
Constitución de Cádiz. (1812).	Estableció las diputaciones provinciales, que eran cuerpos de representación popular, elegidos por sufragio y renovables periódicamente para administrar las provincias. (1812)
Constitución de Apatzingán. (1814).	Primera legislación mexicana que tocó la materia electoral. (1814)
Bases para la Elección del nuevo Congreso (1823).	Primera ley electoral mexicana propiamente dicha. Los Presidentes Municipales eran quienes estaban facultados para organizar las elecciones. (17 de junio de 1823)
Constitución Federal de 1824.	Dispuso que las legislaturas estatales reglamentaran la elección federal a través de leyes expedidas en cada entidad. (1824)
Ley para las Elecciones de Diputados y Ayuntamientos del Distrito y Territorios de la República (1830).	Ley local expedida de acuerdo a lo establecido por la Constitución Federal de 1824, creó una de las instituciones electorales más antigua del país; del Registro de Electores.(1830)
Ley Electoral de 1857.	Representa el inicio de un nuevo estado del desarrollo electoral mexicano: aparecen los distritos electorales. El Gobernador del Estado dividía y numeraba su estado en distritos electorales, con un tope que era la cuota poblacional, los ayuntamientos eran los encargados de lo que hoy se llama seccionamiento.(1857)
Ley de Francisco I. Madero del 19 de diciembre de 1911 y su reforma del 22 de mayo de 1912.	Establece una verdadera innovación en la evolución del Derecho Electoral, ya que otorga personalidad jurídica a los partidos políticos, se organiza el Registro Federal de Electores, se instaura la elección directa y se crean los colegios electorales sufragáneos.(1911 y 1912)
Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	Sentó las bases del nuevo régimen electoral al declarar el sufragio universal como derecho y deber de los ciudadanos asimismo, otorgaba al ciudadano la facultad de votar y ser votado para cargos de elección popular de la federación y de las entidades. (1917)
Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946.	Creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, las Comisiones Locales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. El escrutinio y el cómputo lo realizaba la Junta Computadora, y la calificación de las elecciones en caso de Diputados y en el caso de los Senadores, la Cámara correspondiente. Por lo que toca a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, ésta estaba integrada por el Secretario de Gobernación, quien la presidía, otro miembro del gabinete, un Diputado, un Senador y los representantes de los dos partidos políticos con mayor relevancia y con diversa ideología. (1946)

**EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA
EN MATERIA ELECTORAL**

LEGISLACION	CONTENIDO
Ley Electoral del 4 de diciembre de 1951.	Modifica la composición de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, aumentando a 3 comisionados de los partidos y dejando únicamente al Secretario de Gobernación, como representante del Poder Ejecutivo. Estableció que la vigilancia de todo el proceso electoral estaría bajo los cuidados de la Comisión Federal Electoral, la cual tenía también la facultad de otorgar el registro de constancia de mayoría; expedidas por los comités distritales, creó el Registro Nacional de Electores como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral. El cómputo electoral lo realizaban en primera instancia las mesas directivas de casilla con la participación de los partidos políticos.(1951)
Reformas de la Ley Electoral del 28 de diciembre de 1963.	Introdujo la figura de las exenciones fiscales para los partidos políticos legalmente registrados.(1963)
Ley Electoral del 5 de enero de 1973.	Convierte a la Comisión Federal Electoral en un organismo permanente y les concede a todos los partidos políticos nacionales, derecho de voz y voto. Estableció la autonomía administrativa del Registro Nacional de Electores, así como la obligación de otorgar a los partidos políticos las listas nominales de elector y la facultad de elaborar las estadísticas electorales. Se estableció como innovación la división seccional, entendida como la demarcación electoral territorial en que se dividen los distritos para la recepción del voto y con base en la cual se formaban las listas de electores. (1973)
Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales del 30 de diciembre de 1977.	Se depuraron las tareas del Registro Nacional de Electores, se le encargó la elaboración de las listas para la insaculación de funcionarios electorales, recibió apoyo de las dependencias de Gobierno Federal en lo relativo a la informática, estadística y estudios del territorio nacional. Los partidos políticos participaban con voz y voto, independientemente de su votación obtenida. (1977)
Código Federal Electoral de 1987.	Los partidos políticos estarían representados en número tal proporcionado a su fuerza electoral. Determinó como obligación del presidente de casilla dar a conocer los resultados, una vez concluidas las labores de casilla. El legislador previó la realización de elecciones extraordinarias. (1987)
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del 15 de agosto de 1990.	Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional, establece que la función de organizar las elecciones, es una función estatal a cargo de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos. Previene la existencia del Instituto Federal Electoral, como organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo la desconcentración administrativa su base; este organismo agrupa para su desempeño, en forma integral y directa las actividades relativas a la elaboración del padrón electoral, escrutinios, cómputos y otorgamientos de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de material electoral. Asimismo, lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos e incorpora a funcionarios de carrera, regidos por un servicio profesional electoral, como responsable directo de la organización de las elecciones. (1990)