

203
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

REPERCUSION SOCIOJURIDICA DEL
SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

T E S I S

Que para obtener el Título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a:

MARCO ANTONIO GARFIAS AGUILAR



México, D. F.

1996



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

**SR. LIC. DON PABLO ROBERTO
ALMAZAN ALANIZ.
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
DE LA FACULTAD DE DERECHO
U. N. A. M.
P R S E N T E .**

MUY DISTINGUIDO MAESTRO:

El alumno MARCO ANTONIO GARFIAS AGUILAR, con número de cuenta 9058220-6 de esta casa de estudios, se ha presentado ante la suscrita manifestando el deseo de que le asista en la asesoría de la investigación para la realización de su Tesis Profesional denominada " *REPERCUCION SOCIOJURIDICA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO* ", ante lo cual manifiesto a Usted que me siento muy distinguida, y de no haber inconveniente alguno, excepto la responsabilidad que este tipo de investigación merece al constituirme como coadyuvante en la asesoría e investigación antes señalada.

Sin más por el momento quedo de Usted para cualquier aclaración,

ATENTAMENTE.
" Por mi raza hablará el espíritu "
Ciudad Universitaria, D.F. a 11 de Julio de 1995.



LIC. VERONICA GONZALEZ MEZA GONZALEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/35/96

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E .

El pasante de la licenciatura en Derecho GARFIAS AGUILAR MARCO ANTONIO, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registré el tema titulado:

" REPERCUSION SOCIOJURIDICA DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO ",
designándose como asesor de la tesis a la
LIC. VERONICA GONZALEZ MEZA GONZALEZ.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo su asesor, lo envié con la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictamen, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designa por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

ATENTAMENTE .
"POR MI ROTA MARKARA EL ESPIRITU"
Cd. Universidad, D.F., a 13 de agosto de 1996.

LIC. PABLO ROBERTO ALMA
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
CALLE UNIVERSITARIA, D.F.

me: g*

A MI MADRE:

Rocío Aguilar Fernández

Por el Amor y Apoyo que me ha
brindado, ya que después de Dios,
a ella le debo todo lo que soy.

A MIS HERMANOS:

María del Rocío
Eduardo
Maricruz
Mariza Georgette

A MIS CUÑADOS:

Adolfo
María de Lourdes
Francisco

A MIS SOBRINOS:

Eduardo
Daniela
María Fernanda
Ximena

A todos mis Profesores,
especialmente a la
**LIC. VERONICA GONZALEZ MEZA
GONZALEZ,**

Con todo respeto y agradecimiento
por la colaboración tan desinteresada,
que en la elaboración de mi Tesis
me prestó.

A LA
**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO
POR FORMAR PARTE DE MI
EDUCACION PROFESIONAL.**

A mis familiares y amigos.

INDICE

INDICE.....	1
INTRODUCCION.....	4
CAPITULO I. LA SOCIOLOGIA Y LA SOCIOLOGIA JURIDICA.....	6
1.-NOCIONES GENERALES.....	6
2.- EL OBJETIVO Y LA FINALIDAD DE LA SOCIOLOGIA.....	11
3.- LA SOCIOLOGIA JURIDICA.....	13
CAPITULO II. LA ESTRUCTURA POLITICA MEXICANA.....	19
1.- ANTECEDENTES HISTORICOS.....	19
1.1.PERIODO PRECOLONIAL.....	19
1.2. PERIODO COLONIAL.....	24
1.3.PERIODO INDEPENDIENTE.....	26
2.CONCEPTOS GENERALES.....	34
2.1.EL REGIMEN REPRESENTATIVO.....	34
2.2.EL GOBIERNO REPRESENTATIVO.....	35
2.3.EL SUFRAGIO.....	37
2.4.LA REPUBLICA.....	40
2.5.LA DEMOCRACIA.....	43

2.6.EL FEDERALISMO.....	46
2.7.LA SOBERANIA.....	49
CAPITULO III.- EL ORDEN NORMATIVO.....	53
1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA MATERIA POLITICO-ELECTORAL.....	53
2. ARTICULOS DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RELACIONADOS CON EL PROCESO ELECTORAL.....	65
3. DELITOS ELECTORALES TIPIFICADOS EN EL TITULO VIGESIMOCUARTO DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL.....	67
CAPITULO IV. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	72
1. CREACION Y EVOLUCION DEL I.F.E.....	72
2.LA CIUDADANIZACION.....	88
3.EL PADRON FEDERAL ELECTORAL.....	100
3.1. AUDITORIA EXTERNA AL PADRON ELECTORAL.....	105
CAPITULO V. EL PROCESO ELECTORAL.....	108
1.INFORMACION PRELIMINAR.....	108

2.LA JORNADA ELECTORAL.....	109
3. REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y OBSERVADORES ELECTORALES.....	118
4.DOCUMENTACION ELECTORAL.....	120
CAPITULO VI. ANALISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO.....	123
1. REGISTRO DE ELECTORES.....	123
2. LA EMISION DEL SUFRAGIO.....	129
3. DIFUSION DE LOS RESULTADOS ELECTORALES.....	129
4. GARANTIAS IMPUGNATORIAS.....	133
5. LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU FINANCIAMIENTO.....	135
CONCLUSIONES.....	142
BLIBLIOGRAFIA.....	148
LEGISLACION.....	152
DOCUMENTACION.....	153

INTRODUCCION

Como consecuencia del apoyo de los Partidos Políticos y a la luz de un nuevo espíritu democrático nacional, previa reforma Constitucional, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), ha sufrido varias modificaciones que pueden concretarse así: Ciudadanización de los órganos directivos encargados del control del proceso electoral, y la Regularización de controles que han permitido una presencia real y efectiva, por parte de las Instituciones Políticas, en el desarrollo de la totalidad de la elección. Todo ello ha conllevado a que se pase de una situación de pleno poder para los Partidos Políticos, en los organismos electorales encargados de la organización de los procesos electorales, a una participación ciudadana de dichos órganos, fundamentalmente en la dirección.

Trae también como consecuencia la repartición de viejos vicios electorales, que son cada vez más atacados e inhibidos por una legislación más madura y mejor integrada.

Todo comenzó con la premeditada institucionalización en 1990, del primer organismo electoral de carácter permanente, el Instituto Federal Electoral. Al contar ya con un foro definitivo de trabajo, se hizo necesaria la promulgación de ciertas reformas al texto jurídico regidor del IFE, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la mención de tales reformas se hará más adelante, en su momento; pero por lo pronto baste hacer la anotación de que un evento de tal magnitud, sugiere la intervención de agentes indeseables que lejos de comulgar con la legalidad, pueden representar una amenaza para el óptimo desarrollo del proceso electoral.

A continuación se considera la importancia de la existencia de órganos de vigilancia, que se encarguen, hasta donde sea posible, de inhibir tales invitaciones al desorden; en la calidad de anteproyecto, esta presentación tal vez pudiera parecer escueta, pero es legítima la veracidad de su contenido, y real el interés de llevar a cabo un estudio más profundo y exhaustivo acerca del tema referido.

CAPITULO I. LA SOCIOLOGIA Y LA SOCIOLOGIA JURIDICA

1.- NOCIONES GENERALES.

El tema que propongo tiene un sentido sociológico, por lo que considero conveniente exponer una serie de nociones generales afines con la Sociología, objetivo y finalidad, así como la Sociología Jurídica, para lograr una mejor comprensión de su lectura.

La Sociología trata de aplicar los métodos de la ciencia al estudio del hombre y de la sociedad. Se basa en el supuesto de que el método científico puede ayudar a nuestra comprensión del carácter del hombre, su actuación y las instituciones, así como para encontrar la respuestas de los problemas prácticos a que se enfrentan los hombres dentro de su vida social.

El estudio científico de la vida social apareció en el siglo XIX. La palabra Sociología fue acuñada por el filósofo francés Augusto Comte, quien ofreció un elaborado prospecto para el estudio científico de la sociedad, en una serie de volúmenes publicados entre los años 1830 y 1842. Hacia fines del siglo, se había creado un pequeño grupo de clásicos de la *Sociología* los que actualmente siguen teniendo una gran importancia. A pesar de que esta disciplina tuvo su origen a fines del siglo XIX, podemos estar seguros de que es esencialmente una disciplina del siglo XX, en virtud que sus principales ideas y los datos seguros han sido compilados desde el año de 1900.

La meditación sobre la naturaleza del hombre y la colectividad, no es nueva ni es exclusiva de los científicos modernos. Los Diálogos de Platón contienen profundos y certeros relatos sobre los fundamentos y la conducta de los

hombres, como sucede también en la obra El Príncipe de Maquiavelo y en El Espíritu de las Leyes de Montesquieu.

Los Sociólogos no pueden ignorar estas fuentes de conocimiento y comprensión, como tampoco pueden descuidar las obras de Shakespeare, los ensayos de Montaigne, los trabajos de novelistas, dramaturgos, críticos literarios, filósofos y teólogos. La ciencia Social no puede saciarse con la imagen literaria o con la reflexión filosófica.

Como la Sociología se ocupa frecuentemente de cosas que son familiares a los hombres y sobre las cuales poseen éstos conocimientos de *sentido común*, dicha disciplina ha sido tachada algunas veces de ciencia de lo obvio, cuya principal actividad consiste en documentar cuidadosamente y con gran detalle mediante cuadros estadísticos, concienzudamente obtenidos, lo que los hombres ya saben. Es evidente que esta crítica carece de importancia cuando uno estudia lo que no es familiar, ya sea ajeno o doméstico.

Una vez que se ha intentado encuadrar el tema en el ámbito sociológico, indicaremos el concepto de *sociología*, así como algunas definiciones hechas por los principales estudiosos en esta materia.

La palabra *Sociología* significa "**TRATADO O ESTUDIO DE LOS FENÓMENOS SOCIALES, TRATADO DE LAS SOCIEDADES**". Sus elementos etimológicos proceden de dos lenguas diversas: del Latín Socius, Societas (Sociedad) y del Griego Logos (Discurso, Tratado).

Independiente de la conceptualización de la palabra Sociología, a través del tiempo se han manifestado diferentes definiciones de su significado, algunas ve-

¹ SENIOR, ALBERTO F. SOCIOLOGIA. Novena Edición. Francisco Méndez Oteo, Editor y Distribuidor. México D.F., 1983. Pág. 4.

ces atendiendo a una descripción del campo de acción de esta materia, y otras, atendiendo a las finalidades que persigue.

Según Augusto Comte, la *Sociología* consiste en "*el estudio de los fenómenos de las correlaciones que se establecen entre los hombres*"².

Para Comte la Sociología se encarga de analizar el grado en que el cambio de una variable se acompaña por un cambio correspondiente a otra variable, en donde las relaciones pueden ser directas o inversas.

Dicho de otra manera, podemos decir que el método utilizado en esta ciencia para observar los fenómenos sociales con el propósito de encontrar las relaciones concomitantes que existen entre los mismos. Se trata de una comparación precisa, por métodos estadísticos de dos o más características de determinadas unidades sociales.

Hebert Spencer considera a la Sociología como "*la ciencia de lo superorgánico*"³. Aprovechando en gran parte la clasificación de la ciencias elaborada por Augusto Comte, Hebert Spencer plantea otra clasificación, divide el conjunto de las ciencias en tres grupos: a) Abstractas; b) Abstracto concretas y; c) Concretas. La principal modificación que hace Spencer consiste en incluir a la Psicología, la cual intercala entre la Sociología y la Biología. La Psicología es la ciencia que estudia los fenómenos de la corriente de la conciencia (pensamientos, sentimientos, voliciones, etc.).

En tanto que Comte consideraba a la Psicología como una rama o capítulo de la Biología; Spencer, en cambio, la consideraba como una ciencia independiente.

² COMTE, AUGUSTO. Selección de textos precedidos de un estudio de René Hubert. Editorial Sudamericana, 1943, Pág. 124.

³ SPENCER, HEBERT. Las inducciones de la Sociología. y las instituciones domésticas. Editorial La España Moderna, Madrid, 422 pags.

Este sociólogo es uno de los fundadores de la Sociología evolucionista; teórico de la evolución, aplicó ésta a todas la formas de la existencia cósmica.

En la teoría de Gabriel Tarde, la Sociología *"es la ciencia que estudia los fenómenos de la conciencia, puesto que no podría producirse el fenómeno de las relaciones interhumanas si no hubiera fenómenos mentales, toda vez que dichas relaciones sociales son relaciones de conciencia a conciencia, de psique a psique"*⁴.

Las relaciones interhumanas no son materiales, de naturaleza corpórea o física, sino por el contrario, los vínculos, lazos o nexos interhumanos son de índole anímica, y psicológica, son vínculos intermentales, interanímicos.

Para Emilio Durkheim los fenómenos deben verse en relación con la interconexión de funcionamiento y no por unidades sustanciales separadas. La contribución del personaje que nos ocupa, está primordialmente representada por la distinción tajante que realizó entre el análisis de las funciones sociales y el análisis del desarrollo y evolución de las formas sociales.

Aquí resulta necesario señalar que el concepto de función se refiere a las consecuencias objetivas observables de los fenómenos sociales (patrones culturales, instituciones, papeles, relaciones sociales) así como otros fenómenos sociales definidos y conceptualizados con mayor precisión.

En el pensamiento de Jorge Simmel, la Sociología *"es el estudio de las interacciones humanas o de la interactividad humana"*. En este orden de ideas, podemos afirmar que la Sociología analiza todo proceso en que la acción de una entidad causa una acción o un cambio en otra entidad distinta, donde cada entidad está representada por un individuo o grupo humano.

⁴ TARDE, GABRIEL. Las transformaciones del Derecho. Editorial Atalaya, Buenos Aires, Argentina, pág. 211.

Leopoldo Von Wiese sostiene que la Sociología *"es la ciencia cuyo tema de estudio consiste en las relaciones interhumanas"*. Von Wiese explica las relaciones sociales señalando que están constituidas por una posición inestable de unión o separación entre los seres humanos, originado por un proceso social. Asimismo, por proceso social explica que es el fenómeno o serie de fenómenos dinámicos que dan origen a determinada relación social y consiste en ciertas modificaciones de la diferencia entre los hombres.

Max Weber define a la Sociología como *"la ciencia que se propone entender el obrar social, interpretando sus sentidos y, mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos."*⁶

Max Weber sostiene que la Sociología no es ni la ciencia de la naturaleza ni tampoco exclusivamente una ciencia del espíritu o de la cultura.

Lo social es, para este autor, la conducta humana con un sentido objetivo. Es decir, en el fenómeno social se encuentran dos elementos que impiden que la Sociología quede considerada sólo como ciencia natural o sólo como ciencia de la cultura.

Estos elementos son:

a) Conducta humana, lo cual es una realidad viva, un hecho espacio-temporal, por lo que lo social tiene innegablemente un aspecto de fenómeno natural y;

b) Sentido subjetivo, la intención de la acción social, lo cual es un elemento de significación de sentido, por lo que lo social participa también del carácter de fenómeno cultural.

⁶ WEBER, MAX.. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1975, Pág.43.

2.- EL OBJETIVO Y LA FINALIDAD DE LA SOCIOLOGÍA.

El objeto de la Sociología consiste en explicar y transformar las condiciones sociales contemporáneas, para cumplir su objetivo de explicar la vida social, la *sociología* puede hacerlo de cuatro maneras:

- a) A través de generalizaciones y elaboración de leyes sociales.
- b) Mediante las clasificaciones.
- c) Por medio de las conceptualizaciones.
- d) A través de teorías explicativas.

a) Las generalizaciones son de seis tipos:

1. Correlaciones empíricas entre hechos sociales, por ejemplo: vida urbana e índice de divorcios.
2. Generalizaciones sobre las condiciones en que surgen las instituciones u otras formaciones sociales, por ejemplo: los diversos análisis de los orígenes del capitalismo.
3. Correlaciones entre cambios de instituciones concretas y efectos en otras instituciones, cambios en la estructura de clases y cambios en la vida familiar.
4. Generalizaciones que afirman la reaparición rítmica de fases de diverso tipo: las etapas del desarrollo económico de Bucher.
5. Las leyes del desarrollo social, la ley de las tres etapas de Comte o las leyes de la Sociología Marxista sobre el papel determinante del modo de producción en el desarrollo de la sociedad; la ley de la correspondencia de

las relaciones de la producción o las fuerzas productivas; la Ley sobre el papel establecido de la existencia social; las leyes de la lucha de clases; la ley del desarrollo desigual y combinado.

6. Las leyes que establecen las implicaciones concretas y particulares del medio ambiente socioeconómico.

b) Las clasificaciones pueden dividirse en:

1. Esquemas de clasificación social global, como la clasificación de las sociedades de Comte, Marx, Spencer; es decir, que dividen a la historia de la sociedad en distintas etapas.
2. Esquemas de clasificación de sociedades contemporáneas, Föennies distingue la comunidad rural frente a la sociedad urbana; Weber señala tres tipos de autoridad: tradicional, carismática y burocrática; Durkheim señala dos tipos de solidaridad social: mecánica y orgánica; Simmel designa las relaciones sociales como orientadas a la asociación o la disociación; los estratos sociales de Parson y los tipos básicos de relación social de Gurvitch: comunión, comunidad y masa.
3. Esquemas de clasificación microsociales: grupos personales, unipersonales, primarios, secundarios; grupos y cuasigrupos de Simmel; élite y masa de Pereto; familia extensa y nuclear, etc.

c) Las conceptualizaciones tienen la misión de distinguir diversas clases de hechos hasta el momento considerado parte de otros hechos, los conceptos los distinguen y centran su atención en ellos. De esta manera los conceptos sirven como descripciones abreviadas de los hechos sociales y como instrumentos para el análisis de la realidad. La Sociología Funcionalista utiliza los siguientes conceptos: papel, función, sistema, grupo primario, status,

estratificación, comunidad, patrones, institución, etc.; mientras que la Sociología Marxista maneja además otros conceptos propios, estructura, superestructura, lucha de clases, modos de producción, clase social, conciencia de clase, enajenación, reforma, revolución, etc.

d) Dentro de la Sociología existen dos grandes campos respecto a las teorías explicativas de los acontecimientos sociales; la teoría marxista que sostiene una explicación causal histórica y la teoría funcionalista que se reduce a describir la sociedad en forma inerte, carente de movimiento pues considera a las transformaciones sociales como desviaciones o trastornos accidentales, y de donde cada una de las partes componentes de la sociedad mantiene una cierta autonomía.

En términos generales podemos afirmar que los modelos teóricos tienen el propósito de explicar, interpretar y predecir tanto la estructura y el funcionamiento de la sociedad como los procesos que la transforman a lo largo del tiempo⁶.

3.- LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA.

A principios de este Siglo, surge la exigencia de desarrollar una nueva teoría jurídica. Se desea una doctrina que describa lo que la gente realmente hace y no lo que debe hacer. A través de la observación de la realidad de la vida social se debe obtener un sistema de reglas que describan el comportamiento humano real

⁶ GOMEZ JARA, FRANCISCO A. SOCIOLOGIA. 14 Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985. Pág. 57.

que presenta el fenómeno del Derecho. Tales reglas son de la misma especie que algunas leyes de la naturaleza por medio de las cuales la ciencia natural describe su objeto, se habla también de dicha teoría como de una Jurisprudencia realista. A fin de predecir lo que los tribunales habrán de hacer, la Jurisprudencia Sociológica tendría que estudiar la conducta real de éstos con la mira de obtener dichas reglas reales que efectivamente determinen su comportamiento. Parece enteramente imposible, a priori, que estas reglas generales abstraídas por la Sociología de la conducta real de los tribunales, sean muy diferentes de las normas generales creadas por la legislación y la costumbre y expresadas por la Jurisprudencia normativa por medio de enunciaciones sobre lo que debe ser. La diferencia puede existir no solamente en lo que respecta al sentido de las enunciaciones, sino a lo que atañe a su contenido. Puede suceder que, de acuerdo a las reglas reales establecidas por la Sociología, los tribunales revelen un comportamiento distinto del que deberían observar de acuerdo con el conjunto de reglas escritas sobre el papel, que la Jurisprudencia normativa representa, por citar un ejemplo.

Investigar las causas por las que un orden jurídico es generalmente eficaz, constituye sin duda alguna, un importante problema sociológico. El valor de una descripción del derecho positivo en términos sociológicos se encuentra disminuido por el hecho de que la Sociología puede definir el fenómeno jurídico, el derecho positivo de una determinada comunidad únicamente si recurre al concepto de derecho establecido por la Jurisprudencia normativa. La jurisprudencia sociológica presupone este concepto. El objeto de esta última no está constituido por las normas válidas que presentan el objeto de estudio de la jurisprudencia normativa, sino por la conducta humana que se encuentra en alguna forma referida al Derecho.

Entre los sociólogos que se han preocupado por el tema de la Sociología Jurídica encontramos a Max Weber, quien define el objeto de esta materia en forma sencilla. Para este pensador, es importante que cuando se haga referencia al derecho, al orden jurídico y a la regla de Derecho, se tiene que observar estrictamente la distinción entre el punto de vista jurídico y el sociológico. El Derecho se refiere a normas jurídicas idealmente válidas, es decir, investiga la significación normativa que deba atribuirse a un enunciado que pretende representar una norma jurídica. La Sociología investiga lo que realmente sucede en una colectividad, por cuanto existe cierta probabilidad de que sus integrantes crean en la validez de un determinado orden y orienten su conducta ese orden.

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto en el párrafo que antecede, el objeto de una Sociología del Derecho es la conducta humana que el individuo actuante ha orientado hacia un orden que considera como válido; o dicho de otra manera, el individuo cuya conducta constituye el objeto de la Sociología del Derecho, considera ese orden en la misma forma en que la Jurisprudencia normativa considera al Derecho. Para poder ser objeto de una Sociología Jurídica, el comportamiento humano tiene que hallarse determinado por la idea de un orden válido.

En otro orden de ideas y a fin de encaminar nuestro estudio al campo jurídico mexicano, considero importante referirme a las opiniones vertidas por diversos sociólogos y juristas nacionales, en relación al tema de la Sociología Jurídica, básicamente enfocado al objeto de ella.

a) René Barragán.

Este sociólogo realiza una distinción entre el objeto y los problemas de la Sociología Jurídica. Para Barragán, el objeto de la Sociología Jurídica consiste en el establecimiento de las conexiones que están presentes siempre ante el

Derecho y los demás fenómenos sociales. Plantea que en esta disciplina deben ser estudiadas diversas problemáticas, sobresaliendo los siguientes:

1. **Determinar la clase de relaciones del Derecho con los demás fenómenos sociales;**
2. **Las condiciones sociales en las que necesariamente surge un sistema de Derecho;**
3. **Señalar los fenómenos sociales que influyen en la transformación del Derecho;**
4. **Las condiciones sociales necesarias para que un sistema de Derecho sustituya a otro;**
5. **Analizar cuál es la influencia del Derecho sobre los fenómenos sociales; y,**
6. **Determinar cuáles son las leyes que rigen la evolución jurídica.⁷**

b) Luis Recaséns Siches.

Para este filósofo, son dos los temas fundamentales de los que se ocupa la Sociología Jurídica. Por un lado, está el estudio del cómo el Derecho en tanto como hecho, representa el producto de procesos sociales; y, por el otro, el examen de los efectos que el Derecho ha producido, causa en la sociedad.

Por lo que toca al primer tema de la Sociología Jurídica, resulta pertinente señalar que sobre los procesos sociales encaminados a la gestión del Derecho influyen una serie de factores, dentro de los cuales podemos mencionar los siguientes: las necesidades existentes en un momento dado, las creencias religiosas, las convicciones políticas y las morales, los sentimientos de justicia,

⁷ BARRAGAN RENE. CUADERNOS DE SOCIOLOGIA. BOSQUEJO DE UNA SOCIOLOGIA DEL DERECHO. 2a. Edición. Biblioteca de ensayos sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM 1965. Págs. 34 a 40.

los sentimientos de esperanza y de la mejora de la sociedad existente, etc. Todos estos fenómenos son hechos sociales.

Por cuanto al segundo de los temas, se puede afirmar que los efectos que produce el Derecho una vez creado son diversos: positivos, es decir, de configuración de la vida social de acuerdo con el Derecho tomando como modelo; negativos, esto es, de fracaso por lo que se refiere a esa configuración; de interferencia en relación a otros factores, por ejemplo, religiosos, económicos, entre otros; de reacción contra las normas vigentes en un momento dado, con la finalidad de derogarlas y, en su caso, sustituirlas por unas nuevas.⁸

c) Santiago Oñate Laborde y David Pantoja Morán.

Para estos juristas, las normas que se ocupan de regular la vida social son de muy variadas formas. Siendo que las relaciones sociales no pueden reducirse a un principio de causalidad, en función de la contingencia y mutuabilidad de la libertad humana, la explicación de una cierta conducta puede requerir de la puesta en movimiento de numerosas normas.

Dentro del cúmulo de normas existentes en el interior de una sociedad determinada, se reserva el calificativo de jurídicas a aquellas que, además de postular como debida o como prohibida una cierta conducta socialmente relevante, se encuentran provistas de una sanción. En términos simples, es jurídica aquella norma previamente establecida por una entidad social claramente identificable a cuyo cargo corresponde igualmente la imposición forzada de esas conductas.

⁸ RECASENS SICHES LUIS. SOCIOLOGIA. 10a. Edición. Editorial Porrúa S.A. México D.F. 1986. Pág. 582.

La vida del hombre en una sociedad, siempre está relacionada y gobernada por el Derecho, desde su nacimiento hasta su muerte. Entre estos extremos marcados por la vida y la muerte, gran parte de la vida social de los individuos se encuentra regulada y protegida por el ordenamiento jurídico. Basta reconstruir mentalmente las actividades en las que directamente participamos para constatar la dimensión social del fenómeno jurídico.

De esta manera, el Derecho y el orden social se enmarcan en una íntima relación de interdependencia, o si se prefiere, de mutua influencia. Por una parte, la forma o modo de producción imperante en una sociedad determinada, se verá reforzado y fomentado por normas que tienden a legitimarlo haciendo así que ciertas normas sean obligatorias. Por otra parte, aquellos sentimientos y creencias prevalecientes en una cierta sociedad, serán fomentadas y reforzadas por el orden jurídico en ellas vigentes.

Ahora bien, si es posible determinar cómo el orden social influye sobre el contenido del orden jurídico, es también factible constatar como el derecho opera sobre la realidad e igualmente, sobre el resto del universo cultural, propio de una colectividad dada.

CAPITULO II.- LA ESTRUCTURA POLITICA MEXICANA

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

1.1. PERIODO PRECOLONIAL.

A la llegada de los españoles a tierras de Anáhuac, la evolución en el ámbito de nuestra investigación, si no se encontraba a la altura de las concepciones jurídicas europeas, regulaba con eficacia las relaciones entre hombres y entre el Estado y el ciudadano, bajo un sistema de subordinación clasista, en el que la jerarquía de los estratos sociales marca con precisión las garantías, las libertades públicas y las restricciones impuestas a esas libertades.

Tres pueden considerarse los grupos más avanzados en esta materia; por orden cronológico los Toltecas, los Mayas y los Aztecas, siendo indudable en todos ellos la influencia náhuatl, este vocablo significa *gente que se expresa bien y habla claro*. Un estudio a fondo de las tres concepciones que en el terreno de lo jurídico tuvieron cada una de estas culturas, nos llevaría sin embargo, al descubrimiento de que algunas serían antecedentes de las otras y de ahí que el examen de la más avanzada y depurada en cuanto al orden social y político, la de los Aztecas, nos sirva de ejemplo para comprender el grado de adelanto a que llegaron los pueblos pre-cortesianos en la práctica y aplicación de normas jurídicas.⁹

⁹MENDEIETA Y NUÑEZ, LUCIA. El Derecho Precolonial. Porrúa, Hnos. y Cía, México, 1937. Pág. 114.

El pueblo azteca partió en su larga peregrinación de Aztlán para ubicarse geográficamente y establecer las penalidades de este pueblo antes de encontrar asiento definitivo para el desenvolvimiento de su extraordinaria cultura; como dato cronológico el 18 de Julio de 1325 se fundó Tenochtitlán, creación mítica de Tenoch, el último dirigente de los peregrinos mexicanos, de quien se dice que, cansado de ver a su pueblo que se diezmaba y no encontraba lugar para su reposo definitivo, inventó la excelente leyenda del águila parada en un nopal devorando una serpiente, a efecto de fijar en un islote pobre, abandonado, que se inundaba con frecuencia y en el que pocas esperanzas habían puesto los pueblos circunvecinos del lago de Texcoco, particularmente el de Atzacapotzalco a cuyo señor Tezozómoc, pertenecía, por lo que era muy difícil que los arrojaran de él si pagaban tributo.

La preferencia que Tezozómoc tuvo por los mexicas, le hizo antes de morir, recomendar a Chimalpopoca, tercer señor azteca, que impidiera el ascenso al poder del señorío tecpaneca, a su hijo mayor Maxtla y en cambio coronar a su hijo menor Tayatzin. Esto provocó una guerra entre tecpanecas y mexicas en la que Moctezuma Ilhuicamina, entonces general en jefe del ejército mexica, convenció a Netzahualcóyotl, primo suyo y reconocido señor acolhua, que junto con el pueblo de Tlacopan, se unieran en esa lucha y formaran lo que se conoció como la Triple Alianza del Valle de México, tan fuerte, poderosa y unida, que no desapareció sino con la llegada de Cortés a México y el predominio del conquistador en el lago de Tenochtitlán.¹⁰

La Triple Alianza fue la organización política de los pueblos ribereños, dominados y presididos ya por los mexicas. De ahí partió la división clasista que

¹⁰ JIMENEZ RUEDA, JULIO. Historia de la Cultura en México. Fondo de Cultura Económica, México 1965. Pág. 165.

absoluto), el Tecuhtli (jefe militar) y el Tlamacazque (alto jerarca religioso), que fueron la base gobernante del pueblo azteca y de cuyas familias y grupos aristocráticos que los rodeaban, fueron electos todos los soberanos de Tenochtitlán; acomodándose a su alrededor los demás jefes políticos, militares y sacerdotes, de los barrios o calpullis primero, de los pueblos conquistados más tarde y de todo el imperio mexicano que surgió de las conquistas realizadas hasta los confines de Centro-américa y más allá de la altiplanicie mexicana.

Fue en el capítulo de *elecciones* en el único que no se unificaron, para realizarlas, los pueblos de la Triple Alianza. La razón es que el sacrificio de Tlacopan o Tacuba representaba una fracción disidente de los tecpanecas, quienes permanecieron sometidos por carecer de fuerza militar, así es que adecuados a la manera de los de Atzacotalco, cuando fueron libres quisieron darse un gobierno a semejanza de sus antiguos dominadores y dominarlos bajo las mismas bases políticas de ellos. En cuanto al señor de Texcoco, los acolhuas fueron a su vez desprendimientos chichimecas que establecidos en Culhuacán se mezclaron con restos de antiguos toltecas, tomando de ahí su nombre de acolhuas, señores que se preciaban de su soltura, de sus buenas maneras y de su trato exquisito. Así como los tecpanecas dominaron en el norte del valle, los acolhuas dominaron en la parte sur al vencer a los xochimilcas y a los chalcas, sus más poderosos enemigos.¹¹

Los aztecas formados bajo otros sistemas principalmente por dirigentes sacerdotales, inicialmente constituyeron gobiernos monárquicos también, con Acamapichtli; que había sido un gran cacique y guerrero y después con Huitzilihuitl, hermano de aquél y quien fue el que casó con una hija de

¹¹TOSCANO, SALVADOR. Arte Precolombino de México y de la América Central, México. página 97..

Tezozómoc. Esto llevó desde sus orígenes a establecer el predominio de una familia gobernante, de la cual se elegía al monarca o señor por cuatro electores, escogidos exclusivamente del grupo aristócrata, quienes en unión del Consejo de Ancianos y militares distinguidos, señalaban primero al candidato, mismo que debía demostrar antes de tomar el poder sus cualidades como militar, como sacerdote y como político.

Constituido el gobierno con el soberano, el sacerdote supremo, los consejeros, que eran cuatro y una especie de estado mayor; se nombraba a los jefes inferiores en los barrios o calpullis y a los auxiliares de éstos, escogidos casi en su mayor parte de los miembros de la nobleza mexicana o por lo menos educados en el Calmecac, o sea el colegio de los nobles, al que podían llegar por méritos indiscutibles algunos plebeyos. A estos organismos dirigentes se unía el judicial, que estaba constituido a su vez por un Magistrado Supremo, que además de funciones propiamente jurisdiccionales ejercía funciones administrativas; podía por tanto fallar lo mismo en juicios que denominaríamos civiles para distinguirlos, de los penales y de revisión de actos de otras autoridades; en materia penal su fallo era inapelable. Este Magistrado nombraba a los miembros de los tribunales inferiores que se distribuían en todo el territorio y que se integraban con tres o cuatro jueces según la importancia de la región en la cual ejercían a su vez jurisdicción. Sólo conocían de juicios civiles o causas criminales.¹²

En cada barrio había un juez popular, eran los habitantes del calpulli quienes lo elegían por votación familiar. Este juzgador sólo tenía jurisdicción en contiendas entre particulares y en algunas causas criminales de poca importan-

¹²CUEVAS, MARIANO. Historia de la Nación Mexicana, (Historia de México), De. JUS, Pág. 50.

cia. Lo auxiliaban otros funcionarios menores que vigilaban o cuidaban el trato social dentro del calpulli para prevenir la comisión de delitos o controversias que pudieran degenerar en actos graves que alteraran el orden público. En Texcoco, Netzahualcóyotl impulso a los monarcas la tarea de actuar como Magistrados Supremos y a la vez como Supremos Sacerdotes.

Todos los fallos de los jueces y de los magistrados eran apelables ante el rey, excepción hecha, de los dictados por el Magistrado Supremo en causas criminales.

La Triple Alianza funcionó en asuntos internos y externos de Tacuba, Texcoco y México, sobre una base de igualdad política y económica; es decir, el producto de las guerras, los tributos y los beneficios obtenidos en el comercio, se distribuían equitativamente una vez retirada la aportación de cada señorío para los gastos iniciales. Se convino ya en pleno funcionamiento de esta alianza, en que la parte militar correría totalmente a cargo de los mexicas, quienes dirigirían los ejércitos, solicitarían la contribución en hombres y armas que fuesen necesarias y procurarían hacer prisioneros para el sacrificio.

En cuanto a la organización administrativa de los reinos, esta fue obra conjunta de Moctezuma Ilhuicamina y Netzahualcóyotl, monarcas excepcionales, grandes dirigentes y cuidadosos gobernantes, que atendieron lo mismo el ramo de obras públicas, que el mejoramiento de los servicios, la construcción de caminos y la conservación del orden público.¹³

En el ramo hacendario es en donde se aprecia mejor la labor administrativa de estos soberanos. La *matrícula de tributos* o *código mendozaño*, es el mejor patrón que pudo haberse levantado de los impuestos que cubría cada barrio y cada pueblo sojuzgado, con indicación de productos, cantidades, épocas de

¹³OROZCO Y BERRO, MANUEL. Historia Antigua de la Conquista de México, Pág.69.

colecta y característica de los pobladores, a efecto de conocer en qué casos resultaba necesario que el ejército acompañara a los cobradores de impuestos o calpixquis.

1.2. PERIODO COLONIAL

La conquista trajo un cambio fundamental en el régimen político y jurídico no sólo de los mexicanos, sino de todos los pueblos aliados de Cortés y de los pueblos sometidos por los aztecas. Durante el siglo XVI se conservaron muchas de las instituciones establecidas, tanto por conveniencia derivada de la colonización, como por haberseles encontrado eficaces e insustituibles. Las llamadas Leyes de Indias establecieron una evidente protección para el elemento indígena, al que consideraron como menor de edad para todos los efectos jurídicos. Puede decirse así que existió una doble legislación durante la colonia; una para los españoles y causas en que los españoles estuvieren coludidos o bien en que los indígenas atacaran la vida o la persona de la población hispánica; otra para juzgar cuestiones de indios con exclusividad o causas en que estos sufrieran asimismo menoscabo en sus intereses o en su persona. Por desgracia las autoridades del virreinato hicieron caso omiso de esta última legislación y en la mayoría de los juicios pretendían aplicar o aplicaban su propia legislación, la española. De nada valió la integración del Real Consejo de Indias, institución creada para dirigir desde el punto de vista político a las colonias, cuidando no resultasen afectados los intereses reales y administrando lateralmente justicia a través de las llamadas Audiencias.¹⁴

¹⁴BENAVENTE, FRAY TORIBIO DE. Historia de los Indios de la Nueva España, Pág. 111.

Fue el Real Consejo de Indias el Supremo Tribunal de la colonia; aparte de actuar como consultor del monarca español en todos los actos concernientes a sus posesiones ultramarinas, fue un órgano político en lo correspondiente a la elección de virreyes, capitanes generales, gobernadores e intendentes; en algunos casos nombraba, con la anuencia del monarca desde luego, hasta los alcaldes y corregidores e intervenía en la elección de miembros de las diversas Audiencias, verdaderos consejos virreinales que tenían funciones tanto legislativas como jurisdiccionales.

Al Consejo lo integraban varios cuerpos que dependían de un Canciller o presidente del mismo; lo auxiliaban en sus labores ocho consejeros que podían ser doctores o licenciados, un fiscal, cuatro contadores, tres relatores y un secretario. Era además el órgano de apelación de las Audiencias y podía proponer hasta el nombramiento de empleados tanto civiles como eclesiásticos. En otro orden dictaba el pase de las órdenes religiosas, obispos y arzobispos, quienes no podían tomar posesión de sus cargos si antes no obtenían el visto bueno del Consejo.

La única autoridad absoluta era el Virrey, quien a su cargo unía el de presidente de la Real Audiencia, Gobernador General, Capitán General, Intendente de la Real Hacienda y Administrador del Regio Patronato de Indias. Esto es, en la persona de este mandatario se encontraban reunidos todos los poderes coloniales y sólo daba cuenta de sus actos al Rey de España.

Otros Tribunales existentes durante el período de que se informa lo fueron el Tribunal de la Santa Fe conocido como Tribunal de Inquisición, que ventilaba asuntos contra la religión católica y realizaba juicios sumamente estrictos y voluminosos; El Tribunal de Minería que se creó a mediados del siglo XVIII por el Rey Carlos III para dirimir únicamente cuestiones de esta índole; el Tribunal Militar de La Acordada, que castigaba delitos graves contra la disciplina militar,

así como a maleantes y salteadores de caminos. Es indiscutible que estos tres tribunales tuvieron un carácter especial y de ahí que se hubiese buscado su disolución en cuanto México se hizo independiente. No puede decirse lo mismo de los Consulados de México y Veracruz, que actuaban a su vez como tribunales comunes en asuntos graves del orden mercantil y que requerían celeridad para las resoluciones que se imponían, pues se trató fundamentalmente de asuntos aduaneros, entre comerciantes y exportadores o importadores, por lo que su propia naturaleza permite aceptar sus funciones, dado inclusive lo precedero de alguna mercancía. Actuó como un cuerpo de revisión fiscal y aduanal.¹⁵

1.3. PERIODO INDEPENDIENTE.

Al iniciarse el siglo XIX el problema político que sobrevino con la ocupación de España por las tropas napoleónicas, fue el factor determinante de un concepto de independencia que empezaba a germinar desde que los jesuitas fueron expulsados de España y sus dominios por el Conde de Floriblanca. No puede negarse que el documento del Conde de Aranda de esa época, cuando por razones dinásticas la monarquía española se vio obligada a una alianza ofensiva y defensiva con Francia en su guerra colonial contra Inglaterra, constituyó la primera llamada de atención para la defensa de las colonias; y el memorial que envió cuando España ayudó a la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, siendo el primer bosquejo de independencia de los cuatro virreyes existentes en América.

Miguel Hidalgo y Costilla contaba con maduras ideas respecto a proclamar la independencia de México el 16 de septiembre de 1810 en la población de

¹⁵BANEGAS GALVAN, FRANCISCO. Historia de México, México, 1969, Pág. 219.

Dolores. Don Miguel Hidalgo sólo inició la guerra de independencia, pero aparte de que su capacidad como hombre de letras le daba un alto rango entre sus propios compañeros de armas, tuvo en Guadalajara la visión certera de los problemas que era necesario resolver cuando se lograra la libertad que proclamara.

La junta central de Aranjuez que concentrara el poder político en España a raíz del vergonzoso Pacto de Bayona, por el que Carlos IV abdicó al trono de Fernando VII renunció a la corona ante Napoleón Bonaparte, lo que trajo como consecuencia que el emperador designase a su hermano José Bonaparte como rey de España y sus dominios, convocó a Cortes en Cádiz, en la que por primera ocasión participaron representantes americanos. Los trabajos de las Cortes de Cádiz se iniciaron en la isla de León el 24 de octubre de 1810, cuando México y Argentina habían iniciado sus movimientos independientes que ningún poder detendría. La Constitución vio la luz el 19 de marzo de 1812 y en Nueva España se promulgó el 30 de septiembre de ese mismo año, en la que establecía que la nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios; que la nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona aparte; la religión española es y será siempre la católica romana y su forma de gobierno será la monarquía moderada hereditaria.

José María Morelos en su documento titulado *Sentimientos de la Nación* y con el cual se inauguraron los trabajos del Congreso de Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, dio a conocer por primera vez en nuestro país, las ideas de soberanía, de representación popular, de división de poderes y algunos derechos del hombre en torno al concepto de libertad. Como se sabe el Congreso de Chilpancingo y la llamada Constitución de Apatzingan, mejor conocida históricamente como Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, fueron la respuesta de los insurgentes a la promulgación de la

Constitución de Cádiz que con plenitud de principios liberales pretendió detener el ansia liberadora de las colonias americanas.¹⁶

En México le prestaron adhesión Campeche y después Veracruz, lo que motivó que el Virrey Apodaca jurara la Constitución el 31 de mayo de 1820. En ese estado de cosas, un destacado grupo de españoles efectuaban en la Iglesia de la Profesa reuniones que motivaron la creación de un plan, cuyo fundamento era que, por no haber jurado el Rey libremente la Constitución, la orden de restablecerla en México no debía ser cumplida y Apodaca debía gobernar en nombre del monarca español, bajo la tutela de las leyes de Indias, e independiente y ajenas a la Carta Magna de Cádiz.

Agustín de Iturbide fue el encargado por el virrey para dirigir la campaña del sur, y fue entonces cuando publicó el llamado plan de Iguala.

El Plan de Iguala se promulgó el 24 de febrero de 1821 y recibió el nombre de Plan de las Tres Garantías, que eran: Religión, Unión e Independencia.

El 30 de julio de 1821 llegó un nuevo Virrey, Don Juan O'Donojú, que el 5 de agosto entró en contacto con Iturbide, celebrando ambos el día 24 del mismo mes los Tratados de Córdoba, que aunque siguen los lineamientos del Plan de Iguala, lo modifican en pequeñas partes.

A falta de una legislación propia y que pudiera resultar apta para nuestras necesidades como nación independiente a partir del 28 de septiembre de 1821, hubo de adoptarse la legislación colonial con ligeras modificaciones y aplicándola a casos concretos en los que no pudiera darse una interpretación específica por parte de nuestros tribunales. Oficialmente no fue sin embargo, hasta el año de 1837 que se ordenó se siguiera aplicando el Derecho español en

¹⁶ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. Apuntes para la Historia del Derecho en México, México 1976, pág. 141.

aquello que no se opusiera a la legislación nacional que se fue integrando en las diversas ramas jurídicas.

El Plan de Iguala y las ligeras modificaciones que sufrió en virtud del Tratado celebrado en la Villa de Córdoba no han tenido ningún alcance jurídico para la organización política del pueblo mexicano, estos tratados fueron desconocidos por España y aún por México. Por decreto del 8 de abril de 1823 el Congreso Constituyente consideró que jamás hubo derecho para sujetar a la nación mexicana a ninguna ley o tratados, sino por sí misma o por sus representantes nombrados, según el Derecho público de las naciones libres. En consecuencia, no subsisten el Plan de Iguala, Tratados de Córdoba, ni el decreto de 24 de febrero de 1822, por lo respectivo a la forma de gobierno que establecen y llamamientos que hacen a la Corona; quedando la Nación en absoluta libertad para constituirse como le acomode.

A principios de marzo de 1823, Iturbide reinstaló el Congreso y ante los legisladores abdicó el día 19 del mismo mes.

El reinstalado Congreso expidió el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 y poco después, el 4 de octubre del mismo año, la primera Constitución federal la república.

Esta primera Constitución de la república recoge en su seno ideas inspiradas indudablemente en el sistema norteamericano y de la Constitución de Cádiz adopta la forma; también se apegaron los constituyentes al pensamiento de Montesquieu en su parte relativa a la división de poderes.

En esa Constitución Federal se establece la independencia para siempre de la Nación Mexicana; la religión de México sería la católica, con exclusión de cualquier otra; se acepta como forma de gobierno la de República Representativa, Popular y Federal; las partes integrantes de la Federación serán los Estados y Territorios que se acababan de crear; se divide para su ejercicio el

Supremo Poder de la Federación en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El poder Legislativo se deposita en un Congreso General, compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

El poder Ejecutivo se deposita en un solo ciudadano que es denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, había un Vicepresidente, ambos durarían en su cargo cuatro años. El poder Judicial residía en la Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito; los gobiernos interiores de los Estados se dividían en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero no se podían oponer a lo establecido en la Constitución; también quedó estipulado que la constitución no podía reformarse sino hasta 1830.

Cuando cayó Iturbide, el partido político que lo apoyaba, esto es, el monárquico fue también aniquilado. Pero surgieron varias tendencias ideológicas, de las que emanaron dos nuevos grupos: el Liberal y el Conservador.

La lucha que se planteó una vez surgidos a la vida independiente, entre liberales y conservadores, trajo a su vez el problema de contar con una legislación enteramente nacional.

El grupo liberal propugnaba por implantar un gobierno republicano, democrático y federativo. El programa del partido conservador difería completamente del anterior, ya que pretendía un gobierno central, la oligarquía de las clases superiores, inclinándose después a la forma monárquica.

En diciembre de 1835, el Congreso expidió las bases para la nueva Constitución, con las que se puso fin al gobierno federal y se originaba el antecedente de un centralismo.

En el mes de diciembre de 1836 expidió el Congreso las llamadas Siete Leyes Constitucionales. Esta nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, de ahí provino su nombre. Estas integraron la norma fundamental preparada por el

partido conservador. Era una Constitución aristocrática, unitaria y estaba destinada al mantenimiento y privilegio de ciertas clases.

De este ordenamiento fundamental se desprende la forma de gobierno republicano, democrático y central. Los Estados cambian su nombre por el de Departamentos, con pocas facultades y sujetos al gobierno del centro. Con esta Constitución, nadie quedó conforme, ni siquiera el mismo Santa Anna, por lo que hubo pronunciamientos y revueltas. De lo que surgió que el 10 de junio de 1842 se instalara el cuarto Congreso Constituyente que formuló un proyecto de Norma Suprema, que fue transacción entre las ideas centralistas y liberales. Pero como este nuevo proyecto no satisfizo las aspiraciones de Santa Anna, lo disolvió.¹⁷

En este mismo año el Presidente de la República, Nicolás Bravo designó a las personas que debían elaborar las bases constitucionales. El 8 de abril de 1843 se empezó a discutir el proyecto.

El 12 de junio de 1843 fueron sancionadas por Santa Anna las Bases de Organización Política de la República Mexicana, siendo publicadas el día 14 de ese mismo mes y año.

En agosto de 1846, con el pronunciamiento de la Ciudadela, del General Mariano Salas, se reestableció la Constitución de 1824 y pidió la reunión de un nuevo Congreso Constituyente para que decidiera la situación política del país. Solicitó así mismo el General Mariano Salas el regreso a México de Santa Anna, que para ese entonces estaba asilado en Cuba. Con el levantamiento de la Ciudadela se puso fin a las Bases Orgánicas.

El 6 de diciembre de 1846 se instaló el nuevo Congreso Constituyente el cual ratificó la vigencia de la Constitución de 1824 y emitió el Acta de Reformas

¹⁷ ARRANGOIZ, FRANCISCO DE P. México desde 1808 hasta 1867, Pág. 263.

Constitucionales en donde se dictan principios protectores de los derechos del hombre.

El 22 de abril de 1853, en medio de un mar de luchas y de tragedias, Santa Anna inconforme con el régimen constitucional, publicó las Bases para la Administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución. En virtud de las cuales, quedó concentrado todo el poder en manos de su Alteza Serenísima, título que se había otorgado Santa Anna.

El 10. de marzo de 1854 el Coronel Florencio Villarreal publicó el Plan de Ayutla desconociendo en el poder a Santa Anna. Diez días después, la guarnición de Acapulco aceptó el Plan. Como resultado de este movimiento el General Antonio López de Santa Anna abandonó el poder en agosto de 1855.

Al triunfo del movimiento nacido con el Plan de Ayutla, la Junta de Representantes de las entidades políticas integrantes de la República, designó a Juan Alvarez presidente interino. El 18 de febrero de 1856 se iniciaron las sesiones del Nuevo Congreso Constituyente, con la asistencia de Ignacio Comonfort, que había sustituido al General Alvarez como titular del Ejecutivo, desde el 11 de diciembre de 1855.

El 5 de febrero de 1857, después de ocho meses de acalorados debates, fue jurada la nueva Constitución, primero por más de noventa diputados, después por el presidente Comonfort. El 11 de marzo de ese mismo año fue promulgada la Constitución. Se adopta como forma de gobierno la república representativa, democrática y federal. El Poder Ejecutivo radica en el Presidente de la República, siendo sustituido en sus faltas por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

Bajo esta Constitución se desató un período más de lucha sangrienta en la historia de México, la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma (1856 a 1860).

Después de la decena trágica, a la muerte de Madero, el Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza desconoció a Victoriano Huerta. Con la actitud de Carranza, comenzó una nueva etapa de la Revolución, etapa que se conoce como constitucionalista, porque pretendía reimplantar el orden constitucional.

En marzo 26 de 1913 un grupo carrancista, firmó el Plan de Guadalupe con el fin de sostener el orden constitucional en la República. Todos los movimientos de Carranza fueron encaminados a acatar la Constitución vigente de 1857.

El señor Carranza convocó a elecciones para un Congreso Constituyente. El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron en Querétaro las juntas preparatorias del Congreso, el que no podría ocuparse de otro asunto que del proyecto de constitución reformada.

El 31 de enero de 1917, fue firmada la nueva Constitución. Los primeros en jurar guardarla fueron los diputados y en seguida el señor Carranza.

La Carta Magna fue promulgada el 5 de febrero de 1917, entrando en vigor el 10 de mayo de ese mismo año.

El Derecho Constitucional esta formado por el conjunto de normas jurídicas que rige la organización y el funcionamiento del Estado y que fijan los límites del poder público frente a los particulares.

De tal manera que la Constitución es el código político, es la ley suprema de un determinado pueblo, que organiza el Estado fijando la competencia de sus órganos así como el campo de la acción de los particulares frente al cual debe abstenerse el poder público de intervenir.

El artículo 40 de nuestra Carta Magna expresa la voluntad del pueblo de México de constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental.

2. CONCEPTOS GENERALES.

2.1. EL RÉGIMEN REPRESENTATIVO.

Durante más de un siglo la representación política, aunque fuera como ficción jurídica, dio lugar a grandes ilusiones dentro de la democracia burguesa y puede decirse que dominó en la mayor parte de los Estados modernos. Implica la participación del pueblo en la realización de las funciones estatales, pero se ha subrayado, al mismo tiempo, cómo el amplio número de los ciudadanos al no permitir normalmente la actuación directa, por parte de los mismos, en tales funciones hizo luego necesario, recurrir al artificio de confiarlas sólo a algunos individuos elegidos como representantes de toda la colectividad popular.

En la mayor parte de los regímenes constitucionales surgidos durante el siglo XIX, imitados por los países iberoamericanos y de otros continentes, se recogió el principio de la democracia representativa, según expresan muchas cartas fundamentales; entre otras la mexicana, cuyo artículo 41 habla de que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática...* Sin embargo sus propios sostenedores la desvirtuaron, primero con el sufragio restringido, que no permitió una auténtica representación popular. Después, con un sistema masivo de propaganda y otros subterfugios para evitar la verdadera expresión de lo que Rousseau llamó la voluntad general. La representación tomó un nuevo sentido en 1789, con la Revolución Francesa. Desde la Constitución de 1791 y las siguientes, bajo el influjo de los principios revolucionarios, llevados por los ejércitos napoleónicos a gran parte de Europa, donde se establecieron. La caída de Napoleón y la restauración de los Borbones en Francia, no retrogradó a la etapa anterior a la Revolución, porque con el

sistema de la monarquía constitucional, aceptada por Luis XVIII, se revitalizó la doctrina de la representación.

Los Diputados franceses, que acudían a los Estados Generales, llevaban lo que se ha denominado una representación jurídica de voluntades.

El jurista francés Maurice Hauriou, tratando el tema de la democracia directa y de la democracia representativa, dice lo siguiente: "hay una distinción cuyo alcance no conviene exagerar. En un sentido muy lato, democracia directa valdría tanto como democracia en la cual todas las medidas gubernamentales se decidieran por la Asamblea Plenaria del Pueblo, y democracia representativa sería, por el contrario, una democracia en la que todas las medidas gubernamentales se decidieran por representantes del pueblo"¹⁸. La distinción, si ha de ofrecer algún interés, ha de plantearse en relación con la ley y con el poder legislativo. Son, entonces, democracias directas aquellas en que la Asamblea del Pueblo vota directamente las leyes, con el concurso más o menos importante de los magistrados, y democracia representativa aquella en que las leyes son más bien obra de las Asambleas representativas designadas por elección.

2.2. EL GOBIERNO REPRESENTATIVO.

La democracia representativa tiene como base esencial la idea de que la mayoría ciudadana expresa su voluntad con sus representantes en los parlamentos. Este principio político se volvió lugar común a lo largo del siglo XIX y los doctrinarios iberoamericanos lo aceptaron con entusiasmo. Según la Real Academia de la Lengua *Gobierno Representativo es aquél en que, bajo diversas formas, concurre la nación por medio de sus representantes a la formación de*

¹⁸ RUIZ DEL CASTILLO, CARLOS. PRINCIPIOS DE DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL. Editorial Reus, Madrid 1927, Pág. 221.

la leyes. Un teórico ha dado la siguiente definición, en lo relativo a lo político: *El Gobierno Representativo es aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la Soberanía. En consecuencia cuando el pueblo, siendo titular del poder político, designa representantes suyos para la integración de los órganos que ejercen los diversos atributos del mando, existe la democracia representativa.*¹⁹

La doctrina de la representación política, que tiene antecedentes en el mandato imperativo, y que ha sido comparada con la representación del Derecho privado, llegó a tener una gran trascendencia en el Derecho político, en virtud de que se estimó que los poderes electos tenían el carácter de representantes auténticos.

Concepto que está estrechamente emparentado con el de régimen representativo. Podemos decir que hay esta diferencia entre el régimen representativo y el gobierno representativo:

En el primero, sólo se produce un movimiento de ideas en virtud del cual los gobernantes, cualesquiera que sean, se consideran y son considerados como representantes del Estado y de la nación;

En el segundo, la idea de la representación engendra una organización electoral que permite a la nación dar una investidura a los representantes con fines de garantía y control.

El gobierno representativo supone, la premisa o antecedente de una organización electoral, si no para la designación de todos los representantes del Estado, sí por lo menos para la de los miembros de las cámaras legislativas. Y la

¹⁹ SILVA BASCUÑAN ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Jurídica de Chile Santiago, 1963. Pág. 224.

idea que está en la base de la organización electoral, no es tanto la de la representación como la de la libertad política y la soberanía nacional, porque sólo así se puede dar al pueblo la intervención en el ejercicio de los poderes gubernamentales que reclama el régimen democrático.

2.3. EL SUFRAGIO.

El sistema representativo de gobierno exigió una fórmula en la que el pueblo tuviera participación. Es a través del sufragio como se obtiene la participación popular en la gestión de los intereses de la colectividad. A través de este proceso, cuando se trata de la función electoral, los ciudadanos hacen la elección de aquellos individuos que, a nombre de la nación, van a desempeñar los cargos de carácter electivo.

El sufragio se clasifica en:

- **UNIVERSAL.**- Ha sido la aspiración general durante décadas y se consagró en la expresión *un hombre un voto*.
- **RESTRINGIDO.**- También denominado limitado, que se otorgaba solamente a un sector de la población, ha tenido diversas motivaciones: por razones de raza, de sexo, de instrucción o de religión.

Sin embargo, como en todos los casos en los que las restricciones tratan de evitar que un sector de la población intervenga en la decisión de los asuntos públicos, quienes tienen en sus manos el proceso electoral, son los que acaban por

manejarlo. En este caso, quienes quieren impedir que las clases débiles económicamente voten.²⁰

También se ha clasificado el sufragio en:

- **DIRECTO.**- El votante elige directamente a su representantes o al funcionario motivo del proceso electoral.
- **INDIRECTO.**- La votación se hace en favor de electores, los que, a su vez, hacen la elección definitiva.

Cuando se advirtió que a pesar de haberse llegado al sufragio universal, no se logró la verdadera democracia representativa, en vista de que el proceso de elección mayoritaria era insuficiente para atender los problemas básicos de los grandes conglomerados, se produjo el descrédito de la democracia formal, de libertades políticas, y se pensó que más importante que la igualdad ante la ley era la igualdad económica.

La organización electoral ha adquirido importancia en los modernos gobiernos representativos, que han juzgado necesario colocarla en el rango de poder político, al lado del poder ejecutivo y del legislativo.

Para ello ha sido necesario sustituir la tradicional división tripartita de los poderes públicos en ejecutivo, legislativo y judicial, por otra más racional y adecuada. Maurice Hauriou, fundando esa división en el criterio psicológico de la naturaleza de la operación de la voluntad realizada en cada caso. Su división es la siguiente:

²⁰HAURIORR, MAURICE. Principios de Derecho Público Constitucional. Instituto, Editorial Reus. Madrid, España, 2ª Edición, Pág.. 203.

- Poder Ejecutivo.- corresponde a la operación de la voluntad que se denomina decisión ejecutoria;
- Poder Deliberante.- corresponde a la operación de la voluntad que se llama deliberación, o sea, la operación que consiste esencialmente en discutir y votar un proyecto de resolución;
- Poder de Sufragio.- corresponde a la operación de la voluntad denominada asentimiento, y consiste en aceptar o rechazar una proposición hecha o una decisión adoptada por otro poder.²¹

El sufragio político, función del Estado y organizado como poder del mismo, es una característica del régimen constitucional moderno, y más o menos amplio y directo, y con acción más o menos eficaz, funciona en todos los Estados.²²

Glosando el pensamiento de Hauriou, en busca de la naturaleza del sufragio como un poder político, nos encontramos con que en el sufragio hay una doble operación de la voluntad: una es el sentimiento de la confianza y adhesión de hombre a hombre; y otra es el asentimiento, que consiste en aceptar o en rechazar una proposición formulada o una decisión adoptada por otro poder. De aquí que el sufragio pueda aplicarse al gobierno representativo o al gobierno directo. En el primero el sufragio se aplica a la elección de los representantes de todos los poderes, en la medida que lo determine la ley, de acuerdo con la Constitución Política de cada país; y en el segundo, las aplicaciones son también muy variadas, según lo establezca la propia Constitución, así, por ejemplo, el referéndum legislativo y para las medidas administrativas; el plebiscito, para los jefes de Estado u otras disposiciones de excepcional importancia; el jurado criminal y el jurado civil, y otras instituciones semejantes.

²¹ POSADA, ADOLFO. TRATADO DE DERECHO POLÍTICO. Librería General de Victoriano Suárez. 5a. Edición. Madrid, 1935. Págs. 385-386.

²² Id., t.I, Pág. 525.

Según Posada, el sufragio tiene una función social, toda vez que es una forma de condensación de la voluntad del Estado, que reclama en el sujeto una disposición o capacidad. El carácter de función del sufragio se revela en el voto. Cuando el ciudadano interviene en la vida política para aprobar o desaprobado una reforma legislativa *-referendum-* desempeña, con su voto, una función. Y al verificar estas funciones, el ciudadano desempeña otra, menos concreta, y que consiste en reflejar la opinión de la masa social.²³

2.4. LA REPÚBLICA.

Con la expresión formal de gobierno se suele indicar la recíproca posición en que se encuentran los diversos órganos constitucionales del Estado: tomando el vocablo gobierno no en el sentido lato que le es propio como elemento constitutivo del Estado, sino en otro más estricto que significa el conjunto sólo de las principales instituciones estatales (gobierno supremo); superando, por consiguiente, el sentido ulterior restringidísimo que se refiere sólo a los órganos colocados en los departamentos del poder Ejecutivo. Así, ya es posible deducir la diferencia intrínseca con la noción de forma de Estado: relativa, en cambio, a la posición recíproca en la cual vienen a encontrarse los tres mencionados elementos constitutivos del Estado.²⁴

Si queremos acercarnos a nuestro derecho positivo, recordemos que según el artículo 40 constitucional, nuestra forma de gobierno es la de una *República* representativa, democrática y federal. Por tanto, es en términos originarios, una forma republicana. Este sistema con el sentido que tiene en nuestros días, fue

²³ Op. Cit. t. II, Pág. 459.

²⁴ BISCARETTI DI RUFFA, PAOLO. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid, 1965. Pág. 325.

formulado por el genial político florentino, Nicolás Maquiavelo, quien al comienzo de *El Príncipe* afirmó: *Todos los Estados, todas las dominaciones que tuvieron y tienen autoridad sobre los hombres, fueron o son repúblicas o principados. O sea, que encontramos la antinomia moderna entre república y monarquía, que tuvo relevancia entre nosotros en el primer siglo de la vida independiente, según he señalado.*

Hasta ahora, la teoría sobre las formas de gobierno tenía un carácter material que, se relacionaba con el poder y la libertad. La división de los gobiernos de Aristóteles, tomada por los filósofos de los siglos XVII y XVIII, tenía una base política, relacionada, con la libertad. Además la forma afectaba al gobierno y no al Estado; se decía que el Estado subsistía aún cuando cambiara el gobierno o adoptara una forma distinta.²⁶

Herodoto definía la monarquía como el gobierno de un hombre, sin que tuviera responsabilidad ante otra autoridad; el gobierno de los pocos era la oligarquía o la aristocracia legal; en tanto que el gobierno de los muchos, lo que después se llamó democracia, él la denominaba *isonomía*, pero en la que los funcionarios eran nominados por sorteo y estaban limitados en su autoridad por el derecho de todo el pueblo a intervenir en los asuntos públicos más importantes.

Platón sostuvo en la República, hablando de la idea de un gobierno perfecto, que no hay más que una forma de gobierno, porque el mando esté en manos de uno solo o en las de muchos, esto no alterará en nada las leyes fundamentales del Estado, si los principios de educación que hemos establecido son rigurosamente observados. Por supuesto que también habla de oligarquía, gobierno ex-

²⁶ BERNASCHINA GONZALEZ MARIO. Manual de Derecho Constitucional. 3a. Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 1958. Pág. 47.

puesto a gran número de males; de democracia y de tiranía, que es la mayor enfermedad que puede padecer un Estado.²⁶

La teoría aristotélica se desenvuelve y se refiere también al número de las personas que mandan, pero si es tan sólo una persona y se atiende al interés general, nos encontramos con el reino o monarquía. Cuando gobierna más de uno, pero no muchos, estamos frente a la aristocracia, en la que gobiernan los mejores y toman en cuenta los intereses del Estado y de los ciudadanos. Cuando la ciudadanía gobierna en vista del bien común, nos encontramos con la *República*. Pero como corrupción aparecen los gobiernos impuros: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la oligarquía; de la república, la demagogia. La tiranía es una monarquía cuyo solo fin es el interés del monarca; la oligarquía tiene en cuenta sólo el interés de los ricos; la demagogia, el de los pobres. Ninguno de estos gobiernos piensa en el interés general.²⁷

Después Maquiavelo opuso a la dominación del príncipe de la República, la antigua doctrina griega de la tríada, monarquía, aristocracia y democracia y sus formas degeneradas, aunque no fue suplantada por esta división dual, que es el fundamento de las teorías de las formas de Estado.

De enorme interés es la tarea política de Montesquieu, contenida fundamentalmente en su gran libro *Del Espíritu de las leyes*. Para este doctrinario los gobiernos son: o de forma republicana, monárquica, o despotismo: El gobierno republicano es aquel en el cual el pueblo, en conjunto o sólo una parte de él, tiene poder soberano.

La República, que puede ser aristocracia o democracia, tiene como principio, en el primer caso la moderación, y en el segundo, la virtud.

²⁶ PLATON. *La República*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1963. Pág. 25.

²⁷ ARISTOTELES. *La Política*. Universidad Nacional Autónoma de México. 1963. Pág. 37.

2.5. LA DEMOCRACIA.

La palabra *Democracia* se ha usado con los más diversos sentidos, o bien, en forma simplista y atendiendo a su etimología, podría hablarse del gobierno del pueblo; si bien muchos han recordado la definición hecha por el gran Lincoln que hablo de un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, ideal soñado que parece inalcanzable.

El teórico Carl J. Friedrich ha expresado lo siguiente: *Todo el mundo habla hoy de la democracia. Los totalitarismos creen, o por lo menos pretenden, que su orden político, su Estado, es la verdadera o auténtica democracia, o incluso la llaman preferentemente democracia popular. Con esto quiere expresarse, seguramente, que se trata de una democracia especialmente democrática. Por otra parte, también en los países liberales del occidente se usa la palabra democracia como consigna para la justificación de cualquier política. Ha sido posible el empleo ambiguo de este vocablo porque un gobierno popular, en el sentido estricto de la palabra y del mundo griegos, tal como se dio en la Atenas de Pericles, no existe ni puede existir. ¿Cómo podría ejercer el gobierno un conjunto de varios millones de personas? Así, pues, entre el pueblo y el gobierno se interpone siempre una especie de delegación o representación, y la clase de orden político y democrático está decisivamente determinada por tal representación. Hay que tener en cuenta, ante todo, que también la dictadura totalitaria pretende tener en sí misma tal representación del pueblo. Sin embargo la legitimación no se realiza mediante elecciones, sino por la autodeterminación de los gobernantes, justificada ideológicamente.*

La libertad política no supone necesariamente la democracia, pero conduce a ella. La libertad política puede ser, en sus orígenes, aristocrática, como lo fue en

Roma y en Inglaterra; o burguesa, como lo fue en Francia; pero, por una pendiente natural, llega a ser democrática. La historia nos enseña que los pueblos, en su desenvolvimiento particular, van, con un movimiento irreversible, de la aristocracia a la democracia.

La organización democrática de un pueblo es, en sí, independiente de la forma de gobierno. Han existido en la historia repúblicas aristocráticas y repúblicas democráticas. Ha habido también monarquías aristocráticas y democráticas; tomando bien el nombre de imperios.

Se debe reconocer que la aristocracia tiene más afinidades con la forma monárquica, y la democracia con la forma republicana, en virtud de que la primera encuentra en la nobleza el apoyo del trono, mientras que en la república se busca, como afinidad natural, el apoyo del pueblo.

La clasificación más conocida de los sistemas democráticos, hasta hace dos décadas, eran la de que existían tres tipos de regímenes democráticos: la democracia directa, la democracia semidirecta y la representativa. Sin embargo, no podemos dejar de lado la evolución señalada por Bourgeois de la democracia política a la democracia social y las expresiones, que tienen su propio contenido conceptual, de la democracia pluralista y la marxista.

La llamada democracia pura o directa, en la que el pueblo ejerce directamente el poder, jamás ha existido ni puede existir. Una república verdaderamente democrática debía contar con la intervención, en los negocios públicos, de la totalidad del pueblo, ejercida sin intermediarios.

Se supone que en los regímenes que aspiran a la idea democrática, se otorga oportunidad a todos los ciudadanos para que participen en el proceso de la elección de los gobernantes, además de que existe la posibilidad teórica de ser electos. La libertad individual, la igualdad ante la ley, son conceptos muy utili-

zados en este sistema. Por tanto, existe en el ciudadano el derecho político para intervenir en la formación y en ejercicio del poder estatal.

La democracia puede ser concebida y apreciada ya en el plano del razonamiento abstracto, ya partiendo de las realidades concretas de la vida política. De esta diversidad de vías de estudio resulta la discrepancia en las conclusiones. Esto explica el carácter insoluble de las controversias que surgen, incluso entre interlocutores de buena fe, en torno a la noción de la democracia.

La democracia ha sido anticipada antes de ser experimentada. Los hombres que la prefiguraron vivían bajo regímenes oligárquicos o autoritarios. Imaginaron, pues, el concepto de la democracia por contraste del sistema político que tenían ante la vista; y lo construyeron sólo con los elementos que les proporcionaba la reflexión, puesto que los datos de la realidad no les ofrecían nada utilizable. La idea democrática se estructuró así racionalmente partiendo de un concepto metafísico de la naturaleza humana. Cristalizó en una filosofía de la libertad; en virtud de un alto concepto del hombre se legitima su liberación de todas las formas de apremio o de arbitrariedad.

La idea de equidad legislativa o la expresión democrática sintetizada en la fórmula un hombre un voto, aparentemente la más elevada expresión de la fórmula de un gobierno democrático, que no bastaba para que el hombre se sintiera satisfecho de la nueva expresión gubernativa.

En cuanto sistema de gobierno lo que la democracia plantea no es el principio de la autonomía personal, sino el que cada cual hace de ella. Por lo tanto, cuando se encarna en una sociedad concreta y se exterioriza por procedimientos y mecanismos constitucionales, la democracia se convierte en tributaria de la existencia histórica y del análisis sociológico.

Una teoría de los actos políticos cuyo módulo era la representación, proveniente del sufragio como ejercicio del derecho a ser bien gobernado, reconocido a la

masa del pueblo, y un orden social jerarquizado y desigual cuyo soporte eran las diferencias económicas. Como derivación de la idea democrática, la justificación del Estado provenía de la teoría voluntaria y el consentimiento del pueblo era su sustentación y principio de legitimidad.

2.6. EL FEDERALISMO.

A partir de 1857 queda definitivamente instaurado en nuestro régimen constitucional, la república federal, si bien he de señalar que todavía hubo que soportar la intervención extranjera y el transitorio gobierno imperial de Maximiliano de Austria, que llegó a dominar, con el apoyo de las armas francesas, gran parte del país. Sin embargo fue una lucha tenaz a lo largo de los años de 1863, en que salió el gobierno republicano de la capital, hasta julio de 1867, en el que la república federal se restaura definitivamente.²⁸

El artículo 40 de nuestra carta magna establece que *es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

El Estado federal constituye una unidad y una diversidad: la centralización y la descentralización se complementan en una unidad dialéctica con tres tipos de relaciones:

1. Relaciones de coordinación.- que tienen lugar en la distribución territorial de las competencias entre la Federación y los Estados, y en la estructura bi-

²⁸ García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado, Manuales de la Revista de Occidente. 7ª Edición. México, 1964.

cameral del parlamento federal. En la distribución de competencias caven una serie de posibilidades: materias exclusivas de la Federación; materia exclusivas de los Estados miembros; materias concurrentes, es decir, aquellas que pueden ser revaluadas tanto por la Federación como por los Estados miembros, y en cuya ordenación caven varias posibilidades.

2. **Relaciones de supra y subordinación.-** Que afirman la supremacía del poder federal, en manifestaciones como las siguientes: derecho de imponer sus decisiones constitucionales a los Estados particulares (imponiendo ciertos principios e incluso ciertas formas a esta organización federal, tales como la inspiración democrática o comunista, la composición de los órganos, el ámbito del sufragio, la forma republicana, etc.); derecho de vigilancia y control sobre los Estados miembros, sobre todo en relación con la ejecución de las leyes; primacía del derecho federal sobre el derecho de los Estados miembros: poder de resolver los conflictos de los Estados miembros y los Estados federales o de éstos entre sí, a través de un órgano jurisdiccional (Tribunal Federal), en cuya formación puede intervenir el Estado federado.
3. **Relaciones de coordinación.-** Que suponen la participación de los Estados como personalidades autónomas en la formación de la voluntad y del ordenamiento constitucional federal. Esta participación adquiere especial importancia en el orden normativo, tanto constituyente como legislativo.²⁹

Debemos puntualizar que el federalismo mexicano se ha ido deslizando cada vez más hacia el centralismo; apenas en 1982, al advenimiento de un nuevo sexenio, se iniciaron reformas, como la descentralización educativa, que propician alguna esperanza de atisbo federalista.

²⁹ BURGOA IGNACIO. La evolución de las ideas federalistas. Estudio incluido en México, cincuenta años de revolución III. Fondo de Cultura Económica. México, 1961. Pág. 214.

Las bases que delimitan las facultades entre los Estados y la Federación, se encuentran consignadas en el artículo 124, que establece: *las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.*

El federalismo mexicano ha quedado reducido a su mínima expresión, mayormente quebrantado, en el orden político, con la existencia de un partido político omnipotente, con lo que la realidad federal se ha convertido en lo que algunos llaman un mito.³⁰

He aquí porqué fue ilusoria la creencia de que había finiquitado el debate con el advenimiento de la Constitución de 57 y con la derrota del segundo imperio. No fue así, porque los centralistas sólo cambiaron de táctica. Aceptaron el nombre de federalismo, pero, con el pretexto de extinguir los rezagos de las contiendas civiles que, casi sin interrupción, conmovieron al país, hasta más allá del segundo tercio del siglo pasado, se propusieron y lograron crear un vigoroso poder central que, en la manos hábiles y enérgicas del general Porfirio Díaz, produjo hasta el año de 1910, la impresión viva de una nación unida, fuerte y acorde con un método de gobierno, que no conservaba del federalismo más que un vago recuerdo en la sonoridad del nombre.

Igualmente, ha sido hasta hoy una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben ser libres y soberanos en cuanto su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a

³⁰ MATOS ESCOBEDO RAFAEL. La crisis política y jurídica del federalismo. Xalapa-Enríquez. Editorial veracruzana. México 1944. Pág. 372.

ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél. Finalmente, ha sido también vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, que también es fundamental en el sistema de gobierno federal adoptado por la nación entera, los poderes del centro se han injerido, en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquélla, o sólo se ha dejado en cada entidad federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que han visto la nación desfilar en aquellas.³¹

A pesar de la firme decisión de restablecer el federalismo; a pesar del tono declamatorio y de las actitudes grandilocuentes de los congresistas de Querétaro, que hicieron en su discursos profesión acendrada del federalismo, la situación no solamente no cambió, salvo en los primeros años de vigencia de la nueva Carta, sino que empeoró. Los congresistas de 1917 ni siquiera quisieron que se pusiera el nombre de República Mexicana, sino que persistiera el de Estados Unidos Mexicanos, creyendo que las palabras iban a imponerse a los hechos, lo que jamás ha sucedido.

2.7. LA SOBERANIA.

Juan Bodino (1530-1596), en su obra *Lex six livres de la République*, elaboró un tratado muy completo de Derecho Político en el que quedaron claramente delimitadas las nociones de Estado y de Soberanía.

³¹ CARRANZA, VENUSTIANO. Informe ante el congreso constituyente de 1916-1917. México 1916. Pág. 63.

République -dice, empleando éste término como sinónimo de Estado- es un gobierno recto de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana. Y después da una definición positiva: La Soberanía es la potestad absoluta y perpetua de un Estado.

Por su parte Maiestas, dice: La Soberanía es la potestad suprema sobre ciudadanos y súbditos, no sometida a la ley.

Desde la época de Bodino hasta fines del siglo XVIII va sufriendo la idea de soberanía una transformación que la va llevando lentamente del terreno político al jurídico. En una doble dirección se manifiesta ese desarrollo: en la dirección absolutista y en la democrática. Y van creciendo paralelamente, con más o menos fuerza, hasta que la línea del absolutismo decae y las monarquías absolutas, por influjo de la Revolución Francesa, se cambian en constitucionales.

La soberanía nace del pueblo, en cuanto tal, y pertenece al conjunto de los miembros de la asociación. Estos la conservan permanentemente, y los gobernantes sólo ejercitan la soberanía por delegación del pueblo, como simples poseedores que están sometidos al pueblo y pueden ser depuestos por el mismo. La doctrina de Althusius viene a ser, pues, una afirmación de carácter popular de la soberanía. Sin embargo, el poder supremo -que no es necesariamente permanente- está limitado por la ley divina, la natural y la de las naciones, así como por los convenios pactados por gobernantes y gobernados. La soberanía tiene como sujeto común la comunidad y como sujeto propio al gobernante.³²

En Tomás Hobbes (1588-1679), encontramos una construcción rigurosamente lógica de la noción de soberanía. Preocupado por las desgracias que trae consigo

³²CUEVA, MARIO DE LA. El Constitucionalista a mediados del siglo XIX. Tomo II. Pág. 1281.

las guerras civiles, con su anarquía y destrucción, Hobbes estaba persuadido que *sólo una mano fuerte podría reintroducir la ley y el orden y restaurar la paz.*

La soberanía nace con carácter de absoluta. No tiene ningunos límites legítimos. Ni siquiera puede haber injusticias puesto que la voluntad del soberano es ley. Resumiendo la doctrina de la soberanía de Hobbes, podríamos decir lo siguiente:

1. El soberano debe ser un cuerpo determinado, sea una persona o un cuerpo compuesto de más de uno. Debe ser persona o personas visibles a quien los súbditos puedan pedir protección.
2. El soberano debe ser la fuente de la ley. El legislativo es la característica fundamental de la soberanía. Lleva consigo los poderes Ejecutivo y Judicial del gobierno.
3. El soberano es necesariamente irresponsable ante otra autoridad humana.
4. La soberanía es inalienable.
5. La soberanía es indivisible.³³

A semejanza de Hobbes, pone Rousseau, como punto de partida de su sistema, que él denomina *Principios de Derecho Político*, subtítulo de *El Contrato Social*, las dos nociones de estado de naturaleza y de pacto.

Se trata, pues, de que los hombres sumen su libertad y sus fuerzas para constituir una agrupación que les asegure su conservación y su bienestar sin mengua de las obligaciones que tienen para consigo mismos. O sea, en otras palabras se trata de encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno,

³³ Op. Cit. t. I, Pág. 375.

uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y pertenezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social.

En la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, emanada de la Revolución Francesa y votada el 26 de agosto de 1789.

La soberanía por su naturaleza, es propia del Estado como sociedad perfecta, y por lo tanto, por razón de la función misma del Estado, de proporcionar a los habitantes el orden, la paz, la justicia y la necesaria coordinación de sus actividades, *toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane de ésta de un poder supremo.*

CAPITULO III.- EL ORDEN NORMATIVO

1. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON LA MATERIA POLITICO-ELECTORAL.

ARTICULO 5o.- En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter *obligatorio y gratuito*, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

Dos reformas ha tenido este artículo. La primera se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de noviembre de 1942 y correspondió al segundo párrafo del precepto. Dicho párrafo decía: "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas, los de jurados, los cargos concejiles y los cargos de elección popular, directa o indirecta". Esta parte se modificó para decir lo que actualmente se manifiesta en la redacción actual del párrafo cuarto del artículo. Encontramos un interés público cuando se obliga al ciudadano al desempeño del cargo de jurado o de funcionario censal, en los que el propósito es obtener su

contribución personal, en primer término por una correcta administración de justicia en los asuntos en los que debe ser el pueblo quien dictamine sobre la responsabilidad o no responsabilidad de un acusado por la comisión de un determinado delito social; y en segundo término, para despertar la confianza popular en la actividad que se desarrolla y facilitar la magnitud de la tarea que se emprende al levantar un censo nacional de indudable interés para toda la colectividad.²⁴

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

Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considera ilegal, y no podrá ser disuelta, una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee..

Por libertad de asociación se entiende el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras para la consecución de ciertos fines, la realización de determinadas actividades o la protección de sus intereses comunes; por su parte, la libertad de reunión alude al derecho o facultad del individuo para reunirse o congregarse con sus semejantes con cualquier objeto lícito y de manera pacífica.

²⁴BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Pags. 14 a 17.

Tan sólo referido a la libertad de asociación política, puede decirse que el derecho de asociación constituye una condición esencial de la libertad política dentro de un sistema democrático, ya que sin la vigencia de este derecho fundamental no sólo se impedirá la formación de partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, con el consiguiente empobrecimiento de la vida democrática, sino el mismo sufragio universal quedaría totalmente desprovisto de eficacia.

Entre las restricciones más comunes y generales a las que se subordina el ejercicio del derecho de asociación, algunas conciernen al objeto o finalidades que persiguen los diferentes tipos de asociaciones, mientras que otras se refieren a las personas que pueden o no pertenecer y participar en ellas.

La libre reunión se concede, cuando su finalidad sea de carácter político, solamente los ciudadanos gozarán de ese derecho. Esta limitación obedece a que los artículos 35 y 36 de la Constitución reservan la prerrogativa de participar en los asuntos políticos del país a los mexicanos que, por satisfacer los requisitos del artículo 34, tengan la calidad de ciudadanos.³⁵

ARTICULO 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I.- Haber cumplido 18 años, y
- II.- Tener un modo honesto de vivir.³⁶

³⁵ OROZCO HENRIQUEZ, JESUS. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1985. Págs. 27 a 30.

³⁶ ANDRADE SANCHEZ, EDUARDO. Idem. Págs. 92 y 93.

La ciudadanía es la capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos políticos del país, esto es, poder intervenir en las decisiones que afectan a la colectividad, mediante la posibilidad de votar y ser votado, o reunirse con otros para formar agrupaciones que intervengan en la política.

La ciudadanía se concede actualmente y desde el 17 de octubre de 1953, indistintamente a los hombres y a las mujeres que reúnan los requisitos que el propio artículo fija.

El artículo 14 de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en sus fracciones II y V, privan del derecho de voto a quien se encuentre extinguiendo una pena corporal o a los prófugos de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta la prescripción de la acción penal.

ARTICULO 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;

IV y V...

Estas fracciones, configuran auténticos derechos, como es el caso del voto activo; e implican tan sólo una capacidad o idoneidad, como en el caso del voto pasivo.

El voto activo se entiende como la capacidad que tienen los ciudadanos mexicanos de elegir - en votaciones libres y directas - a sus representantes políticos, tales como el Presidente de la República, los diputados federales y

locales, así como a los senadores y otras autoridades de los tres niveles de gobierno.

El derecho al voto activo es uno de los derechos políticos fundamentales que se encuentran a disposición de la ciudadanía de un Estado. Mediante este derecho el electorado decide la conformación del gobierno y por ende determina en gran parte las políticas a seguir por aquél.

El voto pasivo es la capacidad de ser votado para los cargos de elección popular especificados por el ordenamiento jurídico; es tanto una prerrogativa como una obligación de los ciudadanos mexicanos.

Con anterioridad a la reforma política de 1977, que constitucionalizó a los partidos políticos, el artículo noveno y el 35 fracción III, constituían el único fundamento constitucional para la formación de los partidos políticos que actualmente son los entes canalizadores de las inquietudes políticas de la polis mexicana.³⁷

ARTICULO 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I.- Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana

³⁷JOSE DE ANDREA SANCHEZ, FRANCISCO. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Pág. 94.

son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley;

II...

III.- Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda;

IV.- Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V.- Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.

El contenido del artículo 36, tiene como principal fin apoyar el funcionamiento, en México, de un régimen auténticamente democrático y representativo.

La fracción Y del artículo 36 establece dos obligaciones, la primera de las cuales no corresponde únicamente a los ciudadanos mexicanos, sino también a los extranjeros residentes en el país. La segunda, la obligación de inscribirse en el catastro municipal declarando la propiedad de que se dispone, y la industria, profesión o trabajo al que se dedique un ciudadano es un deber de todo individuo que reside en el territorio nacional sin distinción de nacionalidad.

La razón por la cual la fracción primera alude específicamente a los ciudadanos mexicanos es la íntima vinculación existente entre el registro de los datos estadísticos exigidos por dicha fracción, y el desarrollo efectivo y democrático del proceso electoral en los tres niveles de gobierno.

La segunda obligación contenida en la fracción aludida, sí es exclusiva de los ciudadanos mexicanos, puesto que son éstos, exclusivamente, los que están capacitados para ejercer el voto activo.

La fracción tercera, establece la obligación de ejercer el derecho político del voto activo, dentro del distrito electoral que le corresponda al ciudadano. De

esta manera, prohíbe la práctica fraudulenta de votar en un distrito distinto al de la residencia del elector.

Una de las intenciones del legislador al establecer la obligación contenida en la fracción cuarta consiste en evitar la adopción - por parte de un candidato vencedor en elecciones populares - de posturas frívolas tales como la de negarse a desempeñar un cargo para el que fue electo popularmente.

La fracción quinta establece la misma obligación de la fracción anterior, pero con respecto a la integración del nivel municipal de gobierno y a la formación de organismos electorales y jurados.³⁸

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

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

³⁸ JOSE DE ANDREA SANCHEZ, FRANCISCO. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Págs. 95 y 96.

...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.

El único soberano es el pueblo, y por lo tanto, los estados miembros son únicamente autónomos, es decir, que dentro de la competencia que la Constitución general les otorga y siempre y cuando no atenten contra las disposiciones de la propia carta magna, pueden actuar libremente.

Los partidos son conductos de expresión popular, son un instrumento para educar e informar políticamente al pueblo y que, además, le permite a éste articular, comunicar y ejecutar las exigencias que se generan en su seno.

El Estado es en realidad un Estado de partidos; por lo tanto, la forma mediante la cual el pueblo va a ejercer la soberanía, expresando sus puntos de vista, integrando a los diferentes órganos de poder y fortaleciendo la democracia a través de la participación política, es por medio de la actividad organizada y permanente de los partidos políticos.

El segundo párrafo, además de constitucionalizar a los partidos políticos, los eleva a una categoría especial: entidades de interés público, es decir, los equipara a los sindicatos y a los ejidos, y por lo mismo, obliga al Estado a reconocerlos, protegerlos y crearles las condiciones necesarias mínimas para su desarrollo institucional.

El párrafo cuarto señala, que esta disposición dotará a los partidos de recursos materiales y financieros tales como los vehículos, propaganda, locales en todo el país, y dinero en efectivo.

Ciertamente que los partidos políticos deben ser financiados por las aportaciones de sus militantes, la Constitución considera que los partidos políticos contribuyen en forma destacada al desarrollo político de la nación y que, por lo mismo, es obligación del Estado apoyar con fondos públicos la acción política de los mismos.

Esta disposición elimina todo tipo de barreras y ordena que los partidos que hayan obtenido su registro como nacionales, por ese sólo hecho podrán participar en los comicios locales. En este sentido, la medida tiende a fortalecer a los partidos nacionales, evitar la proliferación de partidos locales, agilizar el proceso electoral y universalizar la personalidad de los partidos políticos, reforzando su poder institucional.³⁹

ARTICULO 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de Diputados y Senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de la entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y harán la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo hará la declaración de validez y la asignación de Diputados según el principio de representación proporcional.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Federal Electoral.

³⁹ RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Págs. 105 a 108.

Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal... mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.⁴⁰

ARTICULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Erigirse Colegio Electoral para calificar la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma en que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable.

II a la VIII...

El concepto de facultades exclusivas nace con las reformas del 13 de noviembre de 1874, asignando una naturaleza particular a cada Cámara.

A la Cámara de Diputados se le asignó una naturaleza popular y, al Senado, una naturaleza federativa.

Una de las funciones propias de la Cámara de Diputados ha sido la declaración formal del presidente electo. Desde la Constitución de 1824, a la Cámara de Diputados correspondía dicha función. A partir de 1857, las constituciones no determinan con detalle el procedimiento de elección del presidente constitucional, sino que delegan en las leyes electorales la fijación de los procedimientos, reservándose a la Cámara, constituida en Colegio Electoral, la

⁴⁰RODRIGUEZ LOZANO, AMADOR. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Pags. 147 y 148.

facultad de declarar formalmente electo al presidente. Esta función es, en consecuencia, estrictamente declarativa.⁴¹

ARTICULO 77.- Cada una de las Cámaras puede sin la intervención de la otra:
I a III...

IV.- Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros.

En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva, después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Las facultades del Congreso de la Unión son aquellas ejercidas separada y sucesivamente por cada una de las dos cámaras; y las facultades exclusivas, de cada una de dichas cámaras, son aquellas que se ejercitan separada pero no sucesivamente por cada una de ellas.⁴²

ARTICULO 81.- La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.

⁴¹GONZALEZ OROPEZA, MANUEL. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Págs. 176 y 177.

⁴²MADRAZO, JORGE. Idem. Pags. 184 y 185.

La adopción del régimen electoral directo obedece - dentro de nuestro orden constitucional -, entre diversos factores, al pensamiento político del presidente Francisco Y. Madero.

Nuestra ley fundamental previene que es sexenal la elección del presidente de la República, debiendo ocupar el cargo el candidato que hubiere reunido mayor número de votos, emitidos personalmente por los electores.

El criterio adoptado más frecuentemente es el de la elección universal directa, consistente en que sea realizada por la voluntad mayoritaria de los ciudadanos, situación de la cual se desprende su derecho de votar y ser votado, para aquellos cargos públicos de designación popular.⁴³

ARTICULO 97.-...

La Suprema Corte de Justicia esta facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

...

Un párrafo controvertido es el correspondiente a la facultad de la Suprema Corte para practicar, de oficio, la averiguación de hechos que constituyan violación del voto.

La tesis de Rabasa, en materia de voto público, expresa en síntesis, que siendo la Suprema Corte un poder constitucional, debía ser importante función investigadora suya, todas las cuestiones relacionadas con violaciones al voto

⁴³SANTOS AZUELA, HECTOR. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Pags. 191 y 192.

público, y debía proceder contra ellas el juicio de amparo y no sólo una simple revisión de hechos, porque tratándose de la libre y muy respetable emisión del voto público, debía considerarse esta función como derivada del control constitucional que compete a nuestro más alto tribunal en el país.

El maestro don Felipe Tena Ramírez cree por su parte, que la investigación en materia de voto público que pudiera llevar a cabo la Suprema Corte en cumplimiento de una obligación inserta en el texto constitucional, puede ser de interés, pero solo por cuanto se traduce en la única forma de protesta que la Constitución le concede al ciudadano frente a los fuertes que abusan de la fuerza.⁴⁴

2. ARTICULOS DEL CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES RELACIONADOS CON EL PROCESO ELECTORAL.

ARTICULO 173.- El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión. Previo a que se inicie el proceso electoral el Consejo General del Instituto determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones pluri-

⁴⁴BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA. 1ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1985. Págs. 228 a 232.

nominales, el número de diputados por el principio de representación que deban elegirse en cada una de ellas, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el artículo 53 de la Constitución.

ARTICULO 174.- El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de noviembre del año previo al de la elección y concluye con la calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los efectos de este Código, el proceso electoral ordinario comprende las etapas siguientes:

- a) Preparación de la Elección;
- b) Jornada Electoral;
- c) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y
- d) Calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

La etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General del Instituto celebre durante la primera semana del mes de noviembre del año previo al en que deban realizarse las elecciones federales ordinarias y concluye al iniciarse la Jornada Electoral.

La etapa de la Jornada Electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla.

La etapa de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del Instituto, o las resoluciones que, en su caso, emita en última instancia el Tribunal Federal Electoral.

La etapa de calificación de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, se inicia al erigirse la Cámara de Diputados en Colegio Electoral y concluye cuando ésta declara la validez de la elección.

Atendiendo al principio de definitividad que rige en los procesos electorales, a la conclusión de cualquiera de sus etapas o de alguno de los actos o actividades trascendentes de los órganos electorales, el Director General o el Vocal Ejecutivo de la Junta Local o Distrital del Instituto, según corresponda, podrá difundir su realización y conclusión por los medios que estime pertinentes.

3. DELITOS ELECTORALES TIPIFICADOS EN EL TITULO VIGESIMOCUARTO DEL CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL.

ARTICULO 401.- Para los efectos de este capítulo se entiende por:

- I.-** Funcionarios electorales, quienes en los términos de la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones públicas electorales;
- II.-** Funcionarios partidistas, los dirigentes de los partidos políticos nacionales, sus candidatos y los ciudadanos a quienes en el curso de los procesos electorales federales, los propios partidos otorgan representación para actuar en la jornada electoral ante los órganos electorales en los términos de la legislación federal electoral; y

III.- Documentos públicos electorales, las actas oficiales de instalación de casillas, de los escrutinios y cómputos de las mesas directivas de casillas, las de los cómputos distritales, y en general, los documentos expedidos en el ejercicio de sus funciones por los órganos del Instituto Federal Electoral.

ARTICULO 402.- Por la comisión de cualquiera de los delitos comprendidos en el presente capítulo se podrá imponer además de la pena señalada, la inhabilitación de uno a cinco años, y en su caso, la destitución del cargo.

ARTICULO 403.- Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;
- III. Haga proselitismo o presione a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes;
- IV. Obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones del escrutinio, o del cómputo;
- V. Recoja sin causa prevista por la ley credenciales de elector de los ciudadanos;
- VI. Solicite votos por paga, dádiva o promesa de dinero u otra recompensa;
- VII. Virole de cualquier manera el secreto del voto;
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial de la que no sea titular;
- IX. El día de la elección organice la reunión o traslado de votantes con el objeto de llevarlos a votar y de influir en el sentido de su voto;
- X. Introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; destruya o altere boletas o documentos electorales;

XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que comprometa el voto mediante amenaza o promesa; o

XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla.

ARTICULO 404.- Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que por cualquier medio, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, induzcan al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político o a la abstención.

ARTICULO 405.- Se impondrán de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

I. Altere o en cualquier forma sustituya, destruya, o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;

II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con sus obligaciones electorales con perjuicio del proceso;

III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;

IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas o documentos electorales;

V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos oficiales, sin mediar causa justificada;

VI. En ejercicio de sus funciones, ejerza presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;

VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia; la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;

VIII. Al que expulse de la casilla electoral sin causa justificada al representante de un partido político o coarte los derechos que la ley le concede;

IX. Conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas conducentes para que cesen;

X. Permita o tolere a sabiendas que un ciudadano emita su voto cuando no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en la urnas ilícitamente una o más boletas electorales;

XI. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

ARTICULO 406.- Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista que:

I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentran formados;

II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;

III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos oficiales de índole electoral;

IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada o ejerza violencia física o moral sobre los funcionarios electorales;

V. Propale dolosamente noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; y

VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla o la abra o cierre fuera de los tiempos previstos por la ley de la materia.

En los delitos electorales previstos en los artículos 403, 404, 405, 406, 407, 408 y 412 del Código Penal Federal, lo que se pretende preveer son las conductas particulares de determinados individuos según el artículo de que se trate, para

poder tener los diferentes tipos de elección en forma ordenada y pacífica, tanto en su preparación como en su ejecución, el día de la jornada electoral; es decir:

- a) El artículo 403, se refiere al ciudadano votante.
- b) El artículo 404, se refiere a los ministros religiosos, para evitar que los mismos hagan procelitismo del poder e influencia que les da su ministerio.
- c) El artículo 405, se refiere al funcionario electoral ejerciendo coherción sobre el para que realice su responsabilidad.
- d) El artículo 406, se refiere a los funcionarios partidistas, para que no puedan influir o alterar el desarrollo de la jornada electoral.
- e) El artículo 407, se refiere a los funcionarios públicos en lo particular, para que no utilicen los medios que por la ejecución de su cargo puedan tener.
- f) El artículo 408, se refiere a los funcionarios que hauan sido electos, mediante el voto popular para obligarlos a cumplir con el cargo para el que fueron electos.
- g) El artículo 411, se refiere a la coautoría en el delito de que se trate, refitiéndose a la conducta por parte de cualquier persona en la comisión del delito.
- h) El artículo 412, se refiere al mal uso de fondos que pudiera ejercer cualquier funcionario en apoyo de las campañas electorales que se realicen.⁴⁸

⁴⁸MORENO HERNANDEZ, MOISES. Delitos Electorales. Procuraduría General de la República. México, 1994. Pág. 7.

CAPITULO IV.- EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

1. CREACION Y EVOLUCION DEL I.F.E.

Las reformas a la Constitución General de la República aprobadas en 1989 y la expedición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en agosto de 1990, permitieron conformar el marco normativo que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral el 11 de octubre de 1990.⁴⁶

En la nueva legislación se precisó la naturaleza jurídica de la función electoral, puntualizándose que la organización de las elecciones federales sería una función del Estado que se ejercería por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones: el Instituto Federal Electoral (IFE)

A diferencia de los organismos que le precedieron sólo - funcionaban durante los procesos electorales - el Instituto Federal Electoral se constituyó como una institución de carácter permanente.

Para su conformación y operación se delimitaron claramente las atribuciones de los órganos de dirección (integrados en forma colegiada bajo la figura de Consejos con consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, consejeros ciudadanos y los partidos políticos); de los órganos ejecutivos y técnicos (integrados por, miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas); de los órganos de vigilancia con atribuciones

⁴⁶ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Instituto Federal Electoral, Creación y Evolución. México 1994. Pág. 1.

exclusivas en el ámbito del registro de electores (integrados con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones).

El Instituto Federal Electoral asumió de manera integral la responsabilidad de organizar las elecciones federales, a través de funciones tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; la preparación y desarrollo de la jornada electoral; el cómputo de resultados y otorgamiento de constancias; así como la capacitación y educación cívica electoral, entre las más importantes.

Entre otras de las innovaciones introducidas por la reforma electoral referida, se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, a partir de reglas de reclutamiento, selección y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientadas a fortalecer la imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

De igual manera, se establecieron recursos y mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de la organismos electorales. Para la interposición de dichos recursos y dependiendo del acto o resolución impugnada, los partidos políticos o los ciudadanos podrían acudir a los órganos colegiados del propio Instituto o al Tribunal Federal Electoral, órgano encargado de impartir justicia en las controversias que se someten a su consideración.

En septiembre de 1993, el Congreso de la Unión aprobó una nueva reforma electoral que, entre otros cambios e innovaciones significativas, introdujo modificaciones en la composición de los órganos del IFE y a sus atribuciones relacionadas con:

exclusivas en el ámbito del registro de electores (integrados con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones).

El Instituto Federal Electoral asumió de manera integral la responsabilidad de organizar las elecciones federales, a través de funciones tales como las relativas a la integración, actualización y depuración del padrón electoral; los derechos y prerrogativas de los partidos políticos; la preparación y desarrollo de la jornada electoral; el cómputo de resultados y otorgamiento de constancias; así como la capacitación y educación cívica electoral, entre las más importantes.

Entre otras de las innovaciones introducidas por la reforma electoral referida, se instituyó la profesionalización del personal encargado de prestar el servicio público electoral, a partir de reglas de reclutamiento, selección y actualización, así como de condiciones de inamovilidad orientadas a fortalecer la imparcialidad en el cumplimiento de sus responsabilidades.

De igual manera, se establecieron recursos y mecanismos para reforzar el control sobre la legalidad de los actos y resoluciones de la organismos electorales. Para la interposición de dichos recursos y dependiendo del acto o resolución impugnada, los partidos políticos o los ciudadanos podrían acudir a los órganos colegiados del propio Instituto o al Tribunal Federal Electoral, órgano encargado de impartir justicia en las controversias que se someten a su consideración.

En septiembre de 1993, el Congreso de la Unión aprobó una nueva reforma electoral que, entre otros cambios e innovaciones significativas, introdujo modificaciones en la composición de los órganos del IFE y a sus atribuciones relacionadas con:

- **La regulación del financiamiento de los partidos políticos y el establecimiento de topes a los gastos de campaña electoral para diputados, senadores, representantes a la Asamblea del Distrito Federal y Presidente de la República.**
- **La difusión de resultados electorales preliminares a partir del día de la jornada electoral.**
- **Su competencia para llevar a cabo la declaración de validez y expedición de constancias para las elecciones de diputados, senadores representantes ante la Asamblea del Distrito Federal, con lo cual se suprimió la autocalificación a cargo de los colegios electorales integrados en cada caso con presuntos candidatos electos.**

Por último, entre marzo y mayo de 1994, se efectuó una nueva reforma electoral, que comprendió al artículo 41 constitucional y a un total de 31 artículos del COFIPE.

De esta reforma destacan tres aspectos:

1.- El hecho de que la función estatal de organizar las elecciones deja de ser atribuida a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, correspondiendo ahora esa función directamente al Instituto Federal Electoral su carácter de organismo público autónomo, señalándose que en integración concurren los Poderes Legislativo y Ejecutivo, los partidos políticos y los ciudadanos.

2.- Se refuerza el carácter autónomo del Instituto Federal Electoral, al añadirse a sus principios rectores el de independencia.

3.-Se fortalece la imparcialidad de la autoridad electoral, mediante la "ciudadanización" de sus órganos decisorios, al sustituirse en el Consejo General la figura de consejeros magistrados (electos por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República y siendo requisito obligatorio ser Licenciado en Derecho) por la figura consejeros ciudadanos (propuestos y votados por los grupos parlamentarios de la misma Cámara, sin ser requisito obligatorio ser Licenciado en Derecho) y eliminando en estos órganos el voto de los representantes de los partidos políticos, que ahora sólo participan con voz, después de 48 años en que formaron parte de la entidad electoral con facultades de decisión.

En suma, a la luz de las consideraciones anteriores es posible señalar que la organización, desarrollo y calificación de las elecciones federales de agosto de 1994, dispusieron de una organización institucional profesional e imparcial.

PRINCIPIOS RECTORES

A efecto de asegurar el debido cumplimiento de sus fines, la legislación reglamentaria en la materia prescribe que todos los órganos y autoridades del Instituto Federal Electoral se rijan por cinco principios rectores:

a) Legalidad. Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, para el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se deben observar escrupulosamente el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

b) **Imparcialidad.** Significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben brindar trato igual a los distintos partidos políticos y a los candidatos, excluyendo privilegios y, en general, conduciéndose con desinterés en el marco de la competencia electoral.

c) **Objetividad.** Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de interpretar y asumir los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales.

d) **Certeza.** Quiere decir que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables de tal modo que se ofrezca certidumbre, seguridad y garantías a los ciudadanos y partidos sobre la actuación honesta de la autoridad electoral y sus servidores.

e) **Independencia.** Significa conducir todos los actos de la autoridad electoral atendiendo permanentemente a la autonomía del Instituto.

FINES

El conjunto de atribuciones y funciones que la legislación reglamentaria le encomienda al Instituto Federal Electoral, apunta al cabal oportuno cumplimiento de los siguientes fines:

- 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 sus derechos políticos 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.
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.

ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Como se ha indicado, en la estructura orgánica del Instituto Federal Electoral existen tres tipos de órganos claramente diferenciados:

- De Dirección
- Ejecutivos y Técnicos
- De Vigilancia

Cada uno de ellos cuenta con órganos, centrales y con órganos desconcentrados a nivel estatal y distrital que le permiten al Instituto Federal Electoral operar en todo el territorio nacional.

ORGANOS DE DIRECCION

De manera genérica, son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar

los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y los órganos desconcentrados de la misma naturaleza son los 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y los 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal en que se divide el territorio nacional).

A diferencia del Consejo General, que es un órgano permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante periodos electorales.

Es importante destacar que todos los Consejos son órganos electorales en los que participan representantes tanto de los partidos políticos nacionales como de la ciudadanía, en los términos y modalidades que dispone la propia ley.

A. Consejo General.

Es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, que dicta las resoluciones y los lineamientos que el IFE habrá de seguir. Está integrado de la siguiente manera:

- Un consejero del Poder Ejecutivo (el Secretario de Gobernación), quien lo preside.
- Cuatro consejeros del Poder Legislativo (un diputado y un senador propuestos en cada Cámara por el grupo parlamentario de la mayoría; y un diputado y un senador propuestos por el grupo parlamentario de la primera minoría de cada Cámara).

- Seis consejeros ciudadanos, electos por lo menos con el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios;
- Un representante designado por cada uno de los partidos políticos nacionales, con derecho a voz pero sin voto.

Asimismo, es pertinente mencionar que la legislación reglamentaria prevé que el Director General y el Secretario General del Instituto Federal Electoral asistan a las sesiones del Consejo General con derecho a voz pero sin voto. Se precisa que la Secretaría del Consejo General esté a cargo del Secretario General del Instituto.

Actualmente, el Consejo General se integra con 11 miembros con derecho a voz y voto (seis consejeros ciudadanos, cuatro consejeros del Poder Legislativo y el Presidente del Consejo General), así como con 9 representantes partidistas que tienen derecho a voz, pero no a voto.

Si se considera únicamente a los once integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto, la representación de los consejeros ciudadanos equivale al 54.5%; la del Poder Legislativo al 36.4%; y la del Poder Ejecutivo a sólo el 9.1% restante.

Entre las atribuciones del Consejo General destacan:

- Designar al Director General, al Secretario General y a los Directores Ejecutivos del Instituto por el voto de las dos terceras partes sus miembros;
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos, así como la pérdida del mismo;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;

- Registrar las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional;
- Determinar el tope máximo de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en la elección de Presidente de la República, así como los valores que se tomen en cuenta para fijar el tope máximo en la elección para diputados de mayoría relativa y de senadores;
- Efectuar el cómputo total de la elección de diputados por el principio de representación proporcional a fin de hacer la declaración de validez y otorgar las constancias correspondientes;
- Conocer los informes trimestrales y anual, que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del Director General.

B. Consejos Locales

Son órganos constituidos temporalmente en cada una de las entidades federativas para asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia, así como de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, en su respectivo ámbito espacial de competencia.

Los Consejos Locales se integran por:

- Dos miembros de las Juntas Locales Ejecutivas respectivas (el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto; y el Vocal Secretario, con derecho sólo a voz);
- Seis consejeros ciudadanos con derecho a voz y voto nombrados por el Consejo General a propuesta de la Junta General Ejecutiva; y
- Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con derecho a voz pero sin voto).

- Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Local pueden concurrir a las sesiones con voz pero sin voto.

Si se consideran las cifras agregadas de los miembros con derecho a voz y voto, correspondientes a cada uno de los 32 Consejos Locales, se tiene que la representación de los consejeros ciudadanos asciende al 86%, y la de los funcionarios de la Junta Local Ejecutiva al 14% del total.

Cabe señalar que la reforma de 1993 a la legislación electoral le confiere a los 32 Consejos Locales la atribución de realizar las declaraciones de validez de las elecciones de senadores, así como de expedir las constancias correspondientes de mayoría y de asignación a primera minoría; en tanto que la reforma 1994 fortaleció las funciones de estos órganos de dirección, asignándoles atribuciones que anteriormente correspondían a las Juntas Locales, particularmente la determinación de los topes de campaña correspondientes a las elecciones de senadores y la acreditación de los observadores electorales nacionales.

C. Consejos Distritales

Son los órganos de dirección que se constituyen sólo en periodos proceso electoral en cada uno de los 300 distritos, con el objeto de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones electorales, así como los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores en su respectivo ámbito especial de competencia.

Los Consejos Distritales se integran de la siguiente forma:

- Dos miembros de las Juntas Distritales Ejecutivas respectivas (el Vocal Ejecutivo, con derecho a voz y voto; y el Vocal Secretario sólo con derecho a voz);

- Seis consejeros ciudadanos (con derecho a voz y voto) nombrados por el Consejero Local respectivo a propuesta de la Junta Local Ejecutiva;
- Un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales (con derecho a voz, pero sin voto).

Los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de cada Junta Distrital concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.

En este sentido, si se consideran las cifras agregadas de los miembros con derecho a voz y voto en cada uno de los 300 Consejos Distritales, se tiene que la representación de los consejeros ciudadanos equivale al 86% y la de la Junta Distrital Ejecutiva al 14% del total.

Con motivo de la reforma al COFIPE de 1993, se adicionó a los Consejeros Distritales la atribución de realizar la declaración de validez de las elecciones de diputados de mayoría relativa, así como la de expedir las constancias de mayoría y validez correspondientes. Asimismo, tal como sucedió con los Consejos Locales, la reforma de 1994 fortaleció las funciones de los Consejos Distritales, asignándoles atribuciones que anteriormente correspondían a las Juntas Distritales Ejecutivas, particularmente la determinación de los topes de campaña correspondientes a las elecciones de diputados de mayoría y la acreditación de los observadores electorales nacionales.

ORGANOS EJECUTIVOS Y TECNICOS

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para el adecuado desarrollo de los procesos

electorales, las cuales emprenden con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central en este ámbito es la Junta General Ejecutiva, que preside el Director General del Instituto Federal Electoral. Los órganos desconcentrados son 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa) y 300 Juntas Distritales Ejecutivas (una por cada distrito electoral), las cuales pueden contar con oficinas municipales.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, con base en el Estatuto que lo rige .

A.. Junta General Ejecutiva

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía del Instituto, encargado de instrumentar las resoluciones dictadas por el Consejo General y de fijar las políticas generales, los programas y los procedimientos que rigen a los órganos técnicos del IFE.

La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- El Director General, quien la preside;
- El Secretario General; y
- Los Directores Ejecutivos de:
 - Registro Federal de Electores
 - Prerrogativa y Partidos Políticos
 - Organización Electoral
 - Servicio Profesional Electoral
 - Capacitación Electoral y Educación Cívica
 - Administración.

Director General. Preside y coordina la Junta General Ejecutiva, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los

órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. El Director General es designado por el Consejo General a propuesta de su Presidente y con el voto de dos terceras partes de sus miembros. Dura en el cargo ocho años.

Secretario General. Suple en sus funciones las ausencias temporales del Director General, funge como Secretario de la Junta General Ejecutiva; recibe los informes de los órganos desconcentrados del Instituto; expide las certificaciones que se requieran y sustancia los recursos que deben ser resueltos por la Junta. El Secretario General es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros del consejo General a propuesta del Director General del Instituto Dura el cargo ocho años.

Los Directores Ejecutivos. Son designados también por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Director General del Instituto. Dentro de las atribuciones que la ley les señala, se encuentran:

Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores. Forma el Catálogo General de Electores; forma, revisa y actualiza el Padrón Electoral; expide la Credencial para Votar; proporciona las Listas Nominales de Electores a los órganos competentes del Instituto y a los partidos políticos nacionales; preside la Comisión Nacional de Vigilancia; formula el proyecto de división del territorio nacional en distritos electorales uninominales y circunscripciones plurinominales; y mantiene actualizada la cartografía electoral.

Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos. Conoce de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partido político; recibe solicitudes de registro e inscribe en el libro respectivo el registro de los partidos políticos, de los convenios de fusión, frentes y coaliciones; ministra el financiamiento público a que tienen derecho los partidos políticos nacionales; realiza los trámites de obtención de franquicias postales y

telegráficas de los partidos políticos, y apoya las gestiones en materia fiscal y en la contratación de tiempos en radio y televisión; preside la Comisión de Radiodifusión; registra a los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos y representantes, así como a sus candidatos de elección popular; y actúa como secretario técnico de la comisión de consejeros que revisa los informes de los partidos políticos sobre el origen y destino de sus recursos.

Director Ejecutivo de Organización Electoral. Apoya la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales; elabora y provee lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada; recaba de los Consejos Locales y Distritales, copias de las actas de sus sesiones y documentos relacionados con el proceso electoral; y lleva las estadísticas de las elecciones federales.

Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral. Formula el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral; cumple y hace cumplir las normas y procedimientos del Servicio Profesional Electoral; y lleva a cabo los programas de reclutamiento, selección, formación y desarrollo del personal profesional.

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica. Elabora y propone los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollan las Juntas Locales y Distritales, así como coordinar y vigilar a éstas; prepara el material didáctico e instructivos electorales; orienta a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales; realiza las acciones necesarias para exhortar a la ciudadanía a inscribirse en el Registro Federal de Electores y ejercer el derecho al voto.

Director Ejecutivo de Administración. Aplica las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto, así como organiza, dirige y controla la administración de éstos; for-

mula el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto; establece y opera los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuestales; elabora el proyecto de manual de organización y el Catálogo de cargos y puestos del Instituto; y atiende la necesidades administrativas de los órganos del Instituto.

B. Juntas Locales Ejecutivas

Son órganos permanentes de ejecución de las acciones del Instituto cada entidad federativa. Se integran por:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
- El Vocal Secretario;
- El Vocal de Organización Electoral;
- El Vocal del Registro Federal de Electores; y
- El Vocal del Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Sólo el Vocal Ejecutivo participa con voz y voto en el respectivo Consejo Local.

C. Juntas Distritales Ejecutivas

Las Juntas Distritales Ejecutivas son órganos permanentes que lleva a cabo las funciones técnicas del IFE. Se integran de la siguiente manera:

El Vocal Ejecutivo, quien lo preside;

El Vocal Secretario;

El Vocal de Organización Electoral;

El Vocal del Registro Federal de Electores; y

El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

A igual que en las Juntas Locales Ejecutivas, sólo el Vocal Ejecutivo conserva su representación con derecho a voz y voto en los respectivos Consejos Distritales

ORGANOS DE VIGILANCIA

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar en los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del padrón electoral, así como a la expedición de la credencial para votar con fotografía, los cuales reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia. Dichos órganos se integran mayoritaria y paritariamente por representantes de los partidos políticos; también participan en ellas funcionarios del propio Registro Federal de Electores.

A. Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside; un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal); un secretario designado por el Presidente de la Comisión (escogido de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral); y un representante por cada partido político nacional legalmente constituido y registrado.

B. Comisiones Locales y Distritales del Registro Federal de Electores

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE existe una Comisión Local de Vigilancia en cada Estado y en el Distrito Federal, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

En ambos niveles, las Comisiones de Vigilancia están presididas por el respectivo Vocal del Registro Federal de Electores, y se integran además por un representante de cada partido político nacional legalmente constituido y registrado

2. LA CIUDADANIZACION.

El proceso de reforma emprendido el 27 de enero del presente año forma parte de un ciclo que se inicia en 1978 con la reforma política impulsada por Don Jesús Reyes Heróles; continúa en 1986 con la entrada en vigor del Código Federal Electoral; y a partir de 1990 se acelera con la aprobación de las reformas constitucionales en materia electoral y la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se perfeccionan en 1993; y ahora, con la nueva reforma, registran un paso significativo para contribuir al objetivo común de realizar unas elecciones ejemplares, de las que cada mexicano pueda sentirse satisfecho.

En el Consejo General, en cada uno de los Consejos Locales y Distritales del Instituto Federal Electoral, habrán de mantener y profundizar el diálogo y la búsqueda de acuerdos, para juntos encontrar las soluciones que fortalezcan la credibilidad ciudadana en los comicios.

El H. Congreso de la Unión concluyó el proceso de aprobación de las reformas constitucionales y reglamentarias referidas al Proceso Electoral Federal. La

aprobación de las iniciativas de reformas legales, suscritas por cuatro Partidos políticos nacionales aprobadas por la mayoría de los legisladores de ambas cámaras, representa el paso más trascendente en el propósito de imparcialidad que se fijó el 27 de enero de 1994, cuando ocho partidos y sus candidatos presidenciales suscribieron el acuerdo por la paz, la democracia y la justicia.

Las reformas aprobadas por el Congreso significan el cambio más importante que México haya conocido desde la reforma política de 1978. Es cierto que por razones diversas algunos partidos políticos y sus grupos parlamentarios decidieron dar su apoyo a dichas propuestas, pero debo reiterar que desde el inicio de las conversaciones se utilizó el método del consenso entre los partidos, sabedores que consenso no es sinónimo de unanimidad.

Los cambios aprobados constituyen el conjunto de garantías que los partidos políticos impulsaron y consideraron necesarias para tener certeza en la imparcialidad de las autoridades y equidad en la competencia. Elecciones libres y justas es el objetivo compartido.

Considero que este momento es muy adecuado para hacer un balance y una síntesis de las reformas legales y los acuerdos de este Instituto a partir de la firma del Acuerdo por la Paz, la Democracia y la Justicia del día 27 de enero. Entre los aspectos más relevantes de esta reforma electoral de 1994, se pueden mencionar los siguientes:

1. Disminución de cinco veces del tope que ya se había establecido a los gastos de las campañas electorales de los candidatos a la Presidencia de la República.

2. Establecimiento de una auditoría externa al padrón electoral, las listas nominales de electores y las credenciales para votar con fotografía; auditoría que ya están realizando ocho empresas. Para asegurar la confiabilidad de la auditoría externa, ésta quedó sujeta a la vigilancia y supervisión de un consejo técnico integrado por once muy distinguidos científicos y profesionistas mexicanos de reconocida capacidad e imparcialidad, designados por el consenso de los partidos políticos.

La auditoría se está realizando sin demérito de los derechos que la ley otorga a ciudadanos y partidos para verificar en forma directa la confiabilidad del listado ciudadano, como es el caso de la importante verificación nacional muestral que están llevando a cabo ocho partidos políticos.

3. Por acuerdo unánime de los partidos políticos, se solicitó al C. Procurador General de la República, la creación de una fiscalía especial para delitos electorales, cuya titularidad ha de recaer en un jurista reconocido por su honestidad, capacidad, integridad y valentía.

4. La selección de los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla, ha sido realizada con el procedimiento propuesto por uno de los partidos políticos que mayores objeciones realizó a los métodos usados en el pasado. El procedimiento utilizado para la lección del próximo agosto garantiza absoluta imparcialidad en la selección, y por ende confiabilidad para partidos y ciudadanos. Este se basa en una doble insaculación o sorteo en que las personas son seleccionadas por el mes de su nacimiento y la primera letra de su apellido. El azar imposibilita cualquier práctica indebida.

Destaco que este doble proceso de insaculación refuerza la imparcialidad de los funcionarios de casilla, que son miembros de nuestra sociedad, ciudadanos que son precisamente los que cuentan los votos al cierre de la casilla, como son también ciudadanos los que días después van a calificar la elección de los diputados federales y senadores, en cada distrito y en cada Consejo Local. Esos ciudadanos tienen, gracias a esta reforma, seis de los siete votos en esos consejos.

5. Los funcionarios de casillas, que son esas personas insaculadas, ocuparán los cargos de acuerdo a su escolaridad.

6. Se creó una comisión, integrada por todos los partidos políticos, para que contribuya al examen de los programas y a la supervisión de capacitación electoral de los insaculados.

7. Por vez primera en nuestra historia electoral, las boletas electorales estarán adheridas a un talón con folio. Así, preservando el secreto del voto, los ciudadanos que actuarán como funcionarios en las casillas electorales y los representantes de los partidos políticos nacionales contarán con un elemento adicional para asegurar la transparencia de los comicios.

8. Cada casilla electoral contará con todos los elementos materiales permitan asegurar el secreto del voto, como es la instalación de mamparas.

9. El líquido indeleble que será usado en la jornada electoral fue seleccionado mediante un esfuerzo especial de fabricación, realizado por científicos del Instituto Politécnico Nacional.

10. Los observadores electorales, que serán nacionales, contarán con todas las facilidades y garantías para el desempeño de sus actividades, únicamente solicitándoles que actúen con objetividad, conocimientos e imparcialidad, lejos de cualquier filiación partidista.

11. Nuestra legislación admite por primera vez la figura de "visitantes extranjeros", no de observador extranjero. Será este Consejo General por disposición de la ley, el que norme sus características.

12. Las casillas extraordinarias y las casillas especiales han quedado sujetas a una estricta limitación en cuanto a su número y disponibilidad de boletas, así como a lineamientos rigurosos para permitir su instalación.

13. Con el voto unánime de los partidos, fueron aprobados los lineamientos generales aplicables a noticieros de radio y televisión, que buscan propiciar equidad, equilibrio y veracidad en la información que dichos medios proporcionan al público sobre las campañas y los candidatos de cada partido.

14. En su periodo extraordinario de sesiones del pasado mes de marzo, el H. Congreso de la Unión aprobó la reforma del artículo 41 constitucional y en el periodo ordinario en curso las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que dan sustento a la nueva integración de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral; asimismo se perfeccionó la definición constitucional del organismo responsable de la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones.

15. Los consejeros ciudadanos, miembros de este Consejo General, continúan siendo designados por la Cámara de Diputados con una votación de las dos terceras parte de los legisladores presentes, pero en lugar de ser propuestos por el Presidente de la República, lo serán por los grupos parlamentarios en esa Cámara.

16. Se flexibilizaron los requisitos para ser consejeros ciudadanos de acuerdo con la nueva filosofía de esta figura electoral.

17. Este Consejo General se "ciudadanizó" ya que la mayoría de los votos los tienen los consejeros ciudadanos.

Seis ciudadanos de reconocido prestigio, electos por la Cámara de Diputados, a propuesta de cuatro partidos políticos, ocupan desde esta fecha los cargos de consejeros ciudadanos, conforme a la nueva reglamentación establecida por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. A ellos corresponde, junto con los representantes de los Poderes de la Unión, la toma de decisiones en el Consejo General. Por su número tienen asegurada la capacidad de decisión; por su honorabilidad y por el prestigio del que gozan entre la sociedad, son garantes de la imparcialidad de la autoridad. Su único compromiso debe ser con México.

18. En los Consejos Locales y Distritales, a partir de esta fecha, seis consejeros ciudadanos, con la participación de sólo el vocal ejecutivo de cada junta con derecho a voto, habrán de regir el proceso en su ámbito territorial y adoptar los acuerdos conducentes, conforme a la ley y los acuerdos del Consejo General. En cada uno de los Consejos Locales y Distritales los partidos políticos

tendrán, con la misma representación paritaria que en el Consejo General, voz pero no voto.

19. Las reformas aprobadas al Código penal correspondiente, respecto a los delitos electorales, tienen por finalidad principal desalentar la comisión de esos ilícitos y sancionar con severidad ejemplar a quienes en ellos incurran. Así lo exige la sociedad, así lo han demandado los partidos.

20. El Gobierno de México, después de haber escuchado la opinión de los partidos políticos, envió formal invitación a la Organización de las Naciones Unidas para que en el marco de la respetuosa colaboración con sus Estados miembros y con objeto de dar garantías adicionales a la sociedad mexicana sobre la imparcialidad y limpieza del proceso electoral, envíe una misión de técnicos expertos en la materia electoral para que realice un análisis del sistema electoral mexicano y emita un informe técnico al respecto.

Asimismo, y dada la reconocida experiencia de la Organización de las Naciones Unidas en materia de observación de procesos electorales, solicitamos su asistencia técnica para apoyar el desempeño de los grupos de observadores nacionales que libremente lo soliciten, y lograr su objetividad e imparcialidad.

21. Con el consenso de los partidos políticos, la fecha límite para que los ciudadanos pudiesen solicitar la reposición, por extravío o deterioro, de su credencial para votar con fotografía venció el 15 de mayo pasado. Se adelantó la fecha límite al 12 de junio del presente año para la entrega de credenciales para votar. Esos acuerdos, ya aprobados por el H. Congreso de la Unión, permitirán que los partidos y las mesas directivas de casilla reciban una sola lista nominal

definitiva de electores y no dos, una general y otra complementaria, como estaba establecido antes de la reforma. Esas listas se entregarán a todos y cada uno de los partidos el 30 de junio en cintas de 8 mm., e impresas en papel el 21 de julio.

22. Los listados nominales de electores serán entregados mensualmente a los partidos en cintas magnéticas, y en los centros regionales de cómputo se podrán realizar consultas a la base de imágenes, lo que facilitará la revisión y cotejo, dando garantía adicional de que los listados definitivos entregados a los partidos coincidan exactamente con los que lleguen a las mesas directivas de casilla.

23. Las listas nominales de electores con los ciudadanos que recogieron su credencial para votar hasta el 28 de febrero del presente, fueron exhibidas en tiempo y forma. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recibió casi 60 mil observaciones individuales y una genérica fuera de ley. Cada observación, incluida la genérica, fue debidamente atendida y se hizo entrega a los partidos de un listado detallado de las repuestas del registro para cada caso, con las aclaraciones pertinentes.

24. Independientemente de todas las acciones antes enunciadas, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, bajo la vigilancia de la comisión nacional integrada en forma paritaria por un representante de cada partido político, proseguirá hasta el 12 de junio con los programas normales y extraordinarios para asegurar la máxima confiabilidad del padrón electoral y las listas nominales de electores. Estos son:

A) Aplicación del Programa de Modificación de Situación Ciudadana con información externa, mediante el cual se recaba de los órganos de las administraciones pública federal, estatal y municipal la información correspondiente a los ciudadanos que fallecen, cumplen pena corporal o renuncian a la nacionalidad.

B) Aplicación del programa de detección de duplicados por el proceso de homonimias a partir de la selección de registros análogos (homónimos), o bien para identificar a aquellos ciudadanos que cuentan con más de una credencial para votar con fotografía, y

C) Concluir el Programa de Identificación de Inconsistencias cartográficas (credenciales mal referenciadas seccionalmente).

25. En materia de medios de comunicación electrónica se incrementa en 180%, respecto de lo otorgado en 1991, el tiempo gratuito a que tienen derecho en radio y televisión. Adicional a lo anterior, con cargo al presupuesto del Instituto Federal Electoral, se adquirirá y pondrá a disposición de los partidos políticos tiempo adicional en radio para la transmisión de promocionales diarios, distribuidos en una modalidad proporcional a los resultados de la última elección federal.

26. A solicitud de los partidos, se negoció con la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión la aplicación del criterio comercial generalmente aceptado para que, sin costo adicional, por cada promocional pagado por el Instituto Federal Electoral los partidos se beneficien de un promocional

adicional, por lo que el número total se elevará a 116 mensajes diarios en las estaciones de radio que mejor convengan al interés de cada Partido.

27. Los partidos, conforme a las reglas que entre ellos acuerden, dispondrán durante los tres domingos previos a la elección del 21 de agosto, del tiempo destinado a la red radiofónica identificada como "La Hora Nacional". Asimismo, la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación, en acuerdo con la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, tal como lo hizo en los debates recién celebrados, seguirá prestando todas las facilidades para poner a disposición de las estaciones de radio y televisión, en forma gratuita, la señal vía satélite o a través del sistema nacional de microondas, de futuros debates entre los candidatos presidenciales.

28. La Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral, integrada con representantes de todos los partidos, escuchando a la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y la Televisión, cuidará de la observancia de los acuerdos en materia de medios electrónicos de comunicación social y de los lineamientos y observaciones para los segmentos informativos, de acuerdo con las pautas que señala el consejo General.

Esos lineamientos, cabe recordarlo, son "sugerencias" no restricciones ni mucho menos imposiciones. La libertad de expresión está plenamente garantizada. Será la sociedad quien juzgue libremente la actuación de los medios y de los informadores.

29. Con el fin de fortalecer la equidad en el acceso a radio y televisión, se suspenderá, durante los diez días previos a la fecha de la elección, la propaganda partidista pagada en dichos medios, con excepción de lo relativo a sus cierres de campaña. Conforme a derecho, los partidos harán uso de los tiempos oficiales que les corresponden durante ese lapso, respetando la disposición general de suspender toda actividad proselitista tres días antes de la fecha de la elección.

30. A solicitud de los partidos, el Presidente de la República ha acordado la suspensión de la campaña de comunicación social en radio y televisión de los programas Procampo y Pronasol durante un lapso de 20 días previos a la realización de la elección.

31. En lo que hace al uso de recursos públicos durante el proceso electoral, el Gobierno de la República reiteró el firme compromiso de evitar que dichos recursos sean utilizados de manera ilegal para apoyar a cualquier partido o candidato.

32. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación está realizando acciones preventivas y de información para asegurar dicho principio.

Para reforzar lo anterior, el Gobierno de la República expresa su compromiso de que los programas públicos de desarrollo económico y atención a las clases menos favorecidas, se ejercerán con clara independencia del proceso electoral en curso, para así salvaguardar las mejores condiciones democráticas en este proceso. Nadie puede sentir vinculado su voto por los servicios recibidos.

33. Con la participación de los partidos políticos se están reafirmando los principios de que ningún servidor público puede ser comisionado a partido político alguno, ni hacer labor partidaria dentro de su horario de trabajo o utilizar bienes públicos con ese objetivo. Tampoco puede ejercer ninguna coacción sobre sus subordinados para inducir su voto o suspender labores para asistir a actos partidistas.

34. La revisión de idoneidad del funcionario electoral y de los consejeros ciudadanos solicitada por los partidos, ha quedado concluida. Por consenso de los partidos se realizó la sustitución de 247 vocales, incluido el análisis riguroso de 19 de los 32 vocales ejecutivos locales; también se acordó el relevo de 170 consejeros ciudadanos. Con ello hemos establecido un acuerdo definitivo que permite contar con la estructura electoral que el proceso requiere y la ley nos ordena.

Debo señalar que en todos los casos, sin excepción, la sustitución fue producto de criterios de idoneidad política, sin que en ninguno se hayan expresado dudas sobre la honorabilidad o probidad de los funcionarios y consejeros sustituidos, a los que debemos reconocer su espíritu de colaboración en este arduo ejercicio.

35. Para otorgar a los partidos políticos mayores facilidades para el registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla, el H. Congreso de la Unión aprobó adecuaciones a las fechas límites para dicho registro.

36. Finalmente, existe consenso para que los paquetes electorales no puedan ser destruidos antes de seis meses después del día de la elección.⁴⁷

En cuatro meses se logró concertar, a través del método del consenso, una reforma electoral, misma que empezó a discutirse siete meses antes del día de la elección y ha concluido a menos de tres meses de la celebración de ésta. Si se toma en cuenta que nuestra elección implica un padrón electoral de 47 millones de ciudadanos, que se instalarán alrededor de 95 mil casillas y han de capacitarse alrededor de dos millones de ciudadanos de los cuales saldrán por sorteo los casi 800,000 ciudadanos que serán los funcionarios de casillas, puede asegurarse que en su instrumentación física, nuestro proceso electoral es uno de los más grandes del mundo. Y en medio de esta instrumentación se han realizado las reformas y cambios que he sintetizado, lo cual en varias ocasiones ha traído consigo problemas difíciles de resolver, como es la propia inestabilidad de los órganos electorales.

3. EL PADRON FEDERAL ELECTORAL.

La construcción del Padrón Electoral actual ha tenido dos momentos fundamentales: el levantamiento que se realizó en 1991, el cual fue complementado con las campañas de actualización anual intensa de 1992 y las realizadas en diversos estados donde se efectuaron procesos electorales locales, principalmente en ese mismo año. El otro momento se refiere al proceso de empadronamiento que se efectuó, a partir de noviembre de 1992, en los módulos de expedición de la nueva credencial para votar con fotografía. Este programa se dividió operativamente en cuatro etapas:

⁴⁷INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La ciudadanización del proceso federal electoral 1994. México 1994. Pág. 12.

Se realizó un recorrido de reconocimiento para actualizar la cartografía electoral, sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de este programa y conocer las características y límites de las áreas de trabajo. El producto de esta labor es crucial, pues se redujeron sustancialmente las incertidumbres provocadas por los "domicilios conocidos", es decir, se ubicaron en poco más de 90%.

La segunda etapa consistió en realizar la primera visita domiciliaria de empadronamiento a todas las viviendas del territorio nacional, para obtener la información personal y geográfico-electoral de los mexicanos en edad ciudadana.

En la tercera etapa se efectuó la segunda visita de empadronamiento y, simultáneamente, se atendió en módulos a los ciudadanos que no pudieron ser empadronados en su domicilio.

La última etapa entregó personalmente en su domicilio a cada ciudadano empadronado su respectiva credencial de elector, (cuando no fue posible el ciudadano recogió su credencial en su módulo correspondiente).

Con todo ello se logró construir un Catálogo General de Electores con 42.5 millones de ciudadanos; un Padrón Electoral de 39.5 millones de ciudadanos que firmaron su solicitud de inscripción; y un listado nominal de 36.5 millones de electores que recibieron (en 1991) su credencial para votar (cifras redondeadas).

Es importante señalar aquí, que este levantamiento propició la introducción de un buen número de "fallas de origen" como las llama el Partido Acción Nacional. Este padrón contenía, según ese partido, más de 12% de inconsistencias y llevaba una enorme falla técnica: no pudo cuantificar las credenciales entregadas ni manufacturadas. Por ello se propuso la depuración integral.

A partir de la base alcanzada en el proceso anterior, el Consejo General del IFE acordó, en abril de 1992, expedir una nueva credencial para votar con fotografía, realizando de manera previa trabajos de depuración del Padrón Electoral.

La depuración integral exigió la consolidación del marco cartográfico electoral, la verificación documental y de campo de los documentos fuente del Padrón y la consolidación de la base de datos.

Se integraron 63,589 secciones electorales (antes eran 62,900 secciones) a las que se les asignó una nueva clave de identificación electoral de manera progresiva por entidad federativa, y con la verificación documental se cotejaron los datos de más de 40 millones solicitudes de inscripción al Padrón con los registros de la base de datos, para verificar posibles inconsistencias.

Con el resultado de esas actividades el padrón inicial para integrar el programa de fotocredencialización sumó 40.368,698 registros ciudadanos, cuyos datos fueron impresos en igual número de formatos de credencial para votar; de aquí que este proceso sí pudo alcanzar con toda precisión la contabilidad de credenciales repartidas. (Un dato esencialmente distinto al del proceso de 1991 que no pudo manejar esa contabilidad).

El artículo decimoséptimo transitorio del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del 17 de julio de 1992, establece la incorporación de la fotografía del ciudadano a la credencial.

La nueva credencial para votar tiene características singulares, que la convierten en un proceso depurador, por varias razones:

La fotografía es un elemento inhibitorio del fraude por cuanto complica el uso de varias credenciales por un individuo, ya que la fotografía queda en un archivo de imágenes. El hecho de acudir a un módulo cambia radicalmente el método de entrega de credenciales y posibilita su contabilidad.

El efecto de la credencial con fotografía es importante, también, porque otorga al ciudadano una identificación plena. Movidos por este interés se incrementa el número de ciudadanos empadronados y amplía también el número de personas con posibilidad de votar.

Con estos procesos se alcanzó que al 31 de diciembre de 1993, el Padrón Electoral quedara conformado con 44,172,326 registros ciudadanos y las listas nominales con una cifra de 40,585,720 electores que ya contaban con su credencial para votar

A esa cifra se llegó después de haber aplicado el procedimiento estipulado en el artículo 163 del COFIPE, por el cual se dio de baja a 4,889,276 ciudadanos. Esta cifra corresponde a los ciudadanos que habiéndose empadronado en los años de 1991 o 1992, hasta el 30 de noviembre de 1993 aún no habían recogido su credencial. La baja se realizó la noche del 31 de diciembre de 1993. Este procedimiento, significó la depuración más grande del Padrón Electoral en ese tiempo.

Un seguimiento de los procesos de depuración que ha sufrido el Padrón Electoral puede arrojar la siguiente certidumbre: los procesos de depuración sí han funcionado; han disminuido sensiblemente las anomalías y han originado una consistencia muy aceptable de ese instrumento electoral. Veamos, a groso modo, la evolución de la confiabilidad del Padrón:

1988: 50% de inconsistencias estadísticas (reconocida oficialmente).

1991: 12% de inconsistencias estadísticas (según el PAN).

1994: 2.58% de inconsistencias estadísticas de conformidad con la auditoría externa.⁴⁶

Dado que la cifra última oficial del padrón es de 47,480,159 de registros al 30 de junio de 1994, es conveniente expresar que los procesos de depuración excluyeron 3,726,829 registros que representan el 7.85% del padrón total. Cifra que testimonia un eficaz y muy grande esfuerzo depurador y, también una significativa cantidad de "basura" contenida en el Padrón previo.

Además de los procesos depuradores, el Padrón Electoral ha sido objeto de 36 estudios de verificación, de distintos órdenes, alcances y magnitud, unos estatales, otros temáticos, para analizar su confiabilidad. Se han hecho con diferentes enfoques metodológicos y por diferentes organismos, ya sea por el propio Instituto, empresas especializadas o instituciones educativas. El grado de confiabilidad que sistemáticamente aparece en estas investigaciones es de alrededor del 96 por ciento.

No obstante, sus resultados resumidos, son éstos: con las inconsistencias y medidas se realizaron distintas valoraciones dando como resultado un rango general de inconsistencias que varía, de un límite inferior de 2.59% promedio nacional a un límite superior de 4.13%, promedio nacional. Aún en el caso de considerar el límite superior de 4.13% de inconsistencia nacional, representa un nivel aceptable, concluyeron los partidos.

En segundo lugar la auditoría externa, coordinada por el Consejo Técnico del Padrón, compuesto por diez especialistas del más alto nivel profesional e independencia política se encargó de verificar el aspecto legal y procedimental de la

⁴⁶ IINSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Padrón Federal Electoral 1994. México, 1994. Pág. 4..

fotocredencialización, una revisión de los aspectos informáticos, una verificación muestral de consistencias-inconsistencias de la base de datos del almacén ciudadano y un balance de formatos de credencial elaborados. Esta auditoría llevó dos meses: del primero de mayo al 30 de junio de 1994.

3.1. AUDITORIA EXTERNA AL PADRON ELECTORAL.

El 15 de julio de 1994, el Dr. Ignacio Méndez presentó de manera sucinta al Consejo Técnico los resultados de la auditoría practicada al padrón electoral, mencionando como antecedente que con fecha 28 de febrero se publicaron las bases de la licitación pública para la realización de este importante trabajo, cuatro días después el Consejo Técnico tomó posesión; cabe señalar que el acuerdo del Consejo General donde crea éste órgano fue con posterioridad a esas bases. De manera que sólo cinco empresas habían comprado las bases de licitación.

La propuesta incluía la modificación de las fechas que inicialmente estaban planeadas que terminaran el 11 de mayo, para recorrerse hasta el 30 de junio para concluir el trabajo de la auditoría.

Había que tomar en cuenta algunos detalles de índole técnico, de los que resaltan básicamente dos. Uno de ellos es el aspecto de cobertura, entendiendo por esta, el cociente del número de personas que hay en el padrón entre el número de ciudadanos en edad de votar, es decir, de 18 años o más; que en las bases iniciales se planteaba que las empresas deberían de obtener una estimación de la cobertura del Padrón, pero se veía la dificultad de tipo operativo para poderla cumplir en el tiempo de que se disponía.

El segundo aspecto pedía que se tuviera una buena representatividad, es decir, poco error a nivel de cada uno de los distritos, eso implicaría una muestra de alrededor de 500 mil ciudadanos para poder tener una buena precisión a nivel de cada uno de los 300 distritos, estableciéndose el 2% de error máximo entre el resultado que arrojará la auditoría, y el valor real desconocido, con una probabilidad del 95%. Hubo una reorganización de los aspectos a cubrir, de manera que la propuesta que se hizo al Consejo General, tiene cuatro vertientes que son una auditoría legal y de procedimientos; la verificación muestral de consistencias e inconsistencias de la base de datos, almacén, ciudadanía; la revisión de aspectos informáticos, y una auditoría al balance de formatos de credencial que tenía que elaborar el Registro Federal de Electores.

La empresa McKinsey fue la única en cubrir tanto la oferta técnica como la económica.

En la parte de la revisión de aspectos informáticos se hicieron varios controles de la base de datos que se tenía en el centro de cómputo y en los centros regionales; se auditaron todos los programas que se llevaban a cabo para dar altas, bajas y en general modificaciones al padrón; se verificó que en la base de datos estuviera exactamente la información que, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, tiene que estar y que no tuviera ninguna otra información adicional. El resultado final reportado en este caso por la empresa Sistemhause que fue la encargada de aspectos informáticos, es en el sentido de que se encuentra consistencia en el proceso; durante la marcha se detectaron algunas fallas o algunas inconsistencias.

En el aspecto de la verificación de consistencias e inconsistencias, se tomó una muestra a nivel nacional de 64 mil registros de ciudadanos y se confrontó contra la base de datos que había en el almacén de cada uno de los centros regionales, y también se verificó que el domicilio especificado en el registro, existía, era real,

que también existía el individuo y que tenía o que no tenía la credencial, según sea el caso, y desde luego anotándose todo tipo de inconsistencias.

En términos de la auditoría legal y de procedimientos, aparte de verificar que se apegara a todos los procesos, a lo establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las normas emitidas por el propio Consejo General, también se tomó una muestra, en este caso de 9 mil registros, para verificar que se había apegado a los ordenamientos legales cada uno de los procedimientos que había dado origen a que se generara ese registro y que el ciudadano finalmente recibiera su credencial; en ese caso se encontró una consistencia de 99.37%. En el caso de las consistencias e inconsistencias de base de datos, almacén-ciudadanía, se encontró un 97.42%. Y en el balance de formatos de credencial que se hizo al cierre del 26 de mayo, también hay una consistencia sumamente elevada, del 99.99%.⁴⁹

⁴⁹INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Presentación de los resultados de la auditoría externa al Padrón Electoral el 15 de julio de 1994. México 1994. Págs. 1-6.

CAPITULO V.- EL PROCESO ELECTORAL

1. INFORMACION PRELIMINAR.

La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales, debiendo tener como mínimo 50 electores y como máximo 1.500. En cada sección electoral se instala una casilla para recibir la votación de 750 electores y si existe una cifra superior de electores se instala una casilla auxiliar;- debiendo en este último caso colocarse las casillas de forma contigua y dividiéndose la nómina de electores en orden alfabético.⁵⁰

El número excesivo de casillas, más de 96.000 en la elección del 21 de agosto; ha sido objeto de críticas, pero se trata de una larga tradición mexicana de acercar la casilla en la medida de lo posible al domicilio del elector. Indudablemente este alto número de casillas dificulta las tareas de vigilancia de los partidos políticos y constituye un problema logístico para la obtención de resultados preliminares rápidos. De acuerdo al COFIPE, puede darse el caso de casillas especiales reguladas por el artículo 197 de dicho código, para atender la recepción de votos de electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio. Estas casillas están limitadas a cinco por distrito electoral y serán reguladas por el Consejo Distrital, constituyéndose en un medio para facilitar el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un Presidente, un Secretario, dos escrutadores y el suplente de cada uno de ellos.

⁵⁰ INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Gufa de Casilla. México 1994. Pág. 8.

2. LA JORNADA ELECTORAL.

Las elecciones federales realizadas el 21 de agosto de 1994, forma parte de un proceso que se desarrolló en cuatro etapas, que son: Preparación de la elección, Jornada electoral, Resultados y declaraciones de validez de las elecciones y la Calificación de la Elección.

A continuación, expondré lo referente a la jornada electoral, en donde los funcionarios de la mesa directiva de la casilla, en presencia de los representantes de los partidos políticos y de los observadores electorales que concurren, realizaron las siguientes actividades:

INSTALACION Y APERTURA DE LA CASILLA.

El domingo 21 de agosto a las 8:00 horas⁶¹, en el lugar destinado para ello, los ciudadanos designados propietarios para desempeñar los cargos de Presidente, Secretario y Escrutadores de la mesa directiva de casilla instalarán la casilla en presencia de los representantes de los partidos políticos, debidamente acreditados, y de los observadores electorales que concurren.

Antes de la instalación, los funcionarios de la mesa directiva deberán presentarse ante el Presidente de su casilla con el nombramiento que por escrito les entregó el Consejo Distrital.

Tanto los representantes de los partidos políticos como el representante general deberán, para tener acceso a la casilla, acreditarse, mostrando el nombramiento de su partido debidamente registrado, así como los ciudadanos que fungirán como observadores electorales.

⁶¹ Op. Cit. Pág. 16.

Concluida la acreditación, los funcionarios de la mesa directiva procederán a verificar que el material electoral esté completo. A continuación el secretario procederá a contar las boletas recibidas, verificando el folio.

A solicitud de algún representante de partido político, las boletas electorales podrán ser rubricadas o selladas por uno de los representantes que será designado por sorteo. Esto se hará en partes para no obstaculizar el desarrollo de la votación y en su caso, el sello no deberá ser de partido político alguno.

La falta de rúbrica o sello en las boletas no será motivo para anular los votos recibidos.

Cuando el secretario de la casilla cuente las boletas recibidas deberá verificar su cantidad así como los números de los folios. Al hacerlo cuidará que las boletas no se dañen ni desprendan del block o del talón correspondiente. Por último, anotará las cantidades que resulten del conteo en el acta de la jornada electoral.

El presidente armará las urnas, mostrando a los representantes de los partidos, observadores electorales y electores presentes que se encuentran vacías, y las colocará en un lugar visible.

El secretario anotará en el acta de la jornada electoral el nombre del Estado, Municipio o Delegación Política, Distrito Electoral y Sección en que se ubica la casilla; asimismo especificará su número y tipo.

Registrará la hora, la población y el domicilio en que se realiza la instalación de la casilla, el nombre de los funcionarios de casilla y el número de boletas recibidas para cada elección, previa verificación de los folios.

Durante la instalación, excepcionalmente, se pueden presentar las siguientes situaciones:

- Si a las 8:15 horas no se presentara alguno o algunos de los funcionarios propietarios, actuarán en su lugar los respectivos suplentes.

- Si a las 8:30 horas está solamente el presidente propietario, o su suplente, cualquiera de los dos designará a los funcionarios necesarios para suplir a los ausentes y procederá a instalar la casilla.
- En ausencia del presidente y su suplente, a las 8:45 horas el Consejo Distrital tomará las medidas necesarias para la instalación de la casilla y designará al personal del Instituto Federal Electoral encargado de ejecutarlas, cerciorándose de su instalación.
- Cuando por razones de distancia o de dificultad por las comunicaciones no sea posible la intervención oportuna del personal del IFE designado, a las 11:00 horas los representantes de los partidos políticos acreditados ante la casilla designarán por mayoría a los funcionarios necesarios que habrán de integrarla, de entre los ciudadanos de la sección electoral que estén presentes. En este caso, se requerirá la presencia de un juez o notario público, quien tiene la obligación de acudir y dar fe de los hechos.⁵²

En ausencia del juez o notario público, bastará que los representantes de los partidos políticos expresen su conformidad para designar, de común acuerdo, a los miembros de la mesa directiva de la casilla. En ningún caso podrá nombrarse como funcionarios de casilla a un representante de partido político.

La instalación de la casilla deberá realizarse en el lugar designado por el Consejo Distrital, pero podrá instalarse en cualquier otro lugar cuando:

- a) No exista el lugar indicado en las publicaciones respectivas.
- b) El local se encuentre cerrado o clausurado y no se pueda llevar a cabo la instalación.

⁵² CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Instituto Federal Electoral. Secretaría General. Dirección del Secretariado. México 1994. Artículo 213. Pág. 185.

c) Se advierta, al momento de la instalación de la casilla, que ésta se pretende realizar en lugar prohibido por la ley, debido a que:

- No está dentro de la Sección Electoral.
- Es casa de un servidor público de confianza, federal, estatal o municipal.
- Es casa de un candidato registrado.
- Es un establecimiento fabril.
- Es un templo o local destinado al culto religioso.
- Es un local de partido político.
- Es una cantina, centro de vicio o similar.

d) Las condiciones del local no permitan asegurar la libertad o secreto del voto, o el fácil o libre acceso de los electores, o bien no garanticen la realización de las operaciones electorales en forma normal.

e) Cuando así lo disponga el Consejo Distrital por causa de fuerza mayor o caso fortuito y se lo notifique al presidente de la casilla.⁶³

RECEPCION DE LA VOTACION.

La recepción de la votación es la fase de la jornada electoral en la que los ciudadanos se presentan en la casilla a emitir su voto.

Una vez que hayan llenado y firmado el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación de la casilla, el presidente de la mesa directiva anunciará el inicio de la votación.

⁶³ COFIPE Art. 215. Pág. 187.

Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, mostrando su credencial para votar con fotografía al presidente de la misma.

El secretario comprobará que el elector esté inscrito en la lista nominal de electores.

El presidente entregará al elector las boletas de las elecciones después de haberlas desprendido del talón foliado, con ellas el elector se dirigirá solo hacia el cancel y votará en secreto con absoluta libertad; doblará sus boletas y depositará cada una de ellas en la urna correspondiente.

Si el nombre del elector aparece en la lista nominal, pero su credencial para votar con fotografía contiene errores de seccionamiento, se le permitirá votar.

El secretario de la casilla anotará la palabra *votó* en la columna correspondiente del listado en el renglón que ocupa el nombre del ciudadano; marcará su credencial para votar con fotografía y le impregnará de líquido indeleble el pulgar derecho. Posteriormente le devolverá la credencial.

La votación no podrá suspenderse sino por causa de fuerza mayor, como la alteración del orden o la existencias de circunstancias o condiciones que impidan la libre emisión del voto, violen el secreto del mismo o atenten contra la seguridad personal de los electores, de los representantes de los partidos políticos o de los funcionarios de la mesa directiva de la casilla.

CIERRE DE LA VOTACION.

La votación deberá cerrarse a las 18:00 horas.

Podrá cerrarse antes si el presidente y el secretario certifican que han votado todos los electores inscritos en la lista nominal correspondiente.

La casilla podrá permanecer abierta después de la 18:00 horas si aún se encuentran electores presentes para votar y se cerrará hasta que hayan votado los ciudadanos que a las 18:00 horas estuvieran formados.

Terminada la recepción de la votación, el secretario llenará el apartado correspondiente a cierre de votación del acta de la jornada electoral; anotará la hora con número y letra e indicará la causa por la que cerró la casilla a las seis de la tarde, antes o después.

ESCRUTINIO Y COMPUTO DE LA CASILLA.

El escrutinio y cómputo de los votos emitidos es el procedimiento mediante el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla determinan:

- El número de electores que votaron en la casilla.
- El número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos.
- El número de votos nulos.
- El número de boletas sobrantes e inutilizadas de cada elección.

Si se encontrasen boletas de una elección en la urna correspondiente a otra, se separarán y se computarán en la elección respectiva.

El escrutinio y cómputo de cada elección se hará en el siguiente orden:

- a) Diputados.
- b) Senadores.
- c) Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Representantes de la Asamblea del D.F.

En este acto también estarán presentes los representantes de los partidos políticos y observadores electorales debidamente acreditados.

El secretario contará las boletas sobrantes, que deberán contener el talón foliado, las inutilizará marcando con tinta dos rayas diagonales sobre cada boleta, las guardará en un sobre especial, el cual quedará cerrado, y anotará por fuera del mismo el número de boletas que contiene.

El primer escrutador contará el número de electores a los que se les anotó en la lista nominal de la sección la palabra *votó*.

El secretario anotará el resultado en la hoja para hacer las operaciones de cómputo.

El presidente abrirá la urna, sacará los votos en ella depositados y mostrará a los presentes que la urna ha quedado vacía.

El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna.

El secretario anotará el resultado en la hoja para hacer las operaciones de cómputo.

Los dos escrutadores, bajo la supervisión del presidente, clasificarán las boletas para determinar:

- El número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, y
- El número de votos que sean nulos.

Se contará como voto válido la marca que haga el elector en un solo círculo o cuadro en que se contenga el emblema del partido político o el nombre del candidato.

Se contará como voto nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada.⁵⁴

⁵⁴COFIPE. Arts. 226-233. Págs. 195-198.

INTEGRACION DE EXPEDIENTE DE CASILLA.

Después de llenar las actas de escrutinio y cómputo, los funcionarios de la casilla formarán un expediente por cada elección. En sobres por separado se introducirán las boletas sobrantes que fueron inutilizadas y que deberán contener el talón foliado, los votos válidos y los votos nulos, la lista nominal de electores o el acta de electores en tránsito cuando se trate de casillas especiales y en su caso, la lista nominal de electores de las resoluciones favorables del Tribunal y de las resoluciones a los recursos de apelación.

Adicionalmente, se guardará en otro sobre la primera copia del acta de escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones para entregarlo al Programa de Resultados Electorales Preliminares.⁵⁵

PUBLICACION DE LOS RESULTADOS ELECTORALES Y CLAUSURA DE LA CASILLA.

Una vez integrada la caja-paquete, el presidente fijará en lugar visible del exterior de la casilla un aviso con los resultados de cada una de las elecciones.⁵⁶

Este aviso deberá ser firmado por el presidente y por los representantes de los partidos políticos que deseen hacerlo, pudiendo estar presentes los observadores electorales.

Concluidas las operaciones establecidas, el secretario levantará constancia de la hora de la clausura de la casilla y del nombre de los funcionarios y repre-

⁵⁵ COFIPE. Art. 234. Pág. 198.

⁵⁶ COFIPE. Art. 236. Pág. 199.

sentantes de los partidos políticos que harán la entrega del paquete que contenga los expedientes al Consejo Distrital.

REMISION AL CONSEJO DISTRITAL DEL PAQUETE ELECTORAL.

Clausurada la casilla, el presidente entregará al Consejo Distrital el paquete de casilla dentro de los plazos siguientes, contados a partir de la hora de clausura:

- a) Inmediatamente si la casilla está ubicada en la cabecera del distrito.
- b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito.
- c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.⁶⁷

El presidente de la mesa directiva de casilla hará llegar al Consejo Distrital, junto con el paquete electoral, los siguientes documentos:

- La constancia de clausura de casilla y remisión al Consejo Distrital.
- El recibo de entrega de copia legible de las actas de casilla a los representantes de los partidos políticos.
- El sobre destinado al Programa de Resultados Electorales Preliminares.

⁶⁷COFIPE. Art. 238. Pág. 200.

3. REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y OBSERVADORES ELECTORALES.

Los partidos políticos tienen derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente ante cada casilla, además de representantes generales.

Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casilla tendrán los siguientes derechos:

- Participar en la instalación de la casilla y permanecer en ella hasta su clausura, teniendo una ubicación que les permita observar y vigilar que el desarrollo de las elecciones cumpla con la disposiciones legales.
- Recibir copia legible de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo elaboradas en la casilla, firmando de recibido.
- En su caso, presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación, así como escritos de protesta al término del escrutinio y cómputo.
- Acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla al Consejo Distrital correspondiente para hacer entrega de la documentación y del expediente electoral.⁵⁸

Los observadores electorales podrán presenciar los siguientes actos:

- Instalación de casilla.
- Desarrollo de la votación.
- Escrutinio y cómputo de la votación de la casilla.
- Fijación de resultados de la votación.
- Clausura de casilla.

⁵⁸ COFIPE. Art. 200. Pág. 174.

Los ciudadanos acreditados como observadores electorales se abstendrán

Recepción de escritos de protesta:

- **Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones e inferir en el desarrollo de las mismas.**
- **Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido político o candidato alguno.**
- **Externar cualquier expresión de ofensa o difamación en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.**
- **Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno.**

Los observadores también podrán presentar, ante la Dirección General del Instituto o ante los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales de las juntas respectivas, informes de sus actividades y sobre el desarrollo de la jornada electoral, una vez que ésta haya concluido y hasta el 28 de agosto de 1994. En ningún caso los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores electorales tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.⁵⁹

Aparte de lo anterior, se ha incorporado al proceso de vigilancia a los llamados visitantes extranjeros cuya actividad de observación esta diseñada en un acuerdo del Consejo General del IFE que limita sus funciones, pero que les permite asimismo asistir y estar presentes en las casillas durante la jornada electoral, con una credencial que emitirá el IFE.

⁵⁹COFIPE Art. 5, y Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral del 28 de febrero de 1994.

4. DOCUMENTACION ELECTORAL.

La documentación electoral que se utilizó en los comicios se compone de cuatro boletas en el caso del Distrito Federal y de tres para el resto del país. Las cuatro boletas consisten en: una para presidente, una para diputados, una para senadores y una para representantes a la Asamblea del Distrito Federal. Estas boletas, así como la totalidad de la documentación de apoyo destinada a las casillas y consejos locales y distritales, fueron aprobadas por unanimidad por el Consejo General del IFE. Cabe hacer notar que los procedimientos electorales de cada casilla se encuentran "formularizados", es decir, existen formularios para cada una de las situaciones previstas por la ley, lo que facilita el trabajo de los funcionarios de casilla, que sólo tienen que completar la documentación durante la jornada electoral.

Un aspecto que merece un comentario es el hecho de que el paquete de materiales electorales se entrega sellado con suficiente anticipación a la fecha de la elección a los presidentes de casillas. Esto constituye una norma tradicional en la estructura mexicana, dada la enorme cantidad de casillas, pero posiblemente represente un elemento de inseguridad en el sistema.

Las urnas están construidas con materiales transparentes lo que asegura que el elector perciba el ingreso a ellas de su voto. Los cancelos o mamparas para votar están adecuadamente diseñados para asegurar el secreto del voto.

Asimismo debe tenerse presente que las boletas tienen un talón desprendible numerado. Dicho talón se retira por el presidente de casilla antes de entregar la boleta al elector. El número de los talones queda anotado en el acta de la casilla. Resulta discutible que el talón se desprenda antes de entregar la boleta al elector y no después, puesto que en otras legislaciones electorales se garantiza que el

elector retorne de la mampara con la misma boleta que se le entregó, hecho que se prueba retirándole el talón después de votar.

El votante, además, deberá entintar su dedo pulgar derecho con un líquido indeleble. Esta tinta ha sido elaborada con elementos diseñados por el Instituto Politécnico Nacional de México, ofreciendo todas las garantías que por los órganos electorales fueron requeridas.

Entre el 15 y 19 de agosto los presidentes de las mesas directivas de casillas recibirán de los presidentes de los Consejos Distritales, contra recibo detallado, los documentos y materiales electorales que se utilizarán el 21 de agosto, y que se enlistan a continuación:

- **Lista Nominal de Electores por orden alfabético.**
- **Lista nominal de las resoluciones favorables del Tribunal Federal Electoral a las recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos.**
- **Relación de representantes de partidos políticos para la casilla.**
- **Relación de representantes generales de partidos políticos para el distrito.**
- **Boletas con talón foliado para cada una de las elecciones en número igual al de electores que aparecen en la lista nominal más 18 para los representantes de los partidos políticos.**
- **Urnas para la recepción de la votación de cada una de las elecciones.**
- **Líquido indeleble.**
- **Acta de la jornada electoral.**
- **Acta de escrutinio y cómputo de casilla de cada elección.**
- **Recibo de copia legible de las Actas de casillas por los representantes de los partidos políticos.**
- **Hojas de incidentes.**
- **Hojas para hacer las operaciones de cómputo.**
- **Sobres para armar el expediente de casilla de cada tipo de elección.**

- **Marcadora de credencial para votar.**
- **Guía de casilla.**
- **Acordeón electoral.**
- **Cancel para que el elector emita su voto en secreto.**
- **Carteles de orientación.**
- **Constancia de clausura de la casilla y remisión al Consejo Distrital.**
- **Aviso de localización de casilla.**
- **Sello con la leyenda *votó 1994*.**
- **Caja para el paquete electoral.**
- **Otros materiales auxiliares y útiles de escritorio.**

CAPITULO VI.- ANALISIS DEL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

1. REGISTRO DE ELECTORES.

La base de todo régimen electoral está en las personas que pueden participar en las votaciones populares. El voto puede ser obligatorio o facultativo, pero ello no resulta determinante en las democracias de hoy. Lo que sí es determinante para calificar la participación ciudadana es la posibilidad que da el régimen a la ciudadanía, universalmente considerada, de votar, elegir y ser elegida.

La calidad de elector, en comparación con otros regímenes electorales, reúne en general dos alternativas, siendo más común la primera de las que a continuación se indican:

La calidad de elector se adquiere automáticamente por el hecho de cumplir una cierta edad. En este caso es normalmente el registro civil de identificación el que produce el padrón electoral de acuerdo a sus propios mecanismos de control, padrón que se depurará en virtud a las respectivas normas legales y reglamentarias. Este registro civil puede o no estar integrado o relacionado con los organismos electorales, si bien la tendencia es a unificarlos. En esta alternativa, el ciudadano interviene pasivamente en el proceso. Al cumplir la edad electoral recibirá una notificación en la que se le comunicará su calidad de elector y su ubicación en el correspondiente lugar de votación.

En la segunda alternativa, el padrón electoral no se forma automáticamente, y es el ciudadano el que concurre a inscribirse, de acuerdo a su domicilio, a un centro previa y legalmente establecido. Llevará consigo el documento de identificación

que compruebe su identidad y será el organismo electoral el que producirá el padrón electoral y al que corresponderá su depuración.

No sería materia de este informe pronunciarse sobre las ventajas o desventajas de ambos sistemas pero, a grandes rasgos, puede establecerse que ambos son igualmente confiables.

México ha optado por la segunda alternativa. La primera razón de esta determinación surge del hecho de que el Registro Civil mexicano está entregado a municipalidades con variadas estructuras de funcionamiento y en muchos casos, con cierta antigüedad en sus procedimientos. La segunda radica en el hecho de que el ciudadano mexicano no cuenta con un documento de identidad uniforme. De ahí la decisión tomada de formar un nuevo padrón con credencial fotográfica, a petición del ciudadano y con variadas maneras de comprobación de identidad parezca razonable y, llevada a cabo con los resguardos necesarios, como la más apropiada para las circunstancias actuales del país.

El Padrón Electoral mexicano se constituye como el registro donde quedan inscritos los ciudadanos que se encuentren en edad de votar, constituyéndose dicha inscripción en el acto en virtud del cual se procede a examinar el cumplimiento de los requisitos necesarios para proceder a la inclusión del solicitante en la Lista Nominal, previa entrega y recepción de la correspondiente credencial.

La inscripción tiene carácter voluntario, por lo que se necesita una actividad a instancia de parte que promueva la inscripción en el Padrón.

El Padrón Electoral va destinado a conformar la Lista Nominal de Electores que contiene a la totalidad de los ciudadanos mexicanos que, encontrándose en edad de votar, no tiene suspendido su derecho de sufragio y han solicitado de forma expresa su inclusión en el Padrón.

Además de la finalidad expuesta en el ordinal anterior, la Lista Nominal de Electores tiene diversas funciones adicionales dentro del desarrollo del proceso electoral mexicano, entre las que cabe citar las siguientes:

- a) Organización administrativa de los electores; para su distribución en Secciones.**
- b) Organización interna de los electores, en el acto de la votación, en virtud de su distribución en Casillas.**
- c) Instrumento de control de la correcta composición del Padrón Electoral.**

Control ejercido de forma colectiva por los partidos políticos o en forma individual por los solicitantes en el Padrón, cuando hayan sido indebidamente inscritos, o por los propios electores cuando su inclusión haya sido incorrecta.

- d) Instrumento de objetividad e imparcialidad para el desarrollo del proceso, dado que a través de las Listas Nominales se procede a la insaculación de los electores que han de ejercer el control y dirección de la jornada electoral y del escrutinio de los resultados.⁶⁰**

Las características expuestas no son el resultado inmediato de una regulación concreta y determinada, sino la consecuencia lógica del discurrir en los últimos años de los acontecimientos políticos mexicanos, que han tenido su reflejo en las correspondientes modificaciones normativas.

⁶⁰INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. México 1994. Págs. 10-11.

Como antecedentes inmediatos al actual Padrón Electoral hay hacer una breve referencia al Padrón utilizado en las últimas Elecciones Legislativas, celebradas en el año 1991. Dicho Padrón, que partía de una población en edad de votar de 45 millones de electores potenciales, arrojó un número de empadronamientos de 39,5 millones. Después de celebrado el proceso referido se llevaron a cabo auditorías encaminadas a determinar el grado de confiabilidad de los datos contenidos en el Padrón. Este proceder manifestado en una auditoría a "posteriori", sin duda, pone de manifiesto la sensibilidad socio-política existente en relación a la cuestión, por otro lado totalmente lógica, dadas las funciones o consecuencias que del Padrón se desprenden, tanto para el correcto desarrollo del proceso electoral, como para la legitimidad de los resultados electorales.

Hasta la conformación del actual Padrón Electoral dos son los pactos políticos que han coadyuvado de manera definitiva a darle las características actuales, siendo ello prueba de que su regulación ha sido fruto de un consenso entre las fuerzas políticas participantes en los procesos electorales.

Así, el 30 de abril de 1992 los partidos políticos representados en el entonces Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) adoptaron los acuerdos siguientes:

- Realización de una depuración integral del Padrón.
- Expedición de una nueva credencial, con fotografía, huella y firma.
- Creación de las circunstancias necesarias para que todos los ciudadanos pudiesen obtener su credencial para sufragar.

Es voluntad generalizada la incorporación de la fotografía a la credencial, como medida de garantía en los aspectos siguientes:

- Permitir la identificación plena del elector.
- Constituir un elemento intimidatorio para evitar la realización de fraude electoral, por múltiple voto.
- Constituir un medio adicional y complementario de la depuración del Padrón Electoral.

Se inician las actividades correspondientes tendientes a la incorporación del mayor número posible de ciudadanos mexicanos en edad de votar, antes de fecha límite del 28 de febrero de 1994, dado que en la misma concluía de acuerdo a la normativa vigente en 1992, el plazo para la solicitud de incorporación al Padrón Electoral, todo ello ante la celebración de las elecciones del 21 de agosto de 1994.

La preocupación por el Padrón Electoral se constituye en una constante de la vida político-electoral mexicana en los últimos años. Prueba de ello es que en el último gran acuerdo nacional, el "Pacto a la Paz y la Democracia", se establecen determinadas cláusulas expresas referidas al mismo. Estas cláusulas van dirigidas a que se establezcan los medios correspondientes que permitan determinar el grado de confiabilidad de las actuaciones desarrolladas en dicho empadronamiento masivo. Este Pacto es de importancia puesto que marca el inicio de una nueva etapa, en la que no sólo las cuestiones relativas al Padrón Electoral, sino la generalidad de los aspectos relativos al proceso electoral mexicano, señalan un incremento sustancial de los controles establecidos sobre los mismos. Controles que en muchos casos pueden considerarse refuerzo de los ya existente

Las cláusulas que sobre el Padrón se establecen en el Pacto constituyen una expresa voluntad política, manifestada en el mismo, de conseguir "... crear las condiciones de confianza y certidumbre en todas las instancias que intervienen

en el proceso electoral" y en este sentido se sientan las bases del control más efectivo posible que pueda efectuarse de cualquier Padrón Electoral, siendo las mismas las siguientes:

a) Acceso permanente a los principales actores políticos del proceso electoral, cuales son los partidos políticos, a fin de poder evaluar la corrección o no de los procedimientos seguidos y de las inscripciones efectuadas. Este tipo de control ha de considerarse como un control sumamente seguro y excepcional, en cuanto que si bien es normal que los partidos políticos conozcan el Padrón Electoral en sus versiones finales, fundamentalmente a través de la Lista Nominal de Electores, no lo es que su actividad de control se desarrolle mediante presencia física en prácticamente la totalidad de las actuaciones que desarrolle el órgano administrativo encargado de la conformación del Padrón.

b) Establecimiento de controles externos de los procedimientos de empadronamiento y conformación definitiva de las Listas Nominales.

Por último conviene efectuar una breve referencia a una cuestión que puede ser remota pero cuyos resultados son imprevisibles. Así, el día 21 de julio de 1994 se emiten las listas nominales, no existiendo previsión de subsunción en el caso de que si por cualquier circunstancia electoral las personas que estaban en las listas cerradas el 30 de junio de 1994 no aparecieran en las que se expiden el 21 de julio de 1994, les imposibilitaría de votar, dado que si no aparecen en las Listas Nominales de Electores aún cuando sea por causas no imputables al elector, no podría ejercer su derecho al voto. La situación descrita -de ocurrir- podría convertirse problemática, puesto que podría dar ocasión a las fuerzas políticas que no obtuviesen los resultados definitivos. Todo ello hace conveniente que se adopten las medidas oportunas a fin de paliar situaciones como las descritas. Como por ejemplo el cotejo de las Listas Nominales de

Electores en poder de las autoridades y de los partidos políticos, que se le ha encomendado al Consejo Técnico del Padrón Electoral.

2. LA EMISION DEL SUFRAGIO.

Por lo general, en las legislaciones electorales los procedimientos de votación y sus garantías están detalladamente reglamentados, con el objeto de que su interpretación y aplicación sea fácilmente comprendida por todos los niveles de la sociedad a los cuales rige. En caso de la legislación pertinente en México estos principios están incorporados a ella. Por ello el análisis desarrollado en este informe deberá necesariamente referirse a los principales aspectos de esta normativa, ateniéndose a aquellos que generalmente rodean a la emisión voto como: a quien corresponde su ejercicio, dónde y ante quién se realiza, las garantías que protegen tal ejercicio. En este orden de ideas se trata de dar una visión de las normas aplicables en la materia, enfatizando los elementos que han sido reformados en los dos últimos años.

3. DIFUSION DE LOS RESULTADOS ELECTORALES.

Las organizaciones electorales, en aras de garantizar la transparencia y confiabilidad del sistema electoral, se han trazado cinco objetivos fundamentales:

- La oportunidad en la entrega de resultados.
- La precisión en el manejo y contabilización de las cifras.

- La disponibilidad para la consulta de los resultados por parte de los partidos políticos, medios de comunicación y opinión pública en general.
- La seguridad en cada una de las instancias definidas para el manejo y transmisión de la información.
- La redundancia en los elementos que forman parte del sistema automatizado para el procesamiento y comunicación de datos.

Aprovechando los recursos tecnológicos disponibles en el área de la informática y las telecomunicaciones y conscientes de la importancia que reviste la oportuna comunicación de resultados electorales, se han desarrollado y utilizado con éxito, en los distintos países de tradición democrática, sistemas "automatizados o semiautomatizados de "conteo rápido", con distinto grado de complejidad de acuerdo con la estructura geográfica de cada uno de ellos. El procedimiento diseñado debe permitir recoger, procesar, transmitir y consolidar toda la documentación electoral a nivel nacional inmediatamente finalizado el proceso de las votaciones con un margen mínimo de error. En cada instancia de la información y para garantizar la limpieza del proceso automatizado debe permitirse la observación y auditoría de los partidos políticos o candidatos participantes en la contienda, sin que ello implique retrasos y manipulaciones en la información, pues el flujo de los datos debe ser libre y expedito. Una información precisa, seria y oportuna es la mayor prenda de garantía para una contienda democrática que requiere toda la transparencia y confiabilidad y es la mejor manera de obtener la credibilidad del electorado, la clase política y la opinión pública internacional.

Por lo que respecta a la situación mexicana, su normativa establece la posibilidad de facilitar la difusión inmediata de los resultados en la misma jornada electoral, por un doble mecanismo:

- La disponibilidad para la consulta de los resultados por parte de los partidos políticos, medios de comunicación y opinión pública en general.
- La seguridad en cada una de las instancias definidas para el manejo y transmisión de la información.
- La redundancia en los elementos que forman parte del sistema automatizado para el procesamiento y comunicación de datos.

Aprovechando los recursos tecnológicos disponibles en el área de la informática y las telecomunicaciones y conscientes de la importancia que reviste la oportuna comunicación de resultados electorales, se han desarrollado y utilizado con éxito, en los distintos países de tradición democrática, sistemas "automatizados o semiautomatizados de "conteo rápido", con distinto grado de complejidad de acuerdo con la estructura geográfica de cada uno de ellos. El procedimiento diseñado debe permitir recoger, procesar, transmitir y consolidar toda la documentación electoral a nivel nacional inmediatamente finalizado el proceso de las votaciones con un margen mínimo de error. En cada instancia de la información y para garantizar la limpieza del proceso automatizado debe permitirse la observación y auditoría de los partidos políticos o candidatos participantes en la contienda, sin que ello implique retrasos y manipulaciones en la información, pues el flujo de los datos debe ser libre y expedito. Una información precisa, seria y oportuna es la mayor prenda de garantía para una contienda democrática que requiere toda la transparencia y confiabilidad y es la mejor manera de obtener la credibilidad del electorado, la clase política y la opinión pública internacional.

Por lo que respecta a la situación mexicana, su normativa establece la posibilidad de facilitar la difusión inmediata de los resultados en la misma jornada electoral, por un doble mecanismo:

a) De forma obligatoria debe ser facilitada información de los resultados en base al recuento directo que de los votos se efectúen en casillas.

b) De forma potestativa, se faculta al Director del Consejo General para que realice los estudios y trabajos que considere conveniente, en aras a facilitar por medios distintos a los del recuento directo de los votos en las casillas, los resultados de las elecciones.

En el primero de los procedimientos, se presentan algunas dificultades que es necesario tener en consideración. Tal como se ha señalado anteriormente, es esencial proporcionar al público información preliminar representativa de los resultados finales con márgenes de fiabilidad elevados. Dada las distintas tendencias del voto en los diferentes Estados, y entre medios urbanos y rurales, es necesario basar los resultados preliminares en un número suficiente de casillas, representativo de los distintos sectores sociales y de las diferentes regiones geográficas, a fin de evitar sesgos en la información preliminar al público. Aun cuando los resultados preliminares sólo tienen la finalidad de informar a la sociedad lo antes posible, sin que de los mismos se derive efecto jurídico alguno, no es infrecuente que se utilicen los resultados preliminares para argumentar maniobras fraudulentas, si es que existen diferencias entre los mismos y los resultados finales. Para evitar un silencio prolongado, mientras se espera tener resultados de un grupo suficientemente representativo de casillas, es necesario que las autoridades electorales aprovechen la totalidad de los medios de comunicación de que se disponga en cada zona, a efectos de acordar el período de espera de la ciudadanía. La rapidez en hacer pública la

información sobre los resultados no se limita a los datos preliminares, sino que reviste aún mayor importancia para el caso de los resultados definitivos.

La segunda de las modalidades considera la posibilidad de que, a efectos de proporcionar información confiable sobre las tendencias de voto a nivel nacional, las autoridades electorales recurran a proyecciones de resultados a partir de muestras representativas de casillas. El procedimiento no es conceptualmente diferente a los "conteos rápidos" que serán efectuados por algunos medios de comunicación social y por grupos de observadores nacionales. Naturalmente, la capacidad técnica y los mayores recursos a disposición de las autoridades electorales harán que el margen de error de las proyecciones efectuadas sea menor. Sin embargo, cabe formular dos comentarios al respecto. En primer término, la utilización de estas técnicas debe considerarse como un procedimiento de reserva en caso de que existan demoras imprevistas en el flujo de los resultados desde los distritos, y para no depender exclusivamente de proyecciones efectuadas por terceros hasta tanto la acumulación de resultados de casillas pueda permitir la emisión de resultados confiables. En segundo lugar, debe existir total transparencia en el manejo de la información referida a las proyecciones, tanto en lo que hace a las técnicas muestrales, los modelos de proyección, y todos los elementos relevantes del proceso, los cuales deben estar a la disposición de los partidos políticos y del público en general.

Es importante reiterar una vez más la importancia que tiene la emisión de resultados preliminares confiables por parte de las autoridades electorales, en un lapso de tiempo breve después del cierre de votación. Ningún esfuerzo debe escatimarse para lograr este propósito y para ello los partidos y sus candidatos deben ofrecer el apoyo necesario a fin de que sin perjuicio de las seguridades que consideren convenientes permitan el flujo ágil de la información en forma inmediata.

4. GARANTIAS IMPUGNATORIAS.

El estado de Derecho se configura básicamente por que las actuaciones de los Poderes Públicos se realicen conforme a la legalidad vigente, preservando los derechos de los ciudadanos o terceros, y facultando a los mismos mediante las correspondientes vías impugnatorias para poder instar la revisión de las actuaciones conforme a derecho. Por lo que respecta al proceso electoral mexicano, los medios impugnatorios se manifiestan en los órdenes administrativo y jurisdiccional.

Por lo que hace los medios impugnatorios de carácter administrativo, al caracterizarse el proceso electoral mexicano por una serie muy importante de controles de carácter eminentemente políticos, ejercidos por las propias formaciones políticas, la normativa no podía dejar de regular en forma expresa procedimientos impugnatorios específicos. En este contexto se estableció, con carácter general, la posibilidad de impugnar en vía administrativa los actos y resoluciones de órganos electorales, para posteriormente dejar expedita la vía jurisdiccional.

La justicia electoral tiene su reconocimiento expreso a nivel constitucional, al atribuir la Suprema Norma al Tribunal Federal Electoral la competencia exclusiva en material electoral. De esta manera se establece un órgano electoral de carácter estrictamente jurisdiccional, cuya función va a consistir en revisar las actuaciones, si para ello es requerido, de órganos administrativo electorales. En el afán de conseguir una total y plena independencia de los órganos electorales del resto de poderes del Estado, el Tribunal Federal Electoral, se configura como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, así como un órgano autónomo del resto de órganos y poderes del Estado.

Su estructura y funcionamiento viene determinada por las funciones que debe desarrollar, ya se trate de períodos en los que se encuentran o no convocados procesos electorales. Fuera de los períodos electorales, las funciones jurisdiccionales esenciales del Tribunal son desempeñadas por su Sala Central, mientras que como consecuencia de la convocatoria de los procesos electorales se establecen 5 Salas más: las 4 Salas Regionales, con jurisdicción respectiva en cada uno de los cuatro distritos plurinominales que se establecen a efectos electorales, y la Sala de Segunda Instancia con jurisdicción en todo el país, que se convierte en una auténtica Sala revisora de las Resoluciones que adopten las Salas inferiores. Por otro lado, la propia normativa establece, al margen del Presidente y Magistrados del Tribunal, personal adicional, entre el que destaca la figura de los Jueces Instructores, que garantizan una fuerte y necesaria especialización requerida por la propia naturaleza de las funciones que dicho Tribunal tiene atribuidas.

Por lo que respecta a los medios impugnatorios de carácter jurisdiccional, que se encuentran normados, debe precisarse que constituyen una amplia red de recursos que garantizan a los ciudadanos y partidos políticos la posibilidad de acceder al Tribunal Federal Electoral en todos y cada uno de los aspectos significativos del proceso, en los que esté en cuestión algún derecho básico.

Así los ciudadanos pueden acceder al Tribunal mediante el recurso de apelación, respecto de las cuestiones relativas a su correcta inclusión en las Listas Nominales de Electores y a la expedición de sus credenciales, pudiendo también los partidos políticos ejercer este recurso en materia concreta del Padrón Electoral. Así mismo, las organizaciones políticas a las que se les haya denegado su inscripción como partido político pueden interponer este recurso. Un segundo recurso lo conforma el de apelación, al que sólo tienen acceso los partidos políticos, y que es susceptible de interposición respecto de los actos y

resoluciones de los órganos del Instituto Federal Electoral. Para instar la revisión de los actos más importantes que se realizan el día de la votación, tanto en cuanto al propio acto de la votación, como al cómputo y atribución de la condición de candidato electo, se configura el recurso de inconformidad, al que también sólo tienen acceso los partidos políticos. Por último se regula un recurso de reconsideración, que se constituye en el procedimiento especial y único en virtud del cual se pueden revisar las resoluciones de la Sala Central o Regional, procediendo exclusivamente en supuestos previstos expresamente por la norma.

En base tanto a la configuración legal y sobre todo constitucional del Tribunal Federal Electoral, así como al diseño existente de recursos administrativos y fundamentalmente jurisdiccionales, puede afirmarse que el proceso electoral mexicano presenta cauces suficientes y adecuados para que bien los ciudadanos, terceros o partidos políticos puedan instar de los correspondientes órganos electorales a la legalidad vigente. Digno es de destacarse en este aspecto la publicación por parte del Tribunal Federal Electoral de folletos, en los que se explica a la ciudadanía sus derechos y la forma en que pueden interponer los recursos.

5. LOS PARTIDOS POLITICOS Y SU FINANCIAMIENTO.

Los partidos políticos constituyen uno de los ejes básicos sobre los que gira cualquier sistema democrático actual. Para el cumplimiento de sus fines, los partidos políticos necesitan de unos medios materiales y organizativos cada vez mayores y más costosos. Característica esta última que hace necesario, cada vez más, una mayor versificación de sus fuentes de financiación.

Tradicionalmente los partidos políticos se han financiado, básicamente, a través de las cuotas de sus afiliados y las aportaciones de sus simpatizantes. Sin embargo, esta situación ha cambiado sustancialmente en los últimos tiempos debido, en esencia, a las siguientes causas:

- a) La crisis de afiliación que sufren los partidos políticos, y por ende de su financiación por esta vía.
- b) El papel cada vez más importante que los partidos políticos asumen en la vida política de los Estados, lo que les obliga a mantener, no ya sólo durante el desarrollo de los procesos electorales sino también en los períodos intermedios, estructuras organizativas de gran consideración, con el correspondiente incremento económico.
- c) Incremento de las campañas publicitarias, derivadas de las nuevas técnicas empleadas, tales como sondeos de opinión, campaña de imagen de los candidatos, entre otras.

La conjugación de estas causas conlleva a que la situación económica de los partidos políticos pueda resultar crítica si no se adoptan medidas, puesto que mientras los ingresos tradicionales disminuyen se incrementan fuertemente los gastos. Ello ha hecho que sean los propios Estados los que intervengan adoptando las medidas adecuadas para financiación pública de los partidos políticos, dado el papel tan importante que juegan dentro de la estructura organizativa de los mismos.

La intervención del Estado en la financiación de los partidos políticos ha sido objeto de opiniones contradictorias. Los partidarios de esta financiación argumentan, entre otras razones, el papel tan importante que los Partidos Políticos juegan en los sistemas democráticos, como cauce de participación de

los ciudadanos en los asuntos públicos, y de formación de la voluntad política, además de la independencia que merced a esta forma de financiación consigue de los particulares, que podrían convertirse por esta vía en grupos de presión y conseguir con ello condicionar la actividad de los partidos políticos.

Los detractores de la financiación pública consideran que al ser los partidos políticos asociaciones privadas, con personalidad jurídica de tal naturaleza, que defienden unos intereses particulares, no deberían ser financiados con fondos públicos. Otros matizan esta postura a la financiación pública, admitiendo exclusivamente las subvenciones por gastos electorales, puesto que consideran que sólo con motivo de los procesos electorales los partidos políticos se constituyen en vehículos que sirven para la participación pública en los asuntos políticos y son cauce de la formación popular. Por tanto defienden sólo la financiación de los gastos electorales.

Centrando la atención en el caso mexicano, conviene resaltar el importante esfuerzo que el legislador ha efectuado en la regulación de la financiación de las formaciones políticas, circunstancia que tuvo lugar con la reforma de 1986 y que ha sido objeto de modificación y cumplimiento con la habida en el último mes de mayo, pasando en tan solo ocho años de una escasa o nula regulación a una pormenorización y detalle tanto de los ingresos como de los gastos.

Dentro de la legislación mexicana se encuentran los diversos tipos de financiación tradicionales en el derecho comparado, pudiéndose afirmar que se trata de un régimen de financiación mixta, en el que confluyen tanto la pública como la privada, y dentro de cada una de estas modalidades, en mayor o menor grado, la financiación directa e indirecta. Por lo que respecta a la financiación directa debe destacarse que abarca a los dos tipos de actividades que resultan ser sufragadas en el ámbito del derecho comparado cuales son las actividades

"ordinarias", entendidas las mismas como aquella que se desarrollan fuera de los procesos electorales, y las actividades propiamente electorales.

En cuanto a la financiación por actividades "ordinarias", es de resaltar el esfuerzo del legislador por abarcar la totalidad de aquellas tareas que competen a los partidos políticos, de modo que se puede afirmar que la legislación mexicana en este campo se configura como una de las más completas existentes en la actualidad. En este campo significarse la financiación destinada al desarrollo de los partidos políticos, incluida en las reformas del año 1993, que se configura como el complemento adecuado de las restantes vías de financiación existentes con anterioridad. Hay que considerar positivamente la igualdad de trato a la totalidad de las formaciones políticas, puesto que el monto total se distribuye anualmente por partes iguales a cada partido político. Esta medida favorece el nacimiento de nuevas formaciones políticas, y fundamentalmente a las pequeñas que ya existen.

Por otro lado, también se subvenciona la actividad electoral de las formaciones, que constituye uno de los hitos más significativos de los partidos políticos en cuanto a su capacidad de gastos. La cantidad a subvencionar la determina el propio Consejo General del IFE, en base a los estudios que efectúa el Director General.

La importancia de los anticipos a las subvenciones es evidente en el hecho de que el Consejo General del IFE ha acordado tal anticipo por actividades ordinarias, correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre. Esto denota una necesidad de cubrir el incremento puntual y concreto que supone, para las formaciones políticas, la celebración de los procesos electorales.

A las subvenciones públicas, por la vía de anticipos, se podría añadir la financiación privada. Esta podría ser regulada de tal manera que las formaciones

políticas pudiesen afectar las posibles subvenciones que son consecuencias de los resultados electorales para la cancelación de los créditos. Podría establecerse un registro público, en el propio IFE, inscribiendo los créditos que las formaciones políticas reciban de las entidades financieras.

Parecería también conveniente, que las cantidades de la subvenciones se establecerán de forma directa en la norma, y su actualización corresponda al Índice de Precios al Consumidor.

En cuanto a los plazos de abonos de las subvenciones por actividades ordinarias y actividades electorales, solamente determina para estas últimas que se abonarán en los tres años siguientes al de la elección sin determinar las fechas de los abonos, a fin de descargar a la autoridad electoral de la obligación de fijar el calendario de pagos, que siempre puede ser objeto de discrepancia por la formación de acuerdo a los siguientes criterios:

Para las subvenciones ordinarias, podría determinarse que los pagos se efectúen periódicamente.

Para las subvenciones por actividades electorales, los pagos deberían efectuarse a partir de la fecha en que los informes hayan sido aprobados

Sobre la financiación privada es necesario, en cuanto a los límites de las aportaciones, señala además los aspectos siguientes:

El tope de las cuotas voluntarias y personales de los candidatos se fijan por el responsable del manejo del financiamiento de cada partido. Cualquier medida que quiera implantar el principio de igualdad de oportunidades debe tener muy en cuenta la pretensión de que se dé el mayor grado de igualdad

posible desde la perspectiva de las posibilidades económicas de los actores partidistas del proceso.

Hay topes para el resto de las aportaciones de personas físicas y jurídicas, entre 1% y 5% del monto total del financiamiento público otorgado a los partidos en cada año. Estos criterios deberían ser objeto de examen con base en los resultados de las subvenciones que se produzcan en el próximo proceso electoral, para determinar correcciones que resulten aconsejables.

En cuanto al tope de los gastos de las actividades electorales, resulta muy positivo contemplar, para la fijación del tope máximo de los gastos, aspectos variables de cada distrito, tales como áreas geográfica salarial, densidad poblacional y condiciones geográficas, con lo cual se puede adecuar en mayor medida los topes máximos de gastos a la realidad socioeconómica de cada zona geográfica.

El control de los gastos se atribuye a un órgano interno de administración de las formaciones políticas, sin que la norma determine la regulación de aspectos tan importantes como la responsabilidad directa de tal control. Parece conveniente que, en aras de la mayor pureza de los procesos electorales, se estableciera por norma la obligación de nombrar, de forma expresa, a un encargado de los ingresos y gastos, responsable de forma directa de su control.

Sin perjuicio de la propuesta formulada, resulta una positiva medida el que el informe del Consejo General del IFE, sobre el control de los ingresos y gastos de las formaciones políticas, sea susceptible de recurso ante el Tribunal Federal Electoral.

Puesto que el próximo proceso de agosto será el primero en el que a nivel nacional se apliquen las normas sobre financiación de campañas, y de acuerdo a

lo establecido al respecto en el "Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia", debe proceder de un análisis detallado del proceso que pudiera plantear la actual regulación, poniendo especial énfasis en aspectos tales como límite de gastos de las campañas, aportaciones particulares en cuanto al control de los gastos de los partidos y sus campañas.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El sistema electoral mexicano ha sido objeto de una profunda reforma, que ha afectado a las instituciones básicas de su organización, dirección y gobierno, hasta el punto que bien se podría afirmar que se ha pasado de un control partidista del proceso a una entrega gradual a la propia ciudadanía. Este cambio, pese a la trascendencia jurídico-política que conlleva, y haber tenido una profunda repercusión en la clase política, por el debate profundo que ha ocasionado, no parece que haya permeado suficientemente, salvo excepciones, en la propia sociedad que a la postre es la destinataria última.

SEGUNDA.- La reforma del año de 1994 fue objeto de un amplio consenso entre la casi totalidad de las formaciones políticas con mayor fuerza electoral y haber sido aprobada en las Cámaras legislativas también con una importante mayoría, está siendo cuestionada su aplicación.

TERCERA.- Las denuncias que no resulten probadas pueden generar confusión en el electorado y tener repercusión negativa en los propios actores políticos.

CUARTA.- La "ciudadanización", operada en el Consejo General del IFE y el refuerzo de competencias de los Consejos Locales y Distritales constituye, junto con la credencialización de los electores, la característica más significativa de la nueva era electoral, que se ha iniciado recientemente.

QUINTA.- Un elemento claramente positivo en cuanto a la conformación de las casillas es el hecho ya destacado de que sus integrantes provienen de una doble

insaculación, esto representa un importante avance en esta materia ya que con anterioridad dichos integrantes eran designados de una manera bastante menos aleatoria.

SEXTA.- La estructura organizativa tiene un alto grado de jerarquización, que se adecúa perfectamente a la organización electoral del país. Asimismo, para dar servicio a los órganos técnicos de la administración electoral, se ha configurado un servicio profesional de personal, que en buena lógica sirvió para reforzar las actuaciones de los órganos electorales.

SEPTIMA.- La configuración del Padrón presenta rasgos muy particulares, desde la perspectiva del control que se ha seguido en todas y cada una de las fases. Aunque todo control puede considerarse adecuado, la situación que se ha generado ante el proceso, bien podría ser definida como el "control del control permanente", que en muchos casos ha podido conllevar gastos económicos significativos.

OCTAVA.- El servicio profesional del personal, puede resultar muy delicada y tener incidencia negativa para el proceso electoral, por lo que parece conveniente, desde la perspectiva estrictamente electoral, que los cuestionamientos sean en su caso debidamente fundados, y planteados de forma directa ante los órganos administrativos o jurisdiccionales correspondientes.

NOVENA.- Los datos de las inencionadas auditorías han de considerarse confiables no sólo porque provienen de uno de los partidos políticos con mayor fuerza electoral o de ocho de los nueve partidos existentes en la actualidad, y de un control efectuado por personalidades públicas e independientes del mundo

académico y científico mexicano, sino también por la objetividad y procedimientos seguidos.

DECIMA.- En cuanto a la cartografía electoral, existe un elevado número de casillas, lo cual tiene aspectos positivos pero también negativos. En cuanto a los positivos se puede significar el acercamiento de los centros de votación a los domicilios de electores, con lo que sin lugar a dudas se incentiva a la participación. En cuanto a los negativos, deben resaltarse básicamente los siguientes: a) La dificultad que conlleva para las formaciones políticas poder cubrir todas las casillas con sus representantes, y por ende controlar la actuación de los funcionarios de casillas y la jornada electoral; y b) La dispersión de las casillas tiene repercusiones negativas importantes en cuanto a la rapidez de la difusión de los resultados preliminares.

DECIMA PRIMERA.- Si bien es cierto que el sistema de casillas actual está basado tanto en la propia tradición como en necesidades derivadas de las características físicas del territorio, tal vez convendría hacer un esfuerzo para reducir el número de casillas, a través del establecimiento de centros de votación, si bien no en todo el territorial al menos en aquéllas en donde las facilidades de transporte sean mayores.

DECIMA SEGUNDA.- Las críticas mas generalizadas sobre el proceso electoral mexicano apuntan a señalar que habría ciudadanos votando sin tener derecho y también que otros podrían hacerlo más de una vez. Respecto de la primera de las cuestiones, desde el momento en que para el ejercicio del voto se requiere la posesión de la credencial electoral, en la que se contienen numerosos elementos de identificación, que hace realmente difícil la suplantación de personas.

En cuanto a la segunda de las cuestiones indicadas, no es posible, si no existe una voluntad dolosa de actuar, que pueda generalizar el ejercicio de más de un voto por elector, puesto que la credencial electoral debe ser marcada cuando se ejerza el voto, por lo que para poder ejercitarlo más de una vez se hace necesario que se disponga de más de dos credenciales que necesariamente deben ser distintas para que dé lugar a la doble inscripción del elector en las Listas Nominales de Casillas. De lo contrario el sistema informático, si bien permitiría la expedición de más de una credencial siempre anularía la anterior y mantendría exclusivamente una sola inscripción en la Lista Nominal. Asimismo, y para mayor abundamiento existe la aplicación de la tinta indeleble una vez que se haya ejercido el derecho al voto.

DECIMA TERCERA.- En materia de impugnaciones jurisdiccionales, se ha diseñado un sistema que abarca a la totalidad de los aspectos fundamentales del proceso, por lo que desde el punto de vista legal puede afirmarse que se garantiza el Estado de Derecho. Desde la perspectiva orgánica, la autoridad jurisdiccional como órgano constitucional independiente, tiene carácter permanente, con reforzamiento de las Salas con ocasión de la celebración de los procesos electorales.

DECIMA CUARTA.- Otro de los aspectos, en los que se ha podido comprobar mayor preocupación sobre todo a nivel político es el relativo a la difusión de los resultados preliminares, la autoridad electoral debe realizar con todo rigor, no obstante la profusión de encuestas que se suelen efectuar el día de la votación, sobre todo por los medios de comunicación, partidos políticos, y en el caso del proceso de Agosto por diversas Organizaciones No Gubernamentales, que efectúen la observación del proceso electoral; debiendo prevalecer la

responsabilidad en cuanto al logro de la mayor confiabilidad posible en los resultados que se avancen.

DECIMA QUINTA.- Si bien para el próximo proceso electoral no resulta viable modificar el procedimiento de transmisión de los resultados, desde los Consejos Distritales a los centros de captura de datos, será conveniente para los futuros procesos estudiar la posibilidad de transmitir los resultados obtenidos en las Casillas desde el punto más cercano a las mismas, en el que se encuentren algún medio de transmisión de la información. De la manera expuesta se conseguiría abreviar, de manera significativa, el tiempo que discurre entre el escrutinio de la casilla y la captura de los datos. Para ello resultará necesaria una mayor confianza en la autoridad electoral, y en las personas que la misma designa para la transmisión de los resultados.

En este mismo contexto, si se realizan estudios basados en técnicas muestrales, será conveniente que tanto las características de las muestras como el momento en que se facilitarían los resultados, sean determinados con antelación al día de la votación, a fin de evitar dificultades de carácter partidista que podrían generarse.

DECIMA SEXTA.- Aún cuando en el cuerpo del presente trabajo no se haya hecho mención expresa a la cuestión del tratamiento de la información relativa al proceso electoral, por parte de los medios de comunicación social, conviene reseñar que dicho tratamiento resulta muy determinante en el discurrir del proceso electoral. Ello hace necesario que se den las suficientes garantías de objetividad e imparcialidad, así como de la no manipulación de la información, relacionada tanto con los actores políticos de carácter partidista como de los candidatos que participan en la contienda. La consecución del logro anterior debe estar presidida por los principios de objetividad e imparcialidad, en el

tratamiento de la información, así como por el del reconocimiento de los derechos constitucionales de recibir información y de informar libremente. La cuestión en principio no resulta sencilla de resolver, máxime en un sistema de medios de comunicación como el mexicano en el que prevalece la actividad privada sobre la pública. No obstante lo anterior, dado que en el proceso electoral están en juego intereses públicos de carácter general, estos últimos deben prevalecer sobre los privados, siendo aconsejable que se establezcan las normas necesarias que permitan determinar cuándo los medios facilitan información y cuándo su opinión editorial, debiendo estar presidida la información que se facilite por los principios de objetividad y equidad entre todos los actores políticos que participen en el proceso.

DECIMA SEPTIMA.- La estructura del sistema electoral está en condiciones de posibilitar la realización de elecciones libres y justas. La participación de representantes de los partidos políticos en cada una de las casillas, un desempeño imparcial y profesional de los observadores nacionales, una adecuada cobertura informativa por los medios de difusión son posibilitados, pero no asegurados, por la estructura electoral analizada. Corresponde a la ciudadanía hacer su parte para que el conjunto funcione.

BIBLIOGRAFIA

ABERCROMBIE NICHOLAS, et al Diccionario de Sociología. Colección Teorema. Editorial Cátedra. Madrid, España 1986.

ARISTOTELES. La Política. Universidad Nacional Autónoma de México. 1963.

BARRAGAN RENE. Cuadernos de Sociología. Bosquejo de una Sociología de derecho. Biblioteca de ensayos sociológicos. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. México 1965.

BERNASCHINA GONZALEZ MARIO. Manual de Derecho Constitucional. 3a. Edición. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 1958.

BISCARETTI DI RUFFA, PAOLO. Derecho Constitucional. Editorial Tecnos. Madrid, 1965.

BURGOA IGNACIO. La evolución de las ideas federalistas. Estudio incluido en México, cincuenta años de revolución III. Fondo de Cultura Económica. México, 1961.

CARRANZA, VENUSTIANO. Informe ante el congreso constituyente de 1916-1917. México 1916.

COMTE, AUGUSTO. Selección de Textos precedidos de un Estudio de René Hubert. De. Sudamericana, 1943.

CHINOY ELY. La Sociedad. Introducción a la Sociología. Fondo de Cultura Económica. México 1978.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Comentado. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1985.

CUEVA, MARIO DE LA. El Constitucionalismo Mexicano. Editorial Porrúa. México 1987.

CUEVA, MARIO DE LA. El Constitucionalista a mediados del siglo XIX. Tomo II.

DE BUEN L. NESTOR. Sindicatos, Democracia y Crisis. Editorial Porrúa. México 1985.

DE LA PEÑA, RICARDO Y TOLEDO LAGUARDIA, ROSARIO. Como acercarse a la Sociología. Editorial Limusa-Noriega. Publicación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1991.

FLORESGOMEZ GONZALEZ FERNANDO Y CARVAJAL MORENO GUSTAVO. Nociones de Derecho Positivo Mexicano. Editorial Porrúa. México 1986.

GARCIA PELAYO, MANUEL. Derecho Constitucional Comparado. Manuales de la Revista de Occidente. México, 1964.

GATTARI, CARLOS NICOLAS. Práctica Notarial. Editorial de Palma. Buenos Aires, Argentina 1987.

GOMEZ JARA FRANCISCO A. Sociología. Editorial Porrúa. México 1985.

GONZALEZ URIBE HECTOR. Teoría Política. Editorial Porrúa. México 1980.

HAURIOU, MAURICE. Principios de Derecho Público Constitucional. Instituto, Editorial, Reus, Madrid, España 2ª Edición.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1985.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el mundo. - Memoria- II Congreso Internacional de Derecho Electoral, varios autores, México 1993, 892 páginas.

LEGORRETA OMAR. La asistencia electoral de las Naciones Unidas en la celebración de elecciones. Solicitud presentada por México. Cuadernos de apoyo del IFE No. 31. México, Julio 1994.

MATOS ESCOBEDO RAFAEL. La crisis política y jurídica del federalismo. Xalapa- Enríquez. Editorial veracruzana. México 1944.

MORA ORTEGA DANIEL. Derecho Procesal Electoral. Triana Editores. México 1994.

MORENO, DANIEL. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1990.

MORENO, DANIEL. Los partidos políticos del México contemporáneo (1916-1982). Secretaria de la Defensa Nacional. México 1990.

NUESTRA CONSTITUCION. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. México 1990.

PLATON. La República. Universidad Nacional Autónoma de México. 1963.

POSADA, ADOLFO. Tratado de Derecho Político. Librería General de Victoriano Suárez. 5a. Edición. Madrid, 1935.

RECASENS SICHES LUIS. Tratado General de Sociología. Editorial Porrúa. México 1989.

RUIZ DEL CASTILLO, CARLOS. Principios De Derecho Público Y Constitucional. Editorial Reus, Madrid 1927.

SENIOR ALBERTO F. Sociología. Editorial Porrúa. México 1990.

SILVA BASCUÑAN ALEJANDRO. Tratado de Derecho Constitucional. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1963.

SPENCER, HEBERT. Las Inducciones de la Sociología y las Instituciones Domésticas. Editorial La España Moderna, Madrid.

TARDE. GABRIEL. Las Transformaciones del Derecho. Editorial Atalaya, Buenos Aires, Argentina.

TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México 1980.

WEBER, MAX. Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1975.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Editorial Porrúa. Segunda edición. México 1995.

CODIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. Instituto Federal Electoral. Secretaría General. Dirección del Secretariado. México 1994.

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL FUERO COMUN Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA DEL FUERO FEDERAL. Instituto Federal Electoral. México 1994.

LEY DEL NOTARIADO PARA EL DISTRITO FEDERAL. Ediciones Delma. Primera Edición. México 1994.

ORDENAMIENTOS ELECTORALES. Tribunal Federal Electoral. México 1994.

DOCUMENTACION

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. México 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Instituto Federal Electoral, Creación y Evolución. México 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. La ciudadanía del proceso federal electoral 1994. México 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Padrón federal electoral 1994. México 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Plataformas electorales para el Distrito Federal. México 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Reunión del Consejo Técnico del Instituto Federal Electoral. Presentación de los resultados de la auditoría externa al padrón electoral el 15 de julio de 1994. México 1994.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. Guía de Casilla. México 1994.