

25
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES



ELITISMO Y PROCESOS ELECTORALES. EL CASO DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES. DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL DE 1997

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :
IGNACIO CAMARGO GONZALEZ



DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL A. MARQUEZ ZARATE

CIUDAD UNIVERSITARIA D.F.

1998

264457

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Este trabajo es para todos los que alguna vez intentaron desentrañar el funcionamiento y articulación de la élite del poder.

A Miguel A. Márquez, Berenice Salazar, Gilberto García-Mora, Héctor M. Camargo, Moises Frutos, Ricardo Serrano, Gerardo Esquivel, Miguel González y Juan M. Escudero les agradezco enormemente su contribución.

ÍNDICE

PROEMIO	5
I. MARCO CONCEPTUAL Y OPERACIÓN ELECTORAL.	11
A. Marco conceptual: A.1. Estado, 11; A.2. Derecho, 13; A.3. Democracia, 14; A.4. Tipos de democracia, 23; A.5. Igualdad, 24; A.6. Élite-poliarquía de mérito y selectiva, 28; A.7. Intelectual, 30; A.8. Fórmula política, 35; B. La operación electoral: B.1. La operación electoral, 36; B.2. Tipos de elección, 37.	
II. GÉNESIS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO, LEYES ELECTORALES Y REFORMAS RESPECTO DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES.	41
A. Una aproximación a la génesis de la organización electoral en México (1812-1946), 42. B. Ley Electoral Federal (7 de enero de 1946), 47; B.1. Primera reforma (21 de febrero de 1949), 51; C. Ley Electoral Federal (4 de diciembre de 1951), 52; C.1. Primera reforma (7 de enero de 1954), 53; C.2. Segunda reforma (28 de diciembre de 1963), 53; C.3. Tercera reforma (29 de enero de 1970), 54; D. Ley Federal Electoral (5 de enero de 1973), 54; E. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (28 de diciembre de 1977), 55; E.1. Primera reforma (6 de enero de 1982), 57; F. Código Federal Electoral (12 de febrero de 1987), 58; F.1. Primera reforma (6 de enero de 1988), 61; G. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (15 de agosto de 1990), 62; H. Colofón, 71.	
III. EL FUNDAMENTO LEGAL PARA LA ELECCIÓN FEDERAL Y LOCAL DE 1997 QUE CONTEMPLA LA EXISTENCIA DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES.	76
A. La Organización electoral en el periodo 1990-1994, 76; B. Reforma Constitucional (21 de agosto de 1996), 82; C. Reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (22 de noviembre de 1996), 91; D. Los artículos transitorios del Artículo Primero del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación (22 de noviembre de 1996), 96; Colofón, 99.	

IV. LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES, DEL CONSEJO GENERAL, DE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES (FEDERALES Y LOCALES) EN EL DISTRITO FEDERAL, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL DE 1997.	103
A. Formalidades en la selección y designación de los consejeros electorales del Consejo General, y Local en el Distrito Federal: A.1. Del Consejo General, 103; A.2. Del Consejo Local en el Distrito Federal, 114; B. Sobre la designación de los Presidentes de los Consejos Locales, 131; C. Atribuciones de los Consejeros Electorales en los Consejos Locales, 133; D. Integración del Consejo Local en el Distrito Federal, 136; E. Selección y designación de los Consejeros Electorales Distritales federales y locales para el Distrito Federal, 137.	
CONCLUSIONES	145
PROPUESTAS	156
ANEXOS	158
BIBLIOGRAFÍA	183

El objeto de la ciencia política no presenta grandes dificultades: ciencia de la autoridad, de los gobernantes, del poder.

Maurice Duverger.

Sin embargo, una doble barrera teórica se contraponen a la realización de una total socialización política y económica: en el nivel político opone resistencia la idea de que la democracia representativa es el modo exclusivo para gobernar a la sociedad moderna; en el plano económico, se contraponen la idea de que la economía de mercado es la sola eficiente para ordenar las relaciones de producción.

Umberto Cerroni.

¿Por qué una misma ley para el león y para el buey paciente? ¿Acaso no ves que todos los hombres no pueden concebirse iguales? Algunos tienen el ancho de las ventanas de la nariz y exhalan sangre. Otros se encierran en silente engaño, aspirando los venenos de la rosa matutina con dagas ocultas bajo los labios y el veneno en sus bocas. Otros fueron dotados de ojos que despiden chispas infernales o de infernales teas ardientes de inconformidad y de males que sumen en negro desaliento. Otros, por fin, tienen bocas semejantes a las tumbas y dientes que son las puertas de la muerte eterna.

William Blake.

PROEMIO

El 30 de octubre de 1996, cuatro líderes de partidos políticos nacionales y el Secretario de Gobernación concluyeron la selección de nueve ciudadanos mexicanos, de entre 52,208,966 potenciales electores integrados al listado nominal a nivel nacional, para enviarla a los integrantes de la Cámara de Diputados y, en un acto democrático de segundo grado, fueron designados por este órgano legislativo como consejeros electorales (dieciséis; ocho propietarios y ocho suplentes) y un consejero presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Estos nueve ciudadanos, una vez integrados en ese órgano superior jerárquico de dirección electoral, junto con los Consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos, según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigilarían de ahí en adelante el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de los procesos electorales federales, además de velar por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad que rigen el funcionamiento de esa institución.

Posteriormente, este órgano colegiado en una de sus primeras decisiones, designó a su vez, el 23 de diciembre del mismo año, a los 12 ciudadanos que se integrarían como consejeros electorales locales a cada uno de los 32 órganos delegacionales en las entidades federativas (384 consejeros electorales: 192 con carácter de propietarios con sus respectivos 192 suplentes) y 9 presidentes de consejo. Estos a su vez se encargarían de las labores de vigilancia y organización del proceso electoral federal (y local únicamente en el caso del Distrito Federal) de 1997 junto con los representantes de los partidos políticos de manera similar al procedimiento de supervisión colegiada del Consejo General antes descrito.

Ese órgano, el superior jerárquico de dirección, designó para el Distrito Federal, la entidad que ocupa el segundo lugar en importancia por el número potencial de electores que posee¹, a doce ciudadanos para que fungieran como Consejeros Electorales (6 propietarios y 6 suplentes), y un Consejero Presidente, de entre los 5,889,985 ciudadanos inscritos en la lista nominal utilizada en la entidad para la elección de referencia.

En general, los integrantes de los Consejos Locales, junto con los representantes de los partidos políticos -con voz, pero sin voto-, designaron, en un procedimiento similar al anterior, a los Consejeros Electorales de los 300 Consejos Distritales Federales según correspondiera al número de éstas unidades geo-electorales circunscritas en la entidad respectiva.

En el caso del Distrito Federal, que para el proceso electoral federal y local de 1997 contó con 30 distritos electorales federales y 40 locales, los integrantes del Consejo Local designaron a 180 consejeros electorales (distritales federales propietarios) sus respectivos 180 suplentes y 240 consejeros electorales (distritales locales propietarios), con sus 240 suplentes; es decir, que fueron designados, entre propietarios y suplentes, federales y locales, un total de 840 ciudadanos como Consejeros Electorales.

Los Consejeros Presidentes para los 30 Consejos Distritales Federales y los 40 Coordinadores Ejecutivos, de los Distritos Electorales Locales en el Distrito Federal, encargados de presidir ambos tipos de consejos a nivel distrital, fueron electos y nombrados, al igual que sus homólogos de las 31 entidades restantes del país, por el Consejo General en su sesión del 23 de enero de 1997.

Esta cadena de designaciones en cascada, los pormenores de la relación de poder entre los tres niveles, los mecanismos de reclutamiento y

¹ Es superado en este sentido únicamente por el Estado de México que contó, para ese proceso electoral federal, con 6,687,455 ciudadanos inscritos en su listado nominal.

la ley que las dispone son el objeto de nuestro estudio, y se tratan de la siguiente manera:

1) Se hace patente, a partir de la compilación de fichas curriculares de estos ciudadanos, que la actividad principal de la que se han encargado ha sido la investigación científica, la docencia, la creación literaria y la crítica social, entre otros. Esta cualidad hace evidente, según nuestra aportación, y a la inversa de los trabajos que sobre las élites de intelectuales se han publicado en México², que el grupo de personas que fueron seleccionadas e integradas en estos órganos pertenecen a un grupo selecto de ciudadanos cuya característica primordial es la de pertenecer, en mayor o menor medida, a una élite intelectual.

2) Se detecta, a partir del análisis de las sucesivas leyes electorales con las que se han sancionado los procesos electorales en México, tomando como punto de partida la ley electoral de 1946, que las formalidades legales implementadas para realizar la designación de los encargados de preparar, organizar y sancionar los comicios federales en nuestro país no experimentó modificaciones sustanciales hasta antes de las reformas constitucionales de 1996. Durante este periodo, con algunas variantes de forma, el Ejecutivo de la nación se reservó el derecho de designar, para las Comisiones Electorales primero, y para los Consejos Electorales después, a los comisionados y/o presidentes de esas instancias superiores de organización electoral federal, e indirectamente, según estaba dispuesto por la propia ley, a los funcionarios locales (o estatales) y distritales. Es a partir de esta reforma electoral de 1996 que se da un importante avance democrático en la organización y supervisión de los procesos electorales, al disponerse la exclusión del representante del poder

² Decimos que a la inversa porque la indagación se realizó a partir de un grupo específico de ciudadanos bien delimitado que ya se tenía, y del que se debían presentar únicamente las evidencias de su pertenencia a este grupo con base en los méritos académicos e intelectuales; es decir, debíamos encontrar únicamente los méritos a partir de los cuales fueron considerados para su designación.

ejecutivo (el secretario de Gobernación) en el máximo órgano jerárquico electoral del país.

3) Se reconocen, por medio de un análisis comparativo entre los resultados de la aplicación de los mecanismos de selección y designación en sus tres niveles, y los ordenamientos constitucionales y reglamentarios, ciertas irregularidades de procedimiento propiciadas por la premura de los *plazos fatales* de una reforma perfectible (contenidos en los ordenamientos constitucional y reglamentario), las inercias de prácticas políticas partidistas del pasado y el consenso entre las cúpulas políticas y económicas. En el caso de las designaciones atribuidas al legislativo las irregularidades de los consensos externos al poder legalmente instituido y que se observó entre los líderes de partido y el gobierno (que utilizó como intermediario al Secretario de Gobernación); y las irregularidades en las que incurrió el propio Consejo General dadas las facilidades que otorgó a los líderes de partido estatales para que propusieran las integraciones de los Consejos Locales.

4) Se evidencia, con base en los resultados obtenidos de la lectura de la Constitución Política, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, del marco conceptual que se presenta y de la investigación documental de los hechos, que las selecciones y designaciones, otorgadas como atribución legal y exclusiva en cada caso a la Cámara de Diputados, al Consejo General y consejos locales, se realizaron en conjunto con instancias no previstas por la legislación para esa función; las designaciones del presidente y consejeros del Consejo General fueron gestadas en la Secretaría de Gobernación; las propuestas de consejeros electorales locales emanaron, además de las propuestas de consejeros, de las cúpulas partidistas estatales; los ciudadanos que integraron los Consejos Distritales fueron negociadas entre partidos estatales, distritales, Consejo General, Junta General y Consejeros del

Consejo Local. No obstante que los cargos se habían previsto para ciudadanos sin claro activismo partidista (ya que actuarían como jueces del proceso), fuera de la influencia gubernamental y lejos de cualquier tipo de relación (ya sea familiar, laboral, religiosa, gremial y/o de simpatía o afinidad con alguna corriente política) de los designados con los designantes.

5) Se deduce de la lectura de los dos últimos apartados de este trabajo, la necesidad de un procedimiento de convocatoria transparente del que emanen las designaciones con base en un mecanismo democrático que permita el acceso a los cargos electorales a través de la competitividad e igualdad de acceso a los ciudadanos de entre un grupo de iguales lo más amplio posible.

Esta investigación fue planeada para que derivara de lo general a lo particular; inicia con las definiciones de los conceptos teóricos fundamentales, recoge una síntesis de las leyes electorales y sus reformas, y concluye con los pormenores de la selección y designación de los Consejeros Presidentes y Consejeros Electorales en sus tres niveles de organización.

En el primero de los capítulos, como hemos citado, se articula el andamiaje de los conceptos que, para el caso de esta investigación, fueron considerados como fundamentales en la comprensión del sistema y leyes electorales, de los procedimientos de organización electoral y de los fundamentos democráticos que los animan.

Se recoge, en el segundo de estos capítulos, una síntesis de las transformaciones que ha experimentado la legislación electoral mexicana a lo largo de los últimos 44 años. En ésta se acopian únicamente los artículos relacionados con los órganos de vigilancia de los procesos electorales. Iniciamos con la ley electoral de 1946, por ser el ordenamiento jurídico mediante el que se disponen, por primera vez, las reglas para que el Gobierno Federal se encargue de la organización electoral y concluye con el

reglamento electoral denominado *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990 por ser éste, con algunas reformas previas a la elección federal de 1994, el antecedente de la versión de la ley con la que fue sancionado el proceso electoral federal y local de 1997.

Incluimos en el tercer capítulo una síntesis de las modificaciones que experimentó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el período comprendido entre 1990 y 1996 y, al igual que en el apartado anterior, se señalan los cambios relativos a las designaciones de consejeros electorales en sus tres niveles, es decir, su designación, período de gestión y ámbitos de competencia o atribuciones.

En el cuarto y último de estos capítulos se presenta un análisis sobre las formalidades de los mecanismos de selección que fueron empleados en la designación de los ciudadanos que integraron los órganos de dirección electoral en sus tres ámbitos.

Al final podrán encontrarse, además, las conclusiones a las que se llegó, los anexos que se consideraron importantes y la bibliografía a la que se recurrió.

Capítulo I

MARCO CONCEPTUAL Y OPERACIÓN ELECTORAL

Entre las leyes que rigen las sociedades humanas está una que parece ser más precisa y clara que todas las demás. Si los hombres han de seguir siendo civilizados, o de llegar a serlo, el arte de asociarse unos con otros debe crecer y mejorarse, en la misma proporción en que se incremente la igualdad de condiciones.

Tocqueville.

A. Marco conceptual: Estado, derecho, democracia, tipos de democracia, igualdad, intelectual, élite-poliarquía de mérito y selectiva y fórmula política.

A.1. Estado.

El vocablo *estado* generalmente se asocia a la idea de la forma de ser regular y permanente de una persona o de un objeto; es lo que se opone al cambio continuo, a las modificaciones. Así, se habla del estado civil de las personas; del estado de los cuerpos físicos; del estado de la economía, etc., pero *Estado*, designa la manera de ser o de encontrarse constituida políticamente una comunidad.

Según Maurice Duverger, el Estado es, de una manera más general, "el poder instituido en una sociedad, es siempre y al mismo tiempo el instrumento de la dominación de ciertas clases sobre otras, utilizadas por las primeras en su provecho y en perjuicio de las segundas, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos en la colectividad, por el bien común".³

³ Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, Paidós, Argentina, 1964, p. 48.

Para Raúl Cardiel, en una definición más detallada, reconoce ante todo al *Estado* como "un fenómeno social; es decir, una acción social, que relaciona grupos humanos entre sí, y cuyo contenido: ideas, sentimientos y normas, se originan en la sociedad. El *Estado* es la institución social más importante, porque es la que coordina la actividad total de una comunidad, la que la orienta hacia objetivos determinados y la que fomenta y robustece determinadas acciones por su importancia en el contexto social".⁴

Por su parte Héctor González, en su aportación a la definición, considera que *Estado* tiene además otro significado y es el "que se deriva de su evolución histórica. Es la denominación de aquella forma política que adoptaron las sociedades en el mundo occidental a partir de fines del siglo XV y principios del XVI y que coincidió con el auge de las monarquías nacionales".⁵

Con respecto del *Estado* y el derecho, conceptos íntimamente relacionados, Antonio Gramsci nos agrega algunas otras características cuando afirma que "el Estado, en cuanto es la misma sociedad ordenada, es soberano. No puede tener límites jurídicos; no puede tener límites en los derechos públicos subjetivos, ni puede decirse que se autolimita. El derecho positivo no puede ser límite del Estado ya que puede ser modificado en cualquier momento por el Estado mismo en nombre de nuevas exigencias sociales".⁶

De aquí se puede deducir, partiendo de los cuatro puntos de vista conceptuales que hemos enunciado, que los elementos de los que se conforma el Estado podrían y ser los siguientes: el territorio, que es la parte del planeta sobre la que se ejerce la autoridad; el límite del derecho aplicado por cada Estado y que es el límite de poder supremo; la población,

⁴ Cardiel Reyes, Raúl, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 1978, p. 7.

⁵ González Uribe, Héctor, *Hombre y Estado*, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 5.

⁶ Gramsci, Antonio, *Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre el Estado Moderno*, Juan Pablos Editor, México 1975, p. 159.

que es el grupo humano establecido, en ese territorio ya delimitado, con el fin de obtener ciertos fines; y el poder, que es la facultad de decisión y de acción del ente organizador bajo el que se establece mediante un número de autoridades diferentes constituida en los órganos públicos para mantener el orden a través de las leyes, los reglamentos y las instituciones.

A.2. Derecho.

Íntimamente relacionado con el concepto de Estado, el derecho es el que proporciona la estructura reconocida socialmente, y establecida legítimamente, a través de la que se obtendrá la convivencia social. "El derecho se manifiesta en dos formas: el derecho objetivo, que se da a conocer en las leyes, reglamentos, decretos, circulares, contratos y otras formas jurídicas que integran el orden jurídico estatal; y como derecho subjetivo, que se exterioriza en los derechos públicos de los ciudadanos y en los derechos privados que forman la esfera autónoma de su acción".⁷

Con respecto del derecho Gramsci nos dice que "todo Estado tiende a crear y mantener un cierto tipo de organización y ciudadano (y por ende de convivencia y de relaciones individuales), tiende a hacer desaparecer ciertas costumbres y actividades y a difundir otras. El derecho será el instrumento para el logro de este fin (junto a la escuela y otras instituciones y actividades) y debe ser elaborado de conformidad con dicho objetivo, logrando el máximo de eficacia y resultados positivos".⁸

Estas son las características teóricas e ideales de lo que debería ser el derecho; en la realidad de la práctica legislativa sabemos que existen ciertas barreras para obtener un derecho positivo apegado a las necesidades reales de la población y que, nuestro país no ha sido la

⁷ González, *op. cit.*, p. 299.

⁸ Gramsci, *op. cit.*, p. 117.

excepción en cuanto a convertir al legislativo y al derecho en sí en un arma defensiva para proteger el poder que ostenta una clase política.

Más claramente lo podemos expresar de la siguiente manera: "No es la cantidad excesiva de leyes lo que disminuye el valor del derecho; es también su mala calidad. Inevitablemente los órganos legislativos muestran generalmente indiferencia ante la forma y la congruencia del modelo jurídico o incluso las ignoran. Imponen su voluntad mediante normas confusas que no pueden aplicarse con carácter general, y buscan ventajas sectoriales mediante normas especiales que destruyen la misma naturaleza de la ley".⁹

A.3. Democracia.

La democracia es el poder del pueblo o el gobierno del pueblo. Es una palabra de origen griego y, etimológicamente, está compuesta de dos partículas: el *demos* y el *kratos*.

El *demos* que significa al pueblo; la mayor parte de ese pueblo, y que, en la actualidad democrática se expresa a través del principio de una mayoría limitada por los derechos de la minoría.

Es un grupo mayoritario limitado porque el pueblo que constituyen los ciudadanos de una democracia no puede incluir, literalmente, a todo el mundo; no puede incluir a un gran número porque la democracia es un procedimiento periódico de toma de decisiones -o de toma de decisiones "dominicales"- que requiere de certeza en la cantidad de ciudadanos que pertenecen al pueblo; no puede ser únicamente la clase baja o trabajadora porque excluiría a las otras; no puede ser una totalidad orgánica porque en una democracia cada individuo cuenta, es decir, no puede ser aplastado en nombre de la totalidad; tampoco puede considerarse al pueblo de una democracia como a la mayoría absoluta ya que esto significaría que el

⁹ Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, México, Alianza Editorial Mexicana; 1989, p. 405.

mayor número de una población dada representaría a todos y poseería un derecho ilimitado para decidir por todos.¹⁰

La segunda parte del vocablo es el *kratos* que significa poder¹¹ y lo entenderemos siempre como la fuerza y la capacidad de controlar a los otros, incluyendo la fuerza para disponer de ellos y de sentenciarlos.

De este poder hacemos una distinción pertinente: la diferencia real que existe entre los "titulares" de ese poder -según la ley los representantes del pueblo- y los detentadores ideales de ese poder -también según la ley que debía ser el pueblo-. Este *poder*, que ha sido incluido en nuestra democracia, sería, en última instancia, el del ejercicio del poder.

El poder del pueblo, nos dice Sartori, "es simplemente una expresión elíptica. La frase describe el comienzo de un proceso, pero lo deja pendiente en el aire; ya que el poder se ejerce sobre alguien y el gobierno presupone la existencia de los gobernados".¹²

Ahora, el concepto de democracia, -entendido como el poder del pueblo- aplicado en la actualidad, y continuando con la lógica que hemos descrito, posee las connotaciones siguientes: por tratarse de una democracia a gran escala requiere, necesariamente, de un mecanismo mediante el cual, el *demos*, que son la mayoría limitada originalmente, cede su poder de decisión, a través de un proceso de selección, a sus representantes. Por lo tanto, esta democracia moderna (a gran escala), gira en torno a: "a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales; y c) la transmisión del poder que supone la representación".¹³

En nuestro país la aplicación de una democracia de este tipo, una democracia representativa a gran escala cuyo poder radica originalmente

¹⁰ Véase, para una explicación más detallada del concepto actualizado, Sartori, Giovanni, *Teoría de la Democracia*, "La Democracia Etimológica". *Op. cit.*, p.p. 41-60.

¹¹ *Ibidem*, Cap. II.3 "Poder del pueblo y poder sobre el pueblo", p.p. 51-55.

¹² *Ibidem*, p. 54.

¹³ *Idem*.

en el pueblo, -aunque después lo ceda a partir de un proceso electoral- está fundamentada por los Artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el primero de ellos se especifica que: "La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".¹⁴ En otras palabras, la interpretación del primer enunciado quedaría, a partir de la definición que ya poseemos, como sigue: el ejercicio del poder -*kratos*- de la nación, que es el mayor, el soberano, el que se encuentra por encima de todos los poderes, lo posee originalmente el pueblo -*demos*-. Es decir, pertenece a la parte del pueblo elector que haya obtenido la mayoría con la restricción de respetar los derechos de la minoría. El segundo enunciado ordena que ese poder público; el gobierno emanado del pueblo deberá establecerse en beneficio de los que le seleccionaron para gobernar; y en el tercero, haciendo énfasis en el poder original del pueblo -cedido a sus representantes- se autoriza al *demos* para que cambie o modifique su forma de gobierno.

En el segundo de estos artículos, ahora más específico, se postula 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".¹⁵ Serían pues, los fundamentos generales a partir de los cuales el *kratos*, que originalmente dimana del pueblo, pueda ser controlado y cedido a los representantes.

¹⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997, p. 38.

¹⁵ *Ibidem*, p. p. 38 y 39.

Para conseguir estos propósitos de control mutuo -gobernantes y gobernados-, la constitución ha establecido, en su Artículo 41 el ordenamiento de que es el pueblo quien "ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión".¹⁶ Queda entonces expresado que nuestra República es representativa, democrática y federal, y que el poder que originalmente dimana del pueblo se habrá de ejercer, por medio de esos los poderes de la nación. Estos a su vez se habrán de integrar con los representantes del pueblo, electos a través de un procedimiento democrático de elección.

Este procedimiento de selección de los integrantes del Legislativo y Ejecutivo de la nación se encuentra consagrado en el párrafo 2 del mismo Artículo 41, en el que se establece que "la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas";¹⁷ función que se lleva a la práctica "a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores".¹⁸

Hasta aquí se han delimitado ya etimológicamente el significado del *demos* y del *kratos*; las implicaciones de la necesidad de que el pueblo, a través de un sistema democrático, ceda su poder a los representantes -necesario en una democracia a gran escala-; y los mecanismos jurídicos que la Constitución ha implementado para organizar las elecciones de los poderes Ejecutivo y Legislativos de la Unión.

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 39.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Ibidem*, Artículo 41, fracciones III y IV, pp. 40 y 41.

El siguiente nivel en la descripción del concepto de democracia sería la enumeración de las reglas necesarias -en teoría- del juego o proceso democrático según cuatro de los más importantes teóricos de la democracia: contemporáneos.

Según Robert A. Dahl, entre las características que debe poseer un sistema democrático, necesariamente, deben encontrarse las siguientes:¹⁹

1. *Igualdad en la votación*: al tomar decisiones colectivas obligatorias, la preferencia expresada de cada ciudadano (los ciudadanos constituyen colectivamente el *demos*) debe tomarse igualmente en cuenta para determinar la solución final.
2. *Participación efectiva*: a través del proceso de la toma colectiva de decisiones, incluyendo la etapa de plantear problemas en el programa, cada ciudadano debería tener oportunidades adecuadas e iguales para expresar sus preferencias en lo que respecta al resultado final.
3. *Comprensión ilustrada*: en el tiempo permitido por la necesidad de una decisión, cada ciudadano deberá tener oportunidades adecuadas e iguales para llegar a lo que constituye su juicio tocante al resultado más deseable.
4. *Control final sobre el programa*: el cuerpo de ciudadanos (el *demos*)²⁰ deberá tener la autoridad exclusiva para determinar qué cuestiones se deciden o no, a través de procesos que satisfagan los tres primeros criterios. (En otras palabras, siempre y cuando el *demos* no enajene su control final sobre el programa, puede delegar la autoridad a otros que pueden tomar decisiones mediante procesos no democráticos).
5. *Inclusión*: el *demos* debería incluir a todos los adultos sujetos a sus leyes, excepto a los que están de paso.

¹⁹ Dahl, Robert, A. *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, México, Alianza Editorial, 1991, p. 17.

²⁰ El *demos* era siempre una minoría de la población masculina adulta, y frecuentemente era una pequeña minoría de esa pequeña ciudad-Estado, antecedente de la nación-Estado.

Estas son las características ideales que presentaría un régimen democrático para las denominadas ciudad-Estado; es decir, una democracia a pequeña escala, cuyo ejemplo clásico es el sistema democrático de Atenas, en la que existió una amplia participación del pueblo en los asuntos del gobierno pero que excluía y negaba los derechos políticos, como se sabe, a un enorme número de personas adultas.

El mismo Dahl reconoce la existencia de siete instituciones políticas que en la actualidad distinguen a los regímenes políticos de los países democráticos modernos de los que les antecedieron o que resultaron a la postre relativamente democratizados. Estas instituciones son las siguientes:

- “1. El control sobre las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos.
2. Los funcionarios son elegidos en elecciones periódicas y llevadas a cabo limpiamente, en donde la coerción es comparativamente rara.
3. Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar en la elección de funcionarios.
4. Prácticamente todos los adultos tienen el derecho a participar como candidatos a los puestos de elección en el gobierno, si bien la edad límite puede ser más alta para tener un puesto que para ejercer el sufragio.
5. Los ciudadanos tienen el derecho de expresarse, sin el peligro de severos castigos, sobre cuestiones políticas, definidas ampliamente, incluyendo críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socioeconómico y a la ideología prevaleciente.

6. Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información. Más aún, existen fuentes alternativas de información y están protegidas por la ley.

7. Para alcanzar sus diversos derechos, incluyendo aquellos enlistados arriba, los ciudadanos también tienen derecho a formar asociaciones u organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés independientes.”²¹

Se puede deducir entonces, que un régimen político es en mayor o menor medida democrático cuando, en mayor o menor medida, se aproxime al ideal actual de la factibilidad de la aplicación de estos derechos y a la existencia de estas instituciones. El mismo autor señala que la existencia de la “brecha entre lo ideal y lo real es en parte resultado de factores que están bajo control humano y por tanto, en principio, podría ser remediada mediante la acción humana”.²²

Por su parte J. Bryce afirma que la democracia debe estar caracterizada “por una igualdad de estima”; es decir, el estado igualitario que se fundamenta en el valor similar “que los hombres se otorgan entre sí, cualesquiera que sean los elementos que concurren en esa valoración”.²³

Ampliando un poco más esta definición, en palabras de Umberto Cerroni, y con el agregado de la connotación del ordenamiento legal que garantizará la no violencia nos dice “la democracia es el único régimen en el que las leyes que tienes que obedecer están puestas por hombres que has escogido tú”.²⁴ Como se observa esta definición implica además la corresponsabilidad del elector en la aplicación de la fuerza de esas leyes,

²¹ Dahl, *op. cit.*, p. 21.

²² *Ibidem*, p. 22.

²³ Bryce, J., *The American Commonwealth*, New York, Ed., Putnam's, 1959, p. p. 514, 517 y 520.

²⁴ Cerroni, Umberto, *Reglas y Valores en la Democracia*, Alianza Editorial, México, 1991, p. 190.

elaboradas por sus representantes, en contra de cualquiera que violente su orden.

Finalmente, Cerroni, se queda con la definición siguiente: “La democracia es el único régimen político en que puedes obtenerlo todo con tal de que convengas a los demás, respetando las reglas del juego; la democracia es un común denominador, un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas”.²⁵

A continuación, y para obtener mayor claridad en su definición, se transcriben las siete reglas ideales a las que debe sujetarse todo proceso democrático, y que el mismo Cerroni ha denominado las principales “reglas del juego”; son las siguientes:

1. *Regla del Consenso.* Todo puede hacerse si se obtiene el consenso del pueblo; nada puede hacerse si no existe este consenso.
2. *Regla de la competencia.* Para construir el consenso, pueden y deben confrontarse libremente, entre sí, todas las opiniones.
3. *Regla de la mayoría.* Para calcular el consenso, se cuentan las cabezas, sin romperlas, y la mayoría hará la ley.
4. *Regla de la minoría y la alternancia.* Si no se obtiene la mayoría y se están en minoría, no por eso queda uno fuera de la ciudad, sino que, por el contrario, puede llegar a ser, como decía el liberal inglés, la cabeza de la oposición, y tener una función fundamental, que es la de criticar a la mayoría y prepararse para combatir en la próxima confrontación. Esta es, pues, también la regla de la alternancia; la posibilidad, para todos, de dirigir el país.

²⁵ Cerroni, Umberto, Reglas y Valores en la Democracia, *op. cit.*, p. 190.

5. *Regla del control.* La democracia, que se rige por esta constante confrontación entre mayoría y minoría, es un poder controlado o, al menos, controlable.

6. *Regla de la legalidad.* Es el equivalente de la exclusión de la violencia: no sólo tenemos que fundar las leyes sobre el consenso, sino que la misma lucha para el consenso debe fundarse en la ley y, por ello, en la legalidad.

7. *Regla de la responsabilidad.* Todas estas reglas funcionan si los hombres son hombres responsables, si comprenden que la importancia de estas reglas consiste precisamente en estar todas juntas, en constituir un sistema democrático que permita reproducir la democracia y sus diferentes reglas sin ponerlas en peligro.²⁶

La conjunción de todas estas reglas en la práctica democrática giran en torno al método competitivo de selección o reclutamiento de los líderes que ostentarán el poder durante un período determinado y habrán de responder, por sus actos en la toma de decisiones, ante el *demos* que los colocó o les cedió originalmente el *kratos*, y podrá, en caso de que se haya respondido a sus expectativas de gobierno, volver a colocarlo(s) en el poder.

Al respecto Sartori,²⁷ en una síntesis acertada del resultado de la aplicación de estas reglas, define la democracia a gran escala como un procedimiento y mecanismo que: “a) genera una poliarquía abierta cuya concurrencia en el mercado electoral b) atribuye el poder al pueblo y c)

²⁶Cerroni, *op. cit.*, p. 191.

²⁷ Coincide con Cerroni y Dahl en aceptar a la democracia, en una parte muy importante, como en un método de selección de líderes; “la democracia es un subproducto de un método competitivo de reclutamiento de líderes”, Sartori, *op. cit.*, p. 198.

específicamente hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados".²⁸

A.4. Tipos de Democracia

La democracia representativa es la que se ejerce indirectamente; en la que el pueblo no gobierna pero elige a sus representantes para que lo gobiernen. Nuestro sistema democrático es un claro ejemplo de democracia en la que el pueblo soberano elige, un domingo de cada tres años, a los que serán sus representantes en la toma de decisiones trascendentales que afecten a la totalidad.

La democracia directa, por su parte, es aquella que carece de representantes y de correas de transmisión representativas; es una democracia autogobernante y su característica primordial es la del tamaño de ciudadanos que la pueden ejercer (en extremo reducido); su existencia se restringe sólo a grupos pequeños, a grupos no mayores que el de una asamblea.

La democracia a gran escala, o democracia indirecta es un procedimiento que genera una poliarquía directa que, necesariamente, concurre en el mercado electoral, atribuye el poder al pueblo y hace valer la responsabilidad de los líderes para con los liderados. La diferencia obvia con la democracia directa es la existencia de representantes y lazos de transmisión representativos; la existencia de un amplio aparato de políticos profesionales.

Una democracia de referendum es aquella en la que el *demos* decide directamente sobre los problemas que le atañen sin reunirse, sino caso por caso, a través del instrumento del referendum; es de cualquier manera una subespecie de la democracia directa y representa la superación de las limitaciones derivadas del tamaño y del espacio de la democracia directa.

²⁸ Sartori, *op. cit.*, p. 202.

Respecto de la democracia electoral, esta es considerada como una condición necesaria, aunque no suficiente de la democracia representativa. Se refiere a la aplicación práctica de las reglas de la competencia por el poder y de la sucesión pacífica de un grupo político por otro.²⁹

A.5. Igualdad

La igualdad entre los individuos de una sociedad en la actualidad necesariamente tiene que ver con un punto de referencia; ante qué o ante quién, entre quiénes se encuentra la semejanza y de qué tipo. En el conglomerado actual de individuos que pueden considerarse semejantes o iguales se tienen como marcos de referencia básicos: la igualdad social, la igualdad jurídico-política, la igualdad económica, igualdad de oportunidades, etc., Algunas de estas igualdades han sido reconocidas y practicadas institucionalmente, otras, únicamente en teoría han tenido posibilidades de existir.

Se ha seleccionado el término de igualdad por considerarse fundamental en la definición de democracia y encontrarse relacionado -y aparentemente en contraposición- con las élites como minoría selecta de liderazgo, de mando, de orden.

La relación, y la aceptación de la existencia y utilidad del grupo controlador, con la democracia se puede describir recurriendo a una frase clásica: "el principio de la democracia está corrompido no sólo cuando se ha perdido el espíritu de igualdad, sino también cuando se asume el espíritu de la igualdad extrema, y todos quieren ser iguales que aquéllos a quienes eligen para gobernarlos"... "la democracia debe evitar dos excesos: el

²⁹ Para mayor detalle véanse los apartados V.6 y VI.7 de el capítulo I "¿Puede la democracia ser cualquier cosa? En *Teoría de la Democracia*, Giovanni Sartori, *op. cit.*, p.p. 150-203.

espíritu de desigualdad, que conduce al gobierno de una persona; y el espíritu de igualdad extrema, que lleva...al despotismo de una persona".³⁰

En otras palabras, la igualdad extrema de una democracia horizontal resulta dañina para la propia democracia; se permitiría la selección entre desiguales y derivaría en detrimento del grupo de gobernantes y gobernados en su conjunto. Se propone un mecanismo de selección de los líderes o grupos controladores que se requieren en una democracia a gran escala, y su formato de selección; la igualdad radica entonces en la selección de entre los iguales; una selección de entre ciudadanos desiguales sería una mala selección en contra de la democracia: las mismas oportunidades para personas similares, es decir, a cada una de éstas en proporción a su mérito o capacidad.

La igualdad política, y sobre todo en una democracia representativa vertical, y a gran escala como la nuestra, necesariamente deberá mantener el mecanismo de selección y mérito de los grupos controladores con base en su capacidad: "la democracia debe ser un sistema selectivo de minorías elegidas competitivamente. E igualmente, más brevemente y en paralelo con la definición descriptiva: la democracia debe ser una *poliarquía selectiva* y de *mérito*".³¹

Así tenemos que los tipos de igualdad a los que cualquier sociedad democrática debería aspirar se resumen en los siguientes cinco rubros:

1. Igualdad jurídico-política.
2. Igualdad social.
3. Igualdad de oportunidades entendida como acceso igual, es decir, igual reconocimiento a igual mérito (como en la fórmula de la ocupación abierta al talento).

³⁰ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Libro VIII, Cap. II, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 34.

³¹ Sartori, *op. cit.*, p.p. 217 y 220.

4. Igualdad de oportunidades entendida como comienzo igual (o puntos de partida iguales), es decir, como condiciones materiales iniciales iguales para el acceso igual a las oportunidades.

5. Igualdad económica, esto es, o la misma riqueza para todos y cada uno, o propiedad estatal de toda la riqueza.³²

La relación que guarda este conjunto de tipos de igualdad con nuestro objeto de estudio es la siguiente:

a) para cada ciudadano la igualdad jurídico-política que implicaría el reconocimiento de los mismos derechos plasmados en las leyes y reglamentos. Los mismos derechos legitimados para acatarse por la comunidad; la posibilidad de, conforme a derecho, organizar la defensa individual en contra del poder no reglamentado de la desigualdad.

b) para cada ciudadano el mismo estatus social; declarar la inexistencia de la marginación, segregación o discriminación sociales.

c) para cada ciudadano las mismas oportunidades de ascenso social o acceso al poder de dirección en las organizaciones políticas; la oportunidad de implementar mecanismos jurídicos para reconocer los méritos individuales de acceso.

d) para cada ciudadano las posibilidades materiales iniciales que propicien el desarrollo de las aptitudes para llegar a ostentar el nivel y la capacidad atribuibles al mejor. Las diferencias en cuanto al talento se presentarán posteriormente y serán bienvenidos por un sistema democrático.

e) para nadie la posibilidad de ostentar algún tipo de ventaja económica.

Ahora bien, de estos cinco tipos de igualdad e incisos descriptivos los que nos remitirán al punto medular del cuestionamiento del formato de selección actual en la designación de los Consejeros Electorales de los Consejos Locales y Distritales son los del acceso igual (punto número 3, e inciso c) y punto número 4 e inciso d).

En el primer par de ellos el *acceso igual*³³ estaría determinado por "la no discriminación en la entrada o promoción; el acceso se equipara a capacidades iguales de las propuestas (no acceso para todos)"³⁴ -aspecto no reglamentado por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales- para permitir, de entre un grupo lo más amplio posible de iguales;³⁵ intelectuales reconocidos o no -en cualquiera de los tres niveles de poder electoral- la selección de minorías con base en la competitividad que dirijan, en este caso, el proceso público democrático de organizar las elecciones.

En otras palabras, prever en la ley electoral el procedimiento legal de selección, con base en la competitividad y de un grupo lo más amplio posible de ciudadanos con similares características, para desempeñar las distintas funciones de dirigir los procesos electorales en cualquiera de sus tres niveles de administración nos llevaría a la aplicación correcta de un proceso democrático interno.

³² Sartori, *op. cit.*, p. 421.

³³ Debía entonces proponerse un mecanismo para que, iguales tuviesen las mismas posibilidades; la realidad es otra y tiene que ver con algunas características que ya hemos mencionado en la descripción de los conceptos anteriores y la inercia del poder para legitimarse y aglutinarse. Una nota importante al respecto del reclutamiento y la conformación de la élite del poder-intelectual es la siguiente: "...las pautas de reclutamiento suelen estar influenciadas considerablemente por la amistad, las relaciones familiares, el intercambio de favores, y ello sin mencionar las consideraciones políticas, ideológicas, religiosas y étnicas, canalizadas a través de redes innumerables (desde grupos de alumnos hasta la mafia)..." Sartori, *op. cit.*, p. 423.

³⁴ *Idem.*

³⁵ Los criterios de igualdad son los siguientes: I. Lo mismo para todos, es decir, reparto igual (de beneficios o de cargas) entre todos. II. Lo mismo para los semejantes, es decir, reparto igual (de beneficios o de cargas) entre los iguales y, en consecuencia, reparto desigual entre los desiguales. Los subcriterios de II son: a) Igualdad proporcional, esto es, reparto realizado uniformemente en proporción al grado de desigualdad existente; b) Reparto desigual entre las diferencias relevantes; c) A cada uno según su mérito (o capacidad); y d) A cada uno según su necesidad (básica o de otro tipo). *Ibidem.*, p. 425.

En el segundo par se presenta la igualdad de oportunidades entendida como comienzo igual; es decir, la posibilidad de que todos los ciudadanos ostenten las mismas condiciones materiales de existencia y educación iniciales para propiciar, de origen, la igualdad de acceso desde la formación intelectual del ciudadano.

De entrada sabemos de la imposibilidad de este segundo postulado de igualdad. Contemplado por nuestra Constitución Política como uno de sus principios fundamentales, se reduce únicamente, en teoría, a una "igualdad jurídico política".³⁶

A.6. Élite-poliarquía de mérito y selectiva.

Regularmente aceptamos que la palabra élite designa un grupo pequeño, menor que la tercera parte del grupo social en su totalidad, que se encuentra en la cúspide del poder o de algún otro ámbito social, que está en ese lugar porque posee ciertas características y que ejerce el poder sobre las dos terceras partes o más.

Este concepto, con algunos matices, es comparable con los de: clase política, clase (dominante), élite de poder, élite gobernante, minorías dirigentes, liderazgo y algunas otras.

Como se puede observar, estas expresiones se refieren siempre a algún grupo especial de control; a una minoría controladora que ostenta el poder de control político y lo ejerce sobre la mayoría. Al respecto, Giovanni Sartori, considera que los dos criterios más importantes para, conceptualmente, distinguir a este grupo de poder al que denomina "minoría controladora", son los siguientes:

1) "El altimétrico: un grupo controlador es el que está situado, en la estructuración vertical de las sociedades, en la cima"; es decir, que en todas

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4º, párrafo 2, "El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia", *op. cit.*, p. 6.

las sociedades el poder se encuentra depositado en una minoría a la que denomina 'clase de poder superior'.³⁷

Esta característica nos indicaría entonces que el que está en la parte más alta de la pirámide social tiene poder; criterio que también podríamos aplicar, como lo hemos mencionado en el primero de estos párrafos a un estrato determinado de esa sociedad y no necesariamente a la pirámide en su totalidad. Este criterio de conceptualización indica pues, que "quien está en la cima lo está, y el que se encuentra allí es poderoso; tiene y maneja poder".³⁸

2) "Del mérito: no se está en la cima porque se tenga poder sino, totalmente lo contrario, una persona tiene poder y se encuentra en la cima porque lo merece".³⁹

Es decir que la selección, del liderazgo o grupo controlador, que realiza una sociedad, o grupo importante de esa sociedad, tiene como base el reconocimiento de los méritos; se les distingue del grueso de los integrantes del grupo social por el tipo de trabajo realizado, la capacidad para realizar determinadas actividades (de las que requiere alguna sociedad para su funcionamiento) o el talento; la capacidad creadora o las posibilidades para lograr la creatividad necesaria como para ser apreciado por esa sociedad.

Por lo tanto, se infiere que élite no significará para nosotros a un grupo de privilegiados; si se encuentran en esa posición es, en definitiva, por su talento o capacidad; es decir, fueron electos por sus cualidades y/o destrezas. Vilfredo Pareto, uno de los teóricos más importantes que manejó este concepto, cuando trata de la élite, se refiere "a la gente que ostenta la clasificación más alta en capacidad en su ámbito de actividad".⁴⁰

³⁷ Sartori, *op. cit.*, p. 183.

³⁸ *Ibidem*, p. 184.

³⁹ *Ídem*.

⁴⁰ Pareto, Vilfredo, *Tratado de Sociología General*, extracto publicado en "Forma y Equilibrio Sociales", Introducción de Giorgio Braga, Madrid, España, Alianza, 1980, parágrafos 2027 y 2031, p.p. 64 y 65.

El mismo Pareto, en otra definición, ésta más certera y explícita, con la que por otro lado estamos de acuerdo, nos dice que esos grupos o "clases (los hombres clasificados según su grado de influjo y de poder político y social, o <las denominadas clases superiores>) *constituyen una élite, una <aristocracia>* (en el sentido etimológico: *aristos*=el mejor). Mientras el equilibrio social es estable, la mayoría de sus miembros componentes parecen estar evidentemente dotados con ciertas cualidades, buenas o malas, que aseguran el poder".

Se trata entonces de una opción selectiva de los mejores por excelencia, de reconocimiento a las cualidades de los mejores que se convierten, por méritos propios, en una minoría (o minorías) reunidas en un grupo (o grupos) de control difusos de una democracia, es decir, el liderazgo de minorías dispersas en numerables grupos de poder intercalados y relacionados en movimientos de poder.

Por otra parte, la democracia representativa a gran escala requiere necesariamente del procedimiento de selección. Por este motivo hemos agregado a la definición de élite las de *poliarquía de mérito* y *selectiva* ya que están directamente relacionadas con el sistema democrático que recurre periódicamente a la elección-selección de sus gobernantes. Hecho que podemos traducir en un sistema de minorías elegidas competitivamente; minorías selectas que, por otra parte, para ser electas, debieron haber traspasado un filtro de competitividad de entre un grupo amplio de iguales.

A.7. Intelectual.

La idea que regularmente tenemos del concepto de intelectual es la de una persona, o grupo de éstas, que viven de -o viven para- realizar actividades del pensamiento, que reciben algún tipo de reconocimiento por ello -premios en efectivo, salario regular, reconocimientos sociales, la escucha de un

auditorio amplio, etcétera- y están integradas a un grupo selecto apartado del grueso de la población.

En la investigación sobre las diversas acepciones u opiniones de clásicos e intelectuales reconocidos sobre este concepto se encontraron las siguientes características adicionales:

Los intelectuales como el grupo de élite que son se encuentran, regularmente, por encima de sus necesidades, es decir, pueden “ocuparse vocacionalmente de las cosas de la mente”.⁴¹

Adicionalmente, los intelectuales “deben tener acceso a un fondo cultural de conocimientos que no derivan sólo de su experiencia personal directa, y deben hacer avanzar tal fondo”⁴² a partir de aquí, se puede decir que “el intelectual ha adquirido un lenguaje especializado como acompañamiento de ese conocimiento”.⁴³

Pero no cualquier erudito con manejo de una gran cantidad de información forma parte del grupo elitista de los intelectuales. Como se puede deducir, la más importante característica de estos individuos podría ser, la que separa al hombre sabio del intelectual; el elemento de creatividad que debe estar presente, sobre todo en la aportación o propuesta de cambio en el ámbito en el que el intelectual se desarrolla.

Dice Gertrud Stein, al respecto de los creadores, que éstos no son los que marchan delante de su generación, “pero son los primeros de sus contemporáneos que cobran conciencia de lo que está ocurriendo con su generación”.⁴⁴

En otras palabras, se puede considerar que un intelectual es una persona que toma para sí, y encuentra en la seriedad de su trabajo, “un

⁴¹ Michels, Roberto, *Enciclopedia de Ciencias Sociales*, “Los intelectuales”, 1936, p. 118.

⁴² Merton, Robert K., *Social Theory and Social Structure*, “Rolle of Intellectual in Public Bureaucracy”, New York, Free Press, 1968, p. 263.

⁴³ Gouldner, Alvin, *Prologue to a Theory of Revolutionary Intellectuals*, Telos, No. 26, 1976, p. 6.

⁴⁴ Tynan, Kenneth, “Foreword”, en Lenny Bruce, *How to Talk Dirty and Influence People, An Autobiography*, Chicago, 1967, p. ix.

gran conjunto de símbolos abstractos e ideas, y quien actúa así en relación con un gran conjunto de temas que escapan a su campo de especialización profesional;⁴⁵ “es precisamente la pasión desinteresada por las grandes ideas, no la manipulación profesional de las ideas pequeñas, lo que distingue al intelectual”.⁴⁶

Como hemos visto, este grupo maneja una amplia gama de temas y la política no es la excepción, “los intelectuales se consideran autónomos de la clase gobernante”⁴⁷ pero no son apolíticos. La parte autónoma de los intelectuales aprecia la libertad de opinión que posee pero, no desdeña la posibilidad del empleo gubernamental.

Roderic Ai Camp, estudioso de la élite intelectual en México, describe las características del intelectual como un individuo que crea, evalúa, analiza o presenta símbolos, valores, ideas e interpretaciones trascendentales a un auditorio amplio, de manera regular. Además, argumenta que al intelectual se le debe considerar como un innovador en una o más disciplinas en las que se siente cómodo y se comunica con otros en diversos campos.

De aquí se puede agregar que la creatividad es esencial para esta definición ya que, si bien puede ser el intelectual un crítico social, o de otra índole, su crítica debe replantearse “perspectivas nuevas, cosmopolitas, y no debe ser un mero ejercicio católico, académico. Además, las expresiones de su producto cultural a un auditorio amplio garantizan que el intelectual será conocido por otras élites y por los bien educados”.⁴⁸

⁴⁵ Deutsch, Karl, “Comments on American Intellectuals: Their Politics and Status”, *Daedalus*, 88, 1959, p. 489.

⁴⁶ Schlesinger Jr., Artur M., *Los Intelectuales y el Poder*, “El Intelectual y la Sociedad Norteamericana”, comp. Gabriel Careaga, México, Sepsetentas, 1972, p. 80.

⁴⁷ Gramsci, Antonio, *The Modern Prince and Other Writings*, Nueva York, Internacional Publishers, 1957, p. 120.

⁴⁸ Camp, Roderic A., *Los Intelectuales y el Estado en el México del Siglo XX*, México, FCE, 1988, p. 61.

Este mismo autor realizó una serie de entrevistas a un grupo de intelectuales mexicanos en las que, entre otras cosas, preguntó sobre el concepto que ellos tenían respecto de lo que debía ser un intelectual en México. A continuación se presentan tres de ellas:

1. "un intelectual es alguien que posee una educación amplia, no necesariamente formal, y el conocimiento necesario para usar su intelecto en la obtención de una meta".⁴⁹

2. "un intelectual se encuentra en una posición privilegiada. Siempre está buscando un camino para oponerse a la mentira. Es una persona que podría ser considerada como un profeta, una persona llamada a decir la verdad, a examinar lo que existe y lo que no existe en cada país. Es una actitud".⁵⁰

3. "en México, por lo que toca a los medios generales de comunicación, el término suele excluir a los científicos y se refiere a un hombre de letras, alguien versado en las humanidades, que puede hacer una contribución a diversas disciplinas o áreas de estudio. Si es un especialista, incluso un científico, va más allá de su propia área y presenta ideas o interpretaciones de gran alcance, también caería bajo esta definición".⁵¹

Como marco de referencia, y para concluir con el estudio de Ai Camp sobre los intelectuales en México⁵² creemos pertinente agregar una de las conclusiones a las que llegó a partir de este trabajo sobre intelectuales en nuestro país, ésta se refiere a que "un gran porcentaje de intelectuales han desempeñado puestos importantes en la administración pública federal e independientemente de los criterios usados para determinar la calidad de

⁴⁹ Camp, Roderic A., *Los Intelectuales y el Estado en el México del Siglo XX*, México, FCE, 1988, *op. cit.*, entrevista personal de Camp con Alejandro Gómez Arias, 31 de mayo de 1978, p. 62.

⁵⁰ *Ibidem*, entrevista personal de Camp con Miguel Palacios Macedo, 12 de julio de 1978, p. 62.

⁵¹ *Ibidem*, entrevista personal de Camp con Luis Villoro, 20 de agosto de 1978, p. 63.

⁵² Gramsci, Antonio, *Los intelectuales y la Organización de la Cultura*, México, Juan Pablos Editor, 1975, p. 15. Este autor ha denominado "orgánicos" a los intelectuales que el propio sistema crea e integra en sus filas.

intelectual, el intelectual mexicano ha estado activo durante largo tiempo en el sector público y, además, que los propios intelectuales no se resisten a incluir al intelectual del gobierno en una lista de colegas influyentes".⁵³

Es decir que el intelectual mexicano, y sobre todo si no pertenece a la élite de mayor jerarquía, no ha tenido objeción en participar como empleados del gobierno federal.

Como se describirá más adelante, éste no es un fenómeno que haya concluido; los intelectuales de éste y otros niveles, de ésta y de las generaciones que les antecedieron, siguen participando, algunos reconocidos como plenamente orgánicos y gestados por las mismas instituciones del gobierno, de la nómina del aparato de Estado.

Al respecto de la formación de los grupos de intelectuales en palabras de Gramsci nos explica que cada grupo social, naciendo en el terreno originario de una función esencial del modo de la producción económica, se crea conjunta y orgánicamente uno o más rangos de intelectuales que le dan homogeneidad y conciencia de la propia función, no sólo en el campo económico sino también en el social y en el político.⁵⁴

Además, otra de las características que señala, es la función de la enseñanza-aprendizaje-asimilación representado por la nueva generación de intelectuales y la anterior, es decir, "cada grupo social 'esencial' al surgir a la historia desde la estructura económica precedente y como expresión del desarrollo de esa estructura ha encontrado...categorías intelectuales preexistentes y que además aparecían como representando una continuidad histórica ininterrumpida".⁵⁵

⁵³ Gramsci, Antonio, *Los intelectuales y la Organización de la Cultura*, México, Juan Pablos Editor, 1975, *op. cit.*, p. 67.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁵ De aquí se puede detectar una relación entre los resultados empíricos obtenidos por Roderic Ai Camp en su trabajo respecto de las élites de intelectuales en México y la Teoría desarrollada por Antonio Gramsci, en su texto sobre los intelectuales.

En otras palabras, según el mismo Gramsci, se debe tener presente, que “en cualquier trabajo físico, aunque se trate del más mecánico y degradado, siempre existe un mínimo de calidad técnica, o sea un mínimo de actividad intelectual creadora”⁵⁶, por lo tanto se infiere que todos los hombres son intelectuales, pero no todos los hombres tienen en la sociedad la función de intelectuales.

Pero cuando se pretende hacer una diferenciación entre “intelectuales y no intelectuales, sólo se hace referencia en realidad a la inmediata función social de la categoría profesional de los intelectuales; es decir, se tiene en cuenta la dirección en que gravita el mayor peso de la actividad específica profesional, tanto en la elaboración intelectual como en el esfuerzo nervioso y muscular. Esto significa que se puede hablar de intelectuales, pero no tiene sentido hablar de no-intelectuales, porque los no-intelectuales no existen”.⁵⁷

A.8. Fórmula Política.

Regularmente entendemos por fórmula política la relación que existe entre el poder y los argumentos que lo legitiman; estos argumentos pueden ser la razón teórica y práctica del estado, el bien común, la aplicación imparcial de las leyes y reglamentos, las modas de geopolítica o política internacional etc.,

Recurriendo a los clásicos, y más precisamente a Gaetano Mosca, éste nos dice que las implicaciones conceptuales de término “fórmula política” es la justificación que realiza la clase política cuando apoya su poder “en una creencia o en un sentimiento generalmente aceptados en aquella época o en aquel pueblo”.⁵⁸

⁵⁶ Gramsci, 1975, *op. cit.*, p. 14.

⁵⁷ *Ibidem*, p.p. 14 y 15.

⁵⁸ Mosca, Gaetano, *Storia delle dottrine politiche*, La ferza, Bari, p. 297.

Por su parte Guillermo Ferrero, con más precisión en su definición afirma que la fórmula política es “el principio de legitimidad”; es decir un principio que tiene que ver con el poder: el derecho aplicado en la selección y gestión de los gobernantes. Abundando en la explicación sobre el derecho y su aplicación afirma que “el hecho y el derecho pueden coincidir: quien detenta los instrumentos materiales del poder está considerado como investido del derecho de mandar. A medida que un pueblo se civiliza, el hecho de poseer los instrumentos del poder no basta; es necesario haberlos adquirido observando ciertas reglas y principios, que confieren el derecho, universalmente reconocido de gobernar”.⁵⁹

B. La operación electoral y tipos de elección.

B.1. La operación electoral.

Por operación electoral entenderemos “al conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados”.⁶⁰

Este conjunto de procedimientos, como ya lo hemos señalado en la interpretación del concepto de democracia, son los instrumentos indispensables en una democracia vertical a gran escala. Son los instrumentos mediante los cuales el *demos* decide; procede a delegar su poder (*kratos*) en un grupo de representantes electos, primero de entre los miembros de un partido, competitivamente, y luego por el electorado mismo en ese proceso selectivo de primer grado. Es pues, a través de este procedimiento de elección -decisión “dominical” que toman los ciudadanos cada tres años en nuestro país-, que se decide quién o quiénes habrán de tomar realmente las decisiones; es el sustento legal del procedimiento; el

⁵⁹ Stelling-Michaud, Guglielmo Ferrero, à l'Université de Genève, *Historie et politique au XIX siècle*, fascículo especial de los “Cahiers Vilfredo Pareto”, Librairie Dorz, Ginebra, 1966, pp. 106-129.

⁶⁰ Véase Cotteret, Jean Marie y Emer, Claude, *Los Sistemas Electorales*, España, Editorial Oikos-Tau, S.A., pp. 15 y 16.

mecanismo jurídico reglamentario de una democracia representativa a gran escala.

En nuestro país, este conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, a través de los cuales se delega -un domingo en la mañana de cada tres años- la responsabilidad de decidir está reglamentado por una ley denominada Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En éste se ordena que será el Instituto Federal Electoral el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.⁶¹ Este código a su vez tiene su origen, como ya hemos citado, en el Artículo 41, Párrafo III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

B.2 Tipos de elección.

La elección, que en otras palabras hemos ya denominado como una operación o mecanismo electoral, es el conjunto de procedimientos, actos jurídicos y materiales, que conducen principalmente a la designación de los gobernantes por los gobernados. Este procedimiento de selección de representantes-gobernantes es indispensable en la construcción de la democracia vertical representativa; sin embargo, para considerar que ese mecanismo se implementa adecuadamente debe poseer determinadas características: deberán ser elecciones libres, periódicas y competitivas.

Las elecciones libres "son aquéllas en que el cuerpo electoral no está diseñado 'a la medida' por el poder o por los notables locales, en que los electores no se sienten amenazados cuando depositan sus papeletas y donde los resultados oficiales corresponden verdaderamente, salvo errores mínimos o distorsiones puramente locales, a los sufragios emitidos".⁶²

⁶¹ *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, Artículo 68, p. 79.

⁶² Rouquié, Alain/ Hermet, Guy/ Linz, J.J., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 23.

En otras palabras, esta connotación de libertad en las elecciones, se refiere a la posibilidad que tiene el votante para que se reconozca su capacidad como tal; es decir, a ejercer su derecho al voto sin trabas; a la no fragmentación del sufragio que pueda suprimir la idea de soberanía; a determinar la orientación libre de su voto sin presión externa de ningún tipo; y a la seguridad de que su voto será computado limpiamente.

Las elecciones no libres "son aquéllas que no corresponden a una o varias de estas exigencias".⁶³

Las elecciones competitivas son aquéllas en las que existen varios candidatos, o partidos políticos que los propongan, en la competencia electoral y existe la posibilidad de que el electorado otorgue libremente su voto al candidato o partido que más le acomode.

Las elecciones no competitivas, por el contrario, son aquéllas en las que "un único candidato, o una única lista de candidatos, se somete al sufragio".⁶⁴

Un tercer tipo de elecciones son las denominadas seudocompetitivas o semicompetitivas. En las elecciones de este tipo se engloban una gama importante de formas que limitan la competencia electoral y convierten en falsos los procesos electorales; a continuación se enumeran las más importantes:

1. Cuando se detectan en el proceso los fenómenos clientelistas, especialmente en los regímenes liberales y pluralistas con apariencia constitucional.

2. Cuando existe la intervención directa del Estado.

- a) el poder impone, por la vía constitucional, una radical limitación en el abanico de partidos amparados por un régimen legal; y

⁶³ Rouquié, Alain/ Hermet, Guy/ Linz, J.J., *¿Para qué sirven las elecciones?*, op. cit. p. 23.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 24.

b) las autoridades se valen del mismo procedimiento, adecuándolo además, al obstáculo que significan los pequeños partidos ornamentales, destinados únicamente a reforzar la legitimidad seudodemocrática de un gran partido de gobierno.

3. Cuando a los electores se les ofrece, en forma por demás irrisoria, la posibilidad de optar entre dos o más candidatos con un perfil casi idéntico dentro de un régimen de partido único, o de un frente nacional.

4. Cuando la oposición se reconoce legalmente sólo durante los periodos electorales y no tiene la menor posibilidad de obtener algún escaño.

Un cuarto tipo de caracterización de las elecciones son las denominadas elecciones clásicas y no clásicas. En las primeras, el centro del poder normalmente se encuentra comprometido por el resultado del escrutinio. Se puede concebir el reemplazo de los dirigentes bien colocados por responsables de la oposición, por lo menos en principio, lo mismo que la influencia de los políticos, en un sentido más conforme a los votos de los electores. El principio de la alternancia posible y tranquila de los dirigentes es la regla fundamental de la democracia electivo-representativa, aunque la opción completa al sistema social establecido generalmente siga rechazada. En los segundos, los escrutinios no clásicos, los resultados electorales no comprometen el poder, que pretende situarse por encima de los partidos y de los electores. En este caso, las elecciones sirven a veces de "barómetro político", pero los indicadores de este barómetro no crean ninguna obligación para el gobierno.⁶⁵

En nuestro país, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, según la constitución política, deberá realizarse mediante elecciones libres,

⁶⁵ Véase, Rouquié, Alain/ Hermet, Guy/ Linz, J.J., Cap. "Las elecciones en los regimenes autoritarios: Bosquejo de un Marco de Análisis", *op. cit.*, pp. 18-32.

auténticas y periódicas. Para cumplir con tal propósito, el Artículo 41 dispone de las siguientes bases generales:

En la fracción primera se declara la existencia legal de los partidos políticos como entidades de interés público con derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Estos organismos se ven obligados, según esa primera fracción, a promover la participación del pueblo en la vida democrática, integrar la representación nacional, posibilitar el acceso de los ciudadanos al poder público mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

2) Se garantiza que los partidos cuenten de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades; se les otorga el derecho del uso de los medios de comunicación social. La ley secundaria, el *Cofipe*, les señala las reglas específicas a que se sujeta el financiamiento público que reciben.

Capítulo II

GÉNESIS DE LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN MÉXICO, LEYES ELECTORALES Y REFORMAS RESPECTO DE LOS ÓRGANOS DE VIGILANCIA PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERALES

Debido a que la fuerza de las circunstancias tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe tender siempre a mantenerla.

Rousseau.

Este capítulo presenta una semblanza histórica de los orígenes de la organización electoral y una síntesis de las leyes electorales que han regido la organización de las elecciones federales en México a lo largo de los últimos 44 años. En ella se sintetiza únicamente la parte del articulado relacionado con los órganos de vigilancia de los procesos electorales e inicia con la ley electoral de 1946, por ser éste el ordenamiento jurídico mediante el que se disponen, por primera vez, las reglas para que el Gobierno Federal se encargue de la organización electoral, actividad que realiza, a partir de ese año, a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral y que se encontraba, hasta entonces, en el ámbito de competencia de los gobiernos locales (del Distrito Federal, los Estados y territorios) y municipales.

Concluimos este apartado con la ley denominada *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* de 1990 por ser ésta, con algunas reformas previas a la elección federal de 1994, el antecedente de la versión final (del *Cofipe*) con la que fue sancionado el proceso electoral

federal y local de 1997, y que será tratado, dada su importancia, independientemente en el capítulo III.

Este capítulo tiene como finalidad primordial detallar los niveles en los que se distribuyó y jerarquizó el poder de la organización electoral y las modalidades que durante este periodo se implementaron para designar a los miembros integrantes de los órganos de vigilancia electoral; es decir, el formato vertical de designaciones en cascada que permeó la reglamentación electoral durante todo este periodo.

A. Una aproximación a la génesis de la organización electoral en México.

Las Constituciones de Cádiz (1812) y de Apatzingan (1814) previeron, con respecto de la organización electoral, la existencia de las juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia.

La primera de éstas juntas estaba compuesta por los ciudadanos con derecho a sufragio domiciliados y residentes en el territorio de la respectiva feligresía, por cada parroquia era nombrado un elector residente en la feligresía. Las juntas de parroquia eran celebradas en la cabecera de cada curato o pueblo que ofreciera mayores comodidades, pudiendo ser designados en virtud de la distancia dos o tres puntos de reunión para cada celebración de juntas parciales, la convocatoria a la junta o juntas parciales debía ser hecha por el juez del territorio o el comisionado que designara el juez del partido quien la presidía. Después de la celebración de una misa solemne se nombraba de entre los concurrentes a dos escrutadores y un secretario. Era nombrado elector de parroquia quien hubiese obtenido el mayor número de votos, o quien decidiese la suerte en caso de empate. Concluida la sesión se trasladaban los asistentes a la iglesia llevando al elector entre el presidente, escrutadores y secretario en donde se cantaba, en acción de gracias, un *Te Deum*, y la junta quedaba disuelta para

siempre. Ningún elector podía excusarse del encargo de elector de parroquia.

Las juntas electorales de partido estaban compuestas por electores parroquiales, eran convocadas y presididas por el juez de la cabecera de subdelegación. En la primer junta se nombraba a dos escrutadores y un secretario quienes recibían y examinaban los testimonios del nombramiento de los electores; al día siguiente se llevaba a cabo la votación para elegir a tres candidatos, recayendo el nombramiento de elector de partido en quien hubiese obtenido el mayor número de votos.

Las juntas electorales de provincia se conformaban con los electores de partido para nombrar diputados al congreso y, al igual que en el procedimiento anterior; en la primer sesión se nombraban un secretario y dos escrutadores, de entre los electores de partido, luego se leían las actas de testimonios de la elección de partido para ser examinadas; y en la segunda de estas sesiones, celebrada al día siguiente, se elegían, mediante el procedimiento de selección de entre tres candidatos idóneos al que reuniera el mayor número de votos.

En 1823, según las nuevas bases para las elecciones del Congreso, se dispuso que para la elección de diputados se celebrarían juntas primarias, secundarias y de provincia. Las juntas primarias estaban compuestas por todos los ciudadanos mayores de 18 años residentes en el territorio respectivo y presididas por el alcalde o jefe político (en su defecto el que hiciera las veces de), y a semejanza del funcionamiento de las descritas por las constituciones de Cádiz y de Apatzingan, las juntas secundarias se conformaban con los electores primarios para nombrar electores secundarios quienes, a su vez en otro procedimiento similar, designarían a los diputados.

Para 1830, se dispuso que las elecciones primarias se realizaran por manzanas, con ciudadanos empadronados. Estas juntas primarias elegían a

pluralidad absoluta de votos un presidente y cuatro secretarios; este acto de elección del presidente era supervisado por un comisionado quien permanecía en la junta hasta que concluía la elección. Las elecciones secundarias se harían por los electores nombrados en las juntas primarias, reunidos en la capital del Distrito o territorios y en el lugar que designara el gobernador o jefe político; para que se formara la junta bastaban la mitad más uno de sus electores y, en su primera reunión, presidida por el gobernador, se elegía un presidente y dos secretarios quienes recibirían y computarían los votos ciudadanos.

En 1836, la ley sobre elecciones de diputados para el Congreso General, y de los individuos que integraran las juntas departamentales, reglamentó de nueva cuenta las elecciones primarias, a las que denominó también de compromisarios, secundarias y de diputados y de las juntas departamentales. Para las elecciones primarias se instalaría una junta electoral (casilla) compuesta por cuatro vecinos de la sección electos por un comisionado del ayuntamiento, luego éstos debían seleccionar, de entre los primeros votantes un presidente y cuatro secretarios que, junto con el comisionado, conformarían la junta electoral. En las secundarias, una vez reunidos los compromisarios, era electo de entre ellos un presidente, un vicepresidente y dos secretarios para contar los escrutinios que nombrarían un elector de partido por cada diez mil personas. En las elecciones de diputados se reunían los electores nombrados, y presididos por el presidente de la junta departamental, se elegía un presidente y dos secretarios para contar los votos de los electores, posteriormente a esta elección de diputados propietarios y suplentes, se procedía a elegir a los diputados propietarios y suplentes de las juntas departamentales.

Cinco años después, según la convocatoria para la elección de un congreso constituyente en 1841, se ordenó la instalación de juntas primarias, en toda población que llegara a quinientas personas, debiendo

estar presididas, sólo para su formación, por los comisionados del ayuntamiento. En las secundarias, repitiendo el esquema de la legislación anterior, se componían de los electores primarios consagrados en las cabeceras de los partidos, para elegir, posteriormente a los diputados, y estarían compuestas por los electores secundarios.

Estas formalidades las repitieron, con algunas variantes menores, las bases orgánicas de 1843, 1847, 1849 y 1850.

Para 1855, en la convocatoria de la nación para elegir un congreso constituyente, las bases del proceso ordenaron la instalación de juntas primarias, secundarias y de Estado. Estas últimas sustituyeron a las juntas de departamento en virtud del restablecimiento del régimen federal cuyo proceso debía realizarse el 6 de enero de 1856. En ellas, la autoridad política dejó de presidir provisionalmente la junta en su instalación; de ahí en adelante su instalación sería autónoma; la autoridad política sólo recibiría el expediente de la elección.

La ley Orgánica Electoral del 12 de febrero de 1857 instauró las juntas electorales de distrito, compuestas por los electores de las secciones de entre los que se debía nombrar un presidente, dos escrutadores y un secretario. Estas debían nombrar un diputado propietario y un suplente mediante escrutinio secreto y por medio de cédulas de mayoría absoluta de entre los electores presentes. Mediante esta ley fueron suprimidas las elecciones indirectas en segundo grado para realizar las designaciones en primer grado. Continuó, como se observa, el poder de control en las autoridades municipales y estatales.

Posteriormente, como producto de la instauración de la corona de México, en poder de Maximiliano de Habsburgo, su gobierno promulgó la ley electoral de ayuntamientos el 1 de noviembre de 1865. Le siguieron la convocatoria para la elección de los supremos poderes de la República Restaurada del 14 de agosto de 1867 en la que se contempló un apartado

relacionado con el procedimiento electoral el cómputo de votos; una circular de la ley convocatoria del 14 de agosto de 1867; del 10 de marzo de 1869 en la que se ordenaba libertad en la celebración de las elecciones generales; la ley que modifica el Artículo 16 de la ley orgánica electoral del 5 de mayo de 1869; el decreto de reforma que modifica la legislación anterior el 8 de mayo de 1871; reforma el 23 de octubre de 1872; decreto sobre la elección de senadores del 15 de diciembre de 1874; convocatoria para la elección de presidente de la República, Diputados al Congreso de la Unión, presidente y magistrados de la Suprema Corte de Justicia del 23 de diciembre de 1876; decreto de reforma de ley electoral del 16 de diciembre de 1882; expedición de la ley electoral el 18 de diciembre de 1901; y la ley electoral del 19 de diciembre de 1911 con su reforma del 22 de mayo de 1912.

La ley electoral para la formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916 estableció un nuevo organismo electoral; las juntas computadoras. Estas se encontraban constituidas por los presidentes de las casillas de un distrito electoral quienes realizaban el cómputo de votos, declaraban electo al diputado que lograra la mayoría simple y se permitía sentar las irregularidades en el proceso.

Al año siguiente, el 6 de febrero de 1917, la ley electoral estableció la elección directa de Presidente de la República por la mayoría absoluta de votos, en 1918 desaparece el requisito de esta mayoría absoluta, se garantiza el secreto del voto, se instaura un padrón electoral permanente y se amplían las disposiciones con respecto de los partidos políticos.

Esta ley electoral del 6 de febrero de 1917, con algunas reformas de por medio⁶⁶, permanece hasta enero de 1946, año en que se decreta la Ley

⁶⁶ Las reformas a las que se hace referencia fueron las del 25 de mayo de 1920, del 7 de julio de 1920, del 24 de diciembre de 1921, del 24 de noviembre de 1931, del 19 de enero de 1942 y del 4 de enero de 1943.

Electoral Federal que establece el principio de que los Poderes de la Federación se encargarían del proceso electoral.⁶⁷

B. La Ley Electoral Federal (1946).

Esta ley fue el producto reglamentario de las modificaciones a los Artículos Constitucionales 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97. En ella se ordenaba, que la vigilancia del proceso electoral en la elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión se realizaría a través de una comisión de vigilancia a la que se le denominó Comisión Federal de Vigilancia Electoral.⁶⁸ Este órgano superior de vigilancia electoral estaba integrado en forma tripartita con dos comisionados del Poder Ejecutivo, que eran el Secretario de Gobernación y otro miembro del gabinete; dos miembros del Poder Legislativo, un Senador y un Diputado, comisionados por sus respectivas Cámaras o por la Comisión Permanente; y dos comisionados de los partidos políticos.

La designación de sus integrantes se realizaba como sigue: los dos comisionados del Poder Ejecutivo eran nombrados por el Presidente de la República y, uno de ellos, el Secretario de Gobernación, debía ser el presidente (se designaba como secretario al notario público más antiguo de los autorizados para ejercer en la Ciudad de México); los dos miembros comisionados del Poder Legislativo, un Diputado y un Senador, eran nombrados para esta actividad por las respectivas cámaras; y los dos comisionados de los partidos políticos eran designados por los propios partidos políticos a partir de invitación expresa de los primeros cuatro comisionados, en la inteligencia de que, en caso de que no se pusieran de acuerdo, sería la propia comisión de vigilancia quien realizaría las designaciones.

⁶⁷ Véase, para mayor detalle de esta cronología, a Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*, Tomo I (1812-1940) y Tomo II (1940-1994), México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C., 1996.

⁶⁸ *Diario Oficial de la Federación, Ley Electoral Federal*, 7 de enero de 1946, p.p. 1-15.

Una vez en operación esta comisión de máxima jerarquía, al igual que sus similares subordinadas -las comisiones locales en las entidades, territorios y Distrito Federal- debía tomar sus resoluciones por mayoría de votos y, en caso de empate, su presidente debía aportar el voto de calidad o decisorio.

Las atribuciones más relevantes que poseía, entre otras, eran las de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral en el nivel nacional, expedir un reglamento interno para regular su funcionamiento y el de las Comisiones Locales Electorales bajo su supervisión; convocar a los partidos políticos para que de común acuerdo propusieran al personal que debía integrar las Comisiones Locales Electorales; informar a la Comisión Instaladora o a los secretarios de las juntas preparatorias, o de las Cámaras del Congreso de la Unión, sobre los cuestionamientos que se le presentaran respecto de su gestión; resolver las consultas sobre el funcionamiento de las Comisiones Locales Electorales de los Estados, del Distrito Federal y territorios; hacer recomendaciones a las Comisiones Locales respecto de la actuación de éstas y de los Comités Electorales Distritales; desahogar las consultas que le formularan los ciudadanos o partidos políticos; instalar el Consejo del Padrón Electoral; recabar informes para el esclarecimiento de hechos relacionados con el proceso electoral de que se tratase; y registrar⁶⁹ las candidaturas para Presidente de la República.

En el segundo nivel organizacional, en orden descendente, ésta ley contemplaba a las Comisiones Locales Electorales, que funcionaban jurisdiccionalmente en el nivel estatal, territorial, y en el Distrito Federal. Esta se integraba con tres ciudadanos, residentes en el Estado, Distrito Federal o Territorio respectivo más dos comisionados de partidos políticos.

⁶⁹ Ley Electoral Federal, 7 enero de 1946, Artículo 32. Los partidos políticos tenían derecho de ser representados en cada uno de los órganos electorales y las casilla una vez registrados ante la Secretaría de Gobernación, pero también poseía la ley, en sus artículos 7, párrafo 3; 12, párrafo 2 y 16, párrafo 2, las restricciones de participación partidista que se reducían a dos comisionados únicamente. *Op. cit.*, p.p. 1-4.

La designación de los tres funcionarios electorales la realizaba, en uso de sus facultades, la Comisión Federal. Designaba al presidente y como su secretario a uno de los notarios públicos, de los autorizados para ejercer en la capital de la entidad correspondiente, con más de un año de ejercicio profesional. El mecanismo mediante el que se integraban los miembros representantes de partido para cada una de estas Comisiones Locales Electorales iniciaba cuando la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, los convocaba y señalaba un plazo a fin de que, por común acuerdo entre todos los organismos políticos, propusieran a las dos personas que les representarían en dicho órgano y en caso de que estos institutos políticos no se pusieran de acuerdo, sería la propia Comisión Federal de Vigilancia la que haría la designación y señalaría a los dos partidos que, a su criterio, debían enviar comisionados.

Estas comisiones electorales se encargaban de vigilar la preparación y desarrollo del proceso electoral en la entidad; designar a los integrantes de los Comités Electorales Distritales de su circunscripción; señalar las normas para su funcionamiento; resolver las controversias que se presentaran sobre el funcionamiento de los Comités Distritales; desahogar las consultas que le formularan los ciudadanos o los partidos políticos; informar a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de la actuación de los Comités Electorales Distritales; solicitar informes y revisar los actos de los Comités Electorales Distritales; y registrar las candidaturas de senadores.

Al final de esta escala de órganos de la administración electoral, y funcionando para cada uno de los distritos electorales, se encontraban los comités Electorales Distritales que se conformaban con dos comisionados de partidos políticos y tres personas residentes en el distrito respectivo.

Estos denominados comités electorales, residían en las cabeceras de los Distritos Electorales, estaban presididos por la persona que designara la Comisión Local Electoral de entre los tres ciudadanos propuestos para

integrarlos y, al igual que el órgano que le antecede, se convocaba a los representantes de los partidos políticos para que, de común acuerdo seleccionaran a las personas que debían representarlos y de no ser así la propia Comisión Local procedía a su designación.

Las atribuciones de estos Comités Electorales Distritales, entre otras, fueron las de acatar las normas de la Comisión Local correspondiente; publicar los padrones y listas electorales; intervenir en la preparación y desarrollo del proceso electoral; hacer la división territorial del distrito en secciones electorales para la instalación de las casillas; designar a los ciudadanos que debían presidir las Mesas Directivas de Casilla; proceder en los casos de reclamaciones que presentaran los partidos políticos o los ciudadanos, respecto a inclusión de votantes en la lista electoral; instalar la junta computadora;⁷⁰ informar, a las Comisiones Locales Electorales respectivas, sobre la preparación y desarrollo del proceso electoral; convocar a los representantes de los partidos políticos para que de común acuerdo propusieran a las personas que debían presidir las mesas en las diferentes casillas electorales del distrito, designar a los secretarios respectivos y dos escrutadores; y registrar las candidaturas de diputados.

Otro organismo relacionado con el proceso pero fuera de la administración directa de Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue el denominado "Consejo del Padrón Electoral"; integrado con el Director General de Estadística, el Director General de Población y el Director General de Correos; como presidente quedaba el Director General de Estadística, responsable ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

⁷⁰ Ley Electoral Federal, 7 de enero de 1956, Artículos 91 al 97. Las Juntas Computadoras se integraban con los comisionados de los Comités Distritales y los presidentes de casilla del distrito. Reunidos el jueves siguiente al de la elección el Comité Electoral Distrital integraba la Junta Computadora cuando el presidente provisional de la Junta, -el Presidente del Comité Electoral Distrital- recibía los paquetes electorales y nombraba dos secretarios y dos escrutadores provisionales de entre los presentes, para que los auxiliaran en la elección definitiva de la Mesa de la Junta Computadora, luego se procedía a elegir, en escrutinio secreto, por mayoría de votos, un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores quienes serían la mesa definitiva encargada de recibir y examinar los expedientes de las elecciones. *Op. cit.*, p. 10.

Este órgano adyacente poseía autonomía administrativa con sujeción a las normas de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, tenía su sede también en la Ciudad de México con delegaciones y agencias foráneas y se encargaba de realizar la división territorial del país para formar distritos electorales; hacer y revisar el padrón de votantes; entregar las listas electorales y el padrón de votantes; obtener, una vez efectuada la votación, las constancias del número de votos emitidos en cada distrito electoral y hacer la tabulación correspondiente; establecer las bases para la organización del registro permanente de votantes y expedir credenciales.

B.1. Primera reforma (1949).

Mediante esta reforma, del 21 de febrero de 1949, fueron modificados 98 artículos de la Ley Electoral precedente⁷¹. En esta se dispuso, entre otros cambios, que los órganos rectores debían, de esa fecha en adelante, renovarse cada tres años y, el notario público, que actuara como secretario de la Comisión Federal de Vigilancia, debía seleccionarse de entre los que tuviesen más de diez años en el desempeño de esa profesión; para las instancias organizativas locales su secretario sería designado por la propia comisión local de entre los notarios de la capital de la entidad que tuviesen como mínimo un año de ejercicio; para los distritales la designación podía recaer en la persona que ellos determinaran.

Otra modificación fue la de otorgar la posibilidad, a todo candidato desde el momento de su registro, para nombrar representantes personales ante los órganos electorales a partir del mecanismo de convocatoria utilizado con los partidos políticos.⁷²

⁷¹ *Diario Oficial de la Federación*, 21 de febrero de 1949, *op. cit.*, p.p. 2-13.

⁷² Existe la diferencia entre comisionados de los partidos, que debían ser únicamente dos (Artículos, 7, 12 y 16, p.p. 2 y 3) y los representantes nombrados por los candidatos o partidos cuya función, entre otras, era presentar ante esos órganos las protestas que juzgaran pertinentes por infracciones a la Ley (Artículos 32 y 64, p.p. 5 y 9). *Ibidem*, p.p. 2-9.

C. Ley Electoral Federal (1951).

Esta ley dispuso el cambio de nombre para el órgano de mayor peso encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales, se denominaría de ahí en adelante Comisión Federal Electoral⁷³, poseería sólo un representante del poder ejecutivo, que sería el Secretario de Gobernación, y se agregó un comisionado representante de partido a los dos que ya existían; serían en adelante tres en lugar de dos. La designación del secretario de esa Comisión permaneció sin cambios. Fue creado, a instancias de esta nueva ley, el Registro Nacional de Electores, integrado esta vez, directamente a la Comisión Federal Electoral ya que su director debería ser nombrado por el Presidente de ese órgano superior de organización.

En el siguiente nivel organizacional, continuaron las denominadas Comisiones Locales Electorales con las variantes que siguen: debían integrarse con tres miembros propietarios y tres suplentes designados por la Comisión Federal Electoral; su presidente era designado también por el órgano superior; el secretario debía ser nombrado por la propia Comisión Local de entre sus miembros; todos los partidos políticos acreditados podían nombrar un representante propietario y un suplente, mismos que podían intervenir pero sin derecho a voto en la toma de decisiones.

Por lo que respecta a los órganos distritales, se integraban a semejanza del anterior; tres miembros propietarios y tres suplentes propuestos por la Comisión Local a la Comisión Federal en quien, finalmente, recaía la responsabilidad de la designación y con un representante propietario y un suplente por partido político con candidatos participantes en la contienda electoral por ese distrito. Otro cambio significativo en la organización a este nivel fue la facultad que se

⁷³ *Diario Oficial de la Federación, Ley Electoral Federal, 4 de diciembre de 1951, p.p. 1-17.*

le confirió de realizar los cómputos para las elecciones de Diputado, Senador y Presidente de la República y otorgar las constancias de mayoría respectivas, antes dentro de las atribuciones de las Juntas Computadoras.

C.1. Primera reforma (1954).

Mediante este decreto de reformas⁷⁴ fueron modificados 28 artículos de la Ley Electoral Federal antes descrita. Los cambios que se detectaron, con respecto del ordenamiento que le precede fueron únicamente precisiones en las fechas de la organización electoral; supresión de los suplentes de los miembros de los Comités Locales Electorales; y se otorga el derecho de elegir a las mujeres.⁷⁵

C.2. Segunda reforma (1963).

A través de este trabajo reformista, que concluye el 28 de diciembre de 1963⁷⁶, se estableció la reformulación de seis artículos y la adición de cuatro.

El cambio más importante con respecto de las estructuras organizadoras anteriores, tema que nos ocupa, fue que la designación de los tres representantes de partido, que debían realizar los Comisionados de los Poderes, en caso de que estos institutos políticos no se pusieran de acuerdo entre sí, se haría de entre los partidos más importantes de acuerdo con la votación recibida durante la última contienda electoral; mecanismo válido únicamente en la integración de la Comisión Federal Electoral, es decir, las comisiones locales y comités distritales continuaron integrándose mediante el mecanismo de propuesta multipartidista, de entre los más importantes, sin recurrir a los triunfos electorales anteriores.

⁷⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 7 de enero de 1954, p.p. 2-5.

⁷⁵ A partir de esta inclusión se posibilita que las mujeres también, de esa fecha en adelante, se integren a estos órganos de supervisión electoral.

⁷⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 28 de diciembre de 1963, p.p. 2 y 3.

C.3. Tercera reforma (1970).

Mediante este decreto de reformas⁷⁷, publicado el 29 de enero de 1970, fueron modificados los Artículos 51, 52 Fracción II, 60, 67, 70, 71, 72, 77, 78, 84 Fracción II y Párrafo Final, 93 Fracciones II y VI, 94 fracciones Y, II y III, 105 Fracción VI y 110 Fracción III de la Ley Electoral Federal, sin que se experimentara cambio sustancial con respecto de la estructura e integración de los órganos rectores del proceso.

D. Ley Federal Electoral (1973).

Mediante este ordenamiento⁷⁸, publicado el 5 de enero de 1973, se dispuso la permanencia de la estructura jerárquica anterior y se decretó que la Comisión Federal Electoral, de ahí en adelante, debía ser permanente. En cuanto a las características de su composición, se estableció que los representantes de partido,⁷⁹ tuvieran derecho de voz y voto.

Esta ley mantuvo la composición jerárquica anterior; es decir, el funcionamiento de la Comisión Federal como el órgano rector de los comicios, le seguirían, en orden descendente, las Comisiones Locales Electorales, a nivel estatal o local, luego los Comités Electorales Distritales y las Mesas Directivas de Casilla. En su interior, como ya lo hemos señalado, y para la toma de decisiones, otorgó el derecho de voz y voto para los representantes de partido en los tres niveles.

Es importante destacar que, a partir de esa fecha, se confirió a estos organismos electorales, con excepción de las mesas directivas de casilla por supuesto, el carácter de “permanentes”.

Y decimos “permanentes” porque, una vez concluido el proceso electoral, entraban en receso; eran desactivados a partir del 1 de diciembre

⁷⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de enero de 1970, p.p. 2-4.

⁷⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal Electoral, 5 de enero de 1973, p.p. 1-23.

⁷⁹ Para el proceso electoral que precedió a este ordenamiento se encontraban registrados cuatro partidos políticos en el nivel nacional.

del año de la elección ordinaria, quedando en funciones únicamente el presidente de cada una de ellas en los tres niveles, con la facultad, estos últimos, de convocar a los demás comisionados electorales a sesiones extraordinarias, en caso de que fuese necesario.

E. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (1977).

Esta ley⁸⁰, decretada el 28 de diciembre de 1977, ordenaba que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos serían corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral al integrarse para tal efecto a los organismos político-electorales que esta ley ratificaba, a saber: la Comisión Federal Electoral, las Comisiones locales electorales, los Comités distritales y las Mesas directivas de casilla. Sería su órgano superior jerárquico la Comisión Federal Electoral como un ente autónomo, de carácter permanente y con personalidad jurídica propia que debía sesionar por lo menos dos veces al mes y se reuniría, concluido el proceso electoral, mediante convocatoria expresa de su presidente.⁸¹

Este órgano superior de organización estaba integrado con: un comisionado del Poder Ejecutivo (Secretario de Gobernación) que fungiría como presidente; dos comisionados del Poder Legislativo (un diputado y un senador designados por sus respectivas cámaras); un comisionado representante por partido político nacional con registro definitivo (en este período sumaban cuatro) y un notario público nombrado por la propia Comisión, de entre una terna propuesta por el Colegio de Notarios Públicos, como secretario. Todos ellos con voz y voto.

Además estaban integrados a los trabajos de esta Comisión un secretario técnico, los comisionados de los partidos políticos con registro

⁸⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977, p.p. 1-29.

⁸¹ *Ibidem*, Artículos 76, 77 y 80, p.p. 8 y 9.

condicionado (el total en ese periodo eran seis) y el director del Registro Nacional de Electores. Estos últimos concurrían a las sesiones con voz pero sin voto.⁸²

En el segundo nivel de organización (ámbito estatal) las Comisiones locales electorales tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso. Funcionaban en cada una de las capitales de las entidades federativas y, al igual que la Comisión Federal Electoral, sesionaba cuando menos en dos ocasiones por mes y, concluido el proceso electoral, se reunía a convocatoria expresa de su presidente.

Se integraban con cuatro comisionados, que eran designados por la Comisión Federal Electoral, y los representantes de los partidos políticos nacionales. Estos comisionados locales electorales eran designados mediante el mecanismo de insaculación de las listas que para el efecto formulaba el Comité Técnico y de Vigilancia.⁸³

Tres de estos comisionados fungían, uno como presidente y los otros dos como vocales (denominados como "vocal primero" y "vocal segundo"); el cuarto integrante, que se desempeñaba como secretario de la comisión, era designado también por la Comisión Federal Electoral e insaculado de entre los notarios de la localidad. Todos los integrantes, excepto los comisionados de partidos políticos con registro condicionado, poseían voz y voto.⁸⁴

En el tercer nivel de organización se encontraba un Comité Distrital Electoral para cada uno de los 300 distritos electorales uninominales en los que se divide el país. Sesionaban, a semejanza de las Comisiones locales, cuando menos dos veces al mes y, una vez concluido el proceso sólo cuando fuesen convocados.

⁸² *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977, *op. cit.*, Artículo 78, p. 8.

⁸³ *Ibidem*, Artículos 76, 77 y 80, p. 14.

⁸⁴ *Ibidem*, Artículos 84 al 87, p. 10.

Se integraban con cuatro comisionados, designados por la Comisión Federal Electoral mediante el procedimiento de insaculación antes descrito, y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales. Fungían como presidente, secretario y vocales primero y segundo, los comisionados designados por la Comisión Federal Electoral, según el orden de insaculación. Los Comisionados de los partidos políticos con registro condicionado participaban, como ya se ha dicho, únicamente con voz.⁸⁵

Finalmente, también en este nivel distrital, las mesas directivas de casilla se encontraban integradas por ciudadanos residentes en la sección respectiva y serían un presidente, un secretario, dos escrutadores y los suplentes respectivos; todos ellos designados por el comité distrital electoral.⁸⁶

Se integraban también a las Comisiones locales, comités distritales y mesas directivas de casilla, y una vez registrados sus candidatos, un representante común por partido. Su función era la de vigilar el cumplimiento de la ley e interponer los recursos ante los órganos electorales competentes.⁸⁷

E.1. Primera reforma (1982).

En esta primera y única reforma de la Ley Federal de Organizaciones y Políticas y Procesos Electorales, publicada por el Diario Oficial el 6 de enero de 1982, fueron modificados 26 Artículos.

De ellos sólo dos modificaron en cierta medida la integración de los organismos encargados de la vigilancia del proceso electoral: el 38 y 173.

El primero de éstos faculta a los partidos políticos, de ahí en adelante, a nombrar (además del representante propietario al que tenían derecho) a

⁸⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 30 de diciembre de 1977, *op. cit.*, Artículos 90 al 95, p. 11.

⁸⁶ *Ibidem*, Artículos 103 y 104, p. 12.

⁸⁷ *Ibidem*, Artículos 38, 39 y 172 al 177, p.p. 5 y 19.

su respectivo suplente ante las mesas directivas de casilla que se instalaran en el país siempre que postularan candidatos en la elección cuya votación fuera recogida en la casilla correspondiente.

El segundo, también resultó modificado en el sentido de posibilitar el registro de un suplente de los representantes comunes, acreditados por los candidatos de un partido político para fungir como tales ante las comisiones locales electorales, en los comités distritales electorales y en las mesas directivas de casilla; se disponía además que estos representantes comunes fuesen designados por la mayoría de los candidatos de un partido político que concurrieran en la elección.

F. Código Federal Electoral (1987).

Este código electoral⁸⁴, al igual que el que le antecede, determinó que la Comisión Federal Electoral debía ser un organismo autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia; encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, de los ordenamientos reglamentarios y demás disposiciones para la organización política de los ciudadanos; y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

Asimismo, que debía integrarse por un comisionado del Poder Ejecutivo Federal (que sería el Secretario de Gobernación y fungiría como Presidente de la misma); dos comisionados del Poder Legislativo (que debían ser un Diputado y un Senador designados por sus respectivas Cámaras); y los comisionados de los partidos políticos con registro cuyo número debía ser proporcional al porcentaje de la votación nacional efectiva que hubiesen obtenido en la elección federal inmediata anterior. Esta última parte, sobre la asignación de comisionados partidistas, fue la novedad más importante que aportó esta ley respecto de la integración de los órganos

⁸⁴ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987, p.p. 25-72.

de vigilancia y organización electoral.

Este novedoso formato mediante el que se determinó el número de comisionados partidistas ante ese órgano superior otorgaba:

- a) Un comisionado por cada partido político nacional registrado que obtuviese hasta el 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior, para diputados de mayoría relativa;
- b) Un comisionado adicional para los partidos que hubiesen obtenido más del 3% y hasta el 6% de la votación nacional a la que se refiere el inciso anterior;
- c) Cada partido que hubiere obtenido más del 6% de la votación nacional efectiva, tenía derecho a tantos comisionados en total, como veces contenía su porcentaje el 3% de la votación referida;
- d) Ningún partido poseía el derecho a acreditar más de 16 comisionados; y
- e) Los partidos políticos que ostentaban más de un comisionado, podrán designar a un representante común para que actuara ante la Comisión.

Todos sus integrantes, incluyendo la numerosa comitiva de comisionados partidistas poseían el derecho de voz y voto.⁸⁹

Adicionalmente concurrían a las sesiones, con voz pero sin voto, el Secretario Técnico y el Director General del Registro Nacional de Electores; ambos designados por el propio Presidente de la Comisión Federal Electoral.⁹⁰

⁸⁹ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987, Artículos 164 y 165. *Op. cit.*, p. 44.

⁹⁰ *Ibidem*, Artículo 171, p. 46.

Las Comisiones locales electorales, por su parte, con sede en cada una de las capitales de las entidades federativas, debía sesionar cuando menos dos veces al mes y, concluido el proceso reunirse únicamente cuando fuese convocada.⁹¹

Se integraban con un comisionado presidente y un comisionado secretario (ambos designados por el Presidente de la Comisión Federal Electoral), y comisionados de los partidos políticos nacionales (cuyo número estaba determinado por el procedimiento de los porcentajes de la votación y señalado por las fracciones III y IV del Artículo 165). Además, otra característica de la participación partidista en estos órganos, al igual que en la Comisión Federal Electoral, en caso de que tuviesen más de un comisionado podían designar un representante común y poseían, similarmente, el derecho de voz y voto.⁹²

Adicionalmente concurría a las sesiones con voz pero sin voto, el delegado estatal del Registro Nacional de Electores.⁹³

Los Comités Distritales Electorales, en el tercer nivel de organización, también como organismos de carácter permanente, estaban encargados del desarrollo y vigilancia de los procesos electorales en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales. Sesionaban por lo menos dos veces al mes y, concluido el proceso, se reunían únicamente mediante convocatoria previa.⁹⁴

Estos comités estaban integrados con un comisionado presidente, un comisionado secretario (ambos designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral) y por los comisionados de los partidos políticos nacionales en número determinado por el procedimiento descrito en los dos

⁹¹ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987, *op. cit.*, Artículos 176 y 177, p. 47.

⁹² *Ibidem*, Artículo 178, p. 47.

⁹³ *Ibidem*, Artículo 180, 48.

⁹⁴ *Ibidem*, Artículos 187 al 189, p. 49.

niveles jerárquicos anteriores (en las fracciones III y IV del Artículo 165). Los institutos políticos partidistas, en caso de que tuviesen más de un representante podían designar un representante común y, al igual que en los anteriores, todos sus integrantes contaban con voz y voto.

El complemento a nivel distrital, las mesas directivas de casilla, estaba integrado por ciudadanos residentes en la sección respectiva con: un presidente, un secretario y dos escrutadores (con sus respectivos suplentes) designados por el presidente del comité distrital electoral a partir de las listas que para el efecto le presentaban los partidos políticos.⁹⁵

Este ordenamiento mantuvo también la posibilidad de que los partidos políticos, una vez registrados los candidatos y fórmulas de candidatos, nombraran representantes ante las mesas directivas de casilla, generales y comunes ante las comisiones locales electorales y en los comités distritales electorales.⁹⁶

F.1. Primera reforma (1988).

Aproximadamente un año después de su aparición el Código Federal Electoral es reformado y adicionado⁹⁷. Estos cambios incluyeron dos artículos: en el primero de ellos, se modifica el Artículo 9 fracción II y XI; era de ahí en adelante requisito para ser diputado tener como mínimo 21 años de edad y no ser miembro de la Comisión Federal Electoral ni de las Comisiones Locales, ni de los Comités Distritales Electorales; el segundo artículo, modificado por este primero del decreto, fue el 343 que impone multa de hasta 1,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, a los ministros de cultos religiosos, que por cualquier medio indujeran al electorado a votar en favor o en contra de algún candidato de

⁹⁵ Diario Oficial de la Federación, Código Federal Electoral, 12 de febrero de 1987, *op. cit.*, Artículo 197, p. 51.

⁹⁶ *Ibidem*, Artículo 233, p. 56.

⁹⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1988, p.p. 2-7.

partido político. El Artículo 2º de este decreto adicionó un párrafo al artículo 7, en éste se dispone, como una obligación de los ciudadanos mexicanos, sancionando su incumplimiento por el Artículo 38 Constitucional, desempeñar en forma gratuita las funciones electorales para las que fuesen requeridos.

La adición que experimentó este documento fue la del Libro Noveno. En éste se detalla el procedimiento mediante el cual serían electos por primera vez los miembros a la asamblea del D.F. (período 1988-1991); los títulos que presentó fueron los siguientes: sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos del D.F.; el formato de integración de la Asamblea de Representantes; sobre los requisitos de elegibilidad de los candidatos; de los derechos y obligaciones de los partidos políticos y de las Asociaciones Políticas Nacionales en la entidad; del registro de sus candidatos; de los resultados electorales; de las constancias de mayoría y de las asignaciones por representación proporcional; y de lo contencioso electoral y de la calificación de la elección.

G. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (1990).

Fue con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)⁹⁸, del 15 de agosto de 1990, que se crea el Instituto Federal Electoral como el órgano de mayor jerarquía, depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales.⁹⁹

Este nuevo Instituto debía regirse por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad; contar con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral; estar desconcentrado en su

⁹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, p.p. 4-89.

⁹⁹ *Ibidem*, Artículo 68, p. 20.

organización en todo el territorio nacional; y sus fines serían:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política.¹⁰⁰

Otras características importantes que presentó la ley en la conformación del Instituto fue que éste debía ser un organismo público, autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios,¹⁰¹ con domicilio en el Distrito Federal, al igual que su antecesora, ejercer sus funciones en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa, y 300 subdelegaciones; una en cada distrito federal electoral uninominal.¹⁰²

Los órganos centrales de este nuevo Instituto serían el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General. El primero de estos órganos, debería responsabilizarse de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por los principios que lo rigen ya señalados.¹⁰³

El Consejo General se integró con un consejero del Poder Ejecutivo (que sería el secretario de gobernación y fungiría como presidente), cuatro

¹⁰⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, *Op. cit.*, Artículo 69, p. 20.

¹⁰¹ *Ibidem*, Artículo 70, p. 20.

¹⁰² *Ibidem*, Artículo 71, p. 21.

¹⁰³ *Ibidem*, Artículos 72 y 73, p. 21.

consejeros del Poder Legislativo (serían dos Diputados y dos Senadores¹⁰⁴), seis consejeros magistrados (electos de entre las propuestas que el Presidente de la República hiciera a la Cámara de Diputados y permanecían en el cargo durante ocho años; era también el Presidente el que les ratificaba en el cargo o presentaba nuevos candidatos) y representantes de los partidos políticos nacionales.¹⁰⁵

Los representantes de los partidos políticos nacionales, que ya no "comisionados partidistas" como en la ley que antecede, debían integrarse a este órgano en el formato similar al de la reglamentación anterior (se alude a la modificación de los porcentajes y denominaciones), es decir:

- a) Un representante por cada partido político nacional registrado que obtuviese entre el 1.5% y el 10% de la votación nacional emitida en la anterior elección de Diputados de mayoría relativa;
- b) Un representante adicional por cada partido que hubiese obtenido más del 10% y hasta el 20% de la votación nacional emitida a la que se refiere el inciso anterior;
- d) Hasta un cuarto representante por cada partido que hubiese obtenido más del 30% de la votación nacional emitida de referencia;
- e) Por cada representante propietario habría un suplente;
- f) Los partidos políticos nacionales que tuviesen más de un representante podrían designar a un representante común para que actuara ante el Consejo, el que tendría tantos votos como número de representantes tuviese el partido;

¹⁰⁴ En cada una de las Cámaras la fracción mayoritaria propondría uno de los comisionados; el otro, se integraría a propuesta de la primera minoría.

¹⁰⁵ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, *Op. cit.*, Artículo 74., p. 21.

- g) Un representante con voz pero sin voto por cada partido político que hubiese obtenido su registro definitivo o condicionado con fecha posterior a la última elección; y
- h) La posibilidad de sustituir en todo momento a sus representantes.

La ley adicionó, con la intención de mantener las condiciones de imparcialidad y objetividad en la función electoral, un mecanismo señalado en su Artículo 75 en el que se ordenaba que, en caso de que el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resultara superior a diez, se integrara un consejero magistrado más por cada representante partidista adicional a dicho número.¹⁰⁶

El Consejo General debería reunirse, en periodo no electoral, cada tres meses y, durante la preparación del proceso electoral federal, conjuntarse por primera vez en la semana inicial del mes de enero del año electoral y, a partir de esa fecha, cuando menos una vez al mes. Otras características de este grupo colegiado fueron las siguientes: 1) para que pudiese sesionar era necesaria la presencia de la mayoría de sus integrantes entre los que debería estar el presidente; 2) tomar sus resoluciones por mayoría de votos (que en caso de empate sería de calidad del presidente); 3) el Director General y Secretario General del Instituto Federal Electoral concurrirían a las sesiones con voz pero sin voto; 4) la Secretaría del Consejo estaría a cargo del Secretario General del Instituto; 5) el Consejo podría integrar las comisiones que considerara necesarias para el desempeño de sus atribuciones; para cualquier asunto que se le

¹⁰⁶ Se pretendió equilibrar las fuerzas de magistrados y representantes de partido. A partir de este mecanismo (que adelantaba como un hecho la imparcialidad de los magistrados) se intentaron, teóricamente, mantener las condiciones que aseguraran la imparcialidad y objetividad de la función electoral; cualidad poco factible desde que el Ejecutivo proponía a los ciudadanos de entre los que la Cámara de Diputados debía hacer su selección.

encomendase a estas comisiones debían presentar un proyecto de resolución o de dictamen.¹⁰⁷

De entre las atribuciones que poseyó este órgano,¹⁰⁸ y que nos interesan por ser los ordenamientos de las designaciones verticales de sus funcionarios están las siguientes:

- a) Designar al Director General del Instituto por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que para el caso presentara el Presidente del propio Consejo. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la designación se haría por insaculación de entre las propuestas que en terna presentara el Presidente del Consejo;
- b) Designar al Secretario General del Instituto a propuesta del Presidente del propio Consejo; y
- c) Designar, en el mes de enero del año de la elección, por mayoría absoluta de entre las propuestas que al efecto hiciera la Junta General Ejecutiva, a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del Artículo 102 del propio Código.

La presidencia, una vez instalado el Consejo General, poseía las atribuciones siguientes:

- a) Proponer al Consejo General el nombramiento del Director General del Instituto, en términos del inciso c) del párrafo 1 del Artículo 82; y
- b) Proponer al Consejo General el nombramiento del Secretario General.

El segundo órgano central del Instituto Federal Electoral, el encargado de la misión operativa de la administración electoral, denominado Junta General Ejecutiva, estaba presidida por el Director General e integrada con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización

¹⁰⁷ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, Artículos 78, 79 y 80. *Op. cit.*, p.p. 22 y 23.

¹⁰⁸ *Ibidem*, Artículo 82, p. 23.

Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración. Una atribución muy importante que poseía, en cuanto al estudio que nos ocupa estaba señalado por el inciso f), párrafo 1 del Artículo 86, en el que se le posibilitaba la selección de los candidatos que debían someterse a consideración del Consejo General como propuestas de consejeros ciudadanos de los Consejos Locales y, la del inciso h), que la obligaba a desarrollar las acciones necesarias para asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, locales y distritales se integraran, sesionaran y funcionaran en los términos previstos por la propia ley.

El Director General, que presidía y coordinaba la Junta General Ejecutiva, estaba encargado de representar legalmente al Instituto; conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto; concurrir a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto; cumplir los acuerdos del Consejo General; someter al conocimiento del Consejo los asuntos de su competencia; orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; y, dos de las más importantes: aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto; y nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables.¹⁰⁹

El Secretario General poseía las atribuciones de suplir al Director General en sus ausencias; actuar como Secretario del Consejo en las sesiones y participar en ellas con voz pero sin voto; actuar como Secretario de la Junta General Ejecutiva; cumplir las instrucciones del Director

¹⁰⁹ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, Artículo 89. *Op. cit.*, p. 26.

General; recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales; expedir certificaciones; y sustanciar recursos.¹¹⁰

En el siguiente nivel de la organización de la administración central electoral se encontraban las Direcciones de la Junta General, que eran seis, y se encontraban al frente de cada una de ellas un Director Ejecutivo designado por el Director General.¹¹¹

Los órganos delegacionales (con sede en cada una de las entidades federativas), en el siguiente nivel de organización de las elecciones que disponía esta ley, debían estar integrados por: la Junta Local Ejecutiva; el Vocal Ejecutivo; y el Consejo Local. A su vez las Juntas Locales (órganos permanentes en ese nivel) estaban integrados por los vocales: Ejecutivo (presidente), de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Secretario. Sesionaban, al igual que el órgano superior, una vez al mes con las atribuciones, de acuerdo con su competencia territorial, también similares al superior jerárquico.¹¹²

Los Vocales Ejecutivos presidían la Junta Local Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Local.

Este último órgano delegacional colegiado, debía funcionar únicamente durante el proceso electoral federal; integrarse con un presidente y un secretario (el Vocal Ejecutivo y Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva); tres consejeros institucionales más (los vocales del Registro, de Capacitación y de Organización de la Junta Local Ejecutiva); seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos.

Las designaciones de los funcionarios, consejeros y representantes de partidos políticos nacionales se realizaban como sigue:

¹¹⁰ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, *op. cit.*, Artículo 90, p. 26.

¹¹¹ *Ibidem*, Artículo 91, p. 27.

¹¹² *Ibidem*, Artículos 99 y 100, p. 29.

1) Los funcionarios de los Consejos Locales, según se disponía en el Artículo 89.1.j), debían ser designados por el Director General del Instituto de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral; 2) Los Consejeros Ciudadanos, según se disponía en el Artículo 82.1.e), eran designados, durante el mes de enero del año de la elección, por la mayoría absoluta del Consejo General de entre las propuestas que al efecto realizara la Junta General Ejecutiva, por cada uno de ellos (debían ser seis por consejo) se nombraría un suplente; y 3) Los representantes de los partidos políticos nacionales se determinarían conforme a las bases y reglas de los porcentajes señaladas en los párrafos 6 incisos a) al f) y 7 del Artículo 74 que fueron descritos para conocer la conformación del Consejo General.

En el tercer nivel de administración electoral se encuentran, conformados a semejanza de los órganos delegacionales arriba descritos, en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales: a) La Junta Distrital Ejecutiva; b) el Vocal Ejecutivo; y c) El Consejo Distrital. Estos órganos distritales debían tener su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales.¹¹³

Las Juntas Distritales Ejecutivas, órganos permanentes del Instituto, estaban integradas por: el Vocal Ejecutivo (presidente de la junta), los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un Vocal Secretario (a la vez secretario de la junta distrital); todos ellos miembros del Servicio Profesional Electoral.¹¹⁴ Estas Juntas Distritales Ejecutivas como ámbito de poder poseían, entre otras, la facultad, según el Artículo 110.1.c), de capacitar, seleccionar y designar a los ciudadanos que habrían de integrarse en las mesas directivas de casilla.¹¹⁵

¹¹³ *Diario Oficial de la Federación*, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 15 de agosto de 1990, Artículo 108. *Op. cit.*, p. 32.

¹¹⁴ *Ibidem*, Artículo 109, p. 32.

¹¹⁵ El procedimiento de selección de los funcionarios de casilla para la integración de las mesas directivas de casilla era el siguiente: las Juntas Distritales insaculaban, de las listas nominales de electores, al 20% de ciudadanos por sección; se evaluaban "objetivamente" para seleccionar a los aptos para impartirles un curso

El segundo de los órganos distritales señalado, el Vocal Ejecutivo Distrital, al igual que su homólogo de los órganos de administración delegacionales, presidía la Junta Distrital y, durante el proceso electoral el Consejo Distrital.¹¹⁶

El tercero de ellos, el Consejo Distrital Electoral, funcionaría únicamente durante el proceso electoral federal y estaría integrado con cinco consejeros miembros de la Junta Distrital Ejecutiva (es decir, los cinco vocales ya citados, miembros también del Servicio Profesional Electoral), seis consejeros ciudadanos (con sus respectivos suplentes) y los representantes de los partidos políticos nacionales. El Vocal Ejecutivo y el Secretario, en este ámbito, serían el Presidente y secretario, respectivamente.

Las designaciones de los funcionarios, consejeros y representantes de partidos políticos nacionales se realizaban como sigue:

- 1) También los funcionarios de los Consejos Distritales, según se disponía en el mismo Artículo 89.1.j), debían ser nombrados por el Director General del Instituto de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral; 2) Los Consejeros Ciudadanos Distritales, según el Artículo 105.1.c), eran designados, durante el mes de febrero del año de la elección, por la mayoría absoluta del Consejo Local al que perteneciera, con base en las propuestas que al efecto realizara la Junta Local Ejecutiva, por cada uno de ellos (debían ser seis por consejo) se nombraría un suplente; y 3) Los representantes de los partidos políticos nacionales se determinarían conforme a las bases y reglas de los porcentajes señaladas en los párrafos 6 incisos a) al f) y 7 del Artículo 74 que fueron descritos para conocer la conformación de los Consejos Locales.¹¹⁷

de capacitación, luego mediante una nueva selección de ciudadanos capacitados se obtenía a los idóneos para el desempeño de las funciones en la casilla, Artículo 193. *Ibidem*, p. 50.

¹¹⁶ *Ibidem*, Artículo 111, p. 32.

¹¹⁷ La regla que se creó para propiciar la imparcialidad y objetividad en la función electoral, en caso de que el número de representantes de partido excedieran en número a los consejeros electorales de los Consejos,

Al final de esta escala de designaciones de ciudadanos a cargo de los comicios federales se encontraban las mesas directivas de casilla que, como ya hemos señalado, dependen de los Consejos Distritales, son designados por las Juntas Distritales Ejecutivas como resultado de la insaculación y capacitación del 20% de los ciudadanos de cada sección. Facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividían los 300 distritos electorales del país.

H. Colofón.

Durante este periodo las modificaciones a la Constitución Política y los reglamentos electorales fueron un reflejo fehaciente de las condiciones en las que se efectuaron las contiendas electorales. La razón de Estado prevaleció a través del control de los procesos electorales por sobre todo intento de democratización en los procedimientos de elección y transmisión del poder.

Hasta antes de 1946; desde la Constitución de Cádiz al antecedente inmediato de la Constitución actual, la de 1917, y todos los reglamentos electorales de 1820 a 1946, la vigilancia, organización y preparación de las elecciones nacionales estuvieron a cargo de las autoridades municipales, caciques regionales y gobiernos estatales (o locales); poder disperso pero controlable.¹¹⁸

La razón para que el gobierno se adjudicara precisamente en este año el control de los procesos, a través de la modificación de las añejas

indicaba que: "en caso de que el número de representantes de los partidos políticos con derecho a voto resultara mayor a diez, se integrará un consejero magistrado más por cada representante adicional a dicho número. En este caso, los consejeros magistrados se integrarán al Consejo General de la lista adicional aprobada por la Cámara de Diputados en el orden en que ésta determine al elegirlos o insacularlos". El Consejo General haría lo propio con los Consejos Locales y estos, a su vez, con los Distritales.

¹¹⁸ Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, México, Grupo Editorial Raíz Universitaria, 1991, pp. 158 y 159.

prácticas regionales de control electoral, e intentara "federalizarlas" estuvo directamente relacionado con las causas que modificaron al Partido Nacional Revolucionario (PNR) en lo que actualmente conocemos como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Las más importantes, entre otras fueron la existencia de una notable diferencia entre el partido que el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) había logrado conformar en el año de 1937 (un partido de trabajadores y de soldados) y el que se requería luego de la experiencia avilacamachista. "El PRM tenía ya una base social muy diferente; entre 1940 y 1945, aunque siguió teniendo oficialmente la misma composición, el PRM empezó a convertirse en el partido de las burocracias política y sindical".¹¹⁹

Es decir, a partir de 1940, a la vez que se intenta la consolidación del sector público y la necesidad de la intervención económica del Estado, "el gobierno tendió prioritariamente a crear estímulos a la empresa privada, limitó la reforma agraria, dejó de aplicar la 'educación socialista', llevó a cabo una política de oposición a las demandas de los trabajadores y, en general, adoptó un proyecto social muy distinto al de los años precedentes".¹²⁰

Pablo González Casanova afirma al respecto que el Estado pasó oficialmente del proyecto socialista a un proyecto democrático, muy en boga en esos años de guerra mundial contra el Eje. Pasó del Frente Popular a la Unidad Nacional, y de la tolerancia religiosa con que Cárdenas diera fin al falso anticlericalismo cállista, a un liberalismo y una tolerancia más burgueses, en parte constitucionales y también contrarios a la Ley Suprema como el nuevo impulso a la enseñanza religiosa.¹²¹

¹¹⁹ Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, "La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945)", México, Siglo XXI, 1986, p. 462.

¹²⁰ Ramos Espinoza y Herrera Peña. *Op. cit.*, p. 461.

¹²¹ González Casanova, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, México, Era, 1985, p. 123.

Durante esos años ocurrieron modificaciones muy importantes con respecto de la relación entre la clase gobernante, por un lado, y las clases medias, las clases acomodadas y las coaliciones populares por el otro. "La correlación de fuerzas había cambiado sensiblemente en favor de la burguesía, y desmedro de trabajadores y campesinos".¹²² La clase gobernante y burocracia partidista detectaron este cambio que redundó en un importante desprestigio durante los meses que siguieron a las elecciones intermedias de 1943. "El PRM que había vivido durante tres años una crisis profunda, al agudizarse ésta durante el segundo trienio gubernamental, salió profundamente debilitado".¹²³ Fue así que en los primeros meses de 1945¹²⁴ el gobierno decide practicar algunas modificaciones en el sentido de legalizar la nueva fisonomía de la dominación en las contiendas partidistas reales. Se trató entonces de "fortalecerlo con nuevas normas jurídicas, de asegurar su continuidad por la vía electoral y la lucha de partidos".¹²⁵

Este nuevo formato de revitalización consistió en la creación de un nuevo marco institucional jurídico-electoral, que diera cabida a un sistema real de partidos políticos en competencia por el poder. Con esta ley electoral, la de 1946, se pretendió reorganizar a la ciudadanía en "partidos políticos" y el resultado, a fuerza de poder estatal, fue el de guiar y encauzar la disputa dispersa al campo electoral. Se poseía, de ahí en adelante, "por decreto", un país con plena democracia competitiva y libre. Fue esta la "base jurídica para que el partido de Estado se organizara en forma idónea, y para la institucionalización de los partidos de oposición electoral".¹²⁶

¹²² González Casanova, Pablo, *op. cit.*, p. 125.

¹²³ *Ibidem*, p.p. 461-466.

¹²⁴ González Casanova comenta a este respecto que "era evidente para el grupo gobernante que algunos rasgos del Partido (y rasgos del gobierno mismo) no facilitaban el proyecto de los años por venir y, aprovechándose de su pérdida de prestigio, decidió trasformarlo oficialmente". *Ibidem*, p. 466.

¹²⁵ Garrido, *op. cit.*, p. 465.

¹²⁶ González Casanova, *op. cit.*, p. 125.

Aún cuando continuó parte de ese poder de control electoral en manos de alcaldes, jefes políticos regionales y locales como antaño,¹²⁷ las modificaciones jurídico-electorales cumplieron su objetivo; el Gobierno adquirió las herramientas de legitimidad para estabilizar el nuevo proyecto del gobierno central y eliminar parte de la violencia que se generaba alrededor de los comicios federales, a nivel regional, por las deficiencias en el reglamento electoral. Se sentaron las bases para posibilitar la continuidad que, aún cuando en el plano electoral no se presentaba contendiente de peligro alguno al PNR-PRI,¹²⁸ requeriría el nuevo gobierno para controlar y atender otras causas y relaciones de poder. Se posibilitaría a partir de entonces el control electoral federal desde el centro, debido en gran parte a la discrecionalidad que les otorgó la ley¹²⁹ para designar a los ciudadanos que sancionarían los procesos electorales federales.

El mecanismo jurídico-electoral funcionó, de acuerdo con las intenciones para las que fue creado, no sólo para esa elección del 46, sino que se procuró cuidadosamente su continuidad, como hemos visto, durante todo el periodo de reformas legales que nos ocupa.

Estas leyes reglamentarias, como lo hemos descrito, progresivamente fueron complicándose debido en parte a los requerimientos de ambos contendientes; el gobierno-partido oficial de mantenerse legítimamente en el poder a través del gradualismo y, los partidos de oposición, en exigir reglas

¹²⁷ Aquí nos estamos refiriendo a los procesos electorales regionales, estatales o locales que periódicamente se efectúan las entidades de la República, acudiendo al principio del federalismo y soberanía, en la renovación del ejecutivo estatal y sus congresos.

¹²⁸ "...La mayor parte de los 'partidos' existentes a principio del sexenio desaparecieron de la escena política en el curso de esos años y frente al PRM no quedaron más que tres formaciones de importancia: a la izquierda el PCM, que a pesar de una serie de escisiones apoyó invariablemente la línea oficial y, a la derecha al PAN y la UNS..." "...Las pequeñas formaciones políticas y sindicales, tanto nacionales como locales, que surgieron en el cuero de esos años situándose a la izquierda del PRM fueron fácilmente reprimida..." Garrido, *op. cit.*, p. 464.

¹²⁹ La otra parte que le hizo continuar en el poder fue sin duda que siempre poseyó "los instrumentos para impedir la victoria electoral si así lo consideró necesario. Estos instrumentos fueron desde el control de la Comisión Federal Electoral, vigilante oficial del proceso, pasando por la intimidación y la violencia, hasta el desconocimiento simple y llano de la votación en una localidad determinada. Véase al respecto Meyer,

que permitieran la competitividad real en las contiendas electorales, pero sin ceder en la parte medular del control sobre los procesos; el cuerpo de funcionarios que sancionaron los procesos fueron designados, en todo momento durante esos 44 últimos años, por el gobierno federal.

Capítulo III

EL FUNDAMENTO LEGAL PARA LA ELECCIÓN FEDERAL Y LOCAL DE 1997 QUE CONTEMPLA LA EXISTENCIA DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES

En la política estadounidense, como en todas las otras sociedades, el control sobre las decisiones está distribuido desigualmente, ni los individuos ni los grupos son políticamente iguales.

Dahl.

A. La organización electoral en el periodo 1990-1994.

Como ya lo hemos mencionado en la parte final del apartado anterior, el 15 de agosto de 1990 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Mediante esta ley, que a su vez tuvo origen en la reforma del Artículo 41 constitucional, se dispuso la creación del Instituto Federal Electoral como la institución del Estado encargada de organizar las elecciones.

Este organismo funcionaba en todo el territorio nacional a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa, y 300 subdelegaciones; una en cada uno de los distritos federales electorales uninominales. Sus estructuras centrales fueron el Consejo General, la Junta General Ejecutiva y la Dirección General.

El Consejo General se integró con un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros magistrados y representantes de los partidos políticos nacionales. Los representantes de los partidos políticos nacionales debían integrarse a este órgano de acuerdo con el porcentaje de la votación obtenido en la última elección.

Este órgano designaba al Director General del Instituto, al Secretario General y a los consejeros ciudadanos de los Consejos Locales.

El segundo órgano central del Instituto Federal Electoral, el encargado de la labor operativa de la administración electoral, denominado Junta General Ejecutiva, estaba presidida por el Director General e integrada con el Secretario General del Instituto y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración. La atribución más importante que poseía era la selección de los candidatos que debían someterse a consideración del Consejo General como propuestas de consejeros ciudadanos de los Consejos Locales.

El Director General, que presidía y coordinaba la Junta General Ejecutiva, estaba encargado de representar legalmente al Instituto; conducir la administración y supervisar el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto; concurrir a las sesiones del Consejo con voz pero sin voto; cumplir los acuerdos del Consejo General; someter al conocimiento del Consejo los asuntos de su competencia; orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; y, dos de las más importantes: aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, Vocalías y demás órganos del Instituto; y nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Respecto de la organización de la administración central electoral del Instituto se conformaba con las Direcciones de la Junta General, que eran seis, y se encontraban al frente de cada una de ellas el Director Ejecutivo que designara el Director General.

Los órganos delegacionales, en el siguiente nivel de organización, debían estar integrados por: la Junta Local Ejecutiva; el Vocal Ejecutivo; y el Consejo Local. A su vez, estas juntas estaban integrados por los vocales: Ejecutivo (presidente), de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Secretario. Sesionaban, al igual que el órgano superior, una vez al mes con las atribuciones, de acuerdo con su competencia territorial, también similares al superior jerárquico.

Los Vocales Ejecutivos presidían la Junta Local Ejecutiva y, durante el proceso electoral, el Consejo Local.

El tercero de estos órganos delegacionales, el Consejo Local, debía funcionar únicamente durante el proceso electoral federal; integrarse con un presidente y un secretario (el Vocal Ejecutivo y Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva); tres consejeros institucionales más (los vocales del Registro, de Capacitación y de Organización de la Junta Local Ejecutiva); seis consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos.

Los funcionarios de los Consejos Locales debían ser designados por el Director General del Instituto de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral; los Consejeros Ciudadanos por la mayoría absoluta del Consejo General de entre las propuestas que al efecto realizara la Junta General Ejecutiva, y los representantes de los partidos políticos nacionales se determinarían conforme a las bases y reglas de los porcentajes señaladas en los párrafos 6 incisos a) al f) y 7 del Artículo 74 que fue descrito en el apartado dos.

En el tercer nivel de administración electoral se encuentran, conformados a semejanza de los órganos delegacionales arriba descritos, en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales: a) La Junta Distrital Ejecutiva; b) el Vocal Ejecutivo; y c) El Consejo Distrital.

Las modificaciones de que fue objeto este código a partir de 1990 fueron las siguientes:

1) el 3 de enero de 1991, las modificaciones se centraron en las formalidades del otorgamiento de las constancias de asignación conforme al principio de representación proporcional; en los porcentajes para la asignación de diputados adicionales de las listas regionales; en la distribución de las curules de representación proporcional; en la exclusión de un representante partidista que inasista, sin causa justificada, a tres sesiones de algún consejo electoral; y en la asignación de representantes adicionales al partido que hubiese obtenido más de 34 constancias de mayoría relativa en el Distrito Federal.¹³⁰

2) el 17 de julio de 1992, se adicionaron al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales los artículos transitorios decimoséptimo y décimo octavo. En ellos se estipuló que para las elecciones federales de 1994 habría de expedirse una nueva credencial para votar con fotografía; se actualizaría el padrón electoral; sería obligación de los ciudadanos la obtención de su credencial para votar; sería también obligatoria la exhibición de las listas nominales de electores en los módulos del Registro Federal de Electores; y la exhibición de la nueva credencial para votar además de encontrarse en la lista nominal para poder emitir el voto.¹³¹

3) El 24 de septiembre de 1993, introdujo como innovaciones en la organización electoral las siguientes: el Consejo General sería el que determinara la instalación de oficinas municipales y no la Junta General Ejecutiva; vigilaría la oportuna integración de todos los órganos del instituto; designaría al secretario general y a los Directores Ejecutivos por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes conforme a la propuesta del

¹³⁰ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de enero de 1991, Artículos 13, 15, 127 y 366, p.p. 2 y 3.

¹³¹ *Diario Oficial de la Federación*, 17 de julio de 1992, p.p. 2 y 3.

Director General; designaría, de entre las propuestas que hiciera la Junta General Ejecutiva, a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales; el Presidente del Consejo General ya no propondría al Consejo el nombramiento de su secretario general; el Consejo General se encargaría también, de nombrar a los Directores Ejecutivos de las diferentes direcciones de la Junta General; con respecto de los Consejos Locales éstos se integrarían para su funcionamiento, durante el año electoral, con dos consejeros institucionales (Vocal Ejecutivo y Secretario de la Junta Local Ejecutiva), nueve consejeros ciudadanos y representantes de los partidos políticos, los Vocales de Organización, Capacitación y del Registro concurrirían a las sesiones con voz pero sin voto, al igual que el secretario; los Consejos Distritales funcionarían similarmente.¹³²

4) el 23 de diciembre de 1993, fueron modificados 11 artículos de esta ley electoral. Se incluyeron transformaciones en el articulado relativo a la elección de miembros a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y sobre el Sistema de Medios de Impugnación.¹³³

5) el 18 de mayo de 1994, se reformaron 25 artículos, se adicionaron 5 y fueron derogados 7. En éstos se dispuso el cambio de consejeros magistrados por consejeros ciudadanos, que serían seis en lugar de nueve; las propuestas de nominación de los ciudadanos que ocuparían estos cargos debían realizarlas los grupos parlamentarios y no el Presidente de la República; se sustituyó la representación de los partidos políticos basada en el porcentaje de la votación por la representación nominal con voz pero sin voto para cada representante partidista en esta nueva modalidad; se disminuyó el número de años cumplidos para la designación de los consejeros de 35 a 30; se suprimió la obligatoriedad del título de licenciado en derecho; se requirieron conocimientos político-electorales; las Juntas

¹³² *Diario Oficial de la Federación*, 24 de septiembre de 1993, p.p. 2-49.

¹³³ *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993, p.p. 2 y 3.

Locales presentarían el proyecto de tope máximo de gastos que pudieran erogar los partidos políticos en sus campañas y acreditarían a los observadores electorales; los Consejos Locales se integrarían con: dos consejeros institucionales el Vocal Ejecutivo (presidente con voz y voto) y Secretario de la Junta Local (sólo voz), seis consejeros ciudadanos (voz y voto en lugar de nueve) y representantes de los partidos políticos nacionales, adicionalmente concurrirían los vocales de Organización, Capacitación y del Registro que asistirían también a las sesiones (con voz pero sin voto); los Consejos Distritales se organizarían en forma similar.¹³⁴

6) el 3 de junio de 1994 se dispuso, en el inciso b) del artículo 74, que la comisión de la Cámara de Diputados encargada de integrar la lista de los ciudadanos propuestos elaborara un dictamen individual que debería contener la fórmula de consejeros propietario y suplente que se aprobaría por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. En el Artículo 77 se delimitaron las actividades de los Consejeros Ciudadanos del Consejo General para que no pudieran aceptar cargo o empleo remunerado que implicara algún tipo de dependencia o subordinación pudiendo, por el contrario, recibir percepciones derivadas de la práctica libre de su profesión, regalías, derechos de autor y otras, siempre y cuando no fueran afectadas su independencia, imparcialidad y equidad.¹³⁵

7) el 31 de octubre de 1996, se reformaron los artículos 74, 76, 77 y 79, se adicionó el 75 y el 76. Mediante esta modificación se dispuso que la nueva integración, del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sería con un Consejero Presidente (sería un ciudadano y no el Secretario de Gobernación),¹³⁶ ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder

¹³⁴ *Diario oficial de la Federación*, 18 de mayo de 1994, Artículos 74, 76, 77, 100, 102, 103, 105, 113, 114 y 116, p.p. 2-9.

¹³⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 3 de junio de 1994, Artículos 74 y 77, p.p. 2 y 3

¹³⁶ El Poder Ejecutivo, a través de su Secretario de Gobernación, deja la presidencia del Consejo General en un ciudadano electo por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados; el Consejero Presidente del Consejo General.

Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. El presidente (con voz y voto) y los consejeros electorales (también con voz y voto) serían electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios (las propuestas ya no vendrían del presidente de la República); los consejeros del Poder legislativo serían propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras (sólo habría un consejero de este tipo por grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras con voz pero sin voto); el Secretario Ejecutivo sería nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente; cada partido político nacional nombraría un representante (con voz pero sin voto) ante ese Consejo; el Secretario Ejecutivo asistiría a las sesiones con voz pero sin voto y tendrá a su cargo la secretaría del Consejo. Adicionalmente, en este decreto se establecieron las formalidades para la elección de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y seis artículos transitorios con las precisiones de aplicación.¹³⁷

B. Reforma Constitucional (21 de agosto de 1996).

Mediante esta reforma del 21 de agosto de 1996, publicada por el Diario Oficial de la Federación el 22 del mismo mes y año, se declararon modificados los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos cambios, a su vez propiciaron las reformas al Código Electoral publicadas el 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996.

Para este trabajo nos remitiremos principalmente, como se ha venido

¹³⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 1996, p.p. 2-5. Esta reforma fue aprobada por la Cámara de Diputados el 30 de octubre de 1996 para dar lugar a los nombramientos, en la misma sesión, del Consejero Presidente y los ocho consejeros electorales del Consejo General.

observando, al estudio de los artículos constitucionales que introducen modificaciones substanciales en la organización de los procesos electorales;¹³⁸ es decir, respecto de las prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos, de la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en la que se incluyen cambios en la organización de las elecciones, de la participación del Ejecutivo, de las atribuciones del nuevo Consejo General, de los ciudadanos que integran este órgano, de las formalidades para designar a los funcionarios electorales (ya sean éstos consejeros electorales o funcionarios del Instituto) y la forma de gobierno para el Distrito Federal que incluye modificaciones en cuanto a la elección de los Diputados locales y de la elección, por primera vez, del Jefe de Gobierno para el Distrito Federal.

A continuación se señalará el artículo constitucional, el tema, la versión anterior (a) y la versión actual (b); la primera con un subrayado en el fragmento que se suprimió o modificó, y en la segunda, la versión final con su modificación o adición en "negritas".

Capítulo IV, "De los ciudadanos mexicanos", Artículo 35.- Son prerrogativas del ciudadano:

- a) III.- Asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país;
- b) III.- Asociarse **individual** y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;¹³⁹

Capítulo IV, "De los ciudadanos mexicanos", Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

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

¹³⁸ Nos referimos únicamente a las modificaciones que experimentaron los Artículos 35, 36, 41 y 122.

¹³⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997. *Op. cit.*, p.36.

b) III.- Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;¹⁴⁰

Título Segundo, Capítulo I, "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...

a) (no existía párrafo segundo)

b) (se adiciona párrafo segundo) **La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:**¹⁴¹

a) (párrafo segundo) Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

b) (párrafo tercero o fracción I) Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. **Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.**¹⁴²

a) (párrafo tercero) 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.

b) (párrafo cuarto) 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

¹⁴⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 1997. *Op. cit.*, p.36.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 39.

¹⁴² *Idem*.

programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. **Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos;**¹⁴³

a) (los párrafos 4º, 5º, 6º y 7º) Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley... En los procesos 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...La ley establecerá las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales. (El párrafo séptimo pasa a formar parte de la nueva legislación en su párrafo tercero)

b) (párrafo 5º) La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma. Además, la ley señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales, **debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.**¹⁴⁴

Además de las modificaciones señaladas, se agregó el párrafo sexto y los incisos a), b) y c) en las que se especifica la nueva modalidad sobre el financiamiento público de los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección; sobre la fijación del financiamiento público para el sostenimiento de las actividades permanentes de esos institutos; y sobre la reintegración de un porcentaje por actividades relativas a tareas editoriales, de educación, capacitación, e investigación socioeconómica y

¹⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 39.

¹⁴⁴ *Idem.*

política. Se adicionó asimismo, el párrafo séptimo en el que se especifica la determinación que tomará la ley electoral en cuanto a los límites en las erogaciones que podrán realizar los partidos durante las campañas electorales.¹⁴⁵

A continuación se presenta la fracción III del mismo Artículo 41, la más importante para nuestro estudio por las modificaciones que presentó en la organización del Instituto Federal Electoral; se introdujo un cambio sustancial en la estructura de las designaciones.

Título Segundo, Capítulo I, "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno".

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

b) (fracción III en la legislación actual) La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo **denominado Instituto Federal Electoral**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración **participan** el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de su función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p.p. 39 y 40.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p.p. 40 y 41.

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

b) (en la legislación actual párrafo 2 de la fracción III o párrafo 9º) **El Instituto Federal Electoral** será autoridad en la materia, **independiente en sus decisiones y funcionamiento** y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. **El Consejo General** será su órgano superior de dirección y se integrará por un **consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los Consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos.** Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. **Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público.** Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 41.

A esta fracción III le fueron agregados 6 párrafos que, en términos generales, disponen las bases para que:

- a) la elección del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales, se realice por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que presenten los grupos parlamentarios de la misma Cámara;
- b) los Consejeros Electorales y el Consejero Presidente duren en su encargo siete años, sin desempeñar ningún otro empleo, excepto el de representación del Consejo General, y para que la retribución que perciban sea igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- c) el Secretario Ejecutivo sea nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su Presidente;
- d) se establezcan los requisitos que deberán reunir el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo;¹⁴⁸
- e) los Consejeros del Poder Legislativo sean propuestos por el grupo parlamentario con afiliación de partido en alguna de las dos Cámaras y que haya un consejero de este tipo por grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas; y
- f) el Instituto tenga a cargo las actividades relativas a la capacitación electoral, geografía electoral, derechos y prerrogativas de las agrupaciones y partidos políticos, el padrón y lista de electores, la impresión de materiales electorales, la preparación de la jornada electoral, los cómputos, la declaración de validez, otorgamiento de las constancias en las elecciones de senadores y diputados, el cómputo de la elección de Presidente en cada uno de los distritos electorales, la regulación de la observación electoral, los sondeos y la obligatoriedad de que las sesiones de todos los órganos del

¹⁴⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 153. Se estableció en el Artículo Tercero Transitorio que, a más tardar el 31 de octubre de 1996, estas tres figuras directivas del Instituto debían estar nombrados.

Instituto sean públicas.

Además, fue adicionada la fracción IV y última de este artículo. En ella se establecen los lineamientos para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones electorales, permitiendo y ampliando el sistema de medios de impugnación.¹⁴⁹

Finalmente, en el Título Quinto, "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", en su Artículo 122,¹⁵⁰ relativo a la concurrencia de las atribuciones de los Poderes de la Unión y las autoridades locales en el Distrito Federal, encontramos las modificaciones constitucionales que dieron lugar a la elección local de Jefe de Gobierno y Diputados de la Asamblea Legislativa.

Esta enmienda constitucional cedió el gobierno de la Ciudad de México, que se encontraba a cargo de los Poderes de la Unión,¹⁵¹ a los órganos locales Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Y fueron definidas como autoridades locales del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, al Jefe de Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia.

En los párrafos siguientes de este artículo se dispone que el Jefe de Gobierno tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y deberá recaer en una sola persona, elegida por voto universal, libre, directo y secreto; que el Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, deberán ejercer la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; y la división de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades del Distrito Federal. Entre las que todavía posee el Congreso de la Unión con respecto del Distrito Federal podemos encontrar (que son

¹⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Op. cit.*, p.p. 41 y 42.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 110-121.

¹⁵¹ La versión constitucional anterior disponía que "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí y a través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta constitución".

en realidad las más importantes): I. Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; II. Expedir el estatuto de Gobierno del Distrito Federal; III. Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; IV. Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión; y V. las demás que le señala la propia Constitución.

En la parte correspondiente al Estatuto de Gobierno, que sería una especie de constitución local, localizada en la literal C, Base Primera,¹⁵² se señalan las directrices para la elección de Diputados a la Asamblea de Representantes, los requisitos para ser diputado de ésta, la cláusula de la mayoría absoluta para este órgano de gobierno, las fechas para los períodos de sesiones y sus facultades, entre las que deberá estar, según el inciso f) expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal, sujetándose a las bases que se establezcan en el propio Estatuto de Gobierno.

Motivado por la falta de la reglamentación de los procesos electorales para el Distrito Federal en el estatuto de Gobierno, el legislador introdujo en esta reforma dos artículos transitorios: el Séptimo y el Octavo. En el primero de ellos se señala que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal debería ser electo en el año de 1997 y ejercer su mandato, por esta única vez, hasta el 4 de diciembre del 2000; en el segundo de ellos, el octavo, se establece que "La norma que determina la facultad para expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal señalada en el inciso f) de la fracción V del apartado C del Artículo 122 de este decreto, entrará en vigor el 1 de enero de 1998. Para la elección en 1997 del Jefe de Gobierno y los

¹⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 112.

Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, se aplicará el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales".¹⁵³

Esta es la parte del ordenamiento legal del que se desprende la injerencia del Instituto Federal Electoral en las elecciones Locales del Jefe de Gobierno y los Diputados a la Asamblea Legislativa. Otra de las razones que pueden contemplarse a este respecto fue la facilidad de los órganos federales para incluir la elección de Jefe de Gobierno ya que en las elecciones federales anteriores se había incluido la elección de los representantes de la Asamblea del Distrito Federal, la falta de un padrón electoral propio y del personal encargado de la organización. En el siguiente apartado se describirán los detalles de la organización de la elección local.

C. Reforma del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) previas a la elección federal y local de 1997.

Como consecuencia de las reformas constitucionales, del 21 de agosto de 1996, fueron decretadas dos modificaciones al Cofipe: la primera como producto del de la sesión de la Cámara de Diputados del 30 de octubre de 1996, y publicada al día siguiente, fue programada para dar cabida a la designación del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General que debía realizarse a más tardar en la sesión de esa fecha; y la segunda, del 22 de noviembre, para efectuar la totalidad de las modificaciones a la ley reglamentaria.¹⁵⁴

Mediante el segundo de estos decretos, además del Cofipe, se reformaron o adicionaron: la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el Código Penal para

¹⁵³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op. cit.*, p. 154.

¹⁵⁴ *Diario Oficial de la Federación*, del 31 de octubre y 22 de noviembre de 1996, pp. 2-5 y 2-96, respectivamente.

el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la expedición de la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La primera parte de estas modificaciones al Cofipe, señaladas para dar cabida a la nueva conformación de la organización del mando electoral como ya se comentó, estuvo centrada en los artículos 74, 75, 76 y 77. Estos cambios "previos" reordenaron la integración del Consejo General, las formalidades en la sustitución de los consejeros del Poder Legislativo ante ese órgano colegiado, los requisitos para ocupar esos puestos de la administración electoral; de las obligaciones del Consejero Presidente, de los Consejeros Electorales y del Secretario Ejecutivo; del funcionamiento del propio Consejo y sobre la elección de los magistrados electorales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En la segunda de ellas, la que data del 22 de noviembre, se dispuso que el nuevo orden jerárquico de la conformación del instituto, en general, debía quedar como sigue:

Del Consejo General. Como órgano superior de dirección, integrado ahora por un Consejero Presidente, ocho consejeros electorales, los consejeros del Poder Legislativo y el secretario Ejecutivo, es el encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y le correspondería por lo tanto, de ahí en adelante: a) designar al Secretario Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a las propuestas que presente su Presidente; b) designar, en caso de ausencia del Secretario, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a la persona que fungirá como Secretario del Consejo en la sesión; c) designar a los directores ejecutivos del Instituto, conforme a la propuesta que presente el Consejero Presidente; d) designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y

Distritales, y que en todo tiempo fungirán como vocales ejecutivos de las juntas correspondientes; e) designar por mayoría absoluta, del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto haga el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Locales; y f) nombrar, de entre los consejeros electorales propietarios del Consejo General, a quien deba sustituir provisionalmente al Consejero Presidente en caso de ausencia definitiva e informarlo a la Cámara de Diputados o a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.¹⁵⁵

De la Presidencia del Consejo General. Esta novedad, una de las más importantes en los numerosos cambios que se promovieron, determinó que la presidencia recaería en un ciudadano electo por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios y no como se realizaba hasta entonces; el Secretario de Gobernación era quien ocupaba la presidencia como representante del Poder Ejecutivo. A esta renovada presidencia se le atribuyeron las siguientes funciones de poder: a) convocar y conducir las sesiones del Consejo General; b) vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados; c) proponer al Consejo el nombramiento del Secretario y los Directores Ejecutivos; d) designar, de entre los integrantes de la Junta General Ejecutiva, a quien substanciará el medio de impugnación que se interponga en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo; y e) presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma.¹⁵⁶

De la Secretaría del Consejo General: Sería ocupada por el Secretario Ejecutivo del Instituto quien será a su vez el Secretario de la Junta General Ejecutiva y su nombramiento sería propuesto por el Consejero Presidente y designado por las dos terceras partes de los

¹⁵⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, *op. cit.*, Artículo 82, p. 20.

¹⁵⁶ *Ibidem*, Artículo 83, p. 21.

miembros del propio Consejo. Su labor primordial es la de auxiliar al Consejo General y a su Presidente en el ejercicio de sus atribuciones, posee entre otras las siguientes atribuciones: preparar el orden del día, declarar la existencia del quórum, dar fe de lo actuado en las sesiones, informar sobre el cumplimiento de los acuerdos, dar cuenta de los proyectos de dictamen de las comisiones, sustanciar los recursos de revisión, recibir y dar trámite a los recursos de impugnación, etcétera.¹⁵⁷

De la Junta General Ejecutiva: Este órgano está presidido también por el Presidente del Consejo General, integrada con el Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y de Administración. Tiene dentro del ámbito de competencia: a) proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto; b) fijar los procedimientos administrativos; c) supervisa los programas del R.F.E.; d) supervisar las normas aplicables a los partidos políticos; e) evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral, de los programas de capacitación electoral; f) proponer al Consejo General el establecimiento de oficinas municipales; g) asegurar que las comisiones de vigilancia funcionen adecuadamente en sus tres niveles; h) presentar, a la consideración del Consejo General, el proyecto de dictamen de pérdida de registro de algún partido; e i) resolver los medios de impugnación que le competan en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales.¹⁵⁸

De la Secretaría Ejecutiva del Instituto: El Secretario Ejecutivo es designado, como ya lo hemos dicho, por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta de su presidente. Está encargado de conducir la administración y el desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y

¹⁵⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, *op. cit.*, Artículo 84, p. 22.

¹⁵⁸ *Ibidem*, Artículo 86, p. 22.

técnicos del instituto además de: a) representar legalmente al instituto, b) actuar como secretario del Consejo, c) cumplir los acuerdos del Consejo; d) hacer del conocimiento del Consejo los asuntos de su competencia; e) coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; f) aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto; g) nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; h) proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; i) establecer el mecanismo necesario para difundir los resultados preliminares de las elecciones; j) actuar como secretario de la Junta General Ejecutiva; k) recibir los informes de los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Distritales para dar cuenta al Presidente; l) sustanciar los recursos que deban ser resueltos por la Junta General; ll) apoyar la realización de estudios de las tendencias electorales; m) elaborar el anteproyecto de presupuesto; n) ejercer las partidas presupuestales aprobadas; ñ) otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, administración y representación ante cualquier autoridad administrativa o judicial; o) preparar el proyecto de calendario para las elecciones extraordinarias; y p) expedir las certificaciones.¹⁵⁹

En el siguiente nivel de la administración electoral se encuentran los órganos delegacionales. Funcionan en cada una de las entidades federativas y están integradas por: 1) la Junta Local Ejecutiva; 2) el Vocal Ejecutivo; y 3) el Consejo Local.¹⁶⁰

Las Juntas Locales Ejecutivas: son órganos delegacionales permanentes instalados en cada una de las entidades del país, están encargadas de la administración electoral y se integran con: los Vocales Ejecutivo, de Organización Electoral, del R.F.E., de Capacitación Electoral y

¹⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, *op. cit.*, Artículo 89, p. 23.

¹⁶⁰ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*, Artículo 98, p. 107.

Educación Cívica y Secretario y dentro de sus atribuciones no figura poder alguno sobre designación de funcionarios electorales o consejeros distritales¹⁶¹. Los nombramientos de los Vocales Ejecutivos los realiza el Consejo General y, las de los otros cuatro vocales, el Secretario Ejecutivo del Instituto.

Los Vocales Ejecutivos: son a la vez presidentes de las Juntas Locales Ejecutivas, y de los Consejos Locales, durante el proceso electoral. Por sí mismos no poseen atribución alguna con respecto de las designaciones.¹⁶²

Los Consejos Locales: son los órganos colegiados integrados con los vocales institucionales (que designa el Secretario Ejecutivo del IFE), un Consejero Presidente (que en todo momento es también el Vocal Ejecutivo designado por el Consejo General), seis consejeros electorales (nombrados también por el Consejo General) y representantes de partidos. Estas entidades colegiadas funcionan únicamente durante los procesos electorales a nivel estatal y posee la atribución, entre otras, de nombrar a los consejeros electorales que integran los Consejos Distritales con base en las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales.¹⁶³

D. Los Artículos Transitorios del Artículo Primero del Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros ordenamientos legales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 1996 en los que se contempla la organización electoral local por los órganos de administración federal.

¹⁶¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*, Artículos 99 y 100, p.p. 107 y 108.

¹⁶² *Ibidem*, Artículo 101, p. 108.

¹⁶³ *Ibidem*, Artículo 102, p. 109.

Con motivo de las modificaciones constitucionales respecto de la elección, por primera vez, del Jefe de Gobierno para el Distrito Federal y de los Diputados a la Asamblea Legislativa, el Cofipe adicionó 22 artículos transitorios. En ellos se dispuso una organización electoral "mixta"; las instancias de organización electoral federales¹⁶⁴ debían coadyuvar con los órganos distritales locales, de inédita integración, para que este evento se realizara. La organización administrativa y de poder se estableció como sigue:

- a) Se responsabilizó también de esta elección, conjuntamente, al Consejo General y a la Junta General Ejecutiva del IFE, quienes dictarían las medidas generales necesarias para el caso de las situaciones no previstas por la legislación y se encargaría de las providencias técnicas y administrativas, respectivamente,¹⁶⁵ por lo tanto;
- b) Al Consejo Local se les atribuyeron, respecto de esta actividad las tareas de: determinar el tope máximo de gastos de campaña para diputados y jefe de gobierno; registrar las candidaturas a jefe de gobierno; efectuar su cómputo y declaración de validez;
- c) Por su parte, los órganos distritales del instituto (30) serían los responsables de las tareas de carácter logístico y técnico para ambas elecciones (la federal y la local), es decir, se encargarían de la ubicación de casillas; de la integración de las mesas directivas de casilla; de la insaculación, capacitación y designación de funcionarios de casillas; distribución de documentación y material electorales; acreditación de representantes de partidos políticos ante las mesas directivas de casilla; y selección de asistentes electorales;

¹⁶⁴ El Consejo y Junta Locales (1), por un lado, y los Consejos y Juntas Distritales (30) por el otro.

¹⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, Artículo Transitorio Décimo Quinto, Bases F y G. *Op. cit.*, p. 49.

- d) Se realizó una nueva demarcación territorial con 40 distritos electorales locales¹⁶⁶ e independientes de la redistribución territorial distrital federal;
- e) Fueron establecidos temporalmente 40 consejos distritales electorales locales¹⁶⁷ encargados de realizar las actividades vinculadas con el proceso electoral local citado;
- f) Cada uno de estos 40 consejos distritales locales estaba integrado por seis consejeros electorales,¹⁶⁸ un representante por cada uno de los partidos políticos nacionales con registro ante el IFE, un Coordinador Ejecutivo y un Coordinador Secretario. Los Coordinadores Ejecutivos fueron designados por el Consejo General y los Coordinadores Secretarios por el Secretario Ejecutivo, según lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Profesional Electoral para los funcionarios electorales que dependen de la estructura administrativa del IFE; y
- g) Las funciones que desarrollaron estos consejos fueron las de registrar a los diputados a la Asamblea legislativa; efectuar el cómputo y declaración de validez de esa elección por el principio de mayoría relativa y representación proporcional; el cómputo distrital de la votación para Jefe de Gobierno; integrar los expedientes; y tramitar los medios de impugnación que le presentaran los partidos políticos.

Finalmente, fue dispuesto por estos transitorios, respecto de las vacantes de los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales, que estas deberían ser cubiertas con propuestas formuladas por el Consejero Presidente y por los consejeros electorales del Consejo

¹⁶⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 1996, "Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los 40 distritos electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal para la elección de Miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997".

¹⁶⁷ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, Artículo Transitorio Décimo Quinto, Base A. *Op. cit.*, p. 48.

¹⁶⁸ Fueron designados por el Consejo Local Federal de entre las propuestas que al efecto realizó el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del propio Consejo Local. Para que pudieran realizar esta tarea con mayor celeridad la ley les permitió solicitar nombres de candidatos a la misma Junta Local Ejecutiva.

General, quienes podrían solicitar nombres a la Junta General Ejecutiva. El Consejo General establecería el mecanismo de selección y los requisitos que debían cumplir los candidatos a ocupar los cargos.¹⁶⁹

En el siguiente de estos artículos transitorios se añadía que los consejeros electorales, de los Consejo Locales, debían ser designados a más tardar el 23 de diciembre del año anterior a la elección y que, el propio Consejo General podía también solicitar nombres a la Junta General Ejecutiva para realizar los nombramientos.¹⁷⁰

E. Colofón.

Las inconformidades de la opinión pública, los partidos políticos y la ciudadanía en general, propiciados por los dudosos resultados de las elecciones federales mediante las que llegó a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari en 1988, tuvieron como consecuencia obligada la necesidad de enmendar los ordenamientos legales que habían propiciado la inequidad y manipulación de esas elecciones federales.

De esta forma fue que aparece, en su primera versión, del 15 de agosto de 1990, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); la intención, a todas luces fue la de legitimar y dar credibilidad al proceso electoral intermedio de 1991 y acallar las voces que reclamaban reglas más equitativas para la competencia electoral. Para tal efecto, el Cofipe original únicamente fue objeto de una enmienda; la del 3 de enero de ese mismo año electoral.

Posteriormente, y hasta antes de las elecciones presidenciales del 21 de agosto de 1994, en el marco de una agria lucha de las fuerzas de oposición, la opinión pública y la ciudadanía en general por continuar con el

¹⁶⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, Artículo Décimo Primero Transitorio, bases A, B y C. *Op. cit.*, p. 46.

¹⁷⁰ *Ibidem*, Artículo Décimo Segundo Transitorio, bases A y B, p. 47.

perfeccionamiento de las reglas del juego, gradualmente se dieron algunos otros cambios a nivel constitucional y reglamentario; procedimiento de gradualismo añejo en la política mexicana cuando se trata de legitimar un proceso e instituciones desgastados en aras de la *Razón de Estado* o de la permanencia en el poder a través de las ventajas de la ley y de la manipulación de los procesos.

Ese evidente gradualismo, con respecto de la transición democrática reflejada en las leyes electorales, lo podemos constatar en lo poco sustancial pero numeroso de los cambios que se dieron entre una elección y otra.¹⁷¹

Posteriormente, luego de la intensificación en los reclamos de estos actores sociales por la transición democrática, se efectuaron una serie de foros en los que participaron ciudadanos independientes, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos nacionales y locales e instituciones públicas con miras a la reforma "definitiva" del Estado que concluyeron en enero de 1995, justo cuando iniciaron los trabajos de diálogo nacional para la Reforma Política del Estado que fueron monopolizados¹⁷² por los líderes de los partidos políticos nacionales, con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, y el Ejecutivo Federal, a través de su Secretario de Gobernación.

A partir de ese mes y año, y luego de 22 meses de negociaciones, el 25 de julio de 1996, los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados, y de los partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores,¹⁷³ así como el Presidente de los

¹⁷¹ Estamos consignando en esta parte el periodo comprendido entre 1991 y 1994 únicamente.

¹⁷² *La Jornada*, 8 y 18 de enero de 1995, p.p. 3 y 1-6, respectivamente.

¹⁷³ Los encargados cupulares partidistas de signar ese documento fueron: el Dip. Ricardo García Cervantes (PAN), Sen. Gabriel Jimenez Remus (PAN), Dip. Humberto Roque Villanueva (PRI), Sen. Fernando Ortiz

Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, signaron y sometieron a consideración de la Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral y del Distrito Federal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al día siguiente, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, convocó a un periodo de sesiones extraordinarias, mismo que inició sus trabajos el 30 de julio de ese año¹⁷⁴ para concluir con la aprobación de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial el 22 de agosto de 1996.¹⁷⁵

Uno de los cambios más importantes de esta reforma, tendiente a la equidad, independencia e imparcialidad de la supervisión de la contienda electoral, fue la salida del ejecutivo del máximo órgano de supervisión electoral, (el Secretario de Gobernación, representante del ejecutivo de la nación, actuaba invariablemente como presidente) para que su lugar lo ocupara un Presidente de Consejo designado por el consenso de las tres cuartas partes de los integrantes de la propia Cámara de Diputados. Como consecuencia de esta modificación, en la sesión del 30 de octubre¹⁷⁶, fue modificado el reglamento electoral con la finalidad de dar cabida a los nombramientos del Presidente del Consejo General, los ocho Consejeros Electorales, y al día siguiente, una vez instalado este Consejo, la designación de su Secretario Ejecutivo.¹⁷⁷

La Cámara de Diputados, nombró como Presidente del Consejo General al maestro José Woldenberg Karakowsky, quien había sido

Arana (PRI), Dip. Jesús Ortega Martínez (PRD), Sen. Héctor Sánchez López (PRD), Sen. Irma Serrano Castro Domínguez (Ind.) y Dip. Alfonso P. Ríos Vázquez.

¹⁷⁴ *Convocatoria a un Periodo de Sesiones Extraordinarias del Honorable Congreso de la Unión, Poder Legislativo Federal, Comisión Permanente, 26 de julio de 1996, p. 6.*

¹⁷⁵ Véase el análisis de la reforma Constitucional en el capítulo III de este trabajo.

¹⁷⁶ Fue publicado por el *Diario Oficial de la Federación*, junto con el decreto de las designaciones de los nuevos integrantes del Consejo General el 31 de octubre de 1996.

¹⁷⁷ *Acuerdo del Consejo General*, del Instituto Federal Electoral, por el que se designa como Secretario Ejecutivo al Lic., Felipe Solís Acero, del 31 de octubre de 1996.

Integrante del grupo de ciudadanos que conformaron el Consejo General precedente y que concluía su periodo de gestión en ése año. Los nuevos Consejeros Electorales propietarios designados por ésa instancia legislativa fueron Jacqueline Peschard Mariscal, José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas García, Alonso Lujambio Irazabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadúa González.

Al día siguiente, en el seno del Consejo General recién integrado, su presidente propuso al Lic. Felipe Solís Acero¹⁷⁸ para ocupar la secretaría ejecutiva como se había previsto en la Ley y, luego de un azaroso debate entre consejeros electorales y representantes de partido, que impugnaban la propuesta de Solís, argumentando que las formalidades legales, los antecedentes laborales del funcionario y su parentesco con el partido en el poder hacía ver su nominación con más parecido a las prácticas de continuidad que a las de reforma¹⁷⁹. Se logró la designación del controvertido funcionario gracias a los tiempos fatales señalados por la Constitución y el código electoral, que habían fijado como fecha límite ése día, y al voto de confianza que otorgaron los consejeros electorales a su presidente.

¹⁷⁸ Funcionario que se había desempeñado como Director Ejecutivo de Organización Electoral, del propio Instituto Federal Electoral, desde el 11 de octubre de 1990.

¹⁷⁹ *La Jornada*, 1 de noviembre de 1996, p. 3.

Capítulo IV

LA SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES DEL CONSEJO GENERAL, DE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES (FEDERALES Y LOCALES) EN EL DISTRITO FEDERAL, PARA EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL Y LOCAL DE 1997

Mientras nos limitemos a considerar la igualdad como un ideal de protesta (en singular), la cuestión está clara. Pero en el momento en que comencemos a referirnos a una lista detallada de desigualdades - es decir, de aquellas igualdades que nos faltan-, descubrimos en seguida que cuanto más las detallamos más interminable se hace la lista.

Sartori.

A. Formalidades en la selección y designación de los Consejeros Electorales del Consejo General, y Local en el Distrito Federal.

A.1. Del Consejo General.

Tras dieciocho meses de negociaciones,¹⁸⁰ entre representantes cupulares de las cuatro fuerzas políticas más importantes del país¹⁸¹ y la Secretaría de Gobernación, en torno al logro de una mayor equidad y transparencia de las reglas para la competencia electoral, el 25 de julio de 1996, se firmó el acuerdo para la reforma política.¹⁸²

Luego, y como resultado de este pacto entre los cuatro líderes de partido, el 21 de agosto del mismo año fue modificada en ese sentido la

¹⁸⁰ *La Jornada*, 18 de enero de 1995, p.p. 1-6. El día 17 de enero las principales fuerzas políticas signaron ante el presidente Ernesto Zedillo los "Compromisos para el Acuerdo Político Nacional" que proponía iniciar un diálogo nacional para impulsar la reforma del poder y profundizar en la reforma electoral definitiva.

¹⁸¹ Los partidos incluidos en las negociaciones fueron el PAN, PRI, PRD y PT; se excluyó de esta labor a los partidos políticos nacionales: PC, PDM, PPS y PVEM por no contar con representación en alguna de las cámaras del Congreso.

¹⁸² *Iniciativa de Reformas y Adiciones en Materia Electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 25 de julio de 1996. *Op. cit.*, 26 páginas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, el 31 de octubre y 22 de noviembre del mismo año¹⁸³, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en el sentido que ya se ha descrito en el apartado anterior.

Esta serie de modificaciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispusieron que el Consejo General, del Instituto Federal Electoral, se integrara con un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.¹⁸⁴

El Consejero Presidente de este órgano superior de dirección electoral debía ser electo "por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados".¹⁸⁵

Los consejeros electorales (ocho), de igual manera debían ser electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de esa Cámara, de entre las propuestas que aportaran los grupos parlamentarios. Además, debían designarse "ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación" y su designación, conforme a la normatividad de votaciones de la misma Cámara.¹⁸⁶ Ambas figuras de funcionarios debían permanecer como máximo en el encargo siete años¹⁸⁷.

Con esta nueva ley reglamentaria, y según se deduce de su

¹⁸³ El PRI ya sin la necesidad de una mayoría calificada en la Cámara de Diputados, como lo había requerido en la modificación constitucional del 21 de agosto y en la designación de los consejeros electorales del Consejo General del 30 de octubre, aprobó la legislación electoral con la votación de su mayoría simple y de la oposición en contra. *Op., Cit.* Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI legislatura.

¹⁸⁴ *Diario Oficial de la Federación*, 31 de octubre de 1996, Artículo 74.1, p. 2.

¹⁸⁵ *Ibidem*, Artículo 74.2, p. 2.

¹⁸⁶ *Ibidem*, Artículo 74.5, p. 2.

¹⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op., cit.* Artículo 41, párrafo 2, fracción III, p. 41.

interpretación, los cuatro grupos parlamentarios integrantes de la Cámara de Diputados debieron darse a la tarea de seleccionar, de entre 52, 208, 966 ciudadanos integrados en la Lista Nominal de Electores,¹⁸⁸ las propuestas que presentarían al seno de ese recinto parlamentario, y de ahí, mediante un procedimiento democrático de selección según se dispone en la normatividad para las votaciones en la propia Cámara, designar a un Consejero Presidente para el Consejo General y a ocho Consejeros Electorales con sus ocho suplentes.

Esas propuestas de ciudadanos a ocupar los cargos de Consejero Presidente (1) y Consejeros Electorales (8 propietarios y 8 suplentes) del Consejo General debieron ser dos; en la primera de ellas cada uno de los grupos parlamentarios (4 en total) después de una gigantesca labor de selección propondrían a los ciudadanos con posibilidades de, según su propia opinión, ocupar la presidencia de ese órgano colegiado y, en el segundo de estos listados; mucho más amplio, se detallarían las propuestas, a partir también de un mecanismo de selección de ese enorme universo, de ciudadanos de entre los que se designaría a los consejeros electorales.

Una vez integrados estos listados por cada uno de los grupos parlamentarios debían ser presentados al seno de la Cámara en su conjunto para que, mediante discusión de las distintas bancadas parlamentarias, fueran designados el presidente y los 8 consejeros propietarios con sus respectivos suplentes aplicando el reglamento de sesiones de ese recinto, en particular su Artículo 153, en el que se dispone la votación secreta y directa, en urnas cerradas, después de la discusión y objeciones a cada una

¹⁸⁸ *Estadístico Nacional del Padrón y Lista Nominal para las Elecciones Federales del 6 de Julio de 1997*, Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores, Coordinación de Informática, Dirección de Producción, México, mimeo-IFE, 1997.

de las propuestas. Sin embargo no ocurrió así; la historia de las designaciones fue otra.

Los nombres de los ciudadanos que fueron propuestos, y designados posteriormente por la Cámara de Diputados, surgieron de la mesa de negociaciones instalada, con carácter de permanente, e integrada por los líderes de los partidos políticos con representación en alguna de las cámaras del poder legislativo y el gobierno de la República (a través de su Secretario de Gobernación).

Para el día 8 de octubre, a escasos 22 días para la designación de los integrantes del Consejo General y el inicio del proceso electoral propiamente dicho, iniciaron formalmente los trabajos de la Cámara de Diputados¹⁸⁹ de los que debía salir la reforma político-electoral que, por otra parte, continuaba siendo negociada, junto con los nombres de los integrantes del Consejo, en la Secretaría de Gobernación.

Algunos días después, y como producto de filtraciones de esa mesa de negociaciones en donde realmente se gestaban los cambios reglamentarios, el 9 de octubre de 1996,¹⁹⁰ los líderes políticos del PRI integrados en la misma y de la Secretaría de Gobernación, manejaban ya el nombre de José Woldenberg Karakowsky (consejero ciudadano en funciones en ese momento) como su propuesta para ocupar el nuevo cargo de Presidente del Consejo General. Hablamos en ese momento de una ley que se gestaba en teoría en la Cámara de Diputados¹⁹¹ pero que, en realidad, sólo conocían los iniciados integrados en la multicitada mesa de Gobernación.

Se habló por otra parte (filtración informativa de por medio y no de un comunicado de cara a la ciudadanía interesada en los procesos electorales

¹⁸⁹ *La Jornada*, 7 de octubre de 1996, p. 4.

¹⁹⁰ *La Jornada*, 10 de octubre de 1996, p. 4.

¹⁹¹ *La Jornada*, 13 de octubre de 1996, p. 13.

y su avance democrático), de algunos aspirantes a ocupar los cargos de Consejeros Electorales. Algunos de ellos fueron:¹⁹² Ricardo García Sáinz, ex secretario de Programación, ex Director del IMSS y forista del Grupo San Ángel; José Antonio Crespo, articulista de *Reforma*; Joel Ortega, articulista de *La Jornada* y *Excélsior*, profesor universitario, fundador del SPAUNAM y STUNAM.

Seis días después, y una vez instalada la Comisión de Reforma Electoral de la Cámara de Diputados,¹⁹³ de nueva cuenta se mencionó a Woldenberg como prospecto del PRI pero, esta vez, aparejado con José Luis Soberanes, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Luego, durante el periodo comprendido entre el 16 de octubre, fecha de la instalación de comisión encargada de la reforma político electoral, y el alumbramiento de las designaciones (que era en ese momento uno de los asuntos más urgentes si se preveía la continuidad en la organización e inicio del año electoral) y la primer modificación del Cofipe (que se publicaron y aprobaron el mismo día), se dieron una serie de pequeños avances y grandes retrocesos¹⁹⁴ respecto de la reforma pactada el 21 de agosto con las fuerzas de oposición, lo que propició que los legisladores esperaran hasta el último momento del 30 de octubre para aprobarlas.

Mientras tanto, en un afán por destrabar los avances de reforma y apremiar las gestiones posteriores, la Secretaría de Gobernación ordenó,¹⁹⁵ en una nueva modalidad, la instalación permanente de ese grupo ahora en dos mesas de trabajo: una que se encargaría de la reforma político-electoral propiamente dicha, y otra en la que se propusiera, analizara y designara a los integrantes del Consejo General.

¹⁹² *La Jornada*, 10 de octubre de 1996, p. 4.

¹⁹³ *La Jornada*, 17 de octubre de 1996, p. 7.

¹⁹⁴ *La Jornada*, 19 y 22 de octubre de 1996, p.p. 12 y 4, respectivamente.

¹⁹⁵ *La Jornada*, 23 de octubre de 1996, p. 6.

Para el 24 de octubre los nombres de candidatos a la presidencia del Consejo que se manejaban¹⁹⁶ eran José Sarukhán, Sergio García Ramírez y el propio José Woldenberg a propuesta del Partido Revolucionario Institucional; Santiago Creel, por el Partido Acción Nacional; y Lorenzo Meyer y Luis Villoro, como prospectos del Partido de la Revolución Democrática.

Nombres fueron y nombres vinieron a la mesa de negociaciones de Bucareli, desde los que ni siquiera se habían enterado de su nominación como Sergio García Ramírez y José Sarukhán, pasando por los que fueron propuestos y retirados en el acto como Santiago Creel, hasta los nominados que entraron y salieron de la lista varias veces y se quedaron en el camino el último día como Carlos Payan, Enrique Krauze y Jorge Alcocer.

En la recta final de las nominaciones y propuestas que se mantuvieron bajo la mayor discreción, a tal grado de que ése (el de la discreción) fuera un punto de acuerdo en las negociaciones,¹⁹⁷ quedaron los nombres de los siguientes personajes divididos en tres grupos:

a) en el primero de ellos, del 25 de octubre, quedó integrado por:¹⁹⁸ José Sarukhán, Sergio García Ramírez y Jorge Alcocer, propuestos por el PRI; Lorenzo Meyer por el PRD y Juan Molinar Horcasitas, por el PAN (de este listado, sus dos primeros integrantes se autodescartaron cuatro días después;¹⁹⁹)

b) en el segundo, fechado el 30 del mismo mes, se incluyó a: Carlos Payán Vélver, Luis de la Barreda, Jorge Alcocer, Enrique Krauze y Juan Molinar Horcasitas.²⁰⁰ En este listado se aclaró que los partidos y el gobierno habían llegado al consenso de nominar a Andrés Lira, del Colegio de México, quien

¹⁹⁶ *La Jornada*, 24 de octubre de 1996, p. 6.

¹⁹⁷ *La Jornada*, 26 y 30 de octubre de 1996, p.p. 5 y 3, respectivamente.

¹⁹⁸ *La Jornada y Reforma*, 25 de octubre de 1996, p.p. 13 y 4A, respectivamente.

¹⁹⁹ *La Jornada*, 30 de octubre de 1996, p.p. 4 y 20.

²⁰⁰ *La Jornada*, 30 de octubre de 1996, p. 3.

declinó, y posteriormente, en otro acuerdo de ambas partes, se propuso a Héctor Fix Zamudio, catedrático universitario, quien también se negó a ocupar el cargo.

c) en el tercero de ellos, el que data del 30 de octubre y aparecido al día siguiente,²⁰¹ de manera extraoficial se declaró a Woldenberg como el personaje elegido para dirigir los destinos del IFE y como consejeros a los ocho ciudadanos que ya conocemos.

En la recta final, y procedentes de los listados aparecidos el día 30 de octubre, se mencionaron en esa mesa de diálogo también, para el caso de las propuestas de consejeros electorales, los nombres de: Alonso Lujambio, Jacqueline Peschard, Mauricio Merino, José Barragán Barragán, Emilio Zebadúa, Clara Jusidman, Leopoldo Solís, Fernando del Paso, Jesús Cantú, Luis Villoro, Soledad Loaeza, Rosa María Mirón Lince, Adalberto Saldaña y Joel Ortega.

El total de las propuestas para ambos cargos de entre las que saldrían las designaciones, según versión de Alberto Anaya del Partido del Trabajo e integrante de la mesa negociadora, fue de 32 expedientes ciudadanos²⁰² de los que se conocieron previamente 22, si agregamos a José Woldenberg, a la postre el presidente designado, que apareció curiosamente entre los primeros candidatos del PRI desde el 9 de octubre y o reapareció sino hasta la víspera de su nombramiento el 30 del mismo mes.²⁰³

El 30 de octubre, alrededor de las 22:30 horas, procedente de la cúpula partidista que negociaba en Bucareli, llegó a la Cámara de Diputados el texto final²⁰⁴ de la iniciativa de ley con el proyecto de decreto que proponía

²⁰¹ *La Jornada*, 31 de octubre de 1996, *op. cit.*, p. 4.

²⁰² *Ídem*.

²⁰³ *La Jornada*, 10 y 31 de octubre de 1996, página 4 en ambos ejemplares y *Reforma*, 31 de octubre de 1996, p. 1 y 2A.

²⁰⁴ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LVI Legislatura, 30 de octubre de 1996, p. 1663.

la reforma y adición del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los nombramientos de los integrantes del Instituto Federal Electoral. En éste se disponía ya la nueva integración del Consejo General y reformas a los artículos 74, 76 párrafo primero, incisos f, h, e i y párrafo segundo; 77 y 79, y adición del 75; y el inciso j al párrafo primero del artículo 76.²⁰⁵

Inmediatamente después, se pasó para ser firmado por los coordinadores de las fracciones parlamentarias²⁰⁶ quienes darían la anuencia y aceptación de las disposiciones de los políticos de la mesa en la que realmente propusieron los cambios y los personajes. Luego, se sometió a la lectura ante el pleno de ese órgano legislativo, acto seguido se procedió a ceder la tribuna a los diferentes oradores para fijar su posición ante la inminente aprobación de los decretos.

Hicieron uso de la tribuna, muy brevemente en cada caso, los diputados Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, del Partido del Trabajo; Pedro René Etienne Llano, del Partido de la Revolución Democrática; María del Carmen Segura Rangel, del Partido Acción Nacional y Jorge Efraín Moreno Collado, del Partido Revolucionario Institucional. La intención de estas participaciones, sin excepción fue la de exaltar el gran tino de la mesa de Bucareli al proponer para su designación a tan distinguidos ciudadanos; fueron catalogados como: "mexicanos honorables y distinguidos, con firme compromiso con el cambio democrático que demanda la nación entera";²⁰⁷ "integrado por hombres y mujeres cuyo prestigio personal son una garantía de que podrán cumplir la alta responsabilidad que asumen como miembros de ese consejo";²⁰⁸ "hemos nombrado como presidente del consejo general y

²⁰⁵ *Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos*, LVI Legislatura, 30 de octubre de 1996, p. 1664.

²⁰⁶ Los firmantes líderes de las bancadas en la Cámara de Diputados fueron: Humberto Roque Villanueva, Ricardo García Cervantes, Pedro René Etienne Llano y Alfonso Primitivo Ríos Vázquez, *Ibidem*, p. 1668.

²⁰⁷ Alfonso Primitivo Ríos, del PT, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados...Ibidem*, p. 1670.

²⁰⁸ Pedro René Etienne Llano, del PRD. *Ibidem*, p. 1671.

consejeros electorales, a personas que actúen (sic) con honestidad, imparcialidad, independencia de criterio, profesionalismo en su desempeño y manifiesto compromiso con la democracia";²⁰⁹ "Son mujeres y hombres probos, son ciudadanos de alta calidad, incorruptibles, que nos darán seguridad en todo este proceso; de que hay pluralidad, hay pluralidad en la ideología, hay pluralidad en el origen, hay pluralidad en la formación".²¹⁰

La más importante y crítica de estas intervenciones estuvo a cargo del Diputado ciudadano (o diputado independiente) Itzcoatl Tonatiuh Bravo Padilla quien, cuestionó la nula participación de la ciudadanía en los trabajos de reforma en el procedimiento de selección; expuso la necesidad de que esa reforma "no fuera una reforma de y para los partidos, sino una reforma de y para los ciudadanos y la sociedad con plena participación de los partidos",²¹¹ concluyó externando la necesidad de depurar las estructuras y órganos operativos del IFE.

Ambas propuestas, la que proponía la modificación del Código Electoral para renovar su conformación y relaciones de poder, por una parte, y la que enviaba los nombres de ciudadanos para que fuesen designados,²¹² se aprobaron casi en el acto; el tiempo récord que requirieron los integrantes de ese órgano legislativo fue de una hora con cuarenta y cinco minutos, y el consenso llegó a obtener 453 votos a favor y 4 en contra de diputados perredistas.

Esa urgencia propició que los legisladores tropezaran dispensando todos los trámites legales; desde su dictamen en comisiones hasta el ordenamiento preciso de que ese tipo de selección-designación, según se

²⁰⁹ Diario de Debates de la Cámara, LVI Legislatura, 30 de octubre de 1996, Carmen Segura Rangel, del PAN. *Ibidem*, p. 1672.

²¹⁰ Jorge Efraín Moreno Collado, del PRI. *Ibidem*, p. 1675.

²¹¹ Itzcoatl Tonatiuh Bravo Padilla, Dip. ciudadano, *Ibidem*, p.p. 1675 y 1676.

²¹² Los designados fueron: José Woldenberg Karakowsky (Presidente); José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas García, Alonso Lujambio Irazabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas, Jacqueline Peschard Mariscal y Emilio Zebadúa González.(Consejeros electorales propietarios) y ocho consejeros electorales suplentes, que aparecen en el anexo 1 de este trabajo, en orden de preferencia.... *Ibidem, cit.*, p. 1669.

dispone en el Artículo 153 del Reglamento de Sesiones de la propia Cámara de Diputados, debía haberse efectuado en urnas cerradas en las que cada uno de los diputados debió haber depositado su voto secreto y directo a partir del grupo de propuestas que se le presentaran y que fueran debatidas ampliamente.

Finalmente, el 31 de octubre de 1996, contra viento y marea quedó instalado el Consejo General del Instituto Federal Electoral pero no completo. En esa sesión de instalación se llevó a cabo la designación del Secretario Ejecutivo del Instituto quien debería fungir, según la ley, como secretario del Consejo. Ese nombramiento recayó, a propuesta del Presidente del recién instalado Consejo General, en Felipe Solís Acero. La estructura central del organismo superior encargado de organizar las elecciones se había completado.

En esa sesión de instalación,²¹³ los representantes de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, Juan Antonio García Villa y Leonel Godoy, respectivamente, cuestionaron la imparcialidad del que sería el Secretario Ejecutivo de ese organismo dada la cercanía con los Directores Ejecutivos de esa institución que en el pasado organizó elecciones no del todo transparentes y que fue el responsable de integrar las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas desde 1990, en la que resultaron designadas, "sospechosamente", personas ligadas al PRI o a los gobiernos estatales, entre otras objeciones.

Los consejeros electorales, en defensa de esta propuesta del presidente de Consejo, José Woldenberg, le otorgaron "un voto de confianza, donde no había opciones"²¹⁴ para que se aprobara su primer propuesta por unanimidad.

²¹³ Véase la *Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación del Consejo General del IFE*, 31 de octubre de 1996.

²¹⁴ *Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación del Consejo General del IFE*, 31 de octubre de 1996, sin número de página y, *Reforma*, 1 de noviembre de 1996, p. 4A.

Los atributos que poseían los consejeros electorales, según los oradores que fijaron su posición en la Cámara de Diputados en la sesión del nombramiento, no pudieron detectarse en realidad. En el primer debate, sobre la propuesta de Solís Acero que realizara el presidente del Consejo y la airada impugnación de los representantes partidistas, los nuevos consejeros electorales, se posesionaron del institucional con argumentos tales como:

Alonso Lujambio Irazabal: "El señor Solís Acero despierta la confianza del Consejero Presidente y creo que con eso está calificado".

Mauricio Merino Huerta: Dijo que conocía a Solís Acero de tiempo atrás y que sabía del profesionalismo con que se desempeñaba.

Jacqueline Peschard Mariscal: Sin objetar la designación se limitó a proponer que los consejeros ejercieran una supervisión y fiscalización permanente y estrecha de su desempeño.

Jesús Cantú Escalante: "En estos momentos no estamos eligiendo, estamos otorgando un voto de confianza, pero donde no hay opciones".

Emilio Zebadúa González: "No sabemos si Solís es la mejor opción que podemos hacer (sic). Sabemos, sin embargo, que es la única".²¹⁵

Esta designación fue considerada por los partidos de oposición como una evidente imposición del gobierno que, a través del presidente del Consejo, hizo llegar y discutir, al cuarto para las cero horas, al seno del máximo órgano electoral, una terna²¹⁶ de la que Solís Acero fue la carta fuerte. Nada pudieron hacer los nuevos consejeros ante el mecanismo de

²¹⁵ Véase *Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación del Consejo General del IFE. Op. cit.*, 31 de octubre de 1996.

²¹⁶ Los otros dos integrantes de la terna de funcionarios fueron: Agustín Ricoy Saldaña, saliente Secretario General en funciones de Director General, y Juan Manuel Herrero, Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores. *Reforma*, 1 de noviembre de 1996, p. 4A.

designación, los plazos legales y las opciones que se les habían presentado.²¹⁷

Estos ciudadanos serían los encargados de aprobar y designar a los presidentes y consejeros electorales de los Consejos Locales del país. Con esos antecedentes, y la clara intención de la administración anterior de permanecer en el instituto, inicia el procedimiento de selección y nombramientos del siguiente eslabón de esta cadena²¹⁸ que es el nivel local.

A.2. Del Consejo Local en el Distrito Federal.

En su sesión del 7 de noviembre de 1996, todavía sin las leyes electorales con las que se llevaría a cabo el proceso electoral de 1997, el Presidente y Secretario General (después de la reforma pasaría a ser Secretario Ejecutivo) presentaron al seno del Consejo General, una propuesta²¹⁹ de la Junta General Ejecutiva para designar a los Consejeros Ciudadanos (serían, luego de la reforma los consejeros electorales) de los Consejos Locales que se encargarían de organizar la elección federal y local de 1997 y el "Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se crea una Comisión de Consejeros Electorales, para su conocimiento y análisis".

Se trató pues de un acuerdo *sui generis* "otra vez 'montado a caballo' entre la legislación vigente y la legislación anterior"²²⁰ en el que la Junta General Ejecutiva proponía una lista de 36 nombres de ciudadanos junto con sus respectivos expedientes, de entre los que debía elegirse a los 12 consejeros electorales (6 propietarios y 6 suplentes por consejo) de las entidades. Para tal efecto se crearía una comisión de Consejeros Electorales

²¹⁷ Véase el *Anexo 4* y el origen partidista de su propuesta.

²¹⁸ Véase el *Anexo 3* y el poder real en las designaciones.

²¹⁹ Véase *Versión Estenográfica de la Sesión del Consejo General*, 7 de noviembre de 1996.

²²⁰ *Versión Estenográfica de la Sesión del Consejo General*, argumento del Sr. José Woldenberg, Presidente del Consejo General, *Ibidem*, parte 49.

del Consejo General encargada de realizar la selección y depuración de ese listado de 36 ciudadanos a la que, arbitrariamente, se le otorgaba la posibilidad de "incluir nuevos nombres"; prerrogativa que compartió espléndidamente con los partidos políticos.²²¹

Para legalizar estas "atribuciones" se agregó, mediante el acuerdo al que hacemos referencia, en su apartado 2º. "La Comisión a que se refiere el presente Acuerdo -es decir la Comisión del Consejo General conformada por los ocho consejeros electorales para analizar la propuesta de la Junta- tendrá la facultad de utilizar los medios a su alcance para llegarse la información necesaria e intercambiar opiniones y puntos de vista con los representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General, respecto a los candidatos a consejeros ciudadanos de Consejos Locales incorporados en la propuesta presentada por la Junta General Ejecutiva", en éste, adicionalmente y a solicitud del Diputado Consejero del Poder Legislativo del Partido del Trabajo, José Narro Céspedes, la misma posibilidad de consulta y propuesta para los Consejeros del Poder Legislativo que originalmente no se había incluido.

Como se observa, estos procedimientos patentizan la continuidad en la *partidización* de todo el proceso de selección; se estaba partiendo del supuesto de que los cambios en la ley reglamentaria se darían en el sentido de permitir a los representantes de partido y Consejeros del Poder legislativo, agregar propuestas y realizar observaciones al trabajo de selección.

La maquinaria selectiva estaba en marcha, a partir de esta serie de imprecisiones que se acordaron, cuando quince días después, el 22 de

²²¹ El Consejero Presidente, por encima de la ley vigente, de nuevo "a caballo" y adelantándose a la nueva conformación señaló: "Pero como sabemos que en la próxima reforma electoral, la capacidad de iniciar candidaturas no será única y exclusivamente de la Junta General Ejecutiva, se abre un espacio para que esta Comisión pueda incluir nuevos nombres a la lista. *Versión Estenográfica del Consejo General*, 7 de noviembre de 1996, *op. cit.*, parte 50.

noviembre, aparece la ley en la que se ordenó que una de las atribuciones del Consejo General sería, según el Artículo 82.1.f). Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 de octubre²²² del año anterior al de la elección, de entre las propuestas que al efecto hagan el consejero Presidente y los consejeros electorales del propio Consejo General, a los consejeros electorales de los Consejos Locales a que se refiere el párrafo 3 del Artículo 102 de este Código.

El grupo de propuestas que presentó la Junta General Ejecutiva, sin previa solicitud por parte de consejero alguno, fue una lista de 1,152 candidatos (presentaba tres prospectos para cada uno de los cargos), es decir, se presentaban 36 ciudadanos para cada uno de los Consejos con las siguientes características en conjunto: 46 años en promedio; 833 de los propuestos, esto es, el 72.30% del total eran originarios de la entidad federativa correspondiente; 319, el 27.70% habían nacido en otro estado de la República; 931, el 80.81% eran varones; 221, el 19.19% eran mujeres; 1131, el 98.17% con estudios profesionales; 21, el 1.83 con estudios inferiores a los universitarios; de los que contaban con estudios profesionales 282, el 24.47% fueron licenciados en derecho; 154, el 13.36% eran ingenieros; 144, el 12.50% fueron médicos; 83, el 7.33% fueron profesores normalistas; 79, el 6.89% fueron contadores públicos; 58, el 5.12% fueron licenciados en administración de empresas; 31, el 2.74% fueron economistas; 11, el 0.97% fueron licenciados en ciencias políticas y administración pública; 25, el 2.21% fueron pasantes de diversas carreras; y 264, el 23.34% fueron de profesiones diversas tales como: arquitectos,

²²² *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, "Los consejeros electorales locales serán designados por el Consejo general a más tardar el día 23 de diciembre de 1996", segundo párrafo de la Base A del Artículo Décimo Segundo Transitorio. "Para cumplir esta obligación, los consejeros podrán solicitar a la Junta General Ejecutiva nombres de ciudadanos para integrar las propuestas correspondientes". *Op. cit.*, p. 47.

químicos farmacobiólogos, pedagogos, matemáticos y actuarios.²²³

La Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal participó de esta tarea de selección (al igual que sus 31 homólogas en las entidades restantes del país) de candidatos al realizar la recopilación de sus 36 propuestas respectivas para la entidad.²²⁴ De todas estas propuestas, el Consejo General, decidió retomar únicamente a cinco de las que fueron designadas, el consejero presidente, una consejera electoral propietaria y tres de los suplentes.²²⁵

En la sesión del Consejo General para la realización de las designaciones de los consejeros electorales y consejeros presidentes, efectuada el 23 de diciembre de 1996, ocho días antes de que concluyera el plazo legal para la instalación de los órganos delegacionales, se manifestó claramente el sentido que prevaleció en los criterios que se emplearon en la selección de estos ciudadanos.

Esta labor de selección fue dividida en dos procedimientos muy distintos. En el primero de ellos, una comisión de estos consejeros debía revisar las impugnaciones y recabar pruebas a favor o en contra de las impugnaciones que pesaban sobre los Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales de las entidades y resolver sobre la procedencia o improcedencia de las acusaciones de ineptitud o parcialidad que hubiesen realizado los partidos políticos; de los resultados de esta labor de fiscalización

²²³ *Presentación al Consejo general de la Propuestas de Candidatos a Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales*, Sesión Ordinaria del Consejo General, 7 de noviembre de 1996. A los integrantes del Consejo General, adicionalmente, les fueron entregadas ocho cajas con la documentación de cada una de las propuestas, Acuerdo del Consejo General del 7 de noviembre de 1996. *Op. cit.*, parte 53A.

²²⁴ Véase el Anexo 6 de este trabajo y las propuestas que envió la Junta Local Ejecutiva del D.F.

²²⁵ Como consejero presidente se designó a Manuel González Oropeza, quien apareció en los dos acuerdos, fechados el mismo día, para las designaciones: como presidente del Consejo Local en el D.F. y como consejero electoral suplente de Jenny Saltiel Cohen, consejera electoral propietaria de la cuarta fórmula; y Jorge Javier Romero Badillo, José Armando Melendez Preciado y Elías Huerta Psihas, como suplentes. Véanse *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se designa a los Consejeros Electorales que se instalarán para el proceso electoral federal de 1997 y Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se designa a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral, que en todo tiempo actuarán como Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales Ejecutivas*, 23 de diciembre de 1996.

dependería la permanencia o sustitución de los Vocales Ejecutivos que mediante esta nueva ley, y acuerdo de rigor de por medio, se convertirían en Consejeros Presidentes de los consejos locales. En el segundo de estos procedimientos de selección, los consejeros debían darse a la tarea de, según la ley de la materia, seleccionar a los consejeros electorales propietarios y suplentes de los consejos locales de las entidades que vigilarían el proceso, partiendo de un listado de 36 expedientes de ciudadanos que le aportó en la multitudada sesión del 7 de noviembre la Junta General Ejecutiva.

En el trabajo de selección de los consejeros electorales, según el acuerdo del Consejo General²²⁶ la comisión de Consejeros electorales del consejo general iniciaría con la revisión de las originales 32 propuestas por entidad que les había aportado la Junta General, y posteriormente, a visitar las 4 entidades que les correspondieron a cada uno de los consejeros en busca de los ciudadanos idóneos.

Esta búsqueda, como lo hemos ya descrito al principio de este apartado, estuvo permeada por una serie de consignas implícitas e intereses partidistas que impidieron a los nuevos consejeros electorales, realizar una consulta ciudadana amplia para conocer a los representantes ciudadanos en cada entidad. Esta actividad, por el contrario, se limitó a la buscar nuevos nombres de entre las opiniones de distintos actores políticos, sociales y económicos en cada una de las entidades, en el mejor de los casos.²²⁷

²²⁶ Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se integra una comisión de consejeros electorales del Consejo General para el conocimiento y análisis de la propuesta de la Junta General Ejecutiva para designar a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales para el proceso electoral de 1997. Se posibilita la participación de los representantes de los partidos políticos y los Consejeros del Poder legislativo para que aporten nombres de propuestas de consejeros electorales locales. Versión Estenográfica, 7 de noviembre de 1996, *op. cit.*, parte 60.

²²⁷ Versión Estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General del 23 de diciembre de 1996, intervención de Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante. *Op. cit.*, parte 2A.

Este trabajo de consulta que realizaron los Consejeros Electorales del Consejo General estuvo dirigido a los actores políticos (partidos y agrupaciones políticas), sociales (agrupaciones no gubernamentales, asociaciones civiles) y económicos (empresarios y agrupaciones de estos) de cada una de las 32 entidades del país. En la mayoría de ellas, según el reporte que hicieron los consejeros, se manejaron entre 70 y 100 nombres de ciudadanos de entre los que debían elegirse los 6 propietarios y 6 suplentes.

Dada la premura con la que debía realizarse el trabajo selectivo, la cantidad de propuestas y el disenso (en algunos casos) entre los partidos políticos de las entidades, los consejeros electorales optaron por dejar satisfechos los intereses de los líderes de partido a nivel estatal²²⁸ y no a la ciudadanía de la entidad respectiva. Según ese mismo reporte, los consejeros electorales tuvieron que "buscar listas que fueran fundamentalmente de equilibrio y que permitieran a todos los partidos políticos tener la confianza de por lo menos 3 o 4 consejeros electorales".²²⁹

De este reporte podemos extraer dos hipótesis respecto de la confianza que pudieron tener los representantes de partido (de las entidades) en la integración de los Consejos Locales: en la primera de ellas podría suponerse que los partidos políticos tuvieron confianza (en esos tres o cuatro consejeros electorales) porque pertenecían a alguno de estos institutos políticos; por lo tanto, las designaciones debieron haberse realizado, para este caso, de acuerdo con el peso político de cada uno de los partidos. Como resultado de esta lógica de distribución de los cargos, los restantes 3 o 4 ciudadanos (a los que no otorgaron su confianza) fueron desconocidos porque no se les reconoció su cercanía con alguno de éstos

²²⁸ Retornamos aquí a la representación paritaria de los partidos políticos en el seno de los Consejos Locales. Acto que se realizara a semejanza del Consejo General; de acuerdo con el peso político-electoral de cada partido.

²²⁹ Versión Estenográfica..., 23 de diciembre de 1996. *Op. cit.*, parte 2A.

institutos. La segunda de estas hipótesis es la inversa; se tuvo confianza en las propuestas de ciudadanos desconocidos para los partidos políticos y desconfianza en los militantes o simpatizantes reconocidos por alguno de ellos.

Durante los debates que se suscitaron en el seno del Consejo General, durante la citada sesión en la que se efectuaron las designaciones, los representantes de los partidos políticos y consejeros del poder legislativo, aún cuando una semana antes se habían realizado ya las observaciones de inconformidad en cada uno de los casos²³⁰, argumentaron en contra del proceso selectivo, entre otras cosas, lo siguiente:²³¹

Los representantes del Partido Acción Nacional elogiaron la labor de los consejeros por su intento de “encontrar el consenso, el acuerdo unánime de los representantes de los partidos políticos con respecto de los paquetes propuestos de consejeros electorales” además encomiaron también el trabajo de negociación ya que “cuando la unanimidad o el acuerdo en armonía no fue posible, se procuró encontrar un equilibrio, un delicado equilibrio que es lo que habría que reconocer”.²³² En esta intervención no fueron objetadas las integraciones de los consejos.

Por su parte, los representantes del Partido Revolucionario Institucional, cuestionaron 42 casos de las 384 propuestas motivados por el fenómeno de que 25 de ellas, las que resultaron fundadas, “se focalizaron en las ponencias presentadas por uno de los consejeros electorales, quien tuvo a su cargo los Estados de Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y

²³⁰ Como se puede notar, en esta parte, la última etapa de objeciones que podían realizar los partidos políticos a las designaciones, pasó inadvertida para los Consejeros del Consejo General, aquí sí se pegaron a la ley excluyéndolos de las correcciones en el proceso selectivo.

²³¹ Con el afán de facilitar al lector la posición de las diferentes partes que intervinieron en el debate, han sido clasificados, en primer lugar, las argumentaciones vertidas en cada uno de los casos e intervenciones, luego se presentan los consejos electorales locales objetados y, al final, los ciudadanos considerados como incapacitados para desarrollo de esta actividad por su parcialidad.

²³² Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, Intervención del Dip. Juan Antonio García Villa, representante del PAN, *op. cit.*, parte 6A.

Yucatán". Según se argumentó, estas propuestas no cumplieron con los requisitos que les señalaba la ley en cuanto a imparcialidad y objetividad. Se solicitó además, que no fueran votados como consejeros electorales, el motivo más importante que se esgrimió fue "la conducta antipriísta que ha caracterizó a las cinco personas que se proponen para formar parte de esos consejos".²³³

En la segunda de las intervenciones de los representantes de ese partido, se puso en tela de juicio la viabilidad de ciertos consejeros dado el "pasado político o historia reciente ligada a partidos u organizaciones que de entrada hubieran o pudieran haber quedado eliminados para este propósito de integración de los consejos electorales locales". Se declaró con grandes esperanzas de que esos consejeros "pudieran olvidarse de sus militancias, desvincularse del interés parcial y que lo abandonen por el interés general". Otro de los inconvenientes externados en esa intervención fue que en el procedimiento de selección realizado, a los consejeros del consejo general "se les haya asignado a sus entidades federativas de donde son originarios o donde radican". "Nadie puede negar que este ejercicio puede estar afectado de parcialidad".²³⁴

En la intervención final de este instituto político se dijo que la objeción, sobre consejeros con pasada militancia activa, "obedecía a que recurrentemente, en los últimos años, habían tenido una clara militancia en un partido político. Esa militancia, desde luego, no es en desdoro de ninguna persona. Aquí el problema es que la militancia partidista se les quiere implantar en un órgano que debe de ser de arbitraje y, por consiguiente, imparcial y objetivo".²³⁵

²³³ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, intervención del representante del PRI, Enrique Ibarra Pedroza, *op. cit.*, parte 4A.

²³⁴ *Ibidem*, intervención del Sen. Ricardo Monreal Ávila, Consejero del Poder Legislativo del PRI, segunda intervención, parte 10A y 11A.

²³⁵ *Ibidem*, intervención de Enrique Ibarra Pedroza, representante del PRI, parte 18.

Los Consejos Locales objetados por el Partido Revolucionario Institucional fueron Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán. Los nombres de los presuntos consejeros electorales parciales fueron: Luis Ángel Garza Villarreal (NL), Jesús Salvador Ramos Tescum (QRoo), Juan José Morales Barbosa (Qroo), Eduardo Rodríguez Hernández (Qroo, suplente), Luis Alfonso Armenta Picos (SIN) Cesáreo Castillo Barrasa (SIN), Miguel Ángel Ochoa Aldana (SIN, V.E), Juan Carlos Germán Silva Suárez (Q.Roo, V.E).

Los representantes del PRD consideraron “que se escuchó la opinión de los partidos políticos, pero debe revisarse el caso de Yucatán ya que, en esa entidad, no fue escuchada la opinión del PRD”. Según los representantes de este partido, el criterio que debían seguir los consejeros debía ser el de “que se escuchara la voz de todos los partidos políticos y se tomara en cuenta”. Por tal motivo, se solicitó que la integración en el Estado de Yucatán fuera modificada por inadecuada en virtud de que “se perfila una posición bipartidista que de ninguna manera aceptamos”²³⁶.

Además, a los integrantes de este partido, les pareció inaceptable la integración de los consejos locales de Chihuahua y Distrito Federal, solicitó la reconsideración en “los casos de las propuestas de los candidatos propietarios Andrés Albo Márquez y Fernando Serrano Migallón y del Estado de Durango Juan José Silva Arciniega”.²³⁷

Los Consejos Locales objetados por el PRD fueron: Yucatán, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Michoacán y Chihuahua. Se impugnó a los Consejeros Presidentes en los Estados de: Michoacán, Guerrero, Tabasco, Veracruz, México, Oaxaca, Chiapas, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala. Los nombres de los presuntos consejeros electorales parciales, según estas

²³⁶ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, *op. cit.*, intervención de Leonel Godoy Rangel, representante del PRD, primera intervención, parte 7A y 8.

²³⁷ *Ídem.*

intervenciones fueron: Andrés Albo Márquez (DF), Fernando Serrano Migallón (DF), Juan José Silva Arciniega (DGO), Luis Gerardo Plauchut Bombertrad (EDO.MEX), José Gilberto Villicaña Anguían (MICH), Rubén Armando Presuel Polanco (YUC), Alejandro Rodríguez Bollo (YUC), Salvador Rodríguez Loza (YUC) y Dora Valdés (Chih).

Los representantes del Partido del Trabajo se declararon en contra de las prácticas excluyentes en las que incurrieron los consejeros del Consejo General ya que "no fueron consultados para la integración de las propuestas de los Estados de Coahuila y Chihuahua". Se manifestaron también en desacuerdo con "las propuestas de vocales ejecutivos de los Estados de Michoacán y Quintana Roo".²³⁸

Este partido objetó la integración de los Consejos Locales en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán pero no aportó nombres de los presuntos consejeros electorales parciales.

Por su parte, el representante del Partido Cardenista, dijo creer "en la honorabilidad de cada uno de los integrantes del consejo", asimismo que en el proceso de selección "el ejecutivo federal seguía detrás de este Consejo (General)". Se lamentó que en la realidad hubiese sido el presidente de la República el que "procuró la imposición de una mayoría", reflejada, "desafortunadamente, también en la integración de los consejos locales". Manifestó asimismo, que la posición de su partido era la del reconocimiento del esfuerzo de los consejeros electorales, "pero desafortunadamente el propio consejo General de este Instituto está entrampado, está marcado por el ejecutivo federal".²³⁹

Este partido declinó objetar alguno de los Consejos Locales y aportar

²³⁸ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, intervención del Dip. José Narro Céspedes Consejero del Poder Legislativo del PT, *op. cit.*, parte 8A.

²³⁹ *Ibidem*, intervención de Federico Emery Ulloa, representante del PT, partes 20 y 21A.

nombres de los presuntos consejeros electorales parciales.

El Partido Demócrata Mexicano únicamente se limitó a encomiar la capacidad de los ciudadanos propuestos, sin dejar de reconocer el esfuerzo que realizaron los consejeros electorales del Consejo General, para “tratar de construir consensos con todos los grupos políticos”. Solicitaron que ese órgano superior de dirección “asumiera cabalmente ese concepto (de dirección superior)” para que la designación no fuese considerada por ninguno de esos ciudadanos “como un nombramiento definitivo que no pudiera estar sujeto al análisis y balance que en su momento hicieran los partidos políticos al ver el desempeño de esos funcionarios electorales”.²⁴⁰

Este representante no aportó nombres de consejeros o entidades objetadas.

El representante del Partido Popular Socialista, en abstracción de los hechos arriba descritos sobre la representación partidista evidente en los consejos locales de las entidades, en una crítica conjunta del procedimiento observó que en este formato de integración se había “aplicado el principio de equilibrio, es decir, estamos ante la obviedad, un lugar común que la integración de todos los órganos del Estado responde a la correlación de fuerzas”. Según manifestó, fue justamente ese principio, en la integración de los órganos, el que propició la parcialidad. Todo responde “al poder establecido y al juego de equilibrio de los poderes reales que integran el estado Mexicano”. “En este caso es el poder establecido a través de ese juego de equilibrios que se ha manifestado, el que integra a todos los órganos del gobierno, tanto en el Congreso de la Unión como los secretarios de Estado, como los magistrados y ministros del Poder Judicial. Y ahora, como queda manifestado, en la integración de los órganos electorales”. En conclusión externó su inconformidad ya que el

²⁴⁰ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, intervención de Enrique Ibarra Pedroza, representante del PDM, *op. cit.* parte 4A.

procedimiento no dejaba clara la imparcialidad, "sino más bien, el equilibrio de los intereses, el equilibrio de las fuerzas, el equilibrio del peso específico de la fuerza que cada partido político o que cada organización tiene para la integración de los órganos electorales".²⁴¹ En particular no objetó ninguna integración ni consejeros electorales.

En la intervención de la representante del Partido Verde Ecologista de México, en sintonía con el representante del PPS, lamentó que el equilibrio con el que se manejaron las fuerzas políticas estuviese representado en los órganos electorales que estaban integrándose. Es claro, dijo, que existe el equilibrio, pero no en todas las fuerzas políticas. "Supuestamente vivimos en una República que se define como representativa y democrática. Y para la integración de estos órganos de Estado no se utilizan métodos democráticos; los órganos vigilantes del proceso electoral no son integrados democráticamente. Fuerte paradoja, grave contradicción: quien predica democracia no se somete a ella".²⁴² Concluyó con la afirmación de que los órganos tuvieron el consenso de dos o tres fuerzas políticas y la exclusión de las demás. En esta intervención no reveló nombres de ciudadanos ni consejos locales objetados.

En general los desacuerdos partidistas (de los cuatro grandes) no se centraron en alguna falla en la "loable" y "sacrificada" labor de selección de los prospectos sino, como se observa, principalmente, en el desequilibrio de la representación paritaria que de esta fracción de los consejos se hizo. En algunos de los casos, el disenso y oposición a la integración, tuvo como fundamento la combatividad de algunos de sus integrantes en contra de algún partido en especial; la exclusión de representantes de alguno de estos partidos en un consejo determinado; la clara integración bipartidista; y en los

²⁴¹ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996. Intervención de Jesús Antonio Carlos Hernández, representante del PPS. *Op. cit.*, parte 15A.

²⁴² *Ibidem*, intervención de Sara I. Castellanos Cortés, representante del PVEM, partes 18A y 19A.

menos (ocurrió en dos de las intervenciones, y curiosamente en partidos de oposición minoritarios PPS y PVEM dada la exclusión de proceso del que fueron objeto) fue cuestionada la integración partidaria equilibrada (respecto de los cuatro partidos de mayor peso electoral) y lo antidemocrático del proceso de selección interno en los órganos locales encargados de vigilar el proceso electoral de 1997 en las entidades. Estos últimos, sin embargo, no son los representantes más democráticos en la gama de partidos políticos; su reacción de recurrir a los argumentos de antidemocracia del proceso y lo inoperante de la teoría de la representatividad del caso, (en lo que, por otro lado, tienen razón) se debió simplemente a la exclusión del proceso de selección del que fueron objeto.

Por su parte, la defensa que los consejeros electorales y el Consejero presidente del Consejo General realizaron sobre su labor de reclutamiento estuvo centrada en los siguientes argumentos:

Este trabajo de reclutamiento que realizaron los Consejeros Electorales del Consejo General básicamente presentó el siguiente esquema en su procedimiento: se creó una comisión (que incluía a todos los consejeros) para analizar, desechar y agregar propuestas al listado de expedientes que originalmente les había entregado la Junta General Ejecutiva; se presentaron en cada una de las cuatro entidades (que les correspondieron iniciando con la entidad de la que son originarios) para consultar a los actores políticos, sociales y económicos sobre nombres de notables que pudieran agregarse al listado de consejeros electorales locales; una vez realizada la consulta, en la que prevaleció el diálogo, el consenso y el equilibrio con los representantes estatales de los partidos políticos, se integró la lista definitiva que únicamente observó cambios cuando las propuestas consensadas, con los partidos políticos, pertenecían simultáneamente a los listados que integrarían los consejos locales federales y estatales.

La defensa de este procedimiento estuvo centrada principalmente en la práctica del consenso, diálogo y equilibrio con los partidos políticos. A continuación se presentan las evidencias:

Los consejeros electorales tuvieron que realizar consultas en las diferentes entidades del país con la consigna de "buscar listas que fueran fundamentalmente de equilibrio y que permitieran a todos los partidos políticos tener la confianza de por lo menos tres o cuatro consejeros electorales". Para lograr este objetivo necesariamente requirieron de mantener un "intercambio de opiniones y de nombres con los representantes de los partidos políticos hasta los últimos momentos".²⁴³

En este trabajo de selección, además de consultar permanentemente a los representantes de los partidos políticos, se agregó la disposición de "buscar consejos locales equilibrados y ponderados". Para lograrlo tuvieron que buscar en primera instancia el "criterio del consenso" y cuando este consenso no fue posible, "hemos buscado los equilibrios". Y cuando los equilibrios no fueron posibles, entonces sí, apegados a derecho, "como somos los que tenemos por mandato de ley la facultad de hacer las propuestas, así lo hicimos." En esta intervención se manifestó que en muchas ocasiones "no se logró el consenso y muchas veces los equilibrios fueron difíciles".²⁴⁴

Los consejeros iniciaron su labor con la consigna de integrar consejos que reunieran los requisitos de imparcialidad, objetividad e independencia previstos por la ley electoral. Sin embargo, como pudimos observar a partir del reporte que hicieron llegar al Consejo General, cuando menos en una parte, la que se infiere de la confianza de los partidos o del equilibrio, en ese procedimiento permeó la integración con simpatizantes o detractores de

²⁴³ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996. Intervención del Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, *op. cit.*, parte 2A.

²⁴⁴ *Ibidem*, intervención del Consejero Electoral Jaime Cárdenas García, parte 9A.

algunos partidos en los espacios que la ley había reservado para la representación ciudadana. En este reporte se incluyeron los argumentos de esos casos en los que cuando “no fue posible en todos los Estados lograr el consenso. Sin embargo, se buscó en todos los Estados lograr el equilibrio”, “estuvimos en constante contacto, en los cuatro que me corresponden, absolutamente con todos los partidos políticos”. “Y no se puede hablar de que no se hayan atendido y no se haya podido llegar a que por lo menos 4 de los consejeros electorales, en todos los consejos, fueran aceptables para todos y cada uno de los partidos políticos”.²⁴⁵

Los consejeros restantes centraron la defensa del procedimiento en los consensos y equilibrios que se lograron con los partidos políticos, en el porcentaje relativamente bajo de consejeros impugnados con respecto del total y en la vigilancia que se requeriría de estas figuras a *posteriori*; es decir, que sólo podría juzgarse la actuación durante o después de concluido el proceso electoral, no antes.

Adicionalmente se argumentó que “los partidos políticos jugaron un papel activo, permanente, sistemático, en el proceso de toma de decisiones con respecto a algo tan fundamental como la integración de los Consejos Locales en las 32 Entidades de la República”; que esperar que en cada uno de los casos individuales de Consejeros Electorales, en cada una de las 32 entidades federativas, se lograra plena unanimidad, “era una tarea imposible para este consejo general”; que la tarea realizada por la comisión y por el pleno de los consejeros electorales “fue más que satisfactoria”; que logró el objetivo de conformar, “en una etapa siguiente de ciudadanización de los órganos electorales de este país con un universo de personalidades representativas de la ciudadanía de cada una de las entidades de la

²⁴⁵ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, intervención del Consejero Electoral Jesús Cantú Escalante, *op. cit.*, parte 13A.

República, que garantizan esa imparcialidad y objetividad”²⁴⁶; se expresó el agradecimiento a las dirigencias estatales que lograron formular una propuesta de consenso en donde “yo me limité simplemente a preguntarles si esa propuesta obedecía a principios de imparcialidad, de prestancia, de honorabilidad, de los candidatos o era una cuota de partido, y cuando todos y cada uno de los representantes estatales me dijeron que reunían los perfiles establecidos por la ley, simplemente las respeté”²⁴⁷; y a recordar también que el criterio, esto es, las consignas de las que ya hemos dado cuenta, fue el de consentir hasta donde fuera posible las propuestas partidistas porque “nuestro criterio, que ya señalamos en cuanto a buscar el consenso en primer momento o el equilibrio en el segundo momento, siempre nuestro objetivo fundamental era asegurar que no hubiera una mayoría predeterminada en contra de algún partido político”.²⁴⁸

Por su parte, en el mismo sentido anterior, el consejero presidente se reservó a “llamar la atención a que hemos vivido un proceso que ha intentado ser inclusivo, escuchando todas y cada una de las opiniones de los representantes de los partidos” y a tratar de reivindicar los errores de la tarea selectiva en los que incurrieron los consejeros ya que éstos “no han excluido a ninguna de las voces presentes en este Consejo General y su misión ha estado encaminada a darle satisfacción a todas y cada una de las propuestas de los partidos; pero, se sabe que este objetivo no se puede alcanzar siempre al 100 por ciento”.²⁴⁹ De la participación ciudadana en el proceso selectivo de las autoridades electorales en cada una de las entidades nada se dijo. Sólo cabría señalar, respecto de la participación política de nuestra sociedad en la que, la apatía y la despolitización están

²⁴⁶ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996. Participación del Consejero Electoral Emilio Zebadúa, *op. cit.*, parte 14A.

²⁴⁷ *Ibidem*, intervención del Consejero Electoral José Barragán Barragán, parte 16A.

²⁴⁸ *Ibidem*, intervención de la Consejera Electoral Jacqueline Peschard Mariscal, parte 17A.

²⁴⁹ *Ibidem*, intervención del Consejero Presidente José Woldenberg Karakowsky, parte 22A.

en extremo extendidas, que principalmente, según Giovanni Sartori, se manifiesta por la falta o exceso de información²⁵⁰ observada en el procedimiento y/o por la escasa cultura política. Argumento con el que podríamos interpretar el nulo interés de la sociedad en su conjunto y las autoridades electorales por difundir el evento selectivo.

En esta parte del proceso selectivo insistimos en recordar que las argumentaciones estuvieron en concordancia, como ya lo hemos citado, con una consigna de propiciar la participación de los partidos políticos en la selección. Estos institutos, como lo hemos reiterado, (los comprometidos en la contienda electoral), no debieron haber intervenido por la parcialidad lógica que se manifiestan en la contienda política y la distinta perspectiva que cada uno de ellos posee de la realidad política; no se podía, según la ley y el sentido común, ser juez y parte. Es decir, las argumentaciones que hicieron estos consejeros en defensa del consenso y equilibrio entre partidos fueron erróneamente planteados por un acuerdo del Consejo General, dada la limitación de la ley, para que los partidos políticos propusieran candidatos a ocupar los puestos de consejeros electorales en los que debía prevalecer los principios de imparcialidad y objetividad. Estos dos principios nos indican, para concluir, que los consejos locales debieron haberse integrado con ciudadanos que, entre otros requisitos, cumplieran con: no haber sido registrados como candidatos a cargo alguno de elección popular en los últimos tres años anteriores a la designación y no ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político en los tres años inmediatos anteriores a la designación²⁵¹; intención legal que pretende relegar de esta tarea específica de supervisión del proceso a ciudadanos comprometidos con alguna causa partidista dadas las funciones

²⁵⁰ Sartori, Giovanni, *op. cit.*, p.p. 141 y 142. Véase el apartado V.5 "La democracia electoral".

²⁵¹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*, Artículo 103, párrafo 1, incisos d) y e), p.p. 110 y 111.

de vigilancia del proceso que se les encomendarían.

Algunos hechos suscitados alrededor de este procedimiento de selección y reclutamiento, en el caso de la integración del Consejo Local en el Distrito Federal, que nos parece importante recordar y detallar, son los siguientes:

- 1) la impugnación que se hiciera en el Consejo General, sobre la imparcialidad de los consejeros propietarios Fernando Serrano Migallón y Andrés Albo Márquez, quedara sin efecto;
- 2) que del listado original de las 36 propuestas de ciudadanos que envió la Junta Local Ejecutiva en la entidad, únicamente fueran seleccionados cuatro de estos ciudadanos; tres suplentes y una propietaria;
- 3) que el actual Vocal Ejecutivo y presidente del Consejo Local apareció en dos de los acuerdos del Consejo General: en el que se designaba a los consejeros electorales (apareció como suplente de Jenny Saltiel Cohen, consejera electoral propietaria en la cuarta fórmula) y en el que nombraba a los nueve nuevos presidentes de consejo que fueron removidos; y
- 4) que los consejeros electorales propietarios Fernando Serrano Migallón y Rosa María de la Peña García fueron electos originalmente como consejeros electorales suplentes del Consejo General y, un mes con 24 días después, aparecieron como consejeros electorales propietarios²⁵² del Consejo Local en el Distrito Federal.

B. Sobre la designación de los presidentes de Consejos Locales.

Con motivo de los nuevos ordenamientos de ley en los que, a la inversa de la conformación ordenada por la legislación anterior, los consejeros presidentes de los Consejos Locales de las entidades, designados por el Consejo General, fungirían a la vez como Vocales Ejecutivos de las Juntas

²⁵² Véanse los anexos 1 y 2 de este trabajo.

Locales Ejecutivas²⁵³, fue creada una comisión de consejeros electorales del Consejo General para que revisara las impugnaciones que hicieran los partidos políticos respecto de las actividades de esos funcionarios que serían, a partir del 23 de diciembre, (fecha de la nueva designación) Consejeros Presidentes de los Consejos Locales.

Para tal efecto, el Consejo General, el 3 de diciembre de 1996²⁵⁴, aprobó un acuerdo en el que se fijaron los procedimientos para resolver las impugnaciones que hicieran los partidos políticos sobre los requisitos, las obligaciones y el desempeño de los Vocales Ejecutivos Locales y Distritales. La comisión encargada de estas revisiones fue integrada con los consejeros José Barragán, Jesús Cantú, Jaime Cárdenas, Emilio Zebadúa y Mauricio Merino.

El 10 de diciembre de ese año la comisión denominada del Servicio Profesional Electoral recibió 30 impugnaciones en contra de 23 de los Vocales Ejecutivos en funciones²⁵⁵. De todas ellas, la comisión encargada de las revisiones dictaminó que procedía la remoción de cuatro de estos funcionarios, cinco más renunciaron al puesto por consideraciones personales vinculadas directamente con las impugnaciones presentadas; en total quedaron, después de ese procedimiento, nueve puestos de vocales ejecutivos vacantes (una de estas, como ya lo hemos indicado, correspondió a la del Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal por renuncia del titular).

El reclutamiento de estos funcionarios se realizó en forma similar a la de los consejeros electorales: de personalidades notables en academia, investigación y crítica social; del Servicio Profesional Electoral²⁵⁶; y

²⁵³ Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996, *op. cit.*, Artículo 102, p. 25.

²⁵⁴ *Versión Estenográfica de la sesión ordinaria del Consejo General, 3 de diciembre de 1996.*

²⁵⁵ *Versión estenográfica...*, 23 de diciembre de 1996, *op. cit.*, partes 24A.

²⁵⁶ *Ibidem*, intervención del Consejero Electoral Mauricio Merino, parte 49A. "Cuando no hubo candidatos de consenso, buscamos en el Servicio Profesional Electoral a las personas que pudieran otorgar mayor certeza al procedimiento (sic) electoral".

recomendación de grupos sociales, políticos y económicos de las entidades. Estos también requirieron del consenso partidista que no se logró en la mayoría de los casos; hubo dos excepciones: Tlaxcala y Distrito Federal.

Las impugnaciones de estos Vocales Ejecutivos en funciones²⁵⁷, y que según los representantes de los partidos debían ser removidos, se relacionaron con la clara filiación priísta, con los vínculos directos (lejanos o inmediatos) que todos ellos tuvieron en algún momento con el gobierno, la forma en la que fueron integradas para el proceso electoral de 1994 (actividad que era una atribución discrecional de la Junta General Ejecutiva), con las relaciones de subordinación a grupos empresariales o políticos, por su filiación partidista o filiación anti partidista y por pertenecer al Servicio Profesional Electoral con anterioridad. Para contrarrestar estas dudas sobre la imparcialidad de los nuevos funcionarios, el Consejo General aprobó un acuerdo para crear una comisión de seguimiento a las actividades electorales de los mismos.

Por su parte, las objeciones a los nuevos candidatos propuestos²⁵⁸ que cubrieron las vacantes de vocales ejecutivos-consejeros presidentes de las Juntas Locales estuvieron enfocadas al origen social (algunos de ellos fueron propuestos por empresarios notables del Estado), a lo escasamente comprometidos con el proceso electoral y a extracción del Servicio Profesional Electoral. Las propuestas que no resultaron objetadas por los partidos fueron de las entidades de Tlaxcala y el Distrito Federal.

C. Atribuciones de los Consejeros Electorales en los Consejos Locales.

Los órganos delegacionales del Instituto Federal Electoral en las entidades se integran con la Junta Local Ejecutiva, el Vocal Ejecutivo y el Consejo

²⁵⁷ Versión estenográfica..., 23 de diciembre de 1996, intervención del Consejero Electoral Mauricio Merino, *op. cit.*, partes 24A-56A.

²⁵⁸ Véase el anexo 7 de este trabajo.

Local. Este último, el órgano colegiado y superior jerárquico a nivel estatal, funciona únicamente durante los procesos electorales federales y se integra con un consejero Presidente, que en todo momento fungirá como Vocal Ejecutivo; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica concurren a las sesiones con voz pero sin voto al igual que el Secretario, que es también el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva.

Estos Consejos Locales poseen dentro del ámbito de su competencia las atribuciones siguientes:

- 1) vigilar la observancia del código electoral y los acuerdos y resoluciones de las autoridades electorales, incluidas las que dicte el propio consejo local;
- 2) vigilar que los Consejos Distritales, sus subordinados en la entidad, se instalen en tiempo y forma;
- 3) designar, durante el mes de diciembre anterior a la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales, con base en las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales;
- 4) resolver los medios de impugnación que les competan;
- 5) acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud ante el presidente del propio Consejo para participar como observadores durante el proceso electoral;
- 6) publicar la integración de los Consejos Distritales por lo menos en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad;
- 7) registrar supletoriamente los nombramientos de los representantes generales o representantes ante las mesas directivas de casilla;
- 8) registrar las fórmulas de candidatos a senadores, por el principio de mayoría relativa;
- 9) efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales, dar a conocer los resultados

correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente; 10) efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, con base en los resultados consignados en las actas de cómputo distritales, dar a conocer los resultados correspondientes y turnar el original y las copias certificadas del expediente; 11) designar, en caso de ausencia del secretario, de entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, a la persona que fungirá como secretario en la sesión; 12) supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales Ejecutivas durante el proceso electoral; 13) nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde; y 14) las demás que le confiere el Código.²⁵⁹

Las atribuciones o actividades exclusivas de los presidentes de los Consejos Locales son las siguientes:

1) convocar y conducir las sesiones del Consejo; 2) recibir por sí mismo o por conducto del Secretario las solicitudes de registro de candidaturas a senador por el principio de mayoría relativa, que presenten los partidos políticos nacionales; 3) recibir las solicitudes de acreditación que presenten los ciudadanos mexicanos o las agrupaciones a las que pertenezcan, para participar como observadores durante el proceso electoral; 4) dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto de los cómputos de la elección de senadores por ambos principios y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva; 5) vigilar la entrega a los Consejos Distritales, de la documentación aprobada, útiles y elementos necesarios para el desempeño de sus tareas; 6) expedir la constancia de mayoría y validez de la elección a las fórmulas de candidatos a senadores que hubiesen obtenido la mayoría

²⁵⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996, *op. cit.*, Artículo 105, p. 26 y 27.

de votos así como la constancia de asignación a la fórmula de primera minoría conforme al cómputo y declaración de validez del Consejo Local, e informar al Consejo General; 7) vigilar el cumplimiento de las resoluciones dictadas por el respectivo Consejo Local; 8) recibir y turnar los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones del Consejo; 9) las demás que le confiere el Código²⁶⁰.

Adicionalmente,²⁶¹ y respecto de la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al Consejo Local en el Distrito Federal, se le encomendaron las labores de: 1) la determinación del tope máximo de gastos de campaña para candidatos a diputados a la Asamblea Legislativa y Jefe de Gobierno; 2) el registro de candidatos a Jefe de Gobierno; 3) el cómputo y la declaración de validez de la elección para Jefe de Gobierno; 4) integración de los expedientes de la elección de Jefe de Gobierno, y 5) en su caso, la tramitación de los medios de impugnación presentados por los partidos políticos en relación con las actividades vinculadas con la elección local.²⁶²

D. Integración del Consejo Local en el del Distrito Federal.

El 24 de diciembre de 1996, a las 11:00 horas se instaló el Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal. En esa ceremonia de instalación el órgano colegiado se integró con: Manuel González Oropeza, Consejero Presidente; Carlos Palma Gómez, Vocal Secretario; Juan Manuel Grey Zamudio, Vocal de Organización Electoral; Carlos Alonso Cañas, Vocal del Registro Federal de Electores; Oliverio Juárez González, Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica; los Consejeros Electorales: Andrés Albo Márquez, María del Carmen Aristegui Flores, Rosa María de la

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996, *op. cit.*, Artículo 107, p. 27.

²⁶¹ *Ibidem*. Decimos adicionalmente porque el Consejo Local, en tanto se expide la ley electoral local, debía encargarse de la elección de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal como lo venía realizando según el Libro Octavo del propio Código, que se derogaría en su totalidad una vez concluido el proceso electoral de 1997, Artículo Vigésimo Transitorio, p. 50.

²⁶² *Ibidem*, Artículo Transitorio Décimo Quinto, Base D, p. 48.

Peña García, Rosa María Mirón Lince y Jenny Saltiel Cohen; los representantes de partido: Carmen Segura Rangel (PAN), Francisco Zárate Ruiz (PRI), Salvador Martínez Amador (PVEM), Félix Reynoso Corona (PPS) y José Alfonso León Matus (PDM).²⁶³

En la segunda y tercera de estas sesiones del Consejo Local y como se venía previniendo, después de la renuncia de su Vocal Ejecutivo, presentaron también su dimisión a ese organismo los señores Carlos Palma Gómez, Vocal Secretario; Juan Manuel Grey Zamudio, Vocal de Organización Electoral y Carlos Alonso Cañas, Vocal del RFE. Estas vacantes fueron ocupados posteriormente por Héctor Rivera Estrada, Fernando Rueda Rosales y Roberto Garza Hernández, respectivamente. Se agregaron a los trabajos de organización electoral en ese órgano colegiado, en su segunda sesión, el representante del PRD, Mauricio del Valle Morales, el consejero electoral Fernando Serrano Migallón, Juan Manuel Castro Vega, representante del PT; María Cristina Moctezuma Lule, del PVEM y Beatriz Gallardo Macías del PC.²⁶⁴

E. Selección y designación de los Consejeros Electorales Distritales, federales y locales, para el Distrito Federal.

Una de las primeras actividades que realizarían estos ciudadanos una vez integrados, sería la selección y designación de los ciudadanos que se integrarían, a más tardar el 23 de enero de 1997²⁶⁵, a los setenta consejos electorales que se instalarían para esta elección. Baste recordar en este espacio, que en el año de referencia se llevaron a cabo por primera vez dos

²⁶³ Acta de la Sesión de Instalación del Consejo Local, del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, 24 de diciembre de 1996, p.p. 1 y 2.

²⁶⁴ Finalmente este órgano colegiado quedó integrado con: Manuel González Oropeza (presidente), Héctor Rivera Estrada (secretario), Luis Roberto Garza Hernández (VRFE), Oliverio Juárez González (VCEEC), Fernando Rueda Rosales (VOE); Fernando Serrano Migallón, Andrés Albo Márquez, Jenny Saltiel Cohen, Ma. del Carmen Aristegui Flores, Rosa Ma. de la Peña García y Rosa Ma. Mirón Lince (consejeros electorales); y los ocho representantes partidistas arriba citados.

elecciones simultáneas; una local en que se eligió un Jefe de Gobierno y la integración de la Asamblea Legislativa, y en la elección federal fueron electos senadores de representación proporcional y diputados de mayoría relativa y representación proporcional.

Para que pudieran llevarse a cabo ambas elecciones, se dispuso de una redistribución que a nivel federal incluyó a todas las entidades del país, y que en el ámbito local, en el que ya se habían practicado comicios locales de asambleístas, requirió de una recomposición de los 40 límites territoriales de los distritos electorales locales²⁶⁶. Por este motivo, fue que se previó la instalación también de 40 consejos distritales locales, adicionales a los 30 previstos para la elección federal.

Esta labor de recopilación y selección de candidatos debería incluir para el Distrito Federal un total de 840 ciudadanos que se convertirían en Consejeros Electorales de los Consejos Distritales Federales y Locales. Serían 180 propietarios con sus respectivos 180 suplentes para los Consejos Distritales Federales y 240 consejeros propietarios con sus 240 suplentes para los Consejos Distritales Locales.

El mecanismo de selección que emplearon los Consejeros del Consejo Local fue similar al que utilizaron los Consejeros del Consejo General: recibieron por parte de la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, el 24 de diciembre de 1996²⁶⁷, los expedientes de 36 prospectos de ciudadanos por cada uno de los distritos electorales federales y locales de la entidad, que fueron considerados como notables y representativos en su

²⁶⁵ Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1997, *op. cit.*, segundo párrafo de la base B del Artículo Décimo Segundo Transitorio, p. 47.

²⁶⁶ Ver el *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los cuarenta distritos electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal para la elección de miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997*. Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 1996.

²⁶⁷ Considerando Octavo del *Acuerdo del Consejo Local del IFE en el D.F., por el que se Designa a los Consejeros Electorales de los Cuarenta Consejos Distritales Locales de la Entidad*, 23 de enero de 1997.

distrito, para que se realizara la selección. Este trabajo de recopilación²⁶⁸ que fue realizado directamente los Vocales Ejecutivos y Coordinadores Ejecutivos²⁶⁹ de las Juntas Distritales y Consejos Distritales Locales que para entonces se encontraban ya en funciones, inició en el mes de septiembre a nivel federal y en octubre a nivel local y concluyó esta primera etapa para ambos casos en la primer semana de enero con un primer listado de 204 candidatos a consejeros distritales²⁷⁰ que fue depurado posteriormente; se concluyó, el día de la aprobación del acuerdo final de las designaciones, que de este trabajo de recopilación de los 2520 expedientes únicamente el 8% fue consensado por los partidos políticos²⁷¹ y aceptado.

Posteriormente, el 17 de enero del mismo año, a ese trabajo de selección se le agregaron 120 más con observaciones de los partidos políticos a quienes, "como consecuencia de la reducción del universo de propuestas que al efecto hiciera la presidencia del consejo local y los coordinadores y Vocales Ejecutivos de las Juntas Distritales y Locales, invitamos a los representantes partidistas a conjuntar esfuerzos en ese sentido para agregar propuestas a los candidatos que ya se tenían".²⁷²

Según afirmó esta consejera, encargada de proporcionar el informe conjunto del trabajo selectivo que realizaron durante 14 días, la cantidad de propuestas de la que hicieron acopio ascendió a 3,392, y procedieron, según se dijo, de organizaciones sociales, de instituciones públicas y privadas, hombres y mujeres reconocidos, líderes de opinión, personajes destacados por su actividad profesional o social y propuestas de la más

²⁶⁸ Véanse los 2520 Expedientes y perfiles de los candidatos a Consejeros Electorales de los Consejos Distritales Federales y Locales para el Distrito Federal, que obran en poder de la Vocalía de Organización Electoral de la Junta Local Ejecutiva, mimeo-Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, septiembre-diciembre de 1996.

²⁶⁹ Diario Oficial de la Federación, 22 de noviembre de 1996, Artículo Décimo Quinto Transitorio, Bases A y B. *Op. cit.*, p.p. 47 y 48.

²⁷⁰ *Acta de la Primer Sesión Ordinaria del Consejo Local*, 23 de enero de 1997, p. 10.

²⁷¹ *Ibidem*, intervención del Consejero Electoral Andrés Albo Márquez, p. 34.

²⁷² *Ibidem*, intervención de la Consejera Electoral, Rosa María de la Peña García, p. 11.

diversa gama.

Las objeciones que realizaron algunos de los representantes de partido reunidos en esa sesión para la designación de los consejeros se centraron en la crítica a la existencia de “una serie de irregularidades en la que muchas de las propuestas no habían siquiera pasado por el análisis mínimo de los partidos políticos; se integraron algunas propuestas que, para nuestro punto de vista no cumplen con los requisitos legales”²⁷³; se consideró como “un retroceso la falta de criterios comunes en las designaciones, en la falta de transparencia del proceso, en el hecho de que se hiciera una propuesta para que los partidos políticos pudieran tener determinado porcentaje en las propuestas y en la debilidad del proceso que permitió colar algunas personas con serios vínculos en algunas estructuras partidistas”²⁷⁴.

La representante del Partido Acción Nacional lamentó el formato de discrecionalidad empleado ya que “hay propuestas definitivas que no aparecen en ninguna lista: ni en la del Instituto Federal Electoral, ni en la de los Consejeros Electorales, ni en la de los partidos políticos, es decir, no sabemos de dónde se tomaron esos nombres y solicitamos que se nos explique cuál fue el criterio para que las contadísimas personas que de la lista del Instituto Federal Electoral fueran avaladas por los partidos políticos no se integraran ni siquiera como suplentes, y en su lugar se incorporaran precisamente personas que no aparecían en las listas del IFE ni en la de los partidos ni en la de los consejeros”. Además, señaló una de las cuestiones importantes de que este trabajo da cuenta; la filtración de ciudadanos con clara filiación y activismo político en la integración de los órganos electorales distritales: “de las 117 propuestas, que son las que el Partido

²⁷³ *Acta de la Primer Sesión Ordinaria del Consejo Local*, 23 de enero de 1997, intervención de Mauricio del Valle Morales, representante del PRD, *op. cit.*, p. 4.

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 14.

Acción Nacional presentó, al final se integraron 12 propietarios y 8 suplentes, y en los distritos federales un total de 25: 5 como propietarios y 20 como suplentes; es decir, 73 personas menos de las que se nos indicó, serían integradas” deploró, además, que el trabajo tan importante y laborioso que habían realizado los integrantes del consejo se hubiese diluido en la recta final dada la exclusión de propuestas que previamente habían sido revisadas y consensadas.

Una clara muestra de estas objeciones, según dijo esta representante, fue la integración del distrito 23 federal, en donde de “5 personas avaladas ya por los partidos políticos, solamente una de ellas quedaba como suplente y, en cambio, quedarán seis propietarios que no sabemos de dónde salieron”. Este partido, por los motivos expuestos, según dijo su representante, no respaldó la integración de los Consejos Electorales Distritales Federales y Locales “presentamos nuestra más enérgica protesta por la integración final”.²⁷⁵

El representante del Partido Revolucionario Institucional objetó que en los consejos se hubiesen integrado activistas, y que no se haya escuchado a su partido ya que “a varias de esas personas, que tenemos perfectamente identificadas en el campo, y que sin embargo no fueron tomadas en cuenta y siguen apareciendo sus nombres en las listas finales; también aparecieron nombres nuevos, ciudadanos que nosotros no tenemos derecho a juzgar, pero que sí, definitivamente, no tuvimos oportunidad de analizar”.²⁷⁶

Como podemos observar, los consejeros electorales locales elaboraron y gestaron la selección y designación de los consejeros electorales distritales con la misma lógica discrecional con la que manejan

²⁷⁵ Intervención de la representante del PAN, Carmen Segura Rangel, Acta de la Primer Sesión Ordinaria, 23 de enero de 1997, *op. cit.*, p. 18.

²⁷⁶ *Ibidem*, intervención de Ricardo Bueyes Oliva, representante del Partido Revolucionario Institucional, p.p. 19 y 20.

esta actividad los consejeros electorales del Consejo General. Es decir, permitieron que en esta actividad exclusiva de su competencia, participaran con propuestas para la integración de esos órganos distritales los representantes de partido. Este hecho trajo como consecuencia las inconformidades e impugnaciones al mecanismo de los propios representantes partidistas por no incluir a la totalidad de sus propuestas o por incluir miembros de otros partidos que eran reconocidos como activistas de otro partido.

Adicionalmente se permitieron propuestas que emanaron de las oficinas centrales del Instituto Federal Electoral. No se pudo precisar el origen de estas propuestas; si procedían de los representantes de partido, de los consejeros del poder legislativo, de los mismos consejeros electorales de la Junta General Ejecutiva o de las instancias administrativas del Instituto.

Lo que si quedó claro fue la exclusividad que ciertas instancias participaron de la posibilidad de proponer a sus candidatos a consejeros electorales; IFE central, presidente del Consejo Local, consejeros electorales y representantes de partido. Este trabajo selectivo tuvo "el sentido final de la distribución de los distritos, o de las asignaciones de los nombres, siempre tuvo como objeto el sentido, como decíamos, de equilibrio".²⁷⁷

En ambos acuerdos del Consejo Local (aprobados por unanimidad)²⁷⁸, en los que se realizaron los nombramientos de los consejeros, signados por su presidente y secretario, se especificó la forma en la que los representantes

²⁷⁷ Acta de la Primera Sesión Ordinaria, 23 de enero de 1997, *op. cit.*, intervención de la Consejera Carmen Aristegui Flores, p. 23.

²⁷⁸ Acuerdo del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se designa a los Consejeros Electorales de los treinta consejos Distritales Federales que se instalarán en el Distrito Federal para el proceso electoral federal de 1997, 23 de enero de 1997. Y Acuerdo del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se designa a los Consejeros Electorales de los cuarenta consejos Distritales Locales de la entidad, 23 de enero de 1997.

de partido en ese órgano colegido participaron de la designación que, según la ley, debía pertenecer únicamente al presidente y consejeros electorales del Consejo Local.²⁷⁹

En estos acuerdos del Consejo Local fue señalada claramente esta errónea interpretación de la ley ya que "los expedientes fueron turnados para su revisión, análisis y selección de candidatos a consejeros electorales, y para las observaciones respectivas, a los representantes de los partidos políticos acreditados ante este Consejo Local, los días 24 de diciembre de 1996 y 6 de enero de 1997, respectivamente".²⁸⁰ Se pretendieron, de nueva cuenta, a nivel local, los equilibrios y consensos que tanta controversia habían ocasionaron en el Consejo General. Esta labor selectiva en cuyo origen se encontraban, según la consejera Jenny Saltiel, "las 2 mil 520 propuestas originales los partidos nos regresaron alrededor de 300 que llevaron el elegante título de consensados por haber sido aceptados por todos; los consejeros logramos conjuntar 674 y los partidos contribuyeron con otras 327".²⁸¹

En esta labor de selección los Consejeros Electorales del Consejo Local, no únicamente permitieron la intromisión en una prerrogativa exclusiva de los Consejeros del Consejo Local para los representantes de los partidos políticos²⁸² sino que, adicionalmente, permitieron a los Consejeros del Consejo General aportar nombres de candidatos a ocupar esos cargos.

²⁷⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *op. cit.*, Artículo 105, párrafo 1, inciso c) Designar en el mes de diciembre (a más tardar el 23 de enero de 1997; en términos del segundo párrafo de la base B del Artículo Décimo Segundo Transitorio; DOF 22/XI/96) del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales a que se refiere el párrafo 3 del Artículo 113 de este Código, con base en las propuestas que al efecto hagan el Consejero Presidente y los propios consejeros electorales locales, p. 112.

²⁸⁰ Véanse los Considerandos Sexto y Octavo de los Acuerdos del Consejo Local para estas designaciones a nivel federal y local, respectivamente, *op. cit.*, 23 de enero de 1997.

²⁸¹ Saltiel Cohen, Jenny, *Reforma*, "Enfoque", 2 de marzo de 1997, p. 2.

²⁸² *Ibidem*, "La decisión que tomamos, fue turnar a los representantes de los partidos políticos, que junto con nosotros integran el Consejo Local, dichos expedientes para que nos hicieran observaciones", Jenny Saltiel Cohen, Consejera Electoral del Consejo Local, p. 2.

“Los 70 consejos quedaron conformados de la siguiente forma: 37 por ciento de las propuestas del IFE, 46 por ciento de los consejeros y 17 por ciento de los partidos. De los 420 consejeros electorales propietarios, alrededor de 275 son propuestas de los consejeros, 55 de los partidos y 90 del IFE.²⁸³

Otros porcentajes que se emitieron sobre las selección-designación, en voz del Consejero Electoral Fernando Serrano Migallón, fueron las siguientes: que el 36% de los integrantes de los consejos *distritales* fueron extraídos de la lista original consensada por los partidos políticos, 17% fueron propuestos directamente por los partidos políticos y un 47% de propuestas de consejeros electorales del Consejo Local.

²⁸³ Satiel Cohen, Jenny, *Reforma*, “Enfoque”, *op. cit.*, 2 de marzo de 1997, p. 2.

Conclusiones

1. Los presidentes y consejeros electorales, del Consejo General y Local en el Distrito Federal, del Instituto Federal Electoral, pertenecen a la élite intelectual; las síntesis curriculares dan cuenta de ello.
2. La selección y designación de dichos funcionarios electorales, en los dos niveles que hemos tratado, realizada a partir de un restringido grupo de ciudadanos notables, tuvo como base los méritos éticos, de independencia e imparcialidad en la mayoría de los casos; las objeciones que se presentaron al mecanismo selectivo resultaron ser un porcentaje mínimo y, como se observó, las negociaciones extralegales fueron producto de la inercia en las prácticas políticas utilizadas en procesos anteriores por el Ejecutivo y el Legislativo de nuestro país.
3. Los ciudadanos elegidos pertenecen a un grupo selecto de hombres y mujeres; es un grupo de corte aristocrático (aristos=el mejor) reclutado, en gran parte, de entre la propia clase política (*clase selecta de gobierno*); pertenecen al grupo de "los mejores" pero de la clase política porque estuvieron, en el momento preciso, en los linderos de la cúpula de poder que tomó las decisiones de la designación (de entre *la clase selecta no de gobierno*) y se les integró a la fórmula política (o principio de legitimidad del proceso): ése fue el mérito por el cual se les consideró, sin duda, como las mejores opciones que poseía determinado partido o grupo de gobierno.
4. Del proceso selectivo de referencia podemos inferir, como consecuencia indirecta, la discriminación de gran parte de nuestra sociedad (nos

referimos a aquellos que pudieron haberse enterado a través de una convocatoria pública), ya que en ningún momento de las negociaciones para la selección se tuvo conocimiento de la gestación de un procedimiento semejante y, en particular, la marginación de los ciudadanos pertenecientes al mismo grupo selecto de intelectuales, cuyo mérito era similar al de los negociados, negándoseles, por tanto, la igualdad de acceso a los puestos del poder electoral.

5. La práctica selectiva, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debió realizarse, en el primer caso, a propuesta de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados; en el segundo de ellos, para la designación de consejeros locales, se ordenó que fuese una prerrogativa exclusiva de los propios consejeros del Consejo General; sin embargo, en la práctica se observó que tanto los Diputados como los Consejeros del máximo órgano electoral incurrieron en una sesgada interpretación de la ley.

6. Los dos más importantes sesgos fueron: en el primer caso, que se permitiera a un grupo externo a la Cámara de Diputados realizar la selección y designación de ciudadanos a cargos electorales del nivel superior, que originalmente debieron haberse sometido a discusión en el recinto legislativo, utilizando criterios y atributos ciudadanos que sólo e/los -los líderes partidistas- conocieron (en ese momento la ley todavía no se modificaba); en el segundo, los consejeros electorales del Consejo General optaron por seleccionar y designar, con base en la opinión de los líderes partidistas de las entidades, los representantes partidistas del Consejo General y los consejeros legislativos de éste órgano superior jerárquico, a los ciudadanos que se integrarían como consejeros

electorales en los órganos locales de supervisión y dirección del proceso, cuando debió haber sido una prerrogativa exclusiva de los consejeros electorales del Consejo General.

7. Esta errónea interpretación de la ley no fue un hecho aislado o fortuito. Resultó ser, paradójicamente, producto de la misma intención de modificación legal, y de la "inesperada novedad" que privó al ejecutivo de la estratégica tarea de designar al presidente del Consejo General (e indirectamente, a través de la propuesta del presidente, al Secretario Ejecutivo) y, de proponer las ternas a partir de las que debían seleccionarse los consejeros ciudadanos (o magistrados electorales).
8. Las leyes reglamentarias de los procesos electorales, como se sabe, experimentaron una serie de cambios que las hicieron cada vez más complejas debido a las necesidades simbióticas de ambos contendientes: la del gobierno-partido oficial de mantenerse legítimamente en el poder a través del gradualismo jurídico y la de los partidos de oposición de exigir reglas que permitieran la competitividad real en las contiendas electorales. Sin embargo, el gobierno no cedió nunca en la parte medular del control sobre los procesos; el cuerpo de funcionarios que los sancionaron se designó, en todo momento durante estos 50 últimos años, por el propio gobierno.
9. Un salto importante en la complejidad reglamentaria, y en la equidad de la competencia electoral, fue obtenido indirectamente por la sociedad como producto de las presiones e inconformidades que se generaron a partir de los dudosos resultados de las elecciones federales, mediante las que llegó a la presidencia de la República Carlos Salinas de Gortari en 1988. El Gobierno y el partido oficial, en un afán de actualizar las herramientas

electorales, de legitimar los triunfos electorales intermedios de 1991, y de evitar el clima de ingobernabilidad que se preveía, el 15 de agosto de 1990, emitió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe); la intención, de nueva cuenta, fue la de legitimar y dar credibilidad en lo inmediato al proceso electoral intermedio y sentar las bases para la transmisión del poder de manera pacífica, dado el clima de violencia e inconformidad prevaleciente.

10. Hasta antes del 21 de agosto de 1994, en el marco de una agria lucha de las fuerzas de oposición, la opinión pública y la ciudadanía en general por democratizar los procesos electorales, el Gobierno procedió al gradualismo de nuevo con algunos otros cambios constitucionales y reglamentarios; procedimiento de control añejo en la política mexicana cuando se pretende legitimar un proceso e instituciones desgastados en aras de la *Razón de Estado* o de la permanencia en el poder a través de las ventajas legales y de la manipulación de los procesos.

11. Con este nuevo intento de continuidad, el gobierno propició la modalidad de participación social respecto de la transición democrática. Se efectuaron una serie de foros en los que participaron ciudadanos independientes, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos nacionales y locales e instituciones públicas con miras a la reforma "definitiva" del Estado que concluyeron "oficialmente" en enero de 1995. Justo en ese año iniciaron los trabajos reales del denominado Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado, los cuales fueron monopolizados por las cúpulas dirigentes de los partidos políticos nacionales (con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión) y el Ejecutivo Federal a través de su Secretario de Gobernación; sin embargo, de los trabajos en los foros para la reforma

nada quedó y, como antaño, continuó la práctica de reformas graduales para lubricar los viejos mecanismos electorales.

12. Los representantes cupulares de los partidos políticos, luego de 22 meses de negociaciones, el 25 de julio de 1996, a través de los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo en la Cámara de Diputados, y de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática, en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, acordaron, signaron y sometieron a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la Iniciativa de Reformas y Adiciones en Materia Electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

13. Posteriormente, y como consecuencia de la enmienda constitucional, fue modificada la ley electoral, en la sesión del 30 de octubre de la Cámara de Diputados, con la finalidad de dar cabida a los nombramientos del Presidente del Consejo General, los ocho Consejeros Electorales, y al día siguiente, una vez instalado el Consejo General, a la designación del Secretario Ejecutivo. Este procedimiento de designación y selección, que se había realizado en la Secretaría de Gobernación, adquirió su legalidad en la Cámara de Diputados con la aprobación, sin propuestas de grupo parlamentario alguno y sin el sano debate entre las bancadas partidistas que ahí debió suscitarse y que disponía la ley.

14. De aquí que la ciudadanía no observara, en ningún momento, un procedimiento de designación en el que prevaleciera algún mecanismo

democrático de selección basado en la competitividad, ni la observancia de algún otro tipo de selección mediante el que se procurara acceso a un mayor número de "iguales" de entre los ciudadanos integrados al listado nominal.

15. Como consecuencia del descrito procedimiento, de exclusividad y relaciones cupulares en las designaciones, se pueden generar (si bien es cierto que no en todos los casos) los efectos adversos implícitos en toda relación de dependencia adquirida por los elegidos para con sus electores. Es decir, que el resultado del procedimiento de selección-designación discrecional puede derivar en una relación de lealtad; que el ciudadano electo quede obligado a responder, por mínimas que sean, a ciertas simpatías personales o partidistas que suelen erosionar la calidad ética, la independencia e imparcialidad de cualquier ciudadano.

16. Un ejemplo de los efectos señalados ocurrió durante los debates suscitados en el seno del Consejo General, corroborado por las empobrecidas argumentaciones de los Consejeros Electorales del Consejo General, en favor de la designación de su Secretario Ejecutivo; resultaron una evidencia de las debilidades que puede presentar el citado mecanismo de selección; la primer designación que tuvieron que legitimar los consejeros electorales del Consejo General resultó una especie de imposición del Ejecutivo.

17. Un segundo ejemplo, de éste fallido mecanismo extralegal, ocurrió con las atribuciones de los consejeros del Consejo General en el momento de elegir a los ciudadanos que se integrarían a los órganos locales; se permitió, en otra interpretación errónea de la ley, la participación de las cúpulas partidistas locales, los consejeros del Poder Legislativo y los

representantes de los partidos políticos nacionales ante el Consejo General, en la búsqueda de "equilibrios y consensos" (muestras de la debilidad política de los electores del Consejo General) que únicamente pudieron 'lograr confianza en tres o cuatro de los Consejeros Electorales' para cada uno de los 32 Consejos Locales del país.

18. Obviamente el resultado de una práctica pluralista (prerrogativas adicionales para todos los actores) de características tan peculiares, y para la elección-selección de estas figuras electorales, se tradujo en una representación partidista proporcional al peso político en la localidad cuando, según la ley, debió ser una representación ciudadana sin activismo político reciente.

19. Dos ejemplos adicionales del mecanismo que se analiza, y directamente relacionados entre sí, fueron: la designación del Secretario Ejecutivo del Instituto, propuesto por el presidente del Consejo, con todo y las impugnaciones de los propios representantes partidistas de oposición ante ése órgano (funcionario electoral estratégico que de ahí en adelante sería el Secretario de la Junta General Ejecutiva y Secretario del Consejo General encargado de la organización y administración electoral en el nivel operativo) y; la ratificación de 23 de los presidentes de consejo locales junto con sus estructuras administrativas.

20. Como ya hemos señalado, las designaciones de los integrantes del Consejo General se realizaron a partir de una serie de negociaciones cupulares entre ciertos dirigentes partidistas (los que ostentaban el 30 de noviembre representación parlamentaria) y el Ejecutivo a través de su secretario de Gobernación; de lado quedaron la soberanía del pueblo y las atribuciones legislativas de sus representantes en la Cámara de

Diputados, quienes finalmente aprobaron las propuestas emanadas de ésa cúpula de negociaciones.

21.La permanencia de las designaciones verticales en el procedimiento de nombramientos de los ciudadanos encargados de supervisar los procesos electorales federales fue, hasta antes de 1996, una parte estratégica de la razón de Estado. Se mantuvieron durante todo el periodo ciertos espacios en la ley ("lagunas") que posibilitaban al partido en el poder (cualquiera que este fuera), contar con facultades discrecionales en la designación de los funcionarios encargados de sancionar los procesos electorales. No obstante, cuando la ley cambió ese sentido, extralegalmente fue propiciado por los actores inmiscuidos en las negociaciones de Bucareli; la intención legal estaba propiciando la democratización e independencia de los órganos electorales, la realidad e inercias políticas no.

22.La reforma constitucional, del 22 de agosto de 1996, que propició los cambios de la ley electoral secundaria acaecidos el 30 de octubre y 22 de noviembre del mismo año, presentó la intención de democratizar y hacer más equitativos e independientes del ejecutivo los procesos electorales con la salida del Secretario de Gobernación de la presidencia del Consejo General. Sin embargo, la aplicación del nuevo instrumento legal derivó en irregularidades propias de la novedad e interés partidista, de las que ya hemos dado cuenta, y de algunas otras relacionadas con la teoría de la democracia que el legislador (léase: las cúpulas partidistas y el gobierno) no concibió.

23.Uno de los detalles no concebidos fue la necesidad de designar, mediante un mecanismo democrático de selección, al presidente y los consejeros electorales del Consejo General. En su lugar los líderes

partidistas seleccionaron a 9 prospectos (un presidente y 8 consejeros electorales), de un grupo de 22 candidatos que se escogieron, en primera instancia, por su característica de intelectuales, y en segunda, por su cercanía con alguna de las cúpulas partidistas y/o algún otro tipo de relación, de un listado nominal que tenía inscritos 52, 203, 889 ciudadanos.

24. Habría que recordar solamente que, según la Constitución Política y el reglamento electoral, los Consejeros Electorales y el Presidente del Consejo General, debieron haberse elegido sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presente en la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, pero no ocurrió así; a la Cámara de Diputados llegó la propuesta de reforma junto con los nombres de los prospectos que ya se habían negociado en la Secretaría de Gobernación, bajo la tutela del Ejecutivo, para que fueran aprobados y legitimados sin la observancia legal prevista.

25. En este procedimiento se pudo observar que la voluntad de la ciudadanía fue desplazada por las negociaciones. A puerta cerrada los líderes de partido (que no legisladores), lograron legitimar, en primer lugar (en la lógica política de que: "se tiene que negociar con el poder"), el proceso de selección y de reforma con el apoyo de los dirigentes de los partidos políticos de oposición quienes aceptaron la ilegalidad y las viejas prácticas del régimen a cambio de rapidez en el procedimiento de iniciativa que remitieron a la Cámara de Diputados y de los espacios de poder en la integración ciudadana de los consejos.

26. La designación de los consejeros electorales se efectuó mediante el sistema de cuotas o prebendas de poder otorgadas a los partidos

políticos en la mesa de negociaciones de la Secretaría de Gobernación. Quedó en el olvido la intención de *ciudadanizar* los órganos electorales que con tanto énfasis se había buscado en los preparativos de la legislación anterior. Sólo así el Partido Revolucionario Institucional (PRI) logró que sus propuestas fueran aceptadas: para la presidencia, a José Woldenberg Karakowsky; para cuatro de las plazas de consejeros electorales propietarios a Jaime Cárdenas, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadúa y; para la secretaría ejecutiva a Felipe Solís Acero (estratégicamente el más importante de todos y propuesto por el presidente del Consejo). Las propuestas de la oposición resultaron ser: los panistas Juan Molinar y Alonso Lujambio; Jesús Cantú por el PRD y José Barragán por el PT. *¿Ciudadanización o representación paritaria de los partidos políticos? ¿Vuelta a la partidización de los "jueces" de los procesos?*

27. Un hecho insólito (o falla legal), propiciada por los "tiempos fatales", fue que los nombramientos de los Consejeros Electorales del Consejo General, dada la conclusión del plazo legal en el que se debía hacer las rectificaciones y adiciones al Cofipe, se tuvieron que hacer antes de la expedición de la nueva ley, es decir, sin que existiera el marco legal normativo del proceso electoral de 1997 en el que participarían. Se designó a funcionarios que, en su momento, no sabían qué atribuciones iban a tener, cuánto tiempo iban a permanecer en el cargo, ni cuáles serían los requisitos legales para su designación.

28. Durante este procedimiento los diputados federales actuaron en realidad como el mecanismo burocrático legitimador de los acuerdos que les fueron remitidos además de que, según se pudo observar en el análisis documental del caso, estuvieron impedidos de realizar modificación

alguna a los textos de los acuerdos; se limitaron a concluir con el trámite respectivo de la designación legal encargada.

29. Esta nueva modalidad de grupo de poder circunstancial, integrado por los tres actores de los que ya hemos dado cuenta, deliberó y decidió en secreto. Ningún ciudadano tuvo la posibilidad, aún cuando era su derecho, de conocer las propuestas y los debates en los que, en teoría, se enfrascaron los dirigentes partidistas de esa mesa negociadora. Ningún miembro integrado a la lista nominal de electores, a excepción del multicitado grupo, fue informado de los motivos que se esgrimieron a favor o en contra de las designaciones. Fue materialmente imposible conocer los mecanismos de éste intercambio de razones que manejó cada uno de los interesados en las designaciones; no se encontró algún documento que diera cuenta de los trabajos selectivos.

30. Por otra parte, los consejeros electorales del Consejo Local en el Distrito Federal padecieron de las mismas consignas implícitas (con las que procedieron los consejeros integrados al Consejo General): la de otorgar a los representantes de los partidos políticos la posibilidad extralegal de aportar propuestas para la integración de los Consejos Distritales federales y locales. Adicionalmente a este sesgo se agregó la facultad que otorgaron, aparentemente por pluralidad o buena voluntad, a los Consejeros del Consejo General (y funcionarios de la Junta General Ejecutiva) de realizar propuestas de ciudadanos, para integrarlos a los órganos distritales.

Septiembre-diciembre de 1997.

Propuestas.

La designación de los Consejeros de los Consejos Locales y Distritales que, como se observa, quedan fuera del ámbito de las designaciones democráticas indirectas que contempla la Constitución para la Cámara de Diputados, podrían en cambio realizarse mediante alguno de los tres mecanismos que se presentan a continuación:

a) Emplear una selección aleatoria, similar a los que se ha establecido en la reglamentación electoral para otros funcionarios electorales de menor peso en las decisiones ejecutivas del proceso (tal como los funcionarios de casilla), con la diferencia de que podrían obtenerse de un sub-padrón electoral de sección, entidad y país, de los ciudadanos que reúnan los requisitos establecidos en la ley, para realizar la selección de un amplio universo de ciudadanos;

b) Dada la importancia que reviste la imparcialidad, independencia y objetividad como atributos que debe reunir el ciudadano que actúe como consejero en alguno de estos órganos, además de los requisitos de ley, podrían utilizarse también alguno de los mecanismos de consulta pública directa (referéndum, plebiscito, elección) en la selección de los mismos; y

c) Proponer un mecanismo de convocatoria pública para que los ciudadanos que posean las características y atributos requeridos por la ley, sean sometidos a un examen de oposición que pueda reconocer sus conocimientos político-electorales y los atributos de imparcialidad, independencia y objetividad deseables.

Se evitaría que las nominaciones de este cuerpo de ciudadanos, tan importante para un proceso electoral, quedaran (como ocurre en la actualidad) a disposición de la discrecionalidad del ejecutivo y las cúpulas de los partidos políticos nacionales con representación en la Cámara de Diputados; en el ámbito de poder discrecional de los Consejeros Electorales, del Presidente y de los Consejeros del Poder Legislativo y representantes partidistas del Consejo General ; y del libre albedrío de los Presidentes, Consejeros Electorales y representantes partidistas en los Consejos Locales en cada una de las entidades del país.

Además se nulificaría la posibilidad de que algún ciudadano lograra su designación mediante la filiación o cercanía con alguna cúpula partidista, las simpatías familiares, las relaciones académicas, prebendas relacionadas con el poder económico, la fortuna o los "azares del destino".

ANEXO 1.

Integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Consejero Presidente
José Woldenberg Karakowsky

Secretario del Consejo
Felipe Solís Acero

Consejeros Electorales Proprietarios	Consejeros Electorales Suplentes
José Barragán Barragán	1º Gastón Luken Garza
Jesús Cantú Escalante	2º José Florencio Fernández Santillán
Jaime Cárdenas García	3º J. Virgilio Rivera Delgadillo
Alonso Lujambio Irazabal	4º Fernando Serrano Migallón
Mauricio Merino Huerta	5º Rosa María de la Peña García
Juan Molinar Horcasitas	6º Joel Ortega Juárez
Jacqueline Peschard Mariscal	7º Leonardo Valdés Zurita
Emilio Zebadúa González	8º Francisco José de Andrea Sánchez

Fuente: Diario Oficial de la Federación, 31 de octubre de 1996.

ANEXO 2.

Integración de los 32 Consejos Locales Electorales.

Integración de los 32 Consejos Locales Electorales del Instituto Federal Electoral.

Baja California
Ignacio Ruelas Olvera*
Consejeros Electorales
Felipe San José González
Lidia Georgina Barkigia Leal
Luciano Tlachi Lima
Armando Alonso Alba
Bonifacio Barba Casillas
Andrés Reyes Rodríguez

Baja California
Elena Verdugo Quiñones*
Consejeros Electorales
Javier Aguilar Romero
Enrique Blancas de la Cruz
Alfonso Lizárraga Bernal
José Alberto Gallego Noriega
Alfredo Cruel Culebro
José Eugenio Lagarde Cameron

Baja California Sur
Francisco Zatarán Bernal*
Consejeros Electorales
Marina Garmendia Gómez
Joaquín Manuel Beltrán Quibrera
María Luisa Cabral Bowling
Oscar Francisco Martínez Mora
Jorge Scholink Romero
Jesús de Fátima Navarro Meza

Campeche
Fernando Balmes Pérez*
Consejeros Electorales
Miriam Cuevas Trujillo
Carlos González Becerra
Rodrigo León Olea
Víctor Manuel Ortíz Pazos
Rosa Nohemí Uribe Castillo
Miguel Ángel Valladares Pereyro

Colima
José Luis Hernández Hernández*
Consejeros Electorales
Rosa Esther Beltrán Enriquez
Juan Puente Flores
Lerins Varela Castro
Hueved Gutiérrez Ramos
Patricia Montellano Zapyco
Orlando Rendón Yáñez

Colima
Gerardo Hernández Chacón*
Consejeros Electorales
Adalberto Carbajal Berber
María Elena García Rivera
José Manuel López Parra
María Graciela Rubalcaba M.
Roberto Sánchez Aguirre
Ramón Ventura Esqueda

Chihuahua
Mario A. Villegas Nájera*
Consejeros Electorales
Alberto Alfredo de la Rosa S.
Francisco Y. Castillo Acevedo
Pacífico S. Orantes Hernández
Bianca Estela Parra Chávez
Roger A. Robles Cruz
Francisco J. Rodríguez Piñeiro

Chihuahua
Armando Borrego Dorantes*
Consejeros Electorales
Alberto Barraza Ibarra
Leonel Durán Solís
Rosa M. Gutiérrez Pimienta
Ernesto Ramos Martínez
Arturo Rico Bovio
Dora Valdés

Distrito Federal
Manuel González Oropeza*
Consejeros Electorales
Andrés Albo Márquez
María del C. Aristegui Flores
Rosa María Mirón Lince
Jenny Saltiel Cohen
Rosa María de la Peña García
Fernando Serrano Migallón

Durango
Carlos Estrada Mijares*
Consejeros Electorales
Gerardo José Favela Vargas
Antonio Arreola Valenzuela
María C. García Pescador
Jorge Y. Lozoya Rodríguez
Juan José Silva Arciniega
Marcia del C. Tinoco Favila

Estado de México
René Sánchez Vértiz*
Consejeros Electorales
José Luis Arzate Hernández
Ruth Carrillo Téllez
Jesús Flores Rubí
Jaime González Graf
José Nuñez Castañeda
Luis G. Plauchud von Bertrab

Guarajuato
José Carlos Guerra Aguilera*
Consejeros Electorales
Bulmaro Fuentes Lemus
Guillermo I. González Jasso
Luis Fernando Macías García
Pedro Luis Martínez Aguirre
Manuel E. Martínez Tafolla p.
Juan Carlos Romero Hicks

Estado de México
Dagoberto Santos Trigo*
Consejeros Electorales
Alfredo Arcos Castro
Pedro Kuri Yasbeck
Max Arturo López Hernández
Edmundo Montalbán Gatica
Rosa Isela Ojeda Rivera
Lilían J. Rivas Santillán

Hidalgo
José Luis Ashane Bulos*
Consejeros Electorales
Sigfrido Cabrera Ortiz
José Antonio Cuevas Durán
Arturo Reyes Monterrubio
Alejandro Straffon Ortíz
Armando López Torres
Pablo Vargas González

Quintana Roo
Esteban Mario Garaiz Izarra*
Consejeros Electorales
Pablo Arredondo Ramirez
Julio M. A. Bazdresch Parada
Jorge M.A. Narro Monrroy
Javier Hurtado González
Jaime Laríos Curiel
Jaime Tamayo Mora

Michoacán
Jesús Magaña Torres*
Consejeros Electorales
Gilberto Agatón Cuevas
Alberto Lozano Ortíz
Francisco Javier Reyes Ruiz
Felipe Ventura Ascencio
José G. Villicaña Anguiano
Carlos A. Villicaña Maldonado

Veracruz
Gabriel Zorrilla Martínez*
Consejeros Electorales
Pancracio A. Alonso y Castillo
Alfredo Domínguez Marufo
María Laura Melgar Román
Francisco Ramírez Badillo
Antonio Ramírez Barber
Adelaida Trejo Lucero

Veracruz
Antonio Humberto Herrera López*
Consejeros Electorales
José Roberto Gómez Aguilar
Hernán González Garza
Lamberto Luna Delgado
Víctor Ramos Monrroy
Marco A. Rincón Romo
José de J. Zambrano Cárdenas

Nuevo León
Roberto Villarreal Roel*
Consejeros Electorales
Rubén Eduardo Martínez Dondé
Virgilio Garza González
Luis Ángel Garza Villarreal
Alejandro Guzmán de la Garza
Gerardo Puertas Gómez
Ulrich Sander Lozano

Oaxaca
Jorge Carlos García Revilla*
Consejeros Electorales
Mario Gerardo Cervantes Audelo
Fausto Díaz Montes
Roberto García Pérez
Alberto G. Martínez Figueroa
Néstor Montes García
Isidro Yescas Martínez

Puebla
Marcos Rodríguez del Castillo*
Consejeros Electorales
Jorge Efrén Arrazola Cermeño
Victor Manuel Reynoso Angulo
Octaviano Escandón Báez
Jaime Ornelas Delgado
Jorge Alberto Meléndez Huergo
José Luis Vázquez Nava

Queretaro
Rubén Rodrigo Gudiño Díaz*
Consejeros Electorales
Dolores Cabrera Muñoz
Carlos Dorantes González
Rodolfo Loyola Vera
Roberto Liaca Vázquez
Jorge Alberto Rosales Villagómez
Bárbara L. Ruiz Barrios

Quintana Roo
Juan Carlos G. Silva Suarez*
Consejeros Electorales
Nuria Arraz Lara
Santiago Be Balam
Concepción F. Colón Cuesta
Efraín Iruarte Castillo
Juan José Morales Barbosa
Jesús Salvador Ramos Tescum

San Luis Potosí
Héctor G. Hernández Rodríguez*
Consejeros Electorales
Nelda Alba de Martínez
Jorge Arriaga Valadez
Marco Antonio Blanco Olivares
Guillermo Antonio Castro Patton
José María Hernández Mata
Alejandro Stevens Amaro

Sinaloa
Miguel Ángel Ochoa Aldana*
Consejeros Electorales
Luis Alfonso Armenta Picos
Cesáreo Castillo Barraza
Refugio Ceceña Véjar
Heriberto Félix Guerra
Jorge Alfredo Lomelín Meillón
Felipe J. Manzanares Rodríguez

Sonora
Sergio Llanes Rueda*
Consejeros Electorales
Ignacio Almada Bay
Carlos J. Arnaut Estardante
Eleazar Fontes Moreno
Martín Gándara Camou
Luis F. Morales Romandía
Germán Tapia Gámez

Tlaxcala
Abraham Güemes Castillo*
Consejeros Electorales
José Atila Pérez Silvan
María Jesús Córdoba Hidalgo
Norma Domínguez de Dios
Dolores Gutiérrez Zurita
Sergio Raúl Sibilla Oropeza
Manuel Adolfo Soto Hernández

Yucatán
Raúl Ángel Zárate Lomas*
Consejeros Electorales
Carlos Israel Wong Pérez
Arturo Solís Gómez
René Castillo de la Cruz
Ernesto Néstor Serna Barella
Juan Carlos López Aceves
Alejandro Etienne Liano

Zacatecas
José Jorge Moreno Durán*
Consejeros Electorales
Juan A. Blanco García Méndez
Raúl Jiménez Guillén
José Patricio Lima Gutiérrez
Rogelio Ramos Alcantar
Alejandro Rosete Macías
Bertoldo Sánchez Muñoz

Veracruz
Jorge Santos Azamar*
Consejeros Electorales
Fernando Salmerón Castro
Héctor Luis Galindo Delfín
Gaudencio José González Sierra
Augusto Hernández Palacios
Margarita Acosta Mota
Irma Medel Barragán

Vocales
Luis G. de S.D. Alvarado Díaz*
Consejeros Electorales
Alberto Castillo y Zavala
José Luis Domínguez Castro
Rubén Armando Prusel Polanco
Alejandro Rodríguez Bolio
Salvador Rodríguez Losa
Mario Alberto Romero Bolio

Zacatecas
José Gutiérrez Vásquez*
Consejeros Electorales
María Rosario Carlos Rueda
Gustavo de la Rosa Muruato
José Manuel Enciso Muñoz
Juan Antonio Herrera Castro
Edmundo Llamas Alba
Oliverio Rodríguez Sánchez

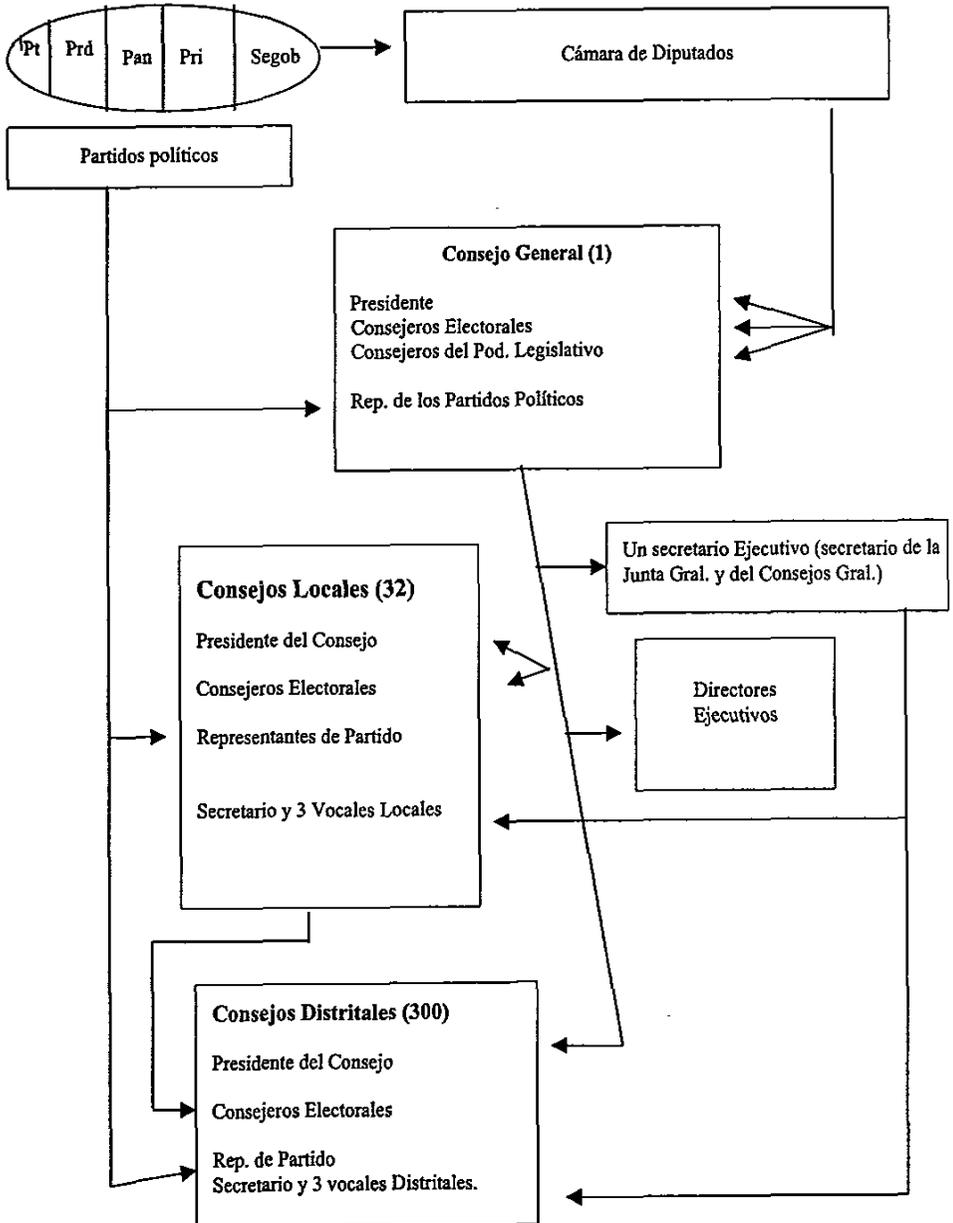
Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, 6 de enero de 1997.

* Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales y Presidentes de Consejo.

ANEXO 3.

Diagrama de la distribución del poder en las designaciones.

Diagrama de la distribución del poder respecto de las designaciones del personal de administración electoral y Consejeros Electorales.



ANEXO 4.

**Síntesis curricular del Presidente, Secretario Ejecutivo del IFE
y Consejeros Electorales del Consejo General.**

Síntesis curricular del Presidente, Secretario y Consejeros Electorales del Consejo General.

Woldenberg Karakowsky (Presidente propuesto por el PRI)

Nació el 8 de septiembre de 1952 en Monterrey Nuevo León, es licenciado en Sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM (1975), tiene maestría en estudios Latinoamericanos de la misma UNAM, de la que ha sido profesor. Perteneció al movimiento de Acción Popular y al Partido de la Revolución Democrática. Ha sido colaborador de *Nexos*, *Etcétera*, *Unomásuno*, *El Porvenir*, *Punto*, *La Jornada*, *La Opinión* y *El Diario de Yucatán*. Es autor y coautor de los textos *Estado y Lucha Política en el México Actual*; *Sindicalismo y política en México*; *Evolución del Estado Mexicano*; *La Clase Obrera en la Historia de México, del Estado Liberal a los Inicios de la Dictadura Porfirista*; *Antecedentes del Sindicalismo*; *Solidaridad y el Sindicalismo Universitario*; *Historia Documental del SPAUNAM*; *Las Ausencias Presentes*. Su más reciente obra es *Una Reforma Electoral para la Democracia Reciente*. Fue consejero ciudadano del IFE de 1994 a 1996. Fue miembro del Consejo Nacional del Movimiento de Acción Popular (1981), cofundador e integrante del Comité Central del PSUM (1981-1987), y miembro fundador (1987), integrante del Consejo Nacional (1987) y del comité ejecutivo (1988) del Partido Mexicano Socialista. Cuando este partido dio paso al PRD, militó algún tiempo en él y después renunció.

Falco Solís Acero (Secretario Ejecutivo del IFE propuesto por Woldenberg)

Nació en 1947 en Reynosa Tamaulipas. Realizó estudios de licenciatura en derecho en la Universidad de Monterrey y en Ciencias Políticas y Administración Pública en la Universidad Autónoma de Nuevo León. Desarrolló actividades académicas en la Universidad Nacional Autónoma de México, en la Universidad Autónoma de Tamaulipas y el Instituto Nacional de Administración Pública. Se desempeñó como jefe del Departamento de Proyectos Especiales de la Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; Sub director de Operación y Control Delegacional de la Coordinación General de Delegaciones Estatales del ISSSTE; Director de Desarrollo Institucional y Organizaciones Sociales de la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación; Director Ejecutivo de Organización Electoral del IFE desde octubre de 1990; y Director Ejecutivo del IFE a partir del 31 de octubre de 1996. Fue colaborador de Emilio Chuayffet, Arturo Nuñez y Agustín Ricoy, directores del IFE que le antecedieron, todos ellos de filiación priísta.

Juan Molina Horcasitas (Consejero Electoral propuesto por el PAN)

Egresado de la UNAM, con maestría en Ciencias Políticas en el Colegio de México y especialización en procesos electorales. Fue director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE en 1994; Investigador del Center For United States Mexican Studies, VCSD; profesor e Investigador en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Ha publicado diversos artículos en *American Science Review* y columnista de la revista *Nexos* y del periódico *Reforma*, investigador del Colegio de México y director académico de Fundación Rafael Preciado Hernández, que dirige Carlos Castillo Peraza. Otros artículos publicados: "Regreso a Chihuahua", "Determinantes Electorales y Efectos Partidarios del PRONASOL", "Escuelas de Interpretación del Sistema Político Mexicano"; es autor de *La Política y la Reestructuración en México* y *El Tiempo de la Legitimidad*.

Abel Ujambio Izabal (Consejero Electoral propuesto por el PAN)

Nació el 2 de septiembre de 1962. Egresó de la Facultad de Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (1986). Fue encargado del área de análisis político del Departamento de Estudios Económicos de Banamex y director del programa de Ciencia Política en el ITAM (1993); maestro y candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale (1990-1993). Autor del libro *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, columnista de *Reforma* y articulista de *Nexos*, *Vuelta*, *Etcétera*, *Este País*, *Constitucional Forum*, *Política y Gobierno* y *Foro Internacional*.

José Barragán Barragán (Consejero Electoral propuesto por el PRI)

Nació en Quitupan, Jalisco en 1942, estudió humanidades en la Universidad Pontificia de Salamanca, el bachillerato en la Universidad Gregoriana de Roma y licenciatura y doctorado en Derecho por la Universidad de Valencia, España. Ha sido profesor en la Universidad de Valencia, del Colegio de los Padres Legionarios de Cristo en Salamanca, España. Trabajó desde 1973 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Universidad Autónoma Metropolitana. Fue jefe del Departamento de Estudios e Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Guadalajara. Es miembro fundador de la Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos y fundador y presidente de la mesa directiva de la Academia Jalisciense de Derechos Humanos. Ha colaborado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado y en la Revista Jus de la Universidad de Guadalajara. Es autor de *El Juicio de Amparo y el Recurso de Contrafuero Español* (1975); *Legislación Mexicana Sobre Presos, Cárceles y Sistemas Penitenciarios* (1976); *El Juicio de Responsabilidad de la Constitución de 1824*; *Antecedente Directo del Amparo Mexicano* (1976); *Introducción al Federalismo*; *La Formación de los Poderes en 1824* (1978); y *Temas del Liberalismo Gaditano* (1978).

José Garza Escalante (Consejero Electoral propuesto por el PRD)

Licenciado en economía por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey con posgrado en Economía Bancaria en el Banco di Roma. Es periodista, fue director del periódico *El Porvenir* de Monterrey y director editorial del periódico *Noroeste* de Sinaloa. Fue maestro capacitador para profesores del Departamento de Humanidades de la Universidad de Monterrey y consultor de diversos medios de comunicación.

Jaime Tamara García (Consejero Electoral propuesto por el PRI)

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y la Universidad Nacional Autónoma de México. Colaboró con Manuel Camacho Solís en el Departamento del Distrito Federal. Fue profesor del ITAM, miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, profesor visitante de la Universidad de Yale y Georgetown y profesor de la división de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho. Es autor de los textos: *El Contractualismo y su Proyección Jurídico-Política* (1991); *Crisis de Legitimidad y Democracia Interna de los Partidos Políticos* (1992); *Transición Política y Reforma Constitucional en México* (1994); *Una Constitución Para la Democracia*; y *Propuestas para un Nuevo Orden Constitucional* (1996).

Mauricio Marino Huerta (Consejero Electoral propuesto por el PRI)

Es egresado de la ENEP Acatlán. Tiene estudios de posgrado en Derecho Constitucional en el Centro de Estudios Constitucionales y doctorado en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Fue profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México y Presidente del Consejo Directivo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y miembro fundador de la Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas. Realizó investigaciones en el Colegio de México; autor de: *La Deuda Política en México*; *Mirabeau o las Circunstancias*; *En Busca de la Democracia Municipal*; *La Participación Ciudadana en la Democracia*, y *La Democracia Pendiente*. Colaborador en la revista *Nexos* y el periódico *La Jornada*.

Emilio Zabala González (Consejero Electoral propuesto por el PRI)

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y Doctor en Ciencia Política en la Universidad de Harvard. Fue investigador del Centro de Estudios Históricos del Colegio de México y autor de los libros *El Gran Debate* y *Banqueros y Revolucionarios*. Colaboró en *La Jornada* y *Expansión*.

María del Rocío Paschac Mariscal (Consejera Electoral propuesta por el PRI)

Tiene licenciatura y maestría en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y doctorado por el Colegio de Michoacán. Fue analista de la democracia nacional, profesora a nivel licenciatura, investigadora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM e investigadora en sociología política del Colegio de México. Coordinó la publicación del texto *Las Elecciones Federales del 88 y Las Elecciones de Salinas, un Balance Crítico*. Ha colaborado en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, *Crónica*, *Unomásuno* y *Nexos*.

Fuentes: *Reforma*, 31 de octubre de 1996 y 3 de marzo de 1997, p. 4A; *La Jornada* 1, 2, 3, 4 y 6 de noviembre y 31 de octubre de 1996; *Mimeo*, IFE-Nacional, 1996; *El Nacional* 10 de julio de 1997.

ANEXO 5.

**Síntesis curricular del Presidente y Consejeros Electorales del
Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito
Federal.**

Síntesis curricular del Presidente y Consejeros Electorales del Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal.

Marta González Oropeza (Presidente del Consejo Local y Vocal Ejecutivo)

Nació en la Ciudad de México el 7 de octubre de 1953. Estudió la licenciatura en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Master in Arts en la Universidad de California en Los Ángeles; Doctorado en Derecho por la misma Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido profesor de estudios de posgrado en la Facultad de Derecho de la UNAM; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de posgrado en la Escuela Libre de Derecho, entre otros. Ha laborado como Secretario Académico de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho UNAM; 7º Consejero Magistrado suplente del Consejo General del IFE; Director Fundador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Guadalajara; Coordinador de Difusión del Instituto de Investigaciones Legislativas de la LIV Legislatura del Congreso de la Unión; y Secretario de la Coordinación General de Sistematización y Compilación de Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Sus publicaciones son: *El Régimen Patrimonial de la Universidad nacional Autónoma de México (1977)*; *Génesis de la Ley Orgánica de la UNAM (1980)*; *La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes (1983)*; coautor de: *Estudios en Memoria de Roberto L. Mantilla Molina (1984)*; *Las Responsabilidades de los Servidores Públicos (1984)*; *La Constitución Comentada (1995)*; *La Historia del Senado (1987)*; *Digesto Constitucional Mexicano. La Constitución de Baja California Sur (1996)*; entre otras.

Andrés Alb. Márquez (Consejero Electoral)

Nació en Celaya, Guanajuato, en 1959. Estudió la licenciatura en Ciencias Sociales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México y la maestría en Ciencias Políticas y Ciencias Sociales en la Universidad de Syracuse. Desde 1981 colaboró en el Instituto de Estudios Sociales de Banamex. Ha sido profesor del departamento de sociología de la Universidad Iberoamericana y del departamento de Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Miraflores, Camón Arceguín Flores, (Consejera Electoral)

Estudió la licenciatura en Ciencias de la Comunicación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido conductora y comentarista en los programas radiofónicos: *Respuesta* y *Los Economistas* en Radio Educación; *Así Son las Cosas*, en la radiodifusora FM Globo; *Buenos Días*, en Canal 13 de TV; *Para Empezar* en la radiodifusora Stereo Rey; *En Blanco y Negro* de MVS Multivisión y moderadora de los programas de *Partidos Políticos* que se transmiten por diversas emisoras de radio y televisión.

Roca, María Mirón Lince, (Consejera Electoral)

Nació el 14 de diciembre de 1955. Estudió licenciatura y maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y es candidata a doctora en Ciencia Política. Ha sido profesora asociada en la misma facultad desde 1977; miembro de la Comisión Dictaminadora de Ciencia Política y Administración Pública, así como del Consejo Editorial de la misma Facultad de Ciencias Políticas. Desde 1988 es miembro del Consejo Editorial de la Revista *Estudios Políticos*; coordinadora del texto *Evolución del Estado Mexicano*; coautora de *Lopez Portillo: Auge y Crisis de un Sexenio* y colaboradora del periódico *La Crónica*. Fue también asesora del Coordinador de Asesores del Secretario de Relaciones Exteriores y del Director General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Roca, María de la Peña García, (Consejera Electoral)

Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente candidata al doctorado en derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de esa universidad. Es autora de *Las Preferencias en el Comercio Internacional*; coautora de *Antología de Ética Jurídica*; *Ética Jurídica* y *Ética Democrática*. Ha sido conferencista en Berlín, Los Ángeles, Gummersbach, en la Cámara de Diputados, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en Radio UNAM y Radio ABC. También fue Secretaria Técnica de la Comisión Plural para la Reforma del Estado y Diputada Federal Suplente por el XIV Distrito.

Fernando Serrano Migallón (Consejero Electoral)

Es licenciado en economía y derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha laborado en la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República; la gerencia de Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Abogado General de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Jana Salta Cohen (Consejera Electoral)

Es licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. De 1983 a 1985 colaboró en el Sistema de Orientación, Información y Quejas de la Presidencia de la República; en 1986 trabajó para el Registro Federal de Electores; en 1988 como investigadora en el Informe para el Medio Ambiente en América Latina del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; y fue expositora del Foro sobre Reforma Electoral del Estado de Chihuahua.

Fuente: *Reforma*, 23 de diciembre de 1996, p. 2A; *Mimeo* IFE-JLEDF, 1997; *Mimeo*, "Perfil de los Candidatos a Consejeros Electorales de Consejos Locales para el D.F.", 19 de diciembre de 1996, 6 págs; *Versión Estenográfica de la Sesión Ordinaria del Consejo General*, del 23 de Diciembre de 1996.

ANEXO 6.

Listado de las propuestas que envió la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal a la Junta General Ejecutiva y entregadas al Consejo General, y listado final de Consejeros Electorales designados para el Consejo Local del IFE en el D.F.

Listado de las propuestas que envió la Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal a la Junta General Ejecutiva para su entrega al Consejo General, y listado final de Consejeros Electorales designados para el Consejo Local del IFE en el D.F.

Propuestas

Listado de las 36 propuestas que envió la Junta Local Ejecutiva al Consejo General	
1. Anastacio González Martínez	19. Manuel González Oropeza*
2. Guillermo Alfonso Zárate Flores	20. Roberto Escalante Semerena
3. Carlos A. Tello Macías	21. Juan Pablo Arroyo Ortíz
4. Octavio Rodríguez Araujo	22. Jorge Javier Romero Vadillo*
5. Renward García Medrano	23. Luis Salazar Carrión
6. Víctor Hugo Gómez Arnaiz	24. Jaime Artemio Vela del Río
7. Sergio Sarmiento Fernández de L.	25. Eugenia Huerta Bravo
8. Ali Chumacero Lora	26. Gloria Abella Armengol
9. Emilio Sacristán Roy	27. Roberto Dávila Gómez Palacio
10. Elías Huerta Pshias*	28. Benito Nacif Hernández
11. Luis Ángel Angeles	29. Francisco Valle Guzmán
12. Francisco Navarrete González	30. María Eugenia Romero Sotelo
13. José A. Melendez Preciado*	31. Miguel Ángel González Rodríguez
14. Jenny Saltiel Cohen*	32. Sylvia Bertha Marina Pantaleón
15. Esteban Ruiz Ponce	33. Raúl Pérez Barbosa
16. Blanca Nieves Heredia Rubio	34. Juan José Martínez González
17. Luis J. Molina Piñeiro	35. David Jamil Sarquis Ramírez
18. José Luis Ayala Espino	36. Ricardo Marcos Buzo de la Peña

* Ciudadanos seleccionados como propietarios y/o suplentes.

Ciudadanos seleccionados

Consejeros Electorales Propietarios	Consejeros Electorales Suplentes
1. Andrés Albo Márquez	Rogelio A- Gómez Hermsillo Marín
2. María del Carmen Aristegui Flores	Javier Santiago Castillo
3. Rosa María Mirón Lice	Jorge Javier Romero Badillo
4. Jenny Saltiel Cohen	Manuel González Oropeza
5. Rosa María de la Peña García	José Armando Melendez Preciado
6. Fernando Serrano Migallón	Elías Huerta Psihas

Fuente: Perfil de Candidatos a Consejeros Electorales de Consejos Locales, IFE-Nal. y JLEDF, mimeo, Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, 1996, 6 págs. y Acuerdo del Consejo General, del Instituto Federal Electoral, por el cual se Designa a los Consejeros Electorales de los Consejos Locales que se Instalarán para el Proceso Electoral Federal de 1997, signado el 23 de diciembre de 1996 en el Consejo General del IFE.

ANEXO 7.

Listado de ciudadanos que cubieron las vacantes generadas a partir de la entrada en vigor del decreto del 22 de noviembre de 1996, y que fungirían como Consejeros Presidentes de los Consejos Locales.

Listado de los 9 ciudadanos que cubrieron las vacantes generadas a partir de la entrada en vigor del decreto del 22 de noviembre de 1996, y que fungirían como Consejeros Presidentes de los Consejos Locales.

Entidad Federativa	Consejeros Presidentes
Distrito Federal	Manuel González Oropeza
Guerrero	Dagoberto Santos Trigo
Michoacán	Jesús Magaña Torres
Querétaro	Rubén Gudiño Rodrigo Díaz
Quintana Roo	José Carlos Germán Silva Suarez
Sinaloa	Miguel Angel Ochoa Aldana
Tabasco	Abraham Güemes Castillo
Tlaxcala	José Jorge Moreno Durán
Yucatán	Luis Guillermo de San Denis Alvarado

BIBLIOGRAFÍA.

2520 *Expedientes y perfiles de los candidatos a Consejeros Electorales de los Consejos Distritales Federales y Locales para el Distrito Federal*, que obran en poder de la Vocalía de Organización Electoral de la Junta Local Ejecutiva, mimeo-Junta Local Ejecutiva en el Distrito Federal, octubre-diciembre de 1996.

Acta de la Primer Sesión Especial del Consejo Local del IFE en el D.F., 31 de enero de 1997.

_____, *Primer Sesión Extraordinaria del Consejo Local del IFE en el D.F.*, 12 de marzo de 1997.

_____, *Primer Sesión Ordinaria del Consejo Local del IFE en el D.F.*, 23 de enero de 1997.

_____, *Sesión de Instalación del Consejo Local, del IFE en el D.F.*, 24 de diciembre de 1996.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se designa a los Consejeros Electorales que se instalarán para el proceso electoral federal de 1997, 23 de diciembre de 1996.

_____, *Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se designa a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral, que en todo tiempo actuarán como Vocales Ejecutivos de las Juntas Locales Ejecutivas*, 23 de diciembre de 1996.

_____, *Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se integra una comisión de consejeros electorales del Consejo General para el conocimiento y análisis de la propuesta de la Junta General Ejecutiva para designar a los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales para el proceso electoral de 1997*.

_____, *Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la nueva demarcación territorial de los 40 distritos electorales uninominales en que se divide el Distrito Federal para la elección de Miembros de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal por el principio de mayoría relativa, y bases para establecer la organización electoral para la elección de que se trata, con vistas al proceso electoral de 1997*, 9 de agosto de 1996.

_____, *Consejo General, del Instituto Federal Electoral, por el que se designa como Secretario Ejecutivo al Lic., Felipe Solís Acero, del 31 de octubre de 1996*.

_____, *Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se designa a los Consejeros Electorales de los treinta consejos Distritales Federales que se instalarán en el Distrito Federal para el proceso electoral federal de 1997*, 23 de enero de 1997.

_____, *Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se designa a los Consejeros Electorales de los cuarenta Consejos Distritales Locales de la entidad*, 23 de enero de 1997

_____, *Consejo Local del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal por el que se insta a las Autoridades del Departamento del Distrito Federal para vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de propaganda y campañas electorales*, 31 de mayo de 1997

_____, *Consejo Local, del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal, por el que se determinan las bases a las que se sujetará el sorteo de lugares de uso común para la fijación de propaganda electoral en cada uno de los consejos distritales uninominales federales del Distrito Federal*, fechado el 24 de febrero de 1997

Bryce, J., *The American Commonwealth*, New York, De., Putnam's, 1959.

Camp, Roderic A., *Los Intelectuales y el Estado en el México del Siglo XX*, México, FCE, 1988.

Cardiel Reyes, Raúl, *Ciencia Política*, Editorial Porrúa, México, 1978.

Carpizo, Jorge, *El Presidencialismo Mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1986.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de Gobierno y Sistemas Electorales en México*, Tomo I (1812-1940) y Tomo II (1940-1994), México, Centro de Investigación Científica "Ing. Jorge L. Tamayo", A.C., 1996.

Cerroni, Umberto, *Reglas y Valores en la Democracia*, México, Alianza Editorial, 1991.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Federal Electoral, 1997.

Convenio de Colaboración y Coordinación que Celebran el Instituto Federal Electoral y el Departamento del Distrito Federal, para la Utilización de los Lugares de Uso Común para la Colocación y Fijación de la Propaganda

Electoral, Durante el Proceso Electoral Federal y Local de 1997. 7 de febrero de 1997.

Convocatoria a un Periodo de Sesiones Extraordinarias del Honorable Congreso de la Unión, Poder Legislativo Federal, Comisión Permanente, 26 de julio de 1996.

Cotteret, Jean Marie y Emer, Claude, *Los Sistemas Electorales*, España, Editorial Oikos-Tau, S.A., 1992.

Dahl, Robert A., *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*, México, Alianza Editorial, 1991.

Deutsch, Karl, "Comments on American Intellectuals: Their Politics and Status", *Daedalus*, 88, 1959.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, LVI Legislatura, 30 de octubre de 1996.

Diario Oficial de la Federación, 12 de febrero de 1987.

_____, 15 de agosto de 1990

_____, 17 de julio de 1992.

_____, 18 de mayo de 1994.

_____, 21 de febrero de 1949.

_____, 22 de noviembre de 1996

_____, 23 de diciembre de 1993.

_____, 24 de septiembre de 1993.

_____, 28 de diciembre de 1963.

_____, 29 de enero de 1970.

_____, 3 de enero de 1991.

_____, 3 de junio de 1994.

_____, 30 de diciembre de 1977.

_____, 31 de octubre de 1996

_____, 5 de enero de 1973.

_____, 6 de enero de 1982.

_____, 6 de enero de 1988.

_____, 7 de enero de 1946.

_____, 7 de enero de 1954.

_____, 9 de agosto de 1996.

_____. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21 de agosto de 1996,

_____, 4 de diciembre de 1951.

Duverger, Maurice, *Introducción a la Política*, Paidós, Argentina, 1964.

Estadístico Nacional del Padrón y Lista Nominal para las Elecciones Federales del 6 de Julio de 1997, Instituto Federal Electoral, Registro Federal de Electores, Coordinación de Informática, Dirección de Producción, México, mimeo-IFE, 1997.

García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1988*, México, Adeo-Editores, 1989.

Garrido, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucionalizada*, "La Formación del Nuevo Estado en México (1928-1945)", México, Siglo XXI, 1986.

González Casanova, Pablo, *El Estado y los Partidos Políticos en México*, México, Era, 1985.

González Uribe, Héctor, *Hombre y Estado*, Editorial Porrúa, México, 1988.

Gouldner, Alvin, "Prologue to a Theory of Revolutionary Intellectuals", *Telos*, No. 26, 1976.

Gramsci, Antonio, *Los intelectuales y la Organización de la Cultura*, México, Juan Pablos Editor, 1975.

_____, *Notas Sobre Maquiavelo, Sobre Política y Sobre el Estado Moderno*, Juan Pablos Editor, México 1975.

_____, *The Modern Prince and Other Writings*, Nueva York, Internacional Publishers, 1957.

Iniciativa de Reformas y Adiciones en Materia Electoral y del Distrito Federal, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 de julio de 1996.

La Jornada, 1 de noviembre de 1996.

_____, 10 de octubre de 1996.

_____, 13 de octubre de 1996.

_____, 17 de octubre de 1996.

_____, 19 de octubre de 1996.

_____, 22 de octubre de 1996.

_____, 23 de octubre de 1996.

_____, 24 de octubre de 1996.

_____, 25 de octubre de 1996.

_____, 26 de octubre de 1996.

_____, 30 de octubre de 1996.

_____, 31 de octubre de 1996.

_____, 6 de octubre de 1996.

_____, 7 de octubre de 1996.

_____, 8 de enero de 1995.

_____, 18 de enero de 1995.

Lujambio, Alonso, *Partidos, elecciones y cultura política en México*, México, UAEM, UAM-Xochimilco y Comecso, 1994.

Merton, Robert K., "Rolle of Intellectual in Public Bureaucracy", Merton, Robert, K, (comp.) *Social Teori and Social Structure*, New York, Free Press, 1968.

Meyer, Lorenzo, "La Encrucijada" en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1981.

Michels, Roberto, "Los intelectuales", *Enciclopedia de Ciencias Sociales*, 1936.

Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, México, Ed. Porrúa, 1982.

Mosca, Gaetano, *Storia delle dottrine politiche*, La ferza, Bari.

Patiño Camarena, Javier, *Derecho Electoral Mexicano*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

Presentación al Consejo general de la Propuestas de Candidatos a Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales, Sesión Ordinaria del Consejo General, 7 de noviembre de 1996.

Ramos Espinosa, Ignacio y Herrera Peña, José, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Dirección General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación y Raíz Universitaria, Grupo Editorial, S.A. de C.V., 1991.

Reforma, 1 de noviembre de 1996.

_____, 25 de octubre de 1996.

_____, 31 de octubre de 1996.

Rouquié, Alain/ Hermet, Guy/ Linz, J.J., *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

Saltiel Cohen, Jenny, *Reforma*, "Enfoque", 2 de marzo de 1997.

Sartori, Giovanni, *La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

_____, *Teoría de la Democracia*, Volúmenes 1 y 2; El Debate Contemporáneo y Los Problemas Clásicos, México, Alianza Editorial Mexicana, 1989.

Schlesinger Jr., Artur M., "El Intelectual y la Sociedad Norteamericana", en *Los Intelectuales y el Poder*, comp. Gabriel Careaga, México, Sepsetentas, 1972.

Segunda Sesión Especial del Consejo Local del IFE en el Distrito Federal, 16 de marzo de 1997

Stelling-Michaud, Guglielmo Ferrero à l'Université de Genève, en Guglielmo Ferrero. *Historie et politique au XIX siècle*, fascículo especial de los "Cahiers Vilfredo Pareto", Libraire Dorz, Ginebra 1966.

Tynan, Kenneth, "Foreword", en *Lenny Bruce, How to Talk Dirty and Influence People, An Autobiography*, Chicago, 1967.

Versión Estenográfica de la Sesión de Instalación del Consejo General del IFE, 31 de octubre de 1996.

_____, 7 de noviembre de 1996

_____, 23 de diciembre de 1996,

_____, 3 de diciembre de 1996.

Vilfredo Pareto, *Tratado de Sociología General*, extracto publicado en *Forma y Equilibrio Sociales*, introducción de Giorgio Braga, Madrid, España, Alianza, 1980.