

599

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

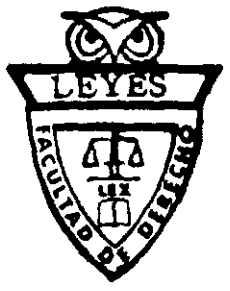
"LA CRITICA JURIDICO-POLITICA DE LA  
CIUDADANIZACION DE LAS INSTITUCIONES  
ELECTORALES EN MEXICO"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**CINTHYA MERCADO GONZALEZ**

290588

CD. UNIVERSITARIA, MEXICO.

2000





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

La compañera **MERCADO GONZALEZ CINTHYA**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**LA CRITICA JURIDICO-POLITICA DE LA CIUDADANIZACION DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN MEXICO**" bajo la dirección del suscrito y del Dr. Armando G. Soto Flores, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Soto Flores en oficio de fecha 6 de noviembre de 2000 y el Lic. César Garizurieta, mediante dictamen del 21 de noviembre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F. noviembre 23 de 2000.

  
**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

lrm

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL Y  
DE AMPARO  
P R E S E N T E

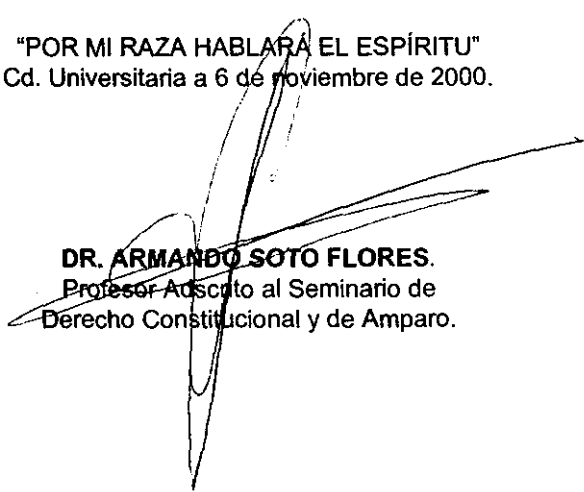
DISTINGUIDO MAESTRO:

He revisado la tesis "*La Crítica Jurídico-Política de la Ciudadanización de las Instituciones Electorales en México*", que para obtener el grado de Licenciada en Derecho elaboró la alumna **Cintha Mercado González**. El trabajo reúne satisfactoriamente los requisitos académicos y reglamentarios necesarios para ser aprobado. Se trata de una tesis que hace un análisis de la dogmática, la evolución de la legislación electoral en México, así como de la conformación actual de las instituciones electorales en México. Asimismo, analiza la ciudadanización de estas instituciones a la luz de derecho comparado.

En razón de lo anterior, considero que el trabajo reúne los requisitos necesarios para sustentar el examen profesional.

Aprovecho la oportunidad para hacerle patente mi respeto.

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria a 6 de noviembre de 2000.



DR. ARMANDO SOTO FLORES.  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

**A TÍ SEÑOR:**

Júzgame, oh Jehová, porque yo  
 en mi integridad he andado;  
 he confiado en ti sin titubear.  
 Escúchame, oh Jehová, y pruébame  
 examina mis íntimos pensamientos y mi corazón.  
 Porque tu misericordia está delante de mis ojos.  
 Y ando en tu verdad.

*(Salmo 26: 1-3)*

**A MIS PADRES:****A TI MAMÁ:**

Por ser la fuente de mi inspiración.  
 Porque con tu sencillez y gran amor me enseñaste a luchar y  
 ser valiente.

**A TI PAPÁ:**

Porque me educaste como los grandes hombres, en arduo  
 trabajo y disciplina.

**A RAZIEL:**

Porque con amor y sabiduría haz alimentado mi vida cada  
 día, guiándome hacia el camino de la excelencia.  
 Por ser el más grande y sublime de los hombres, pues  
 tenerte a mi lado es más que una bendición un privilegio.  
 Bienaventurado seas.

**A MIS HERMANOS:****TANIA:**

Por ser un ejemplo constante en mi vida.

**LILIANA:**

Por enseñarme que el amor verdaderamente cubre multitud  
 de pecados.

**RAÚL:**

Por tu amor incondicional.

**MARIO:**

Por ser un magnífico hermano, amigo y confidente.

**SARITA:**

Porque cuando tuve que partir, cada lágrima tuya me dio  
 vida y me hizo fuerte.  
 Gracias por que la distancia me hizo confirmar cuánto te  
 amo.

**ALE:**

Porque con tu inocencia y ternura me recuerdas que tengo  
 que seguir luchando para que llegue el día en que este  
 mundo pueda volver a ser seguro para los niños.

**A MI SOBRINA LAURA:**

Porque tu amor desinteresado me ha fortalecido siempre.

**A MIS HERMANOS Y**

**MINISTROS EN EL TRIUNFO.** Especialmente a mi amigo y Pastor Francisco Fermín C.

**A LA GREY DE DIOS:**

La Iglesia en el Triunfo.

- A MI ALMA MATER:** La Honorable Facultad de Derecho de la U. N. A. M.
- A YOLIS:** Por ser una mujer ejemplar llena de bondad y cariño.
- AL TÍO ELEAZAR:** Por tu constante guía, apoyo, consejo y ejemplo a través de tu vida profesional.
- A LA TÍA BUCE:** Porque con tu sencillez y humildad me enseñaste el verdadero significado del amor.
- A LA FAMILIA  
BERNAL MARTÍNEZ:** Especialmente a Bonna:  
Porque me enseñaste no solo a creer en la amistad sino a vivirla plenamente.  
Te estaré siempre agradecida.
- AL DR. ARMANDO  
SOTO FLORES:** Por ser un excelente maestro y amigo.  
Por su ayuda constante y desvelada.
- A MIS COMPAÑEROS  
Y AMIGOS:** Miriam López, Ricardo González, Ricardo Martínez, Marlene Alfonseca, Jesús Ortega, Rubén Rojas, Ivonne Ávalos, Dulce Mejía, Alfonso Mena y Jorge Montes de Oca.
- A VICENTE:** Por ser un magnífico amigo.  
Por tu consejo y apoyo.
- A PEDRO AGUIRRE:** Por enseñarme que en la vida hay que tomar toda clase de riesgos para conseguir lo que se desea.

## INTRODUCCIÓN

México ha vivido durante esta década importantes cambios normativos en su orden constitucional, transformado la naturaleza de sus instituciones político-electorales. Estas transformaciones se han sustentado en la intención de fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias, así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.

Los cambios realizados por el Constituyente Permanente se han reflejado fundamentalmente en tres ámbitos: las instituciones electorales, los órganos de la representación nacional y el régimen político del Distrito Federal.

El estudio del Instituto Federal Electoral es el tema central del presente trabajo. La reforma de 1990 introdujo una nueva concepción de Institución electoral, en donde la participación ciudadana surge como un factor de equilibrio entre el Estado y las divergentes fracciones parlamentarias.

Se define a la función electoral como una función estatal y se atribuye su ejercicio a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, por ser éstos los que están sujetos a una renovación permanente y periódica de conformidad con la expresión de la voluntad ciudadana en las elecciones; quienes a su vez ejercen la función electoral a través de un organismo público.

La creación del Tribunal Federal Electoral permitió avanzar hacia el fortalecimiento del principio de legalidad y contribuyó a incrementar la certeza y credibilidad en los procesos electorales.

En 1994 las fuerzas políticas llevaron a cabo una nueva reforma constitucional donde se suprimió el voto de los partidos políticos en el órgano superior de dirección del IFE: el Consejo

General. Los consejeros magistrados son sustituidos por la figura de los consejeros ciudadanos a quienes se designaría por mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios.

Los colegios electorales que realizaban la calificación de las elecciones de diputados federales y senadores, se sustituyeron por un nuevo sistema en el que el Instituto Federal Electoral se encargaría, en su caso, de declarar la validez de dichas elecciones y el Tribunal Federal Electoral de resolver en forma definitiva e inatacable las controversias surgidas en los procesos electorales.

La reciente reforma de 1996; descarta toda posibilidad de participación del Poder Ejecutivo, en el Consejo General del IFE, aduciendo que en aras de consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos, era necesario que el Secretario de Gobernación, en su condición de consejero del Poder Ejecutivo, dejara de formar parte y presidir el órgano superior de dirección. De igual forma limita al Poder Legislativo para que éste participe con voz pero sin voto. Es evidente que el criterio que utilizaron los legisladores para suprimir la Participación del Ejecutivo y el voto del Legislativo en el Consejo General, no tiene ningún sustento válido; por lo que en el desarrollo del presente trabajo nos ocuparemos de invalidar y desvirtuar sus razonamientos carentes de fundamentación y motivación jurídica.

En materia de justicia electoral el Tribunal Electoral se incorpora al Poder Judicial de la Federación y se crea la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación. Es menester señalar que la legalidad de las elecciones es un elemento básico para que los funcionarios electos cuenten con la legitimidad que necesitan para el desempeño de sus tareas.

**Hipótesis** La participación ciudadana en el Consejo General del IFE, no es factor que por el simple hecho de existir, garantice la legalidad, imparcialidad, objetividad, autonomía, independencia o certeza de sus actuaciones. La ciudadanía nace para equilibrar la fuerza Estatal y la de los Partidos Políticos; no para asumir el papel del Estado en el ejercicio de la función electoral.

**Objetivo:** Demostrar:



- Que la eficacia y credibilidad del Instituto Federal Electoral; no depende de la participación de la ciudadanía; sino de diversos factores políticos, jurídicos y sociales que concurren en la consolidación y fortalecimiento de la democracia en nuestro país.
- También se pretende demostrar la imposibilidad legal del IFE para constituirse en un cuarto Poder Electoral.
- Que los constantes desencuentros entre Presidente y Consejeros, se deben a la falta de legitimidad del Presidente.

**CINTHYA MERCADO GONZÁLEZ**

## CAPÍTULO PRIMERO: ANÁLISIS DOGMÁTICO DE LA CIUDADANIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO

### I. El problema de la Confiabilidad Electoral.

La complejidad creciente de las leyes electorales es el resultado progresivo de las necesidades cada vez más amplias de control político electoral que ha experimentado el Estado mexicano.

Durante este siglo, el legislador electoral de los distintos tiempos ha mantenido un comportamiento coherente con el desarrollo del sistema político en general y en consonancia con las reglas políticas fundamentales, *aunque no escritas*, que el propio sistema ha creado.

Mientras más amplias e incontroladas han sido las manifestaciones ciudadanas, mayores y más complejos han sido los controles estatales. Lo anterior es uno de los factores que explican el descenso del interés ciudadano por la participación político-electoral. Ésta mengua de interés ciudadano se manifestó dramáticamente en 1976 con una candidatura presidencial única<sup>1</sup> y con un abstencionismo que se calcula en cerca de la mitad<sup>2</sup> de la población ciudadana. Esta tendencia al abstencionismo parece haberse empezado a revertir en las elecciones presidenciales de 1982, en las que votó el 75% de la población empadronada. Miguel Ángel Granados Chapa planteó lo anterior de la siguiente manera: "...en el sistema político mexicano, la legislación electoral ha sido utilizada, cada vez de modo más enfático, para clausurar las opciones políticas de los electores, en beneficio de un sistema de partidos en que la notoria hegemonía del partido gubernamental anula de hecho a los restantes".<sup>3</sup>

Ante la situación apuntada de descenso del interés ciudadano por participar en los procesos electorales, se empieza a hablar en el país, en abril de 1977, de cambios políticos importantes, entre ellos el de la ley federal electoral.

La historia política-electoral de nuestro país en el presente siglo pone al descubierto un proceso complejo y convencional de intereses diversos entre gobernantes y gobernados.

---

<sup>1</sup>La candidatura presidencial única registrada en 1976 fue la de José López Portillo. Véase "Frentes Políticos", en *Excélsior*, 23 de mayo de 1976.

<sup>2</sup>Estudios Políticos, núm. 7, UNAM, 1976.

<sup>3</sup>Estudios Políticos, núm. 3-4, UNAM, 1975, p. 61.

En 1908 el General Don Porfirio Díaz lo había reconocido tácitamente en su entrevista con el periodista norteamericano Creelman, cuando se refirió a que ya era tiempo de que surgieran partidos y se inaugurara un sistema de elecciones democráticas.

Durante el porfiriato, las elecciones se desarrollaron a través de clubes electorales que se organizaban, efímera y débilmente, en vísperas de elecciones y desaparecían o permanecían en un estado latente, cuando aquéllas se consumaban. Don Porfirio y sus jefes políticos, por otra parte, no dejaron surgir clubes electorales opositores. La vida en aquellos días se regía por el tributo exclusivo del creer y el poder; y a la costumbre, cotidiana y ritual, de dominar u obedecer.

Había grupos de cierta significación nacional que inclusive llegaban a autodeterminarse "partidos" tales como "los científicos" o los reyistas (seguidores del general Bernardo Reyes), pero que no eran propiamente tales.

Otra organización se auto llamó partido y tuvo escasa participación electoral: El Liberal Mexicano, comandado por Ricardo Flores Magón. Esta organización centró sus actividades en la agitación obrera.

Entre 1916 y 1920 se organizaron partidos nacionales o con pretensiones de serlo: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a fines de 1916; el Partido Nacional Cooperativista (PNC), en agosto de 1917; el Partido Socialista Obrero (PSO), de muy breve existencia, antecedente del Partido Comunista y del Laborista Mexicano (PLM), en diciembre de 1919; el Partido Comunista Mexicano (PCM), en septiembre de 1920.

Tres de esos partidos se organizaron después de la primera ley electoral y tres después de la segunda de 1918. Con excepción del PSO y del PCM, los demás, como lo señala Vicente Fuentes Díaz,<sup>4</sup> fueron partidos caudillistas. Es decir no gobernaban sus actos por un programa, una ideología y una serie de normas, sino por la voluntad propia de algún jefe revolucionario, quien los sostenía y dirigía de acuerdo a sus intereses; lo anterior trajo como consecuencia el incremento de la incertidumbre y temor en el pueblo mexicano.

---

<sup>4</sup> "Los Partidos Políticos en México", Editorial Altiplano, México 1969, cap. XIV.

De los partidos mencionados, el PLC fue el que durante esos años tuvo mayor importancia y significación. Ese partido nació para apoyar a los candidatos que don Venustiano Carranza proponía, pero pronto se le fue de las manos y empezó a ser dirigido por un grupo originalmente carrancista y que después se había puesto en contra del Varón de Cuatro Ciénegas, manifestando serias diferencias con él.<sup>5</sup> El PLC podía haber sido el primer partido de Corte nacional, pero al enfrentarse con Carranza éste dio instrucciones a los gobernadores de los estados para que no le dieran facilidades y crearan ellos mismos partidos estatales en manos de los gobernadores y poco o nada conectados entre ellos. Éste es un vicio congénito de las formaciones partidarias que está todavía presente en nuestro país; en los estados los gobernadores manejan al partido oficial según sus diversas preferencias y estilos.

Desde el principio, Carranza maniobró al margen de los partidos. Desde el gobierno nacional y utilizando sus recursos, promovió grupos políticos, candidaturas, removió gobernadores que no le eran favorables o que operaban con imparcialidad en sus estados. El historiador norteamericano Charles C. Cumberland pinta lo anterior así: "Carranza cambió algunos gobernadores provisionales que demostraban una completa imparcialidad y nombró a otros en quienes tenía mayor confianza. Utilizó dinero del gobierno para subsidiar candidatos y ayudar periódicos simpatizantes",<sup>6</sup> estos antecedentes del carrancismo se convirtieron en normas firmes, aunque no escritas, de la actividad política oficial al margen de las leyes. En síntesis, los partidos se subordinan al Estado, en lo fundamental, la política se hace desde arriba.

En ese tiempo presenciamos la oposición de los diputados federales, que en diversas ocasiones se enfrentan a Carranza. Desde entonces hasta la fecha, la Cámara de Diputados es la única institución en la que la oposición se expresa significativamente frente al Ejecutivo, aunque sin conseguir plenamente un freno o equilibrio de éste. Los antecedentes de la oposición de los diputados datan, primero de los tiempos de Madero y de Victoriano Huerta después, quien acaba clausurando el Congreso de la Unión al no poder controlarlo.

El PLC es un precursor importante del partido oficial, en la etapa caudillista. Muerto Carranza, lo sucede el General Álvaro Obregón, quien cuenta con ese partido para promover los procesos electorales a favor de sus partidarios. Parece que el PLC pierde fuerza cuando propone, hacia

<sup>5</sup> Ellos eran Jesús Urueta, Rafael Zubarán Capmany, el Dr. Atl y otros. Escribían en el *Gladiador*, donde publicaban severas críticas a Carranza y al Carrancismo.

<sup>6</sup> "La Revolución mexicana". Los años constitucionalistas, Fondo de Cultura Económica, México 1975, p. 328.

1921, la constitución de un régimen parlamentario en nuestro país. Eso disgusta al general Obregón y a otros caudillos presidencialistas. Obregón, a partir de entonces, se apoyó más en otros partidos (PNC y PNA) y el PLC cayó en desgracia. <sup>7</sup>

La experiencia del PLC nos permite una reflexión. Después de la lucha armada, al principio del proceso de institucionalización de los diversos aspectos de la vida pública, los partidos aparecen como meros instrumentos de los caudillos que jefatura al Estado.

En ciertos momentos, el PLC parece manifestarse como representante de la sociedad civil frente al Estado, pero no lo consigue. El Estado demuestra su fuerza frente a las diversas manifestaciones de la sociedad civil, incluyendo sus expresiones partidarias, y la controla. Desde entonces, se ha puesto de manifiesto una constante en la vida política mexicana: los partidos tienen importancia en la toma de decisiones, cuando lo son del Estado.

Al caer de su gracia el PLC, Obregón se apoya, como se dijo, en dos partidos el Nacional Cooperativista y el Nacional Agrarista. El primero estaba dirigido por personajes como Jorge Prieto Laurens, quien acabó apoyando el levantamiento de Victoriano Huerta en diciembre de 1923 contra Obregón y Calles, Rafael Pérez Taylor, Gabriel García Rojas y Jacinto B. Treviño (quien en tiempos posteriores militó en el PARM y en el partido oficial). Su importancia ideológica y su penetración fue muy reducida. Era un partido típico de personajes e intelectuales cuya fuerza se derivaba del apoyo gubernamental. De hecho, el PNC nació por el auspicio y protección cautelosos del secretario de Gobernación de Carranza, Manuel Aguirre Berlanga.

Otro partido de ese tiempo, el Nacional Agrarista, pretendía recoger tesis del zapatismo y el prestigio de sus luchas. Dirigido por Antonio Díaz Soto y Gama, tuvo como principal aliento el apoyo directo del general Obregón. Calles en cambio, no lo vio con simpatía y cuando llegó a la Presidencia, el PNA desapareció prácticamente.

Un tercer partido en el que se apoyó Obregón fue el PLM, dirigido por el poderoso líder de la CROM, Luis Napoleón Morones. Tuvo su base social de sustentación en los obreros. Su programa fue más elaborado que los de los antes descritos. Desde el principio, el Laborista

---

<sup>7</sup> OSORIO Marbán, Miguel, "El Partido de la Revolución Mexicana", I. del Centro, México 1970, pp.15-17.

declaró que sería un partido colaborador del gobierno. Éste es el otro antecedente significativo del partido oficial. Cuando Calles arriba a la Presidencia, El PLM hace su presentación como partido estatal, calidad que mantiene hasta la aparición del gran partido oficial que ha logrado la permanencia institucional hasta nuestros días: el PNR- PRM-PRI.

Es necesario mencionar la existencia de algunos partidos regionales con cierta fuerza. El más importante fue el Partido Socialista del Sureste<sup>8</sup>; otros que tuvieron importancia en la época fueron el Partido Socialista de Tabasco, comandado por Garrido Canabal, y otro que no se denominó partido, pero que tuvo todas las características de tal, la Liga de Comunidades Agrarias del Estado de Veracruz (LCAEV), auspiciada por el general Adalberto Tejeda. Esta organización no sólo tuvo características políticas, sino que se trataba de una reunión de sindicatos y ligas campesinas, que fueron dotados de armas y conocimientos militares. Hubo otros partidos regionales de cierta importancia que pueden mencionarse: el Partido Liberal Jalisciense, dirigido por José Guadalupe Zuno y Alfredo Romo; el Partido Socialista Fronterizo, cuyas figuras relevantes fueron Emilio Portes Gil, Francisco Castellanos y Práxedes Balboa; el Partido Socialista Michoacano, y varios otros laboristas o liberales. La formación partidaria en el nivel de las entidades federativas y de las regiones fue considerable entre 1920 y 1928.

Ante el homicidio de Obregón y la crisis política subsecuente, el PNR tenía que tomar en cuenta a las poderosas organizaciones de los estados y de las regiones y a las que, sin tener demasiada fuerza, controlaban grupos considerables en pequeñas localidades. El PNR nace como una enorme confederación de partidos regionales, estatales y locales. Estos pequeños o medianos partidos no nacionales no estaban exentos de caudillismo, aunque es preciso reconocer que, independientemente de esa forma tradicional de liderazgo, habían logrado en muchas ocasiones cierto nivel organizativo propio.

El nuevo partido, que por su origen tuvo como rasgo más característico el ser oficial, o estatal si se prefiere, en su primera instancia es un esfuerzo promovido con todos los recursos del Estado nacional para lograr una organización política que uniformara los procedimientos políticos en todo el país, distribuyera los puestos de elección popular y sistematizara institucionalmente los procesos mediante los cuales se renuevan los poderes, a fin de sustituir a los caudillos.

---

<sup>8</sup> "El Socialismo olvidado de Yucatán", Siglo XXI, México 1977.

El PNR fue fundado por Calles, cuando era todavía presidente Portes Gil cuenta que Calles le dijo al respecto: "Después de muchas reflexiones sobre la grave situación que se ha creado como consecuencia de la inesperada muerte del general Obregón, he meditado sobre la necesidad de crear un organismo de carácter político, en el cual se fusionen todos los elementos revolucionarios que sinceramente deseen el cumplimiento de un programa y el ejercicio de la democracia. Durante más de 15 años nos hemos debatido los revolucionarios en luchas estériles por encontrar la fórmula para resolver nuestros problemas electorales. Todo ha sido inútil. Hemos visto que las ambiciones incontenidas de muchos han arrastrado al país a luchas armadas que nos desprestigian y que nos convencen que hemos errado el camino. Yo creo que la organización de un partido de carácter nacional servirá para constituir un frente revolucionario ante el cual se estrellen los intentos de la reacción."<sup>9</sup>

Además de anunciar en su informe del 1 de septiembre de 1928 (el último que rindió) que se crearían instituciones para lograr una sucesión institucional y no de pugnas de caudillos, el general Calles aseguró a la nación que no intentaría reelegirse ni siquiera por un breve tiempo, así como que no debía volverse a permitir jamás, bajo ninguna circunstancia, que el presidente de la República se reeligiera. Por fin lograba el país, después de luchas que venían del siglo anterior, erradicar el reeleccionismo.

Hacia finales de 1928, empezó a surgir la candidatura presidencial de José Vasconcelos, quien abanderó el antioficialismo, empujado y apoyado por diversos grupos y personales opuestos a Calles. Vasconcelos desarrolló una campaña de indignación moral. Aprovechaba muchos de los errores cometidos por los gobiernos de Obregón y Calles y levantaba la bandera del maderismo. Contó con el apoyo de grupos maderistas que subsistían y también con considerables sectores de trabajadores.

En general, durante su campaña era mejor recibido por los obreros, los artesanos, los profesionistas y los estudiantes, que por comerciantes o empresarios. Cuando llegó a Veracruz fue apoyado por las numerosas huestes socialistas que habían proliferado en aquel estado. También fue notable el respaldo de grupos femeninos al vasconcelismo, algunos de ellos de "sufragistas". Las mujeres, sin embargo, no podían votar. También contó con no pocos apoyos económicos de grupos de mexicanos residentes en Estados Unidos. La cuestión religiosa y la

---

<sup>9</sup> OSORIO Marbán, Miguel, *op. cit.*, pp. 25 y 26

necesidad de tolerancia, el combate al protestantismo y la reivindicación del catolicismo, la exaltación del civilismo y la necesidad de erradicar el militarismo, la denuncia de la corrupción en las distintas actividades gubernamentales, la necesidad de democratizar al país y educarlo, fueron sus principales temas de campaña. Estos asuntos van a caracterizar a toda la oposición, de Vasconcelos en adelante; vemos como en aquellos días; se insistía en la extrema necesidad de un gobierno cuyo sustento fuera la democracia.

Gloso algunos de los temas principales de la campaña vasconcelista, para destacar que los gobiernos revolucionarios han sido persistentes en la mayoría de sus errores. Desde muy temprano, la oposición vasconcelista propone recuperar los auténticos ideales revolucionarios, lo que constituye otro asunto dominante en ciertos movimientos de oposición después de 1929 el almazanismo, el henriquismo, el madracismo y algunos partidos que aparecen en los años setenta (Partido Mexicano de los Trabajadores y Partido Socialista de los Trabajadores); más recientemente, el Partido Social Demócrata (PSD) se presenta con esa bandera.

Por su parte, el recién estrenado PNR, con el General Calles como guía fundamental, estaba escogiendo candidato presidencial. Al principio el más viable parecía ser Aarón Sáenz, empresario protestante, gobernador de Nuevo León, apoyado por el poderoso grupo de industriales regiomontanos, que ya aparecía en escena como grupo importante de presión. En la convención de Querétaro para lanzar candidato oficial, los callistas se decidieron por Pascual Ortiz Rubio. Aarón Sáenz era obregonista y el grupo del general asesinado esperaba recuperar el predominio con su candidatura.

La maniobra para nominar a Ortiz Rubio dibujó uno de los procedimientos usuales del partido oficial hasta nuestros días. Se esperaba que el candidato oficial fuera electo con alguna discusión y votación. Los callistas citaron a una reunión de "emergencia", después de medianoche, y *"...pasaron por alto al dirigente obregonista, Aarón Sáenz, y nombraron a Ortiz Rubio, no por votación, como se esperaba, sino por aclamación. Lo escogieron porque era el candidato menos objetable y un político débil"*.<sup>10</sup>

El nacionalismo fue otro tema relevante en la campaña de 1929. De hecho, la candidatura de Aarón Sáenz había sido descartada en gran medida porque era protestante y se le suponía

---

<sup>10</sup> SKIRIUS, John, "José Vasconcelos y la cruzada de 1929", Siglo XXI, México 1978, p.93.



proyanqui. Tanto Vasconcelos como la propaganda oficial destacaban el valor del nacionalismo. El PNR se esforzó por demostrar que Vasconcelos era favorable a intereses no nacionales, invocando que había introducido el pensamiento indostánico en México por haber hecho estudios sobre el particular; asimismo, le imputaban haber recibido el apoyo comunista. La verdad es que contó con apoyo de algunos socialistas y aun de marxistas, pero el PCM lanzó su propio candidato presidencial Rodríguez Triana.

El PNR había nacido oficializado, como un partido del Estado, no sólo por haber sido creado desde el gobierno, sino también por recibir todos los recursos económicos, humanos y propagandísticos al alcance del Estado. Es bien conocida la obligación impuesta a los burócratas federales en los orígenes del partido, de contribuir con siete días de sueldo al año para su sostenimiento. Formas menos abiertas de subsidio oficial se han multiplicado desde entonces para el partido del Estado.<sup>11</sup>

El gobierno tenía que lidiar con la rebelión cristera y la escobarista al mismo tiempo. Esto favoreció la campaña de Vasconcelos, quien no fue molestado durante la primera etapa y llegó triunfante a la ciudad de México. La recepción del candidato opositor ha sido considerada como muy entusiasta. Se habla de más de cien mil personas volcadas en las Calles ovacionándolo. John Skirius dice que es muy posible que por lo menos uno de cada diez habitantes de la ciudad de México acudiera a la recepción triunfal de Vasconcelos: "en una época en que la población total del Distrito Federal era de 1'220,000 personas, más o menos. No sería excesivo decir -remata Skirius- que fue aquélla la bienvenida más numerosa hasta aquellos días, que presenciara la capital de la nación aun candidato presidencial".<sup>12</sup>

Si en el mundo oficial se sentaban, aunque fuera autoritariamente, las bases para la desaparición del caudillismo nacional, que no de todo tipo de caudillismo, en la oposición se gestaba el patrón caudillista de la salida unipersonal inaugurada por Vasconcelos. Su enorme carisma, desarrollado y exaltado con exceso en los favorables días de la campaña presidencial, hacía imposible la parición de un órgano permanente. Ninguno de los opositores poderosos que ha tenido el gobierno mexicano en todas las décadas ha sido capaz de organizar un partido permanente.

---

<sup>11</sup> GONZÁLEZ Casanova, Pablo, "El Estado y los partidos políticos en México", Era, México 1981.

Conforme la campaña de Vasconcelos ganaba ímpetu, se perfilaba la represión, que se inició conspicuamente con el homicidio del aguerrido orador Germán de Campo y otros compañeros suyos. La libertad de prensa también sufrió notables ataques.

El historiador Skirius recoge algunos momentos centrales de la represión contra el vasconcelismo: "La nación mexicana estuvo ansiosa en la semana que precedió a las elecciones de 1929. Las manifestaciones en favor de Vasconcelos produjeron baños de sangre y muertes no sólo en la capital sino también en León, Mérida, Veracruz, Mazatlán, Tampico, la hacienda de Santa Engracia en Tamaulipas y en cierto número de otros lugares que no fueron comunicados. Tres días antes de las elecciones en la capital, los basureros empleados municipales en vehículos oficiales gritaban por las Calles ¡Viva Ortiz Rubio! y rompían los vidrios de las ventanas de las oficinas del Partido Antirreeleccionista, para desquitarse de la oficina del PNR quemada por los vasconcelistas el domingo anterior"<sup>13</sup>

De acuerdo con la Ley vigente en 1918, los primeros cinco ciudadanos que llegaban a las casillas, fueran del partido que fueran, tenían la responsabilidad legal de "dirigir la votación. Dice Skirius: "Horas antes del alba, el 17 de noviembre de 1929, los funcionarios del PNR empezaron a instalar las casillas en su casa u otros lugares que les parecieron convenientes y cubrieron la entrada de propaganda en favor de Ortiz Rubio. hubo un caso en que a las cuatro de la mañana se adelantó el reloj 5 horas para legalizar la delantera. En la ciudad de México les fueron distribuidos armas, barras de hierro y fuerte pulque a los funcionarios del PNR que ocuparon los centros de escrutinio en plena noche."<sup>14</sup>

Reproduzco la situación de las elecciones de 1929 porque en ellas se gestó un patrón del que poco se han alejado las contiendas electorales cuando el gobierno siente algún peligro de perderlas: " El PNR emitió una declaración preelectoral y la publicó ampliamente desde el 14 de noviembre hasta el día de las elecciones: Ortiz rubio ganaría por 1'500,000 votos, el número exacto citado en el New York Herald. Al día siguiente de la votación, cuando se presumía que noventa por ciento del país había comunicado ya los resultados. Tan exacta coincidencia y tal rapidez insinúan que el número sencillamente fue marcado y publicado de antemano para dar en los Estados Unidos la impresión de una victoria decisiva... Por toda la nación, la organización del PNR llevó por caminadas y a trenes llenos mucha gente a votar... En la ciudad

---

<sup>12</sup> Ibidem., p. 99.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 161.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 161.

de México, donde Vasconcelos era el candidato más popular, más de 12,000 soldados patrullaban las Calles..."<sup>15</sup>

El final de la historia es bien conocido. Las cifras oficiales: 1'825,732 votos (93.58%) en favor de Ortiz Rubio y 105,655 votos (5.42%) en favor de Vasconcelos. Los vasconcelistas proclamaron que se había cometido un fraude colosal. Esperaban en los días posteriores a las elecciones levantamientos que no se produjeron Vasconcelos cruzó la frontera y se internó en Estados Unidos. Desde allá declaró que se retiraba de la política. Vasconcelos, ya en Estados Unidos, fue invitado por Manuel Gómez Morín, su amigo, a regresar a México para formar un partido de oposición. Vasconcelos rechazó la oferta.

El partido oficial tuvo varias jefaturas formales a partir de su fundación, pero su verdadero jefe, indiscutido, era el general Calles. Hacia 1930 dirigía el PNR el ex presidente Emilio Portes Gil, quien tuvo que abandonar dicha jefatura aparente, según su propia versión, por intrigas de amigos importantes del general Calles. El 15 de octubre de ese mismo año fue designado presidente del PNR el general Lázaro Cárdenas, que era por entonces gobernador de Michoacán. Como jefe del partido del Estado, Cárdenas intentó una democratización interna mediante la realización de plebiscitos. Los caciques regionales y gobernadores se opusieron y se canceló el procedimiento. Éste es un antecedente del proceso de democratización municipal emprendido en el PRI por el licenciado Carlos Madrazo durante 1965, el cual fracasó más de tres décadas después del primer intento, por idénticas razones.

A principios de 1933, se empezaron a perfilar las candidaturas para ocupar la Presidencia de la República, ahora por un período de seis años, que antes fue de cuatro. El PNR preparó un plan sexenal. Los generales Manuel Pérez Treviño y Lázaro Cárdenas. Durante todo ese año se produjeron pronunciamientos que poco a poco se empezaron a inclinar por Cárdenas provenían de otros grupos de campesinos, obreros y otros partidos regionales progresistas.

Es una de las pocas candidaturas presidenciales de la que se ha conocido un apoyo popular amplio previo al lanzamiento. Después de la catástrofe política protagonizada por el vasconcelismo, parecía claro que toda lucha política importante tendría que darse en el interior

---

<sup>15</sup> Ibidem, p. 162.

del equipo gubernamental, tratando de obtener el apoyo del partido oficial, el cual vendría a ser sólo una sanción formal y externa de una decisión que ya estaba tomada.

El corolario de la presunta pugna entre los dos últimos jefes del PNR fue la renuncia a la precandidatura presidencial por parte de Pérez Treviño, quien recibió la felicitación en primer lugar del general Calles, "por su patriótica conducta".

Además del general Cárdenas, hubo otros tres candidatos con poca fuerza: los generales Antonio J. Villareal, Adalberto Tejeda y el dirigente comunista Hernán Laborde. Los votos obtenidos por esos candidatos, según las cifras oficiales, fueron, respectivamente, 24 690, 15 765 y 1 188. El general Cárdenas obtuvo dos millones y cuarto de votos (98.19%).

Después de la elección de Cárdenas, estaba muy clara una situación: la expresión electoral de la sociedad civil había sido ampliamente controlada por el Estado. El fortalecimiento del Estado es notable durante el período cardenista, ya no solamente desde el punto de vista electoral, sino en general. Tal fortalecimiento se logra con la promoción de los trabajadores del campo y de la ciudad, que en grandes proporciones dan su apoyo a las medidas del presidente michoacano, a la par que obtienen amplios márgenes para sus movilizaciones y conquistas. Octavio Lanni lo formula de la siguiente manera: "...bajo el gobierno de Cárdenas el Estado mexicano presenta la singularidad de ser un poder político-económico de vanguardia, por así decirlo, organizador y dinamizador de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción. Aparentemente es un Estado de compromiso, en el cual se articulan las relaciones político-económicas de los diversos grupos y clases sociales. La reorganización del sistema sindical y del partido de la revolución, ambos en íntima vinculación con los aparatos del Estado, es una indicación clara de este compromiso, o alianza de clases".<sup>16</sup>

En efecto, durante ese período, el partido oficial se reorganiza y toma el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La presencia del movimiento obrero y de las organizaciones campesinas en el seno del PRM fue muy significativa nunca ha vuelto a serlo como entonces. El ideólogo marxista del cardenismo, Vicente Lombardo Toledano, desempeñó un papel preponderante en la orientación ideológica tanto de la CTM, que fundó, como del propio partido.

---

<sup>16</sup> "El Estado Capitalista en la época de Cárdenas", Era, México 1977, p. 145.

Los movimientos de la sociedad civil son tomados en cuenta, no se puede decir que la organización y los agentes del Estado sean indiferentes a tales movimientos, pero las decisiones sólo se toman desde la cúpula estatal.

El periodo de Ávila Camacho marcó el principio de un proceso largo, penoso y lento: el ascenso del PAN. La cercanía de sus miembros con la jerarquía católica, la simpatía de muchos de ellos por el régimen de Franco y su inicial reticencia al ingreso de México en la guerra, volvían sospechosas sus credenciales democráticas. Pero, con todas sus limitaciones, el PAN descendía legítimamente de los dos grandes movimientos democráticos del siglo XX en México: el maderismo y el vasconcelismo.

Gómez Morín había trabajado desde 1927 para constituir un grupo político independiente. En 1929, predicaba inútilmente a Vasconcelos: "improvisar un grupo para jugar su destino como grupo histórico y el destino individual de sus componentes como hombres, en el albur de las primeras elecciones que se presenten, me parece indebido por temerario. En cambio, sí se puede hacer una gran labor si llega a constituirse firmemente un grupo que entre de lleno a la política con toda actividad y con todo valor, pero sin que necesite escoger desde luego a un hombre para presidente".<sup>17</sup> El rectorado de Gómez Morín en la Universidad había tenido el mismo sentido: formar un grupo capaz de organizarse y sobrevivir en un marco político hostil y en vistas a una victoria a largo plazo.

A la postre resultó que muchos de los fundadores del PAN habían sido estudiantes en aquella universidad de 1934, acosada por el Estado y la educación socialista.

En 1943, el PAN participó por primera vez en las elecciones legislativas con cincuenta candidatos a diputados. Argumentando el triunfo de veintiuno de ellos, procuró defender su caso ante el Colegio Federal Electoral, que comenzaría sus audiencias el 4 de agosto. Aquel día, los representantes del PAN notaron que la puerta de acero se encontraba cerrada... para ellos. Mostrando sus credenciales, los miembros del PRM entraban tranquilamente. De pronto, ocurrió la "batalla de los empujones": mientras los diputados del PRM se abrían paso a codazos, a los del PAN se les empujaba para afuera. A la postre, el Colegio Electoral otorgó

---

<sup>17</sup> KRAUZE, Enrique, "Caudillos Culturales en la Revolución Mexicana", SepCultura, México 1985, Cien de México, p. 274.

todas las diputaciones al PRM. Ninguno de los candidatos panistas ocupó curul en la XXXIX Legislatura.

En 1944, el PAN desarrolló una intensa campaña para la gubernatura de Aguascalientes. Alegando fraude, el candidato Aquiles Elorduy pidió al Congreso local la nulidad de las elecciones y la intervención de la Suprema Corte. No obtuvo respuesta. El siguiente episodio ocurrió en 1945, en la ciudad de León.

El PAN había conducido una vigorosa campaña y estaba convencido de haber ganado por lo menos algunos puestos menores. El PRM declaró la victoria de todos sus candidatos. Hubo una manifestación masiva en la plaza principal. Intervino la tropa federal. El saldo fue de trescientos heridos y más de cuarenta muertos. Acción Nacional envió inmediatamente una nota a la Suprema Corte de Justicia, solicitando su intervención en el caso. El 7 de enero de 1946, por primera (y última) vez en su historia, la Corte acordó por veinte votos contra uno investigar los hechos. Al día siguiente el presidente Ávila Camacho solicitó a la Comisión Permanente "la declaración de desaparición de los poderes" del estado de Guanajuato, con lo cual cayó el gobernador, Ernesto Hidalgo.<sup>18</sup>

El propio Gómez Morín fue uno de los candidatos derrotados. Había contendido por el Distrito de Parral, en Chihuahua, su lugar natal. Los cantineros partidarios del PRM irrumpían en sus mítines poniendo todo volumen sus "ruidolas" (en otros lugares se usaban tamborazos, mariachis, animales, claxons y, eventualmente, balazos). En la Cámara, los adversarios de Gómez Morín argumentaron que no era mexicano porque su padre había nacido en España. El cargo era improcedente, porque la Constitución otorgaba la nacionalidad a todos los nacidos en México, pero Gómez Morín se defendió con un largo alegato jurídico y moral. De pronto, desde las tribunas, un diputado exclamó que se callara ya, que había excedido su tiempo. Gómez Morín respondió:

"-¿Está usted muy cansado, señor diputado?

-¡Sí!

-¡Viera usted que cansado está el pueblo de México!".<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> CALDERÓN Vega, Luis, "Memorias del PAN", México, EPESSA, 1992, vol. 1, pp.176-182; MOLINAR Horcasitas, Juan, "El tiempo de la Legitimidad", Mexico, Cal y Arena, 1991, p. 37.

<sup>19</sup> VEGA Calderón, Luis op. cit., p. 223.

El registro partidario que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación. Ésta es una innovación que establece uno de los principales mecanismos de control.

Finalmente en las elecciones sólo podrían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquéllas. Así se impedían rupturas de última hora en el partido oficial. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas ni en el interior del partido oficial -que era lo que más preocupaba-, ni en partidos de oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales: desde entonces sólo participan en las elecciones partidos que hayan obtenido un año antes de ellas su registro.

La Revolución, vista en su conjunto, tampoco simuló. Continuó siendo tan monárquica como el porfirismo o más, y tan poco republicana, representativa, democrática y federal como aquél, pero las profundas reformas que introdujo en el país fueron "revolucionarias" en el sentido verdadero de la palabra. Madero no simuló su ideario democrático y de hecho murió por sostenerlo. Zapata no mintió en su voluntad de reivindicación agraria, y de hecho también murió por sostenerla; Villa no fue un justiciero falso, ni Carranza un disfraz de primer jefe constitucionalista. Quizá Obregón había sido sólo un militar sin ideología revolucionaria, pero tampoco fingía tenerla y permitió que Vasconcelos revolucionara la educación. Calles, por su parte cambió de muchas formas la vida social, económica, política del país y llevó su espíritu revolucionario al extremo de pretender acabar con la religión católica. De todo podía acusársele menos de ser un impostor de la Revolución. En cuanto a Cárdenas, su reforma agraria, su política obrera, la expropiación petrolera y la integración de las masas trabajadoras al PRM lo acreditaban como un revolucionario no sólo en el sentido mexicano, sino aun en el socialista, tan influyente en su época. Equivocada en muchos aspectos, destructiva en varios otros, la Revolución mexicana había sido un movimiento auténtico, no un disfraz de la revolución.

Por un sexenio el presidente gozaba de un poder absoluto. El que entraba le debía el puesto al que salía. El que salía, se iba de manera impune e inmune: el que entraba le cubría las espaldas. El presidente entrante podía ejercer con toda largueza el nepotismo, pero no al extremo de heredar la silla presidencial a sus hijos biológicos o sus hermanos (el ejemplo del Maximino estaba claro). Los elegidos provenían de un clan distinto; no carnal, sino político. Debían ser miembros de la "familia revolucionaria".

Miguel Alemán decidió probar por su cuenta los límites del poder presidencial y encontró que, fuera de los límites externos (el poder de los Estados Unidos por ejemplo) e internos (el límite sagrado de la "no reelección"), podía hacer, como se decía en tiempos virreinales, "su real gana". Igual que aquellos remotos asesores, los presidentes de México podían disponer de los bienes públicos como bienes privados; como patrimonio personal: repartir dinero, privilegios, favores, puestos, recomendaciones, prebendas, tierras, concesiones, contratos".<sup>20</sup>

Los sonorenses -incluidos Obregón y Calles- se volvieron grandes empresarios agrícolas y hacendados. Para desarrollar sus empresas agrícolas, contaban con generoso apoyo de los nuevos bancos oficiales a través de lo que eufemísticamente se llamo "préstamos de favor". "La Revolución, solían decir a algunos generales nos hizo justicia. "La reforma agraria de Cárdenas -dueño a su vez de algunos ranchitos- detuvo pero no erradicó la práctica.

Es cierto que los generales revolucionarios se habían enriquecido gracias a sus puestos: Obregón, Calles, Cárdenas y Ávila Camacho tenían ranchos que no hubiesen podido adquirir únicamente con sus sueldos militares.

Alemán tiempo después explicaría la maniobra electoral que utilizaron en 1940. Era el jefe de la campaña de Ávila Camacho. Sabía que la ciudad de México era abrumadoramente almanista. "Estas elecciones no se pueden perder", le había dicho a su candidato. "Proceda usted", habría contestado el general caballero. Entonces Alemán puso en marcha un dispositivo militar de toma de casillas similar al de Gonzalo N. Santos. Emplazó su cuartel general en un taller de alquiler de automóviles, donde concentró soldados, máuseres, pistolas y metralletas. Cuando llegaban reportes de una casilla "tomada" por almanistas - la de la calle de Cozumel, por ejemplo-, el licenciado Alemán enviaba brigadas con la consigna de robar las urnas sin miramientos, aun con el uso preventivo o efectivo de las metralletas. "Misión cumplida", le habría dicho al jefe. "Así se ganaron las elecciones... el premio fue la Secretaría de Gobernación... eran otros tiempos".<sup>21</sup>

Antes del nacimiento del PNR, en 1929, las sucesiones presidenciales se resolvían a balazos. Ya en tiempos del PNR, pero antes de la institucionalización del sistema político mexicano, las elecciones corrían el riesgo de la competencia entre revolucionarios, hecho que generalmente

---

<sup>20</sup> KRAUZE, Enrique, COSÍO Villegas, Daniel. "Una biografía Intelectual", Joaquín Mortiz, México 1980, p. 282.



volvía a conducir a los balazos. Vasconcelos tenía más cartas revolucionarias que su rival Ortiz Rubio, Almazán había participado en más batallas que su oponente Ávila Camacho. La diferencia entre ganadores y perdedores residía en que los primeros pertenecían al partido de la revolución; en ambos casos la victoria fue más que dudosa y costó mucha sangre. No fue sino hasta la tercera transformación del partido en 1946 (la que dio lugar al nacimiento del PRI), cuando la recurrencia a los balazos fue mucho menor. El secreto estaba en el desarrollo, por parte del PRI, de una compleja, original y maquiavélica tecnología de control electoral.

La vieja ley carrancista de 1916 disponía que las casillas pertenecían a los ciudadanos que llegasen primero a ocuparlas, lo cual convertía a la casilla en un bastión de poder. Muchos de los terribles incidentes de 1940 provenían de esta disposición: habían que tomar las casillas antes que el enemigo, desplazarlo de las casillas que hubiera tomado, apoderarse por la fuerza de las ánforas o, por lo menos, intimidar a los votantes de oposición. La nueva ley de 1946 daba el manejo de las elecciones y las casillas a Comités Distritales de Vigilancia controlados por el gobierno. Fue entonces, en las elecciones que llevaron al triunfo a Alemán, cuando en verdad comenzó la era moderna del PRI.

Los métodos desafiaban la imaginación y abarcaban todos los pasos del proceso electoral, desde sus prolegómenos hasta el último minuto del conteo. Meses antes del primer domingo de julio día en que cada seis años se celebra la elección para "la grande", es decir, para la presidencia, se celebra un empadronamiento amañado y selectivo: se segrega del padrón a los sospechosos de simpatizar con la oposición y se privilegia a los miembros del PRI. Se niega la entrega de credenciales a electores independientes y se les suplanta con electores simulados a quienes se provee de "credenciales provisionales". Todos los burócratas y gran parte de las organizaciones corporadas de obreros y campesinos reciben la consigna de votar masivamente (método del "palo" sus puestos, empleos o tierras o con la promesa método del "pan") de acrecentarlos. Muchas veces estos votos se depositan como relleno días antes o después de la elección, en urnas separadas que se integran al conteo final. Grandes camiones de línea acarrearán campesinos desde lugares remotos para votar portando boletas previamente señaladas a favor del PRI, en una casilla que no corresponde o ya se encuentra cerrada.

---

<sup>21</sup> Testimonio de Augusto Elías Paullada.

"El PRI es un organismo de legitimación electoral", admitía Antonio Brito, un antiguo militante del partido, director de Acción Juvenil del Partido en los años cincuenta. Lo había sido desde su origen, pero Cárdenas le había dado un poder real, la integración orgánica de las masas obreras y campesinas como fuerzas eventuales de choque. El PRI alemanista conservaba el diseño corporativo pero lo ponía al servicio de su maquinaria electoral. "En los meses anteriores a la grande -recuerda Mena Brito- el PRI era el consentido." Tenía todo el apoyo en especie, y a veces en efectivo, del gobierno.

El gabinete del entonces presidente se integró con personas experimentadas, ajenas casi todas al expresidente, mayores que Alemán, aunque no tan grandes como el propio Ruiz Cortines. A lo largo de la campaña corrían toda clase de chistes en torno a su edad. Se decía que había escapado de los sarcófagos faraónicos, y cuando el Sargento de la Rosa acudió a felicitarlo (personaje legendario de ciento doce años, último sobreviviente de la guerra de intervención) se dijo que el presidente recibió a uno de sus nietos.

En 1936, Ruiz Cortines fue el precandidato oficial perdedor para la gubernatura por Veracruz. Al año siguiente contendió con éxito para la diputación por Tuxpan. Cuando el gobernador Alemán pidió licencia para dirigir el Comité pro Ávila Camacho, Ruiz Cortines se fue a la Secretaría de Gobierno de Veracruz; con el fin de vigilar al gobernador Casas Alemán.

El sistema operó con mayor eficacia que en tiempos de Alemán. A su función de maquinaria electoral, el PRI aunó otra, muy acorde con el estilo de Don Adolfo: los servicios de retórica oficial. Bastaba oír los discursos del presidente del PRI, el general Gabriel Leyva Velázquez, para comprobarlo. En la II Asamblea Nacional Ordinaria exclamó: "Señores delegados: muy cerca de aquí, en el Palacio Nacional está gobernando a la nación un ciudadano ejemplar, un hombre pleno de patriotismo y virtud, el señor presidente de la República don Adolfo Ruiz Cortines el Partido de la Revolución proclama con orgullo que el pueblo en su guía, la Constitución su lema y Adolfo Ruiz Cortines su bandera"<sup>22</sup>

El primero de noviembre de 1958, a un mes de la toma de posesión de López Mateos, se constituía la Unión Cívica Potosina. Gonzalo N. Santos operaba el milagro nunca antes visto de

---

<sup>22</sup> PELLICER de Brody, Olga, y REYNA, José Luis, "La historia de la Revolución Mexicana". El afianzamiento de la estabilidad política, El Colegio de México, México 1978, Vol. 22, p.39.

unificar al PAN, los sinarquistas, los comunistas, los profesionistas, y hasta algunos sectores del PRI en su contra.

Fue el PRD quien finalmente dio al traste con la posibilidad de un acuerdo al negarse -como lo propuso el PAN- a suscribir en público, con la presencia de los dirigentes de cada partido - Cárdenas y Luis H. Álvarez-, el documento de compromisos que la comisión mixta de los partidos había elaborado. El PAN se retiró de la mesa de negociaciones y las abrió en forma directa con el gobierno. El PRD no se retiró de la mesa pero a partir de ese momento se radicalizó sus propuestas e hizo imposible cualquier acuerdo.

La aprobación primero, de la reforma constitucional, y luego del COFIPE, por parte del PRI y PAN, abrió un periodo en la vida política de México marcado por el trato diferenciado del gobierno respecto de sus dos principales oposiciones, hasta generar la leyenda de las concertaciones entre ambos partidos, o para ser más exactos, entre Carlos Salinas y la dirigencia panista. El resultado en las elecciones intermedias de 1991, marcadas por la recuperación del PRI, fueron como un balde de agua fría para las expectativas de la dirigencia blanquiazul; mientras que para la del PRD no fueron sino la confirmación de sus pronósticos de fraude anticipado. De esa manera, lo que el gobierno había concebido y negociado como el principal cambio electoral desde 1978, fue tildado, tanto por quienes votaron a favor como por quienes se opusieron, de haber sido "el mayor fraude electoral de la historia de México".

En su cuarto informe Carlos Salinas pidió a los partidos que definieran la agenda para "perfeccionar" normas e instituciones electorales, acotando los temas que a juicio del gobierno tenían mayor significado: el camino para la segunda reforma electoral del sexenio quedó abierto. Sin embargo, los movimientos internos en el equipo salinista, preparatorios del nombramiento del candidato presidencial del PRI -que debería producirse al año siguiente- y el reajuste en las diligencias nacionales de los principales partidos opositores provocaron el defiriendo de los trabajos para la nueva reforma.

Generalmente se atribuye la aparición del EZLN en Chiapas, al 1 de enero de 1994, haber sido el factor determinante que explica la reforma electoral iniciada el 27 de enero de aquel año con la firma del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia. Sin embargo, puede documentarse que antes del surgimiento público del EZLN, tanto el PRD, como después el

candidato del PRI a la presidencia, Luis Donald Colosio, habían propuesto una nueva reforma. El PRD por su abierta oposición a las de 1990 y 1993; Colosio para dar sustento legal al conjunto de propuestas que en materia de legalidad y transparencia de los comicios de 1994 había expresado en su discurso del 8 de diciembre de 1994, al protestar como precandidato de su partido.

Así por ejemplo, en diciembre de 1993 Colosio propuesto el cambio de director general del IFE para designar en ese cargo a una persona que mereciera la confianza de todos los partidos, en particular del PAN y del PRD; de igual forma, propuso crear un grupo plural de observadores electorales, con facultades muy amplias, y desde luego diferentes a las que la restrictiva reforma de septiembre del entonces secretario de Gobernación, Patrocinio González, quien finalmente impuso su criterio.

La aparición de la guerrilla en Chiapas significó una señal de alarma para todo el país y un riesgo inminente para el proceso electoral federal que apenas daba el país y un riesgo inminente para el proceso electoral federal que apenas daba inicio. Las decisiones adoptadas en enero de 1994 por el presidente Salinas han sido ampliamente analizadas, por lo que no me detendré en ese aspecto, simplemente apunto que el cambio en la Secretaría de Gobernación y el arribo del Doctor Jorge Carpizo resultó crucial para lo que vendría después en materia de reforma electoral. La reforma de 1994 fue diferente a todas las anteriores. Su objetivo central fue asegurar la realización misma de las elecciones, con todos los partidos en la corresponsabilidad consensada de las reglas del juego y su aplicación.

¿Qué aspectos singularizan la reforma de 1994? 1. La situación política de emergencia en que tuvo lugar; 2. la regla del consenso como método para la toma de decisiones; 3. la no militancia partidista del secretario de gobernación; y 4. El compromiso de todos los partidos para con la civilidad y la paz, es decir, el rechazo a la violencia como vía de acción política.

Iniciada los primeros días de febrero, interrumpida por el en materia electoral. asesinato de Luis Donald Colosio, reanudada en abril y concluida en mayo, la reforma abarcó el marco constitucional y los aspectos sustanciales de la ley reglamentaria.

Asegurar, tanto las normas como en los órganos electorales, la legalidad, imparcialidad y objetividad fue objetivo compartido. Si alguna duda tenían los partidos al inicio de las "conversaciones de Barcelona", se despojó cuando el doctor Carpizo puso sobre la mesa la propuesta de reforma al COFIPE para que el Secretario de Gobernación dejase de presidir el Consejo General del IFE, y en su lugar fuese nombrada la persona que acordaron los partidos proponer a los legisladores fueron: 1. El cambio de los consejeros magistrados, que pasaron a denominarse "consejeros ciudadanos", 2. Suprimir la facultad del Presidente de la República de proponer a esos consejeros y otorgársela a las fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados; 3. Suprimir el derecho de voto de los partidos y hacer igualitaria su representación en el Consejo General; 4. Nombrar, por consenso, a los seis nuevos consejeros ciudadanos; 5. Realizar auditorías al padrón y las credenciales de elector con fotografía, bajo la supervisión de un grupo de científicos de la más alta calidad técnica y prestigio social, que también fueron acordados por consenso; 6 Ampliar el tiempo gratuito en radio y TV para los partidos y realizar monitoreos sistemáticos del comportamiento de esos medios en las campañas electorales.

Esos cambios fueron producto de un elemento central que distingue también al proceso de reforma de 1994 de sus antecedentes: la regla del consenso como garantía pactada en favor de las oposiciones, en particular en favor del PRD. Es por ello que resulta justificado postular que ese proceso abrió la tercera etapa del ciclo de reformas, dotando a México de un sistema electoral confiable para todos los actores políticos, y sobre todo para los ciudadanos.

Sin embargo, un diseño mal trazado de inicio condujo a una reforma en la que todos los aspectos del sistema electoral quedaron a debate. De tal forma, las negociaciones consumieron mucho más tiempo del originalmente previsto, y se vieron una y otra vez afectadas por hechos coyunturales que condujeron a recurrentes suspensiones del diálogo.

En la reforma de 1996 la regla del consenso volvió a ser utilizada, aun a costa de llegar a poner en riesgo la viabilidad misma de los cambios legales y los nombramientos de los nuevos funcionarios electorales. Por su trascendencia, permitía poner en perspectiva el fin del ciclo de las reformas electorales en México, en tanto que definición compartida entre partidos y gobierno de las reglas y las autoridades que habrán de regular la competencia por el poder público.

Sin embargo, al final de la negociación, y pese a que la reforma constitucional había merecido la aprobación unánime de los legisladores de los cuatro partidos con representación congresional, el tema del financiamiento público a los partidos constituyó a el punto débil que terminó por romperse, dando al traste con el objetivo superior de todo el proceso negociador y de la reforma misma: el consenso de los partidos.

La ruptura del consenso retrotrajo el ciclo reformador a lo ocurrido cuando en 1986 el PRI decidió aprobar, con el voto contrario de sus dos principales opositores (PAN y PSUM) el Código Federal Electoral. En aquel entonces, sin regla de consenso alguna, las oposiciones decidieron oponerse a los cambios legales y los calificaron sin más de "contrarreforma": Los positivos aspectos que la reforma constitucional y el Código Federal contenían -a los que antes hice referencia- fueron ignorados en el balance opositor. En 1986 tanto el Presidente de la República como el secretario de Gobernación calificaron los cambios como la "reforma más importante de la historia", mientras que los partidos de oposición se deslindaban de cualquier intento de valoración equilibrada.

La crisis de 1988 y el supuesto fraude electoral, obliga a plantear otra reforma político-electoral. El PAN, convoca a un diálogo nacional que siente las bases para resolver de fondo la grave problemática del país a partir de generar un compromiso real de tránsito hacia la democracia y plantea entre otras cosas resolver primero el problema político, y muy destacadamente el problema electoral.

En este contexto durante el transcurso del sexenio anterior, se generan tres reformas políticas que contienen avances importantes, sin embargo, hay aspectos que falta consolidar, otros que requieren modificarse y algunos que siguen siendo insuficientes para que las condiciones de la competencia electoral sean realmente justas y equitativas para todos los participantes. Entre los cambios principales generados en las últimas reformas se encuentra la creación de un organismo especializado en la materia con personalidad jurídica propia y autónomo en su desempeño; el Instituto Federal Electoral, que sin embargo adolece de múltiples fallas que deben corregirse, para que verdaderamente responda a los propósitos y fines para los que fue creado.

Por fortuna, pese a que la reforma de 1996 no alcanzó el voto aprobatorio de las oposiciones, éstas no incurrieron en el mismo ejercicio de descalificación total, modulando su crítica y enfocándola a los aspectos que efectivamente impidieron el consenso.

## II. Concepto de Ciudadanización.

La ciudadanización es un término político que se deriva de la palabra ciudadanía; de ahí que resulte necesario entrar al estudio de la misma.

La palabra ciudadanía proviene del latín *civitas*, que fue la organización jurídico-política de los romanos. En aquel entonces se podía afirmar, que la ciudadanía indicaba la cualidad genérica de los ciudadanos; entendiéndose por ciudadano, etimológicamente, la pertenencia de un individuo -hombre o mujer- al grupo social estructurado políticamente

Actualmente no es aceptable el concepto anterior porque, por una parte, es confuso y tautológico, y por la otra, carente o ajeno a la técnica jurídica; situación esta última derivada de la confusión doctrinaria y legislativa existente entre los conceptos Estado y Nación; de los que derivan los términos jurídicos nacionalidad y ciudadanía.

Concepto Jurídico. Utilizando las palabras de un clásico, Niboyet, se puede sostener que ciudadanía es el vínculo jurídico y predominantemente político que relaciona a un individuo con un Estado. De manera más amplia y clara podemos sostener que ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física -hombre y mujer- estatal o "nacional" de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; básicamente en el proceso democrático de designación de funcionarios públicos de elección y en el ejercicio de las atribuciones fundamentales de los órganos del propio Estado.

De lo anteriormente expuesto podemos advertir que la ciudadanía posee las siguientes características:

a)Cualidad Jurídica. La ciudadanía existe como un concepto fundamental del Estado, mismo que sólo se explica y justifica si actúa conforme al derecho. La ciudadanía, en efecto, es una categoría jurídica, de derecho constitucional, para ser exactos. En este punto se distingue

la ciudadanía no sólo de la nacionalidad, *stricto sensu*, sino también de la "estabilidad o nacionalidad jurídica".

La nacionalidad es un concepto eminentemente sociológico; implica la pertenencia o integración natural con un grupo étnico y cultural específico, dotado de un profundo sentimiento de solidaridad y de un peculiar estilo de vida.

La estabilidad o "nacionalidad jurídica", en cambio, es un concepto jurídico, implica, por tanto, derechos y obligaciones, se tiene no de manera fatal ni definitiva, sino por realización de hipótesis normativa, pudiéndose renunciar por decisión expresa de la voluntad, o perderse como sanción. La ciudadanía, por su parte, constituye una especie del género estatalidad, de suerte tal que sólo pueden ser ciudadanos, tener ciudadanía, quienes previamente ostenten el carácter de estatales, posean la estabilidad, y si ésta, el género, es jurídica, es obvio que la especie, la ciudadanía, también sea del mundo del deber ser.

b) Es cualidad propia de personas físicas. En este punto también se advierte la juridicidad del concepto en estudio y la diferencia específica es nítida. "*Pueden ser y de hecho son nacionales, tanto personas como objetos*", señala García Morente. La estabilidad la ostentan, por resolución jurídica, básicamente las personas y accidentalmente objetos predeterminados -buques y aeronaves- y de aquéllas pueden ser estatales tanto las personas físicas como las colectivas. Así, los sindicatos, los partidos políticos, las sociedades, tienen estatalidad. En cambio, única y exclusivamente los humanos pueden poseer ciudadanía y ejercitar las prerrogativas y deberes que les son inherentes. De modo tal que para tener ciudadanía se debe antes poseer estabilidad, sin que el hecho o circunstancia de ser estatal conlleve al propio tiempo el signo de la ciudadanía. Todo ciudadano es estatal, pero no necesariamente todo estatal es ciudadano. Más claro y contundente, todo ciudadano mexicano es estatal de nuestra República, pero no todo mexicano es ciudadano de la misma. La exclusividad de su reconocimiento a las personas físicas se explica por su contenido y finalidad.

c) Cualidad jurídica para intervenir en la política. He aquí su teleología, la finalidad de la ciudadanía. Quienes disfrutan de ella, y sólo ellos, pueden participar en la política, en la lucha por el poder, razón de más para limitarla a los estatales; se protege así al Estado de



intervenciones extranjeras, se salvaguarda su autodeterminación y se garantiza la inalienabilidad de la soberanía.

La política es la preocupación por bien administrar los bienes de la sociedad, la actividad tendiente a ordenar de cierta manera, conforme a una determinada corriente filosófica, a la sociedad, a instaurar una determinada idea de derecho y a concretar un sistema de vida considerado justo. De ahí que su ejercicio sea propio y exclusivo de los humanos. El Estado es la sociedad global, la asociación general dentro de la cual pretenden realizarse todos los humanos, vinculados por la estatalidad. De ahí que solo a ellos compete decidir la forma y suerte de su organización política.

La ciudadanía, en efecto, es la capacidad o reconocimiento jurídico para intervenir en la política. Ésta requiere de madurez o independencia de criterio; por ello de la misma son excluidos muchos individuos que pese a ser estatales físicos, no se les atribuyen las dotes apuntadas. Las personas colectivas, han determinado serios estudios de cratología, hacen política; no sólo influyen, sino que aun deciden la suerte de los Estados, de mil maneras actuando para imponer y sustituir a los gobernantes. Esta situación fáctica, realidad insoslayable en países subdesarrollados, víctimas del imperialismo o del intervencionismo extranjero, no nos debe conducir a variar la tesis, a aceptar que los entes colectivos de derecho puedan lícitamente intervenir en cuestiones políticas. ¿Puede una sociedad anónima por poderosa que sea, ejercitar *per se* las funciones de presidente de la república?

Tocamos aquí un aspecto medular de la ciudadanía. Ésta es un derecho o prerrogativa personalísimo, sólo puede ser ejercitada, y directamente, por su titular. Los entes colectivos adquieren derechos, pero los ejercitan por medio de personas físicas. La ciudadanía es instrumento para la democracia; y ésta sólo puede realizarse por y para los humanos; es el poder del pueblo, y a éste lo integran seres de razón. La democracia es tarea política. De ahí que por conclusión si la democracia es de humanos, su medio, la política, se reserve también para los seres pensantes.

d) Designación de funcionarios y ejercicio de atribuciones públicas. Los medios de participar en la política son diversos. Corresponde al derecho permitir su desarrollo conforme a sus postulados, ofrecer a los contendientes -individuos o grupos- un medio pacífico de

confrontar sus ideas y filosofías, evitar derramamientos de sangre, tomas arbitrarias de poder e inseguridad para la población. Por ello se ha sostenido que el derecho constitucional es el esfuerzo jurídico de encuadrar la lucha por el poder, esto es, de enmarcar a la política.

Quienes la disfrutan están autorizados para elegir a los gobernantes, para decidir sobre las personas y los programas que les convengan y que crean más adecuados para realizar el bien común, para decidir con entera libertad el destino de la comunidad.

Principio medular de la democracia es intervenir personalmente en la designación de los gobernantes. Quedar excluidos de tal posibilidad es aherrojar la soberanía y entronizar la autocracia o la dictadura. Sólo un pueblo que elige a sus gobernantes es democrático.

La designación de funcionarios implica la posibilidad de ser designado, y por ende de aspirar a la representación popular, de la misma manera que lo cóncavo implica necesariamente lo convexo. Más aún, los Constituyentes pueden atribuir otros derechos y reservar otras misiones para quienes tienen el honroso título de ciudadanos. Tal es el caso de México, al tenor del artículo 35 de nuestra Ley Suprema:

*"Son prerrogativas del ciudadano:*

- I. *Votar en las elecciones populares;*
- II. *Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;*
- III. *Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;*
- IV. *Tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y*
- V. *Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición".*

La elección de funcionarios públicos y ejercicio de atribuciones trascendentales, es el contenido mínimo de la ciudadanía.

e) Edad determinada. De lo dicho en torno a la diferencia entre estatalidad y ciudadanía se infiere el sentido de esta última característica. Del ejercicio de la ciudadanía

dependen el hoy y el mañana de la sociedad política soberana. Ésta pretende ser proyectada en el tiempo, perfeccionarla pero no destruirla; se debe por lo mismo confiar la ciudadanía a humanos supuestamente capaces, a individuos maduros y responsables, a humanos que autodeterminándose para el bien, sepan decidir con sinceridad y desprendimiento el destino de la colectividad. Por ello se exige una edad determinada, o mejor dicho aún, de una edad mínima. Quedan así excluidos los menores de edad, por inteligentes y responsables que sean.

No es marginación ni injusticia. La infancia y la adolescencia son etapas formativas de desarrollo somático y de preparación educativa. Las tareas de pasión política de lucha enconada requieren preparación y sólido criterio, pertenecen a los adultos. A cada etapa corresponde una función específica a los menores la preparación, a los mayores la ejecución, a los primeros el cultivo del intelecto, a los segundos la práctica ardua de la política.

Determinar la edad mínima para participar en las contiendas políticas es decisión que compete al Constituyente. Es la única limitante, no restricción, que admite el sufragio para ser universal.

### **La Ciudadanía en la historia Constitucional de México.**

Tema imprescindible de derecho constitucional, la ciudadanía ha sido siempre regulada por nuestros códigos políticos.

A. Constitución de la Monarquía Española de 1812. Tres de sus artículos se consagran a la ciudadanía, el 18, el 20 y el 22. No bastaba la estabilidad española y llegar a determinada edad para adquirir el carácter de ciudadano español; para ello se necesitaban diversos requisitos, estatuidos en el capítulo IV, titulado "De los ciudadanos españoles". La ciudadanía se concedía a tres tipos de personas: a) A españoles de origen español por ambas líneas, o a indios puros también por ambas líneas, b) A españoles naturalizados y c) A españoles descendientes de africanos por una o ambas líneas. La única nota en común de que disfrutaban las tres categorías de ciudadanos, era la de la estabilidad, todos tenían que ser españoles. Respecto al mínimo de edad, ésta era de 25 años, al tenor de lo dispuesto en los artículos. 45, 91 y 317.

B. Constitución de Apatzingán de 1914. En el Decreto Constitucional inspirado por Morelos, la palabra "ciudadanía" quedó reservada para significar la estatalidad por tal motivo, para caracterizar a los individuos que poseían los antiguos *ius suffragi e ius honorum* se utilizó la expresión "elector". Los artículos 6 y 65 son al respecto reveladores:

*"El derecho de sufragio para la elección de diputados, sin distinción de clases ni países, a todos los ciudadanos en quienes concurren los requisitos que prevenga la ley". "Se declaran con derecho a sufragio: los ciudadanos que hubieren llegado a la edad de dieciocho años, o antes si se casaren, que hayan acreditado su adhesión a nuestra santa causa, que tengan empleo o modo honesto de vivir y que no estén notados de alguna infamia pública ni procesados criminalmente por nuestro gobierno".*

De las normas transcritas merece especial atención la edad electoral, la de ser ciudadano: dieciocho años.

Contrariamente a lo sostenido en 1970 respecto a la novedad de la edad electoral vigente, no existió tal innovación, ya los previsores constitucionales independentistas la habían postulado.

C. Constitución Federal de 1824. Incuestionable que por una concepción purista del federalismo, los constituyentes de 1824 no trataron los importantes y esenciales temas de la estatalidad y la ciudadanía. La determinación de estas cualidades se consideró materia propia de las constituciones locales. Éstas fueron al respecto muy explícitas; establecieron los derechos y deberes de los estatales y de los ciudadanos, reglamentaron la pérdida de ambas cualidades, la suspensión de la ciudadanía e indicaron las reglas de naturalización. La base constitucional fue el artículo 9:

*"Las cualidades de los electores se prescribirán constitucionalmente por las legislaturas de los estados..."*

D. Constitución de las Siete Leyes de 1836. Ley Primera, artículo 7:

*"Son ciudadanos de la República Mexicana. Todos los comprendidos en los cinco primeros párrafos del artículo 1º ..(ser mexicanos) que tengan una*

*renta anual por lo menos de cien pesos o trabajo personal honesto y útil a la sociedad. II. Los que hayan obtenido carta especial de ciudadanía del Congreso General, con los requisitos que establezca la ley”.*

Si nos limitáramos a este artículo para determinar quiénes eran ciudadanos mexicanos en 1836, sin relacionarlo con la fracción I del artículo 10, podríamos legítimamente concluir que eran ciudadanos mexicanos en el pleno goce de sus facultades y derechos, los menores de edad que disfrutaran de una renta anual de \$100 pesos.

Pero tal conclusión, además de ilógica, fue imposible. En efecto, la fracción I del artículo 10, declaró suspendido el ejercicio de los derechos ciudadanos durante la minoridad.

E. Bases Orgánicas de 1043. Artículo 18:

*“Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido 18 años siendo casados, y 21 si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedentes de capital físico, industrial o trabajo personal honesto. Los Congresos Constitucionales podrán arreglar, según las circunstancias de los Departamentos, la renta que en cada uno de éstos haya de requerirse para gozar los derechos de ciudadano. Desde el año 1850 en adelante los que llegaren a la edad que se exige para ser ciudadano, además... es necesario que sepan leer y escribir.”*

Los miembros de la Junta Nacional Legislativa se excedieron en su misión de caracterizar a la ciudadanía. Todos los requisitos no eran, en realidad, sino obstáculos a la democracia. Consagraron el voto censitario y el voto capacitario. Con ellos se propiciaba el régimen aristocrático.

F. Constitución de 1857, texto original de la de 1917. En ambas leyes fundamentales, el artículo 34 regula la ciudadanía en términos casi idénticos:

*“Son ciudadanos de la República todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además las siguientes; I. Haber cumplido dieciocho, siendo casados, o veintiuno si no lo son. II. Tener un modo honesto de vivir”.*

G. Texto vigente "Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años...".

IV. Consideraciones sobre las reformas. Dos reformas ha sufrido este precepto. Una en 1953 y la otra en 1970. Por ésta, en el mundo actual -no es novedad en nuestro derecho- se concedió la ciudadanía a los jóvenes de dieciocho años. Por la de 1953 se concedió tal calidad a las mujeres mexicanas, enalteciendo su dignidad y, honrando con ello a la justicia.

La reforma ruizcortinista, contraria a lo que se ha sostenido, no fue inútil ni innecesaria, no fue sólo una reforma literal. Gramaticalmente es cierto que el texto de 1917, heredado de 1857, implicaba a las mujeres, pero también es indubitable que la interpretación histórica y teleológica hizo indispensable la reforma, pues, de no ser así, y de permitir el acceso femenino a las urnas sin modificación constitucional, se habría dado a entender que las anteriores elecciones habían sido realizadas al margen de la Constitución, lo que no fue así en virtud de la interpretación histórica de la ciudadanía, como prerrogativa exclusiva de los varones. Hoy, gracias a la enmienda constitucional, las mujeres tienen iguales privilegios y deberes que los varones, intervienen en política con responsabilidad, eligen gobernantes, ocupan puestos de elección popular, militan en partidos políticos; participan, estimulan y vigorizan el régimen político de la dignidad: **LA DEMOCRACIA.**

Ya hemos explicado que la ciudadanización es un término que se deriva de la palabra ciudadanía; cuya connotación se usa para expresar la participación específica y directa de los ciudadanos (en el goce de sus derechos políticos) en la toma de decisiones de un país en cuya forma de gobierno se contempla la democracia.

Hoy día, en nuestro país, no solo los especialistas en materia de Política, juristas y demás estudiosos de diversas ramas del saber utilizan el término ciudadanización.

Actualmente, los mexicanos hemos usado la palabra "ciudadanización" para expresar la necesidad que tenemos de asegurar y hacer valer nuestra participación en la toma de decisiones de nuestro país; sin que éstas evidencien fraudes o conflictos electorales

provocados antes, durante o después de los procesos electorales y del resultado de los mismos.

Durante 70 años el poder se había detentado por el llamado partido oficial (Partido Revolucionario Institucional); razón por la cual se le atribuyen todos o casi todos los problemas del país, sin embargo; es menester señalar que día con día la transparencia en los procesos electorales ha aumentado notablemente; pero sin duda alguna, el ejemplo más claro y más importante de toda la historia de nuestro país es la elección presidencial de 1994, considerada por la mayoría de los mexicanos (estadistas, investigadores, comentaristas, sociólogos, juristas y políticos; entre otros), como la elección más transparente y democrática que haya existido en el ámbito político-electoral de México.

### III. Principales Posturas Jurídico-Políticas sobre el Proceso de Ciudadanización.

La intensa actividad legislativa que ha generado la reforma constitucional y legal en materia político-electoral en la década 1986-1996, ha motivado la división de criterios de los especialistas y de los ciudadanos en general, configurándose dos corrientes de opinión perfectamente caracterizadas, una en favor de las reformas y otra en contra. Sin embargo sólo se mencionan aquellas que se relacionan con el tema en estudio; "La Ciudadanización de las Instituciones Electorales en México". El Instituto Federal Electoral nace como una de las tantas novedades e inquietudes introducidas en la legislación constitucional y legal de 1990, incorporando la representación ciudadana al seno de la institución, conservando la tradicional representación partidista, así como la permanente presencia estatal, con la pretensión inicial de adoptar un sistema de pesos y contrapesos determinado por el número de representantes, buscando el equilibrio en la toma de decisiones.

*"Los consejeros magistrados y ciudadanos deben representar el interés superior de la ciudadanía, deben ser eficaces guardianes del orden jurídico y, en lo posible, mediar entre las posiciones antitéticas y las eventuales rivalidades entre los representantes de los partidos políticos".*<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Manuel Barquín Álvarez, "El Instituto Federal Electoral, organización y funciones", en Derecho y legislación electoral. Problemas y Proyectos, CIIH, UNAM, pp. 113 y 114.

En efecto, todo consejero magistrado o ciudadano según sea el caso debe reunir el perfil que el catedrático universitario Manuel Barquín Álvarez expone en su anterior comentario; pero también es cierto que hoy, después de más de seis años y de múltiples reformas en materia electoral, vemos con tristeza y desdén el hecho de que los ciudadanos que integran el órgano superior de dirección del IFE; no han cumplido con su cometido; pues las más de las veces no actúan conforme a los principios rectores a que hoy día están obligados (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.); así como tampoco con el profesionalismo necesario para su desempeño.

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida política del país; pues es en el pueblo donde reside esencial y originariamente la soberanía nacional (artículo 39 constitucional); lo anterior, sin denostar que dicha soberanía se deposita en los Poderes de la Unión, o de los Estados según su competencia (párrafo primero del artículo 41 constitucional); luego entonces le corresponde a los Poderes de la Unión de acuerdo a su naturaleza, participar en el ejercicio y cumplimiento de las diversas funciones del Estado; entre ellas la de organizar las elecciones federales; desde luego con la participación ciudadana y la de los partidos políticos. Lo anterior sin exceptuar o descalificar al organismo encargado de realizar dicha función (denominado Instituto Federal Electoral, a partir de 1990).

Por lo antes expuesto llegamos a la conclusión de que tanto el Poder Legislativo, como el Ejecutivo deben formar parte del Consejo General del IFE, ya que el primero es el Poder soberano, y el segundo que actúa a través de su titular; el cual es no solo Jefe de Gobierno sino también de Estado.

La postura que se expone a continuación, corresponde al C. Elías Huerta Psihas, publicado el 28 de marzo de 1994 en el Economista, (uno de los periódicos de mediana circulación); su columna se intituló "La Elección y la reforma electoral 1994.

*"Es alentador que el Congreso de la Unión haya aprobado la reforma, pues sin duda Constituye uno de los hechos más relevantes en los esfuerzos por perfeccionar nuestro sistema democrático, al significarse como un puntal*



*definitivo para superar uno de los escollos más graves y delicados de nuestros procesos electorales: la credibilidad".<sup>24</sup>*

De conformidad con el C. Elías Huerta respecto al esfuerzo que reviste la reforma del 94; ya que sin duda alguna, su objetivo primordial es la búsqueda del perfeccionamiento de nuestro sistema electoral, en aras de fortalecer la democracia.

Toda reforma en materia electoral debe descansar sobre una plataforma jurídica, política y social, que encuadre con la realidad que se vive en nuestro país y con las exigencias de la mayoría de los ciudadanos; y no con las de los partidos políticos de izquierda o de ultraderecha que buscan satisfacer sus propios y sucios intereses, exigiendo la ciudadanización del organismo (llámese Instituto Federal Electoral); que es *el responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones*, con la finalidad de entorpecer las funciones y atribuciones del Estado protegidas por nuestra Constitución; es entonces de extrema importancia; resaltar que los ciudadanos deben por ley participar en las cuestiones electorales; pero lo anterior debe ser sin entorpecer o debilitar una función exclusiva del Estado mexicano.

La reforma en comento, otorga mayoría a los ciudadanos que integran el Consejo General (que es el órgano superior de dirección del IFE) restringiéndole a los Poderes de la Unión que participan, la posibilidad de obtener mayoría, toda vez que el numeral de sus integrantes es menor que el de los ciudadanos; so pretexto de provocar el abuso del partido que detenta el poder.

Una característica que distingue al Consejero Ciudadano es la imparcialidad; principio rector que se consagra en nuestra Constitución; sin embargo, detrás de esa cortina de supuesta imparcialidad, se esconde su parcialidad revestida de ideologías, resentimientos y falsos valores, así como su falta de profesionalismo (requisitos *sine qua non*) que en lugar de fortalecer las Instituciones Electorales de nuestro país, las transforma en organismos formalmente constituidos y materialmente imprácticos.

---

<sup>24</sup> La reforma de 1994 versó sobre diferentes aspectos en materia electoral; incluyendo el llamado "Proceso Ciudadanizador"; luego entonces podemos desprender que el C. Elías Huerta Psihas, cuyo criterio se inclina en favor de las mencionadas reformas, también esta a favor de dicho proceso.

*"Para evitar la emisión de votos parciales, congruentes con los intereses del partido político representado, en la reforma que se comenta, el legislador concedió a estos consejeros la facultad de participar en las deliberaciones y toma de decisiones del Consejo General, así como de los consejeros locales y distritales, pero únicamente con derecho a voz, no a voto, reforzando así la tendencia ciudadanizadora de los órganos electorales":*<sup>25</sup>

Francisco Ortiz, critica severamente esta tendencia ciudadanizadora, aduciendo, que se ha dicho por ejemplo, que tal como lo ha señalado el PPS, en nuestro país y casi sin excepción, las fuerzas políticas de derecha, a toda hora y en todo lugar, demandan la entrega del poder a la sociedad civil, la cual, es una abstracción que no tiene rostro, y en nombre de esta farsa declaran abiertamente el fin de los partidos y el principio de una auténtica democracia.

Al igual que Francisco Ortiz, creemos que las fuerzas reaccionarias se escudan en la modificación constitucional, relativa a la nueva integración del Consejo General del IFE, que conceptúa erróneamente a la sociedad civil, y cuyo resultado es la disminución del papel de los partidos políticos y la participación protagónica e indebida de esa sociedad civil que con cada reforma se incrementa.

Lo que se logró con esa propuesta de Carpizo -que, orgulloso se proclama como ciudadano sin partido-, fue que a los partidos se les desplazara de su participación activa en los órganos de dirección, que llevan a cabo los procesos electorales del país, ya que de forma arbitraria se les arrebató el derecho a voto en el Consejo General del IFE y en los demás órganos electorales, quedando sólo con el simple derecho a voz, para que los sustituyeran las "personalidades imparciales", con voz y voto.

El maestro Manuel Barquín Álvarez expresa con relación a los Consejeros Ciudadanos: *"es conveniente que se pondere la posibilidad de su participación con voz, pero sin voto..."*,

No es un desatino, considerar que los Consejeros Ciudadanos deben participar con voz, pero sin voto. Todo ciudadano comulga con la ideología de algún partido; y éstos, los Consejeros

---

<sup>25</sup> Francisco Ortiz, "Demanda de entrega del poder a la llamada sociedad civil", Excélsior, Sección de Ideas, México, 15 de abril de 1994, pp. 2 y 3.

Ciudadanos, no son desde luego la excepción; pues al igual que los representantes de los Partidos Políticos, buscan satisfacer sus propias necesidades e intereses.

Jorge Alcocer Villanueva dijo que:

*"La buena intención de la figura de los consejeros ciudadanos empedró el camino del infierno al haberse reservado al presidente de la República la exclusividad de la propuesta, disponiendo de las condiciones para sacarla adelante en la Cámara de Diputados. El mismo autor adujo que, los organismos electorales pueden conformarse sin la participación decisoria del gobierno y los partidos".<sup>26</sup>*

¿Cómo es posible que el Licenciado Jorge Alcocer ataque a la representación de nuestro honorable Poder Ejecutivo?

El Licenciado Jorge Alcocer, Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación (hasta hace poco) la cual depende directamente del Poder Ejecutivo de la Unión (artículo 2, fracción I de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal); tiene un conflicto de ética y profesionalismo en el ejercicio de los diferentes cargos que ha ejercido; o es un ejemplo más que confirma que no existe la imparcialidad u objetividad en el desempeño de cualquier cargo, o bien que el multicitado Licenciado no comulga más que con la ideología de la estabilidad política y el bienestar de unos cuantos.

Sabemos también que el Licenciado Alcocer, desempeño el Cargo de Consejero Ciudadano poco antes de ser Subsecretario.

Tomando lo anterior como referencia; llegamos a la conclusión de que la figura del Consejero "ciudadano" no es en la práctica funcional ni la mitad de lo que se esperaba, o mejor dicho de lo que muchos esperaban.

---

<sup>26</sup> Jorge Alcocer V., "IFE: legalidad y conflicto", En la organización de las elecciones. Problemas y proyectos e solución, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial, México, 1994, pp. 55 y 58.

Evidenciamos también; que en *estricto sensu*, los principios a los que deben sujetarse los Consejeros Ciudadanos son, humanamente casi imposibles de cumplir.

Jacqueline Peschard, con juicio crítico, escribió: *"...a pesar de la estructura tripartita de los consejos electorales, los mecanismos para la integración justamente de la representación de los ciudadanos, redujeron su potencial de equilibrio e imparcialidad en la medida que los consejeros son propuestos por el titular del Poder Ejecutivo y los consejeros ciudadanos por las juntas ejecutivas (artículos 74 y 86)".*<sup>28</sup>

Habría resultado más eficaz y confiable hacer rotativa entre los miembros del Consejo General la facultad de proponer a los Consejeros; sin embargo, los problemas de éstos en el ejercicio de sus funciones; no deben atribuirse a que son propuestos por el Sr. Presidente; pues de ser así la reforma de 1996 se habría limitado únicamente a retirarle al titular del Poder Ejecutivo dicha facultad.

Julio Faesler manifestó que:

*"Hay que dar pasos firmes en la recomposición del IFE, convirtiéndolo en una pieza dentro de un sistema equivalente en autonomía y autoridad al de un cuarto poder electoral".*

También de la necesaria existencia de un poder electoral hablaba quien fuera magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, al afirmar que:

*"Para quien no tenga miedo a la evolución de los conceptos, tal vez habría que empezar a manejar un vocabulario nuevo entre nosotros: el relativo a un poder electoral distinto al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial que actualmente prevé nuestra Constitución, siguiendo las tradicionales fórmulas del Estado de Derecho moderno. Tal vez la aguda problemática de nuestro Derecho Electoral y de nuestros fenómenos electorales nos lleve a la necesidad de pensar en una solución que, si bien no es nueva bajo el sol, sí sería novedosa entre nosotros: el establecimiento de un conjunto de órganos*

<sup>28</sup> Jacqueline Peschard, op. cit., p. 128.

*electorales, con sus propias y determinadas esferas de competencia y con plena autonomía frente a los órganos de los poderes ya constituidos. Órganos que en su complicada armonización podrían integrar un cuarto poder electoral federal.*<sup>29</sup>

No es necesario que en nuestro país se constituya un nuevo poder en materia electoral. En algunos países del mundo; existe desde luego un cuarto poder electoral; sin embargo, su situación socio-política, económica y electoral es mucho muy diferente a la nuestra.

México, al igual que muchos países subdesarrollados o en vías de desarrollo, enfrenta problemas que están pendientes de resolver en la agenda gubernamental; entre ellos la cuestión electoral que en cada estado toma matices y direcciones diferentes, por razones históricas, sociales, políticas, culturales, económicas etc.

El Instituto no puede formar parte de un cuarto poder, denominado Poder Electoral Federal, como han propuesto algunos estudiosos de la materia, inspirados probablemente en la doctrina y legislación vigente en otras latitudes.

En los términos del criterio estrictamente formal, en el contexto del vigente Derecho Constitucional Mexicano, pretender que exista un Poder Electoral Federal, frente a la clásica tripartición, resultaría contrario al imperativo contenido literalmente en el artículo 49 de la ley suprema, deviniendo dicho Instituto en organismo anticonstitucional; en consecuencia, exegéticamente sólo se debe hablar de una auténtica división y coordinación de funciones, para conseguir los fines que el Derecho atribuye al Estado, siendo conforme a la Carta Magna la creación de cualquier instrumento eficaz para ello, como es el comentado Instituto, establecido por la soberanía nacional en el artículo 41 constitucional, ubicado precisamente en el título segundo, capítulo I, denominado "*De la soberanía nacional y de la forma de gobierno.*"

En el capítulo tercero, estudiaremos el derecho comparado en otras latitudes, donde profundizaremos sobre este tema; únicamente comentaremos que las cuestiones electorales

---

<sup>29</sup> Emilio Krieger, "La problemática del Derecho Electoral Mexicano", en *Derecho y legislación electoral, problemas y proyectos*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial, México, 1993, p. 101.

representan mayor problema en las naciones en vías de democratización o de democratización reciente.

Reyes del Campillo en su columna "Los partidos deben abrirse más a la ciudadanía", publicada en el Excélsior en la Sección Ideas, el 19 de abril de 1994, expresó que:

*"...con las reformas electorales de 1996, la tendencia político-jurídica denominada ciudadanización del organismo público encargado de cumplir la función estatal, ha cobrado su mejor triunfo... con ello se percibe que la confiabilidad de una elección no la brinda ni la autoridad política ni los partidos políticos como jueces y partes del proceso. Ahora la credibilidad la proporcionarán la presencia en los organismos electorales de ciudadanos reconocidos por sus posiciones políticas y, sobre todo por su neutralidad. A pesar de que sólo pareciera ser el principio de una nueva etapa, todo ello no es sino resultado de un constante despertar social".*

La extensa presencia ciudadana en los organismos electorales; no podrá en ningún momento y bajo ninguna circunstancia garantizar la credibilidad en las elecciones, ya que la propuesta para ocupar el cargo de consejero electoral es facultad de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión lo cual redundará en perjuicio de la imparcialidad que debe revestir toda actuación del Consejo General, porque bien puede suceder en la práctica, que entre proponentes y propuestos exista una estrecha vinculación que posteriormente comprometa la objetividad e imparcialidad del voto del consejero.

No es correcto atribuirle la característica de neutralidad a una persona que participa directa y estrechamente en la vida política del país; pues es evidente que comulga necesariamente con la ideología de algún partido, y que sin lugar a dudas participará y contribuirá en la medida de sus posibilidades al éxito del partido por el que se inclina.

El reconocido y prestigiado Doctor Flavio Galván Rivera, aduce:

*"Como se puede advertir del artículo 76 del Código, se ha modificado sustancialmente la integración del Consejo General, cambiando radicalmente*

*los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral; actualmente no se exige título profesional para formar parte del órgano superior de dirección del Instituto, es satisfactorio tener una formación equivalente. ¿Significa ésta última expresión que es suficiente haber concluido estudios profesionales sin poseer el título respectivo o incluso tener sólo una formación práctica en alguna rama del conocimiento humano, para cuyo ejercicio legal se requiere normalmente título expedido por una institución facultada para ello, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional?*

*La interpretación, favorable al ciudadano o al partido político interesado puede ser en el sentido de no requerir título profesional alguno, siempre que se acredite tener una vida práctica equivalente a la posesión de dicho título; también se puede entender como el hecho de haber concluido estudios profesionales sin culminarlos con la obtención del título correspondiente, permaneciendo el candidato a consejero electoral como pasante vitalicio. Por otra parte, si el candidato a consejero electoral debe tener conocimientos en la materia político-electoral, cabe preguntar ¿Qué significado tiene esta expresión? ¿Cuál es el nivel de conocimientos requerido? ¿A juicio de quien se determinará el contenido de la materia político-electoral? ¿Qué parte de esta materia debe prevalecer, la política o la electoral?''<sup>30</sup>*

Es importante que los ciudadanos participen activamente en la vida política del país; pero en el caso de los Consejeros Electorales no solo se requiere de su participación, luego entonces, se requieren personas profesionales (en los términos de la Ley General de Profesiones), es decir, ciudadanos altamente capacitados en la materia jurídica, electoral y política.

Se desprende de lo anterior, que para ejercer dicho cargo, no sólo se requiere de personas que tengan los conocimientos profesionales respaldados por un título profesional y una cédula o una u otra según la profesión; si no también se requiere de una especialización determinada. Atendiendo a la naturaleza de la función que el IFE desempeña; resultaría conveniente que personas con las Licenciaturas en Derecho y/o Ciencias Políticas, ocupen los cargos de

<sup>30</sup> Flavio Galván Rivera, "Derecho Procesal Electoral Mexicano", Editorial Mc Graw-hill, México, 1997, p.50.

---

Consejero; y que además de ser especialistas en la materia electoral, se evidencie su trayectoria de participación en los asuntos de trascendencia política de nuestro país.



## CAPÍTULO SEGUNDO: EVOLUCIÓN JURÍDICO-POLÍTICA DE LAS LEYES ELECTORALES EN MÉXICO

### I. Antecedentes Generales del Sistema Electoral en México.

El siglo XIX marcó el inicio de la vida independiente de la nación mexicana que imbuida en la filosofía liberal del individualismo se constituyó en el hilo conductor de la legislación constitucional del siglo de las luces, cuya obra resulta el antecedente de la actual estructura, y en buena medida de las decisiones políticas fundamentales del Constituyente de Querétaro.

Así la Constitución de 1917, fue el resultado de un largo proceso cuya dialéctica respondió a las contradicciones inherentes del sistema político, económico, social y cultural que a finales del siglo pasado prevalecían en la sociedad mexicana bajo el régimen autoritario del porfiriato y la vigencia de la Constitución de 1857, cuya positividad no fue elemento fundamental del gobierno del General Díaz.

Derivado de los graves conflictos que se generaron durante casi 32 años en el poder de manera ininterrumpida y de la ruptura del orden constitucional durante el mismo período, así como del deterioro paulatino de la vida democrática que a principios del siglo XX agotó las posibilidades de solución por las vías institucionales de manera pacífica, con el estallamiento de los movimientos obreros y campesinos que reivindicaban sus derechos que como clase emergente nacía bajo los designios de una clase media desposeída de bienes y derechos; razón por la que surgiría más tarde un movimiento antireeleccionista encabezado por (el apóstol de la democracia) Don Francisco I. Madero quien esgrimiría el lema de "SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN".

Francisco I. Madero, consideraba que el cambio que exigía nuestro país debía darse por la vía electoral a través de la voluntad del pueblo mexicano, hecho que lo llevaría más tarde (1911) a ocupar la Presidencia de la República, y dos años después a dejar la misma, en virtud de su final tan trágico en 1913.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableció en su título tercero, las disposiciones que sustituyeron la voluntad del constituyente de 1857, al

establecer como logros de la revolución mexicana, la elección directa de diputados, senadores y presidente de la República, así como el principio de la no reelección cuyo propósito fue establecer un límite temporal al sistema presidencial, suprimiendo la vicepresidencia, además de establecer un procedimiento para cubrir sus faltas y ausencias temporales; el sucesor sería designado por el Congreso de la Unión.

Nuestra Ley Fundamental, señala por vez primera, los requisitos para ser senador, diputado y Presidente de la República.

Durante el tercer año de gestión del General Plutarco Elías Calles y con el apoyo del General Álvaro Obregón, se reformó el artículo 83 de la Constitución de 1927, permitiendo nuevamente la reelección. Un año después, el 24 de enero de 1928, se modificó nuevamente el citado precepto abriéndose la posibilidad legal de la reelección mediata sin limitación alguna, ampliándose el periodo presidencial de 4 a 6 años.

Tras el asesinato de Obregón por un militante católico, Calles había cerrado la violenta década de los veinte con dos soluciones destinadas a perdurar: la fundación del Partido Nacional Revolucionario como partido de Estado y los arreglos definitivos con la iglesia.

En la convención de Querétaro para lanzar candidato oficial, los callistas se decidieron por Pascual Ortiz Rubio. Al nominarse Ortiz Rubio, el partido oficial presentaba menor blanco a los ataques vasconcelistas, pero perdía el apoyo de algunos miembros y grupos significativos del obregonismo quienes postulaban como candidato a Aarón Sáenz. Algunos obregonistas indignados se sumaron a la rebelión escobarista después de la convención del PNR.

El nacionalismo fue otro tema relevante en la campaña de 1929. Tanto Vasconcelos como la propaganda oficial destacaban el valor del nacionalismo. El PNR se esforzó por demostrar que Vasconcelos era favorable a intereses no nacionales, invocando que había introducido el pensamiento indostánico en México por haber hecho estudios sobre el particular; asimismo, le imputaban haber recibido el apoyo comunista.

El Partido Antirreeleccionista, fundado por Madero y a la sazón dirigido por Calixto Maldonado, dio su apoyo a la candidatura de Vasconcelos. De esa manera, don José tuvo el apoyo formal

de un partido con cierta tradición, pero sin una organización permanente y extendida entre la ciudadanía. Ninguno de los opositores poderosos que ha tenido el gobierno mexicano en todas las décadas ha sido capaz de organizar un partido permanente.

Ortiz Rubio, de acuerdo a cifras oficiales había ganado la contienda electoral con el 94% de los votos del electorado, de ahí que el 6% restante de la votación le correspondió a José Vasconcelos.

El partido oficial tuvo varias jefaturas formales a partir de su fundación, pero su verdadero jefe, indiscutido, era el general Calles. Hacia 1930 dirigía el PNR el ex presidente Emilio Portes Gil, quien tuvo que abandonar dicha jefatura aparente, según su propia versión, por intrigas de amigos importantes del general Calles. El 15 de octubre de ese mismo año fue designado presidente del PNR el general Lázaro Cárdenas, que era por entonces gobernador de Michoacán. Como jefe del partido del Estado, Cárdenas intentó una democratización interna mediante la realización de plebiscitos. Los caciques regionales y gobernadores se opusieron y se canceló el procedimiento. Éste es un antecedente del proceso de democratización municipal emprendido en el PRI por el licenciado Carlos Madrazo durante 1965, el cual fracasó más de tres décadas después del primer intento, por idénticas razones.

En una polémica sostenida entre el General Cárdenas y Luis Cabrera; Cárdenas argumentó que la libertad de expresión y la libertad política fueron convertidas en libertinaje durante el tiempo de Madero. El General critica la política económica del tiempo de Carranza, (en esa época, a cargo de Cabrera) y exalta la de Calles que logra "la estabilidad presupuestal".

Cárdenas estuvo un periodo corto al frente del PNR y renunció en agosto de 1931. Poco después fue llamado a colaborar como secretario de Gobernación en el gobierno de Ortiz Rubio. Ocupó este puesto también por breve tiempo. Es conocida la renuncia del presidente Ortiz Rubio en septiembre de 1932, presionado por el jefe máximo. El entonces jefe del PNR se presentó a la Cámara de Diputados y propuso, "en nombre de su partido", cuatro candidaturas de otros tantos miembros, diciendo que no tenía preferencia por ninguno de ellos: Ing. Alberto J. Pani, Gral. Joaquín Amaro, Gral. Abelardo Rodríguez y Gral. Juan José Ríos. El mismo día de la proposición que hizo el jefe del PNR de los cuatro presidenciables, el Congreso

de la Unión conoció formalmente la renuncia de Ortiz Rubio, quien larga y veladamente reconoció su incapacidad para sacar adelante al país de la crisis política en que estaba.

El mismo día, por la tarde, volvió a intervenir el jefe del PNR para elogiar a los cuatro propuestos, pero ahora sí inclinándose, unas horas más tarde de su proposición, por el general Abelardo Rodríguez. Los papeles que en los destapes han desempeñado el jefe aparente y el partido oficial -para usar la expresión de Don Daniel Cosío Villegas- son frecuentemente difíciles y hasta ridículos. El general Abelardo Rodríguez fue nominado presidente sustituto por abrumadora mayoría.

En 1933, se empezaron a perfilar las candidaturas para ocupar la Presidencia de la República. La candidatura del General Cárdenas es una de las pocas candidaturas presidenciales que ha tenido un apoyo popular amplio previo al lanzamiento.

Cárdenas realizó una campaña muy intensa, sin precedentes. La regla política no escrita de ganar legitimidad dialogando con la ciudadanía, particularmente con los trabajadores del campo y de la ciudad, se gesta en la campaña cardenista.

La legitimidad no parecía tener que ganarse fundamentalmente como resultado de unas elecciones democráticas, sino mediante el diálogo de un candidato. El diálogo legitimador sirve para oír, tomar en cuenta problemas e incluso negociar algunas medidas gubernamentales. La campaña pretende que el futuro mandatario conozca los problemas del país.

El siguiente presidente sería el General Lázaro Cárdenas; quien obtuvo el 98% del total de la votación, según cifras oficiales.

El Estado se fortalece con los trabajadores del campo y de la ciudad, que en grandes proporciones dan su apoyo a las medidas del presidente michoacano, a la par que obtienen amplios márgenes para sus movilizaciones y conquistas.

Durante ese periodo, el partido oficial se reorganiza y toma el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La presencia del movimiento obrero y de las organizaciones campesinas en el seno del PRM fue muy significativa nunca ha vuelto a serlo como entonces.

La ruptura entre Calles y Cárdenas, que había tenido lugar en 1935, incubó otra fuerte división en el seno de la familia revolucionaria. Los obregonistas y los callistas derrotados, que no salieron al exilio, se refugiaron en las actividades agrícolas y reforzaron sus cacicazgos regionales y locales. La fuerza de tales cacicazgos iba a manifestarse en las elecciones de 1940. Ya desde 1938, en la misma forma sorda se perfilaron las candidaturas de varios miembros de la familia revolucionaria. Entre los que ocuparon esta vez a lugares prominentes, estuvieron los generales Francisco J. Mugica y Manuel Ávila Camacho. Los manipuladores del poder local, en su mayoría, se propusieron impedir la candidatura presidencial de Mugica, quien parecía favorito del general Cárdenas.

Desde muy temprano se iniciaron las manifestaciones en favor de Ávila Camacho. Los partidarios de Mugica y el propio presidente Cárdenas intentaron frenar la avalancha antimugiquista diciendo que tales manifestaciones eran muy prematuras. Esto tuvo como consecuencia que el presidente Cárdenas, poco después, aceptara el veto que le pusieron al radical Mugica. Por otra parte, no sólo hubo veto de parte de jefes revolucionarios locales, sino de fuertes grupos de presión nacionales y hubo también aparentemente, amenazas exteriores. Estas últimas fuerzas antimugiquistas no tenían desde el principio un candidato, sino un veto al general michoacano que aspiraba a sustituir a su paisano en la Presidencia. La prueba es que algunos de ellos se hicieron almazanistas en 1939 y otros se inclinaron por Ávila Camacho.

Al parecer, las fuerzas políticas que más habían crecido durante el gobierno de Cárdenas fueron las de los obreros y los campesinos. Pero ésta por lo visto ha sido una captación superficial de los hechos. La burguesía, supuestamente desinteresada en las actividades políticas, manifiesta desde entonces una considerable capacidad de presión, por supuesto contando para hacerla con una fracción muy significativa de la familia revolucionaria debilitada políticamente por Cárdenas, pero que no había perdido toda su fuerza, mientras sí había ganado poder económico y nuevos aliados entre los industriales y negociantes de las ciudades. Las manifestaciones a favor de Ávila Camacho empezaron a arreciar, en forma cada vez más considerable y notoria, después de un breve período en el que se contuvieron.

Según Ariel Contreras, se gestaron dos proyectos opuestos al de Cárdenas y su posible continuación en un período presidido por Mugica. Uno en el interior del Estado - el de la contrarreforma "institucional"- y otro, también, contrarreformista, que se gestaba fuera de los

marcos del Estado: el del almanismo. La pelea fundamental, según se deduce de los acontecimientos políticos posteriores y de sus resultados, se daba dentro del Estado, sin dejar de lado que ciertas fuerzas importantes de la sociedad civil volvieran a ganar momentum y se manifestaran vigorosamente en la campaña y en la votación pro Almazán.

Los movimientos de la sociedad civil son tomados en cuenta, no se puede decir que la organización y los agentes del Estado sean indiferentes a tales movimientos, pero las decisiones sólo se toman desde la cúpula estatal.

Diversos grupos conectados al partido oficial, pero sin constituir partes importantes de alguno de sus sectores, se manifestaron, casi todos, a favor de Ávila Camacho.

La práctica política permite a la ciudadanía conocer y documentar de maneras diversas la existencia de precandidaturas. Esta situación persiste en todas las sucesiones presidenciales posteriores, hasta llegar a 1976, cuando el Presidente mismo estimula la precampaña y autoriza que surjan siete precandidaturas. En 1981 se habló de siete precandidaturas.<sup>31</sup>

Después de manifestarse todas estas presiones, incluidas las internacionales durante los meses finales de 1938, en febrero de 1939 la CNC y la CTM lanzaron en forma oficial la candidatura de Ávila Camacho. Mugica se retiró de la precampaña.

La sucesión presidencial era la prueba de fuego en la vida política de México. Por equivocarse de candidato en 1920, Carranza provocó una rebelión y pagó el error con su vida. Por escoger a Calles y no a De la Huerta en 1924, Obregón desató la guerra civil entre los sonorenses. Por olvidar el precepto maderista de la "no reelección" Obregón fue asesinado en 1928. El jefe "Máximo" vio desfilar tres presidentes nombrados por él hasta que el cuarto, Cárdenas, lo mandó al exilio. En 1939 era Cárdenas quien debía ejercer el más delicado de los arbitrios presidenciales. Su elección desconcertó a muchos partidarios de la Revolución, no sólo a los radicales, amigos de Mugica, sino a observadores ponderados, como el intelectual Daniel Cosío Villegas, cuyo ojo crítico vigilaría el sexenio desde el primero hasta el último día: "Mi decepción llegó, no en el periodo de Cárdenas, sino en la sucesión de Cárdenas. Cuando yo me di cuenta

---

<sup>31</sup> Además de la triunfante de Miguel de la Madrid, se mencionaron las de Enrique Olivares Santana, Jorge de la Vega, David Ibarra, Pedro Ojeda, Javier García Paniagua y Fernando Solana.

de que Cárdenas apoyaba a Ávila Camacho, que era indiscutiblemente de temperamento y de tendencia conservadora, supe que la Revolución mexicana iba a dar la vuelta... Cárdenas podía haber inventado a un hombre que hubiera proseguido su obra, no frenado. Pero el giro hacia Ávila Camacho representó un cambio de rumbo.”<sup>32</sup>

El periodo de Ávila Camacho marcó el principio de un proceso largo, penoso y lento: el ascenso del PAN. La cercanía de sus miembros con la jerarquía católica, la simpatía de muchos de ellos por el régimen de Franco y su inicial reticencia al ingreso de México en la guerra, volvían sospechosas sus credenciales democráticas. Pero, con todas sus limitaciones, el PAN descendía legítimamente de los dos grandes movimientos democráticos del siglo XX en México: el maderismo y el vasconcelismo.

En su origen, el PAN congregó lo mismo a maderistas que a huertistas, a intelectuales y financieros, pero su cuerpo básico lo integraban profesionistas independientes de clase media. La autonomía económica sería decisiva para la supervivencias del partido. “Todos tuvimos que seguir trabajando, fue un principio que... todos consideraran la labor política como un dato más en la agenda de todos los días: atender a los hijos, ir a su casa, trabajar y hacer política.”<sup>33</sup> Se trataba de una especie de apostolado. Era tal predominio del PRM jamás había perdido una presidencia, una senaduría, una diputación, una gubernatura, una presidencia municipal: que pensar en el poder parecía imposible, impensable:

El funcionamiento interno del PAN se ajustó desde un principio a las reglas normales de un partido moderno: formación de comités en toda la república, filiación voluntaria e individual, discusión abierta, celebración de asambleas y convenciones con votaciones democráticas. La plataforma básica del PAN consistía, entre otros puntos, en reformar los artículos 130, 3 y 115 para alcanzar la autonomía municipal; una reforma agraria sobre bases no partidistas, creación de la propiedad familiar de los ejidatarios, crédito agrícola sin compromisos de sujeción política; pequeña irrigación, rendición de cuentas públicas, ley de servicio civil, reforma electoral, libertad de sufragio.

<sup>32</sup> KRAUZE, Enrique, COSÍO Villegas, Daniel. “Una biografía intelectual”, Joaquín Mortíz, México 1980, p.92.

<sup>33</sup> W. Wilkie, James y MONZON de Wilkie, Edna, “México visto en el siglo XX”, Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas, México 1969, p.186.

En 1943, el PAN participó por primera vez en las elecciones legislativas con cincuenta candidatos a diputados.

De particular importancia para la historia política del país serían las iniciativas sobre reforma electoral que presentó el PAN en 1942 y 1945. Su empeño fue la integración de órganos electorales independientes del gobierno. Aunque la CTM declaró que debía "continuar en vigor la ley electoral, ya que garantizaba la existencia de regímenes revolucionarios que propician, en proceso evolutivo, el ejercicio de los derechos cívicos...", el 6 de diciembre de 1945 la Secretaría de Gobernación envió al Congreso una nueva Ley Federal Electoral que incorporaba las propuestas del PAN, como la exigencia de membresías estrictas en los partidos políticos, la creación de una comisión federal - ya no local o municipal- de vigilancia electoral y de un consejo del padrón electoral. La única salvedad fue que los nuevos órganos electorales, sin excepción, siguieron siendo monopolio exclusivo del partido en el poder.<sup>34</sup>

El primer domingo de 1946, día en que se llevaron a cabo las elecciones, el partido oficial: ya no era el PRM sino PRI, Partido Revolucionario Institucional. De nueva cuenta, hubo zafarranchos y muertos, pero no en las proporciones de 1940.

Ávila Camacho heredaba el poder a su hijo simbólico, Miguel Alemán ("El Cachorro de la Revolución"). Los universitarios empezaban a ocupar la silla presidencial, era evidente que se requerían hombres verdaderamente preparados.

La Ley Electoral de 1946 fue enviada al Congreso en diciembre de 1945, y aprobada el 7 de enero de 1946. El grado de complejidad de esta ley es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, las disposiciones establecen procedimientos muy difíciles de llenar. Este rasgo se repetirá en todas las leyes posteriores. Por primera vez se exige registro a los partidos nacionales para que puedan participar en las elecciones. Reconoce como partidos políticos a las organizaciones que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Contar con un número de miembros no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente con por lo menos mil ciudadanos en cada una;

<sup>34</sup> VON Sauer, Franz A., "La Alianza y la Oposición", Nuevo México, 1974, pp. 98-115.



b) Obligarse a normar su actuación pública por la constitución federal y a respetar las instituciones que ella establece;

c) Hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los subordinen a una organización internacional, o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;... La Ley de 1946 también exigía que los estatutos de los partidos incluyeran un sistema de elección interna para nominar candidatos, un programa y un método de educación política de sus asociados y un sistema de sanciones para aquellos de sus componentes que violen los principios morales o políticos del partido. Todos estos elementos se conservan en las leyes posteriores.

Los órganos fundamentales de los partidos, según esta norma, deberían ser, por lo menos, una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con la representación del partido en todo el país y comités directivos en cada entidad federativa en donde hubiera organización partidaria. Todos los elementos anteriores exigen organismos y relaciones partidarias no previstos antes, que empujan a la obtención de un grado mayor de cohesión y de permanencia.

Por otro lado facultan a las autoridades para intervenir en la vida interna de los partidos. El registro partidario que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación. Ésta es una innovación que establece uno de los principales mecanismos de control.

Para obtención del certificado de registro, los partidos deberían efectuar asambleas constitutivas en las dos terceras partes de las entidades de la República, verificadas ante notario público, así como protocolizar ante este último la declaración de principios, el programa y los estatutos debidamente aprobados en las asambleas estatales y en la general. Ésta era una dificultad grave para conseguir el registro.

Los partidos registrados quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, así como oficinas permanentes, debiendo justificar ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses, el cumplimiento de esos requisitos. Aquellos

---

partidos que no los cumplieran podían quedar sin registro por disposición de la mencionada secretaria.

La ley de 1946 dio al régimen suficientes elementos para intervenir a tiempo en los procesos políticos, para frenar, desestimular o de plano impedir ciertas candidaturas independientes. En adelante, no habría que esperar a las elecciones para contrarrestar fuerzas políticas contrarias al gobierno. La intervención de éste en la vida de los partidos, la anticipación para que éstos pusieran todas sus cartas sobre la mesa, daban una ventaja al gobierno, muy superior a la que tuvo en procesos electorales anteriores, con un grupo mucho más apetecido: mayor legitimidad.

Hay que tener en cuenta que esta ley se aprueba al final de la segunda guerra mundial y a principios de la "guerra fría". Algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales, particularmente los comunistas. A pesar de lo anterior, el PCM pudo llenar los requisitos de esa ley y obtuvo su registro el 13 de mayo de ese mismo año; sin embargo el 21 de febrero de 1949 se le canceló aduciendo sus relaciones con organizaciones extranjeras.

La ley de 1946 es muy significativa porque establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la ley de 1973, que queda en vigor hasta finales de 1977. La historia político electoral de las últimas tres décadas se rige por ese patrón. Es conveniente reconocer que durante ese lapso con la sola excepción del movimiento henriquista (1952), del que me ocuparé más adelante. Paralelamente a esas conquistas del sistema político mexicano, se desarrollan nuevas tendencias y conflictos que ya no buscan expresión nacional masiva por la vía electoral, la cual cae progresivamente en descrédito. Los conflictos electorales se reducen al ámbito estatal y al municipal.

Es cierto que los generales revolucionarios se habían enriquecido gracias a sus puestos: Obregón, Calles, Cárdenas y Ávila Camacho tenían ranchos que no hubiesen podido adquirir únicamente con sus sueldos militares.

*"El PRI es un organismo de legitimación electoral"*, admitía Antonio Brito, un antiguo militante del partido, director de Acción Juvenil del Partido en los años cincuenta. Lo había sido desde su origen, pero Cárdenas le había dado un poder real, la integración orgánica de las masas

obreras y campesinas como fuerzas eventuales de choque. El PRI alemanista conservaba el diseño corporativo pero lo ponía al servicio de su maquinaria electoral.

El primero de diciembre de 1952, día en que cada seis años se verifica el cambio de poderes, una vez puesta la banda presidencial, pronunció su discurso como presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines.

A la semana de tomar posesión, Ruiz Cortines envió al Congreso la iniciativa para otorgar el voto universal a las mujeres; aprobándose desde luego por unanimidad. Al poco tiempo, pasó de los actos simbólicos a los prácticos. Ordenó la suspensión de todos los pagos a los contratistas del gobierno con el objeto de revisar el estado de cada proyecto. En un caso, la Secretaría de Comunicaciones reportó la recepción de una factura por una carretera de 120 kilómetros que sólo existía en esa factura. Ruiz Cortines ordenó que se multase al contratista con el triple del valor que pretendía cobrar. Con los alemanistas fue implacable; de un plumazo acabó con el monopolio de distribución petrolera que tenía Jorge Pasquel y con el de los transportes, que había reportado a su dueño, el ex director del Seguro Social, varios millones de dólares.<sup>35</sup>

El sistema operó con mayor eficacia que en tiempos de Alemán.

El 17 de noviembre de 1957, Adolfo López Mateos cumplió con la ceremonia de rigor y alzando el brazo derecho exclamó: Sí protesto. López Mateos sería el primer presidente orador de la historia de México. En 1962 empezó a gestarse una reforma político electoral, que implicó modificaciones a los artículos 54 y 63 de nuestra Carta Magna; que más tarde se reflejaría en la creación de una nueva Ley Electoral. Los cambios más importantes es la creación de los "Diputados de Partido"; con el propósito de alentar a la decaída oposición. Este objetivo fue ampliamente logrado, ya que la oposición (PAN, PPS y PARM) obtenía diputados cada tres años. Para obtener diputados de partido, era necesario que las organizaciones nacionales registradas como tales obtuvieran el 2.5% de la votación nacional. Quienes obtenían ese porcentaje tenían derecho a 5 diputados de partido. Por cada medio por ciento que excediera tal porcentaje, un diputado más hasta llegar a veinte. El partido más beneficiado con esta

---

<sup>35</sup> Ibidem.

medida fue el PAN, que obtuvo la cantidad máxima de diputados. Para el PPS y el PARM la reforma sirvió para que se exhibieran como partidos de fuerza insignificante.

En las elecciones de 1964, 1967 y 1970, el PPS y el PARM no lograron obtener la votación mínima para obtener diputados de partido, por lo que se introduce un cambio en la legislación electoral: se baja al porcentaje para obtener diputados de partido al 1.5% de la votación nacional. Con ese porcentaje se obtenían los primeros cinco diputados y por cada medio por ciento extra se tendría derecho a un diputado de partido más, hasta llegar a veinticinco. Tales reformas del presidente Echeverría implicaron también modificaciones constitucionales. El propósito de incrementar la cuota de diputados de partido en cinco más tenía la finalidad de compensar un poco a una oposición políticamente poco gratificada y sumamente útil en términos de la legitimidad que proporcionaba al sistema. En efecto, el PAN obtuvo los veinticinco diputados de partido, en la primera elección siguiente a que entrara en vigor la reforma de 1971. De hecho el PAN había venido aumentando su porcentaje de votación cada tres años. En las elecciones de 1964 obtuvo el 7.53%; en 1967 el 7.73%; en 1970 el 8.81 por ciento.

Otras modificaciones de cierta consideración fueron los cambios constitucionales que permitieron candidatos a diputados y senadores con menor edad. Antes, los candidatos a diputados debían tener veinticinco años el día de la elección y los candidatos a senadores treinta y cinco. La reforma de 1971 permitió que los primeros fueran a los veintiún años y los segundos a los treinta años.

La Ley de 1973 fue expedida el 5 de enero de 1973, de tal modo que estuvo vigente en las elecciones federales de ese año. Las modificaciones que destacan de esta ley, pueden sintetizarse en dos aspectos: en el primero se otorgaron nuevas prerrogativas a los partidos para que se alleguen recursos económicos, y en el segundo se bajó el número total de afiliados de 75,000 a 65,000 en la República y de 2,500 a 2,000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.

Por lo que se refiere a los estímulos económicos para los partidos, destacan el otorgamiento de franquicias postales y telegráficas y, sobre todo, el uso gratuito de la radio y la televisión para propaganda durante los periodos electorales.

En cuanto al a registro de nuevos partidos, aparentemente se facilita con la reducción de 10,000 miembros necesarios para obtenerlo. Esto no es así. De hecho, la decisión del gobierno de Echeverría no era registrar nuevos partidos políticos, sino más bien alentar a los ya registrados. El estímulo a partidos no registrados no fue de tipo legal. Durante el periodo echeverriísta, en efecto, se permitió el avance organizativo de algunos partidos y organizaciones políticas sin registro, en la medida en que no se dio una represión significativa contra los que buscaron organizarse.

Hubo un grupo político que no sólo recibió la tolerancia gubernamental, sino que varias dependencias oficiales impulsaron su desarrollo; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST). Este partido sostiene que el principal enemigo de la clase obrera no es el gobierno, sino la gran burguesía y el imperialismo. Por lo tanto, su estrategia plantea la alianza con el gobierno, sobre todo con sus funcionarios más nacionalistas y avanzados.

El registro de nuevos partidos se hizo en realidad más difícil con la ley de 1973 porque se sumó un nuevo requisito. En efecto, el artículo 23, fracción II, párrafo tercero, establecía: "Que entre los presentes en las asambleas estatales que se deben verificar ante notario, se encontraran afiliados avecindados en cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación."

Esta última disposición impedía el registro de nuevos partidos, porque cumplir el requisito de los afiliados municipales era muy difícil. Esta disposición entraña grave inequidad: pedir igual a los desiguales. Hay estados que tienen un número alto de municipios, en tanto que hay otros, los menos, con pocos municipios. Lo que es fácil en los últimos es muy difícil en los primeros. Este juicio se puede aplicar también al número de miembros igual en estados con muy diversa población; lo que es fácil en el Distrito Federal o en Jalisco, se hace muy difícil en Colima o en Tlaxcala.

En la reforma de 1986 predominó la visión preventiva –así, como una alta dosis futurista de su principal impulsor, Manuel Bartlett Díaz- ante el despunte de una inédita competitividad electoral en espacios locales, cuyo reverso de la moneda era el deterioro paulatino de la preferencia por el PRI en zonas urbanas.

Es posible afirmar que, en sus inicios, el gobierno de Miguel de la Madrid concibió un cambio de orientación en el proceso de reformas, pasando del ámbito federal al local, lo que se expresó en la tempranera reforma (1982) al artículo 115 Constitucional. Sin embargo, el progresivo deterioro de la legitimidad del sistema entre capas cada vez más numerosas de la población - cuyo punto de inflexión puede ubicarse en la respuesta ciudadana ante los terremotos en la Ciudad de México en 1985 -, así como la aparición de los primeros barruntos de conflicto al interior del grupo gobernante, llevaron a una nueva reforma electoral de importantes consecuencias.

El incremento en el número de Diputados, la ampliación del sistema de representación proporcional, y la incorporación del partido mayoritario al reparto de diputaciones plurinominales -conforme a las hipótesis establecidas en la Constitución- provocaron una transformación cualitativa del sistema electoral que Reyes Heróles había diseñado en 1978. De un sistema de dos pistas separadas, que prefiguraba una mayoría incuestionable y otorgaba a las minorías un espacio acotado (100 diputados), se pasó a un verdadero sistema mixto con dominante mayoritaria, en donde mayoría y minoría actuaban en ambas pistas; lo que se reforzó con la desaparición del método de doble boleta electoral para la elección de diputados.

Merece destacarse tres medidas respecto de la reforma de 1986: la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal -germen de un Poder Legislativo para la entidad capital-; la renovación por mitades del Senado de la República, disposición de efímera vida, y la creación del primer Tribunal de la Contencioso Electoral en México. En contraste con estos innegables avances, el Código Federal Electoral de 1986 introdujo una norma de funestas consecuencias para la integración de los órganos electorales: la representación proporcional de los partidos en la Comisión Federal Electoral conforme al porcentaje de votos obtenidos en la elección para diputados inmediata anterior. Por esta disposición, la Comisión Federal Electoral quedó integrada en 1988 por 31 miembros con voz y voto, de los cuales 16 correspondían en forma predeterminada al PRI.

México atravesaba en diciembre de 1988 por la zona minada de una legitimidad incierta. El nuevo presidente debía actuar rápido, no solo para lograr legitimidad, sino también credibilidad, esa sensación de que en los pinos había un líder firme y decidido. Con Salinas entró a gobernar la joven generación que Miguel de la Madrid había propiciado.

En la historia del México moderno ha habido unos cuantos presidentes reformadores, hombres decididos a escuchar el llamado del futuro. Porfirio Díaz, Plutarco Elías Calles y Miguel Alemán eran de esa estirpe modernizadora. Creían en el progreso económico más que en la libertad política. A esa estirpe pertenecía Salinas de Gortari y su generación.

Su proyecto de fondo era la rehabilitación plena de la mayor empresa mexicana del siglo: el sistema político mexicano.

El PRI debía entrar en un proceso de paulatina reforma, se pretendía transformarlo en una organización de ciudadanos, no de sectores. En 1989 se sometió el partido a su primera prueba, las elecciones en Baja California Norte. El PAN obtuvo un triunfo claro, era la primera vez en la historia moderna de México (y del PRI) que un candidato de oposición —el panista Ernesto Ruffo— llegaba a la gubernatura de un estado.

Con los campesinos, la estrategia de Salinas de Gortari fue más compleja. Las manifestaciones de crisis económica en el campo eran evidentes desde tiempos de Cárdenas: baja productividad, pobreza extrema y la erosión de la tierra. El gobierno de Salinas comenzó a preparar la más ambiciosa reforma económica y social desde tiempos de Alemán: nada menos que una modificación de fondo al intocable artículo 27 constitucional. Se trataba de dar al campesino la oportunidad de decidir libremente el régimen de su propiedad que le conviniese, ya sea colectivo (ejidal), o el individual (propiedad privada).

En el año de 1990, se promulga el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) se modifica y perfecciona al Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

Para el PRD, la reforma iniciada en 1989 y concluida en 1990 formó parte de su proceso interno de conformación y definición. Durante la primera etapa, todavía bajo el registro del PMS, las corrientes moderadas y reformistas, que deseaban capitalizar en cambios profundos la fuerza electoral ganada por Cuauhtémoc Cárdenas en 1988, mantuvieron la batuta en las negociaciones; el resultado más significativo de ese esfuerzo lo constituye un documento, todavía inédito, en el que PAN y PMS-PRD (en formación) plasmaron sus exigencias comunes de reforma electoral, de cara al PRI y al gobierno de Carlos Salinas.

El documento se clasificó en tres apartados: En el apartado XXX los puntos irreductibles; en el XX los puntos negociables y en el X los puntos en que se podían declinar. El primero y más importante, contenía las propuestas relativas a la integración del IFE; financiamiento-gasto de partidos; uso de radio y televisión; proceso electoral; registro federal de electores - nuevo padrón y credencial con fotografía, como primer paso a la cédula de identidad ciudadana -; nombramiento de funcionarios de casilla; sistema de cómputo y entrega de constancias de mayoría; recursos ante el TRIFE, causales de nulidad, y la supresión del principio de autocalificación del Poder Ejecutivo.

Gran parte de las reformas que se obtendrían en 1994 y 1996 ya estaban planteadas en aquel documento. Sin embargo, el núcleo hegemónico de la Corriente Democrática y sus más cercanos aliados desde la izquierda radical mantenían una posición de abierta desconfianza, que luego se convirtió en oposición total, a formar un frente común con el PAN. La idea de que el país se encontraba al borde de la crisis, y que Carlos Salinas tendría que renunciar a la presidencia, marcó su perspectiva y conducta

En el segundo semestre de 1993, PAN y PRI iniciaron las pláticas para concretar los temas de la nueva reforma. El PRD no participó en el debate ni en la toma de decisiones. En septiembre de 1993 quedó pactada con el PAN la reforma.

Los aspectos medulares de la reforma fueron principalmente: La reintegración del la Cámara de Senadores aumentando el número total de sus escaños. En cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría (la figura del senador de primera minoría se crea con esta reforma); la supresión del sistema de autocalificación en las cámaras del Congreso, el otorgamiento al Tribunal Federal Electoral de facultades que lo convirtieron en órgano jurisdiccional de pleno derecho; favorable a la primera y segunda fuerzas electorales; y el reconocimiento una nueva fórmula para el reparto de diputaciones plurinominales, abiertamente legal de las agrupaciones de observadores electorales. Cambios menores en la forma de representación de los partidos políticos y del Poder Legislativo ante el Consejo General, completaron esa reforma.



Para noviembre de 1993, al iniciar el Consejo General del IFE los trabajos preparatorios del proceso electoral federal de 1994 - en el que deberían renovarse el Poder Ejecutivo, la totalidad de la Cámara de Diputados y dos tercios de la de Senadores -, las perspectivas de la contienda en ciernes no parecían preocupar demasiado a los analistas, y menos a la opinión pública.

La situación política de emergencia en que tuvo lugar y la no militancia partidista del secretario de gobernación, así, como el compromiso de todos los partidos para con la civilidad y la paz, es decir, el rechazo a la violencia como vía de acción política, fueron los aspectos más relevantes de la reforma de 1994.

Con la reforma del 94 los consejeros magistrados, se denominaron "consejeros ciudadanos"; dotando a México de un sistema electoral más confiable para todos los actores políticos, y sobre todo para los ciudadanos.

En la reforma de 1996 la regla del consenso volvió a ser utilizada, aun a costa de llegar a poner en riesgo la viabilidad misma de los cambios legales y los nombramientos de los nuevos funcionarios electorales.

Sin embargo, al final de la negociación, el tema del financiamiento público a los partidos constituyó el punto débil que terminó por romper con el objetivo superior de todo el proceso negociador y de la reforma misma: el consenso de los partidos.

A pesar de que la reforma de 1996 no alcanzó el voto aprobatorio de las oposiciones, éstas no incurrieron en el ejercicio de descalificación total, modulando su crítica y enfocándola a los aspectos que efectivamente impidieron el consenso.

Los cambios aprobados en 1996, primero en la Constitución y luego en las leyes, constituyen pasos significativos en la normalización del sistema electoral mexicano.

Los aspectos más significativos que contiene la nueva legislación electoral son:

- Las modificaciones de las fórmulas de integración de las dos cámaras del Congreso de la Unión. En la de diputados se establece un tope de 300 curules para un solo partido, lo que reafirma y consolida el principio de que una sola fuerza parlamentaria no puede modificar por sí misma la Carta Magna; también se determina un máximo de sobrerrepresentación para cualquier partido de 8 puntos porcentuales entre su porcentaje de curules y su porcentaje de votación nacional emitida. En el Senado se establece una integración con tres senadores por entidad -dos de mayoría y uno para la primera minoría- y una lista de 32 senadores de representación proporcional, asignados por una fórmula de proporcionalidad. Se conserva la posibilidad de que cada partido postule hasta 60 candidatos a diputados por ambos principios; mientras que tratándose del Senado, no podrá haber simultaneidad de candidaturas.
- El régimen legal para el reconocimiento de nuevos partidos experimentó cambios de significación. El mínimo de votación requerida para conservar el registro legal se incrementó del 1.5 al 2 por ciento; pero lo más importante está en la derogación del sistema de registro definitivo, que se convierte en la única vía de acceso para nuevos partidos. Aunque se dice que se "flexibilizaron" los requisitos, en realidad el cambio es menor puesto que el número mínimo de afiliados exigibles (65 mil) se mantiene, aunque se reduce el número mínimo de distritos o entidades para su distribución territorial. Lo que no cambia es el conjunto de trámites que es necesario cumplir, verdadero impedimento para hacer efectivo el derecho de asociación.
- Se revive la figura de las agrupaciones políticas, en términos similares a los que existió desde 1979 hasta 1986. Esas agrupaciones tendrán registro y prerrogativas legales cumpliendo los requisitos de contar con un mínimo de 7 mil afiliados y comités en al menos diez entidades, pero sólo podrán participar electoralmente en convenio con algún partido, y no podrán formar parte de coaliciones.
- Tratándose de las coaliciones entre partidos políticos para fines electorales, la reforma ha sido objeto de interpretaciones equivocadas. Es falso que la reforma las prohíba, si bien se mantiene una reglamentación plagada de requisitos disuasivos. Sin embargo, se restablece, ahora bajo el nombre de "coalición parcial", la posibilidad de las candidaturas comunes, que existió hasta 1988. Tratándose del Distrito Federal, si bien el Congreso suprimió un artículo transitorio originalmente incluido en la iniciativa presidencial que las autorizaba de manera expresa para la elección del jefe de gobierno, resulta muy discutible que la supresión de ese

transitorio conlleve su prohibición, pues en ausencia de norma expresa en ese sentido debe aplicarse supletoriamente lo que el COFIPE disponga en sus reglas generales.

- En materia de financiamiento y prerrogativas - manzana de la discordia y motivo final de la ruptura del consenso - el cambio es importante. Por vez primera se establece que el financiamiento público deberá prevalecer sobre el privado (en una relación 90 a 10 por ciento), se autoriza la deducibilidad de hasta el 25 por ciento de los donativos privados otorgados a los partidos, con límites muy rigurosos, y se establece una fórmula de reparto por la cual el 30 por ciento del financiamiento se distribuirá en forma igualitaria entre los partidos con representación en el Congreso, y 70 por ciento en forma proporcional a sus votos en la última elección para diputados federales. El sistema de financiamiento público distingue dos conceptos: el ordinario y el de campaña. El primero cambia su base de cálculo, de trienal a anual y se conforma por tres partidas - diputados, senadores y Presidente de la República - que toman como base el llamado costo mínimo de campaña. En el año de la elección federal cada partido recibió por concepto de campaña una cantidad igual a la que en ese año le corresponda por financiamiento ordinario.
- La reforma modifica también la base para el cálculo de los topes a los gastos de campaña, los que en correspondencia con el sustancial incremento en el financiamiento también experimentan un aumento notorio.
- En lo tocante a prerrogativas en radio y televisión, hay un incremento notable en el tiempo otorgado a los partidos en campaña, y una nueva fórmula de distribución similar a la aplicada para el financiamiento público.
- A los partidos con registro legal pero sin representación en el Congreso de la Unión se les otorga una partida especial para su financiamiento; a los que conservan registro en 1994, un 2 por ciento del total otorgado a los que cuentan con representación congresional; a los de nuevo registro, 1 por ciento de ese total para cada uno.

El IFE experimenta cambios sin precedente. El Poder Ejecutivo Federal deja de tener representación en el Consejo General y en consecuencia el secretario de Gobernación deja de presidir dicho órgano, que a partir del 1 de noviembre de 1996 se integra por ocho consejeros

electorales y un consejero presidente con voz y voto; cuatro representantes del Congreso, uno por cada fracción parlamentaria, sin voto; un representante de cada partido político, sin voto, y el secretario ejecutivo, sin voto, que sustituye y fusiona a los anteriores cargos de director general y secretarios general.

- La reforma redistribuye funciones y facultades entre los órganos de dirección y los ejecutivos. Las facultades sustantivas del presidente pasan al Consejo, mientras que las del director general pasan al consejero presidente, quien propondrá los nombramientos tanto del secretario ejecutivo como de los funcionarios superiores de la Junta General Ejecutiva; ésta deja en manos de los consejeros electorales la facultad de proponer y nombrar a los consejeros de los órganos de dirección locales y distritales.

- La llamada "ciudadanización del IFE" avanza hacia los ámbitos local y distrital, fortaleciendo de manera inédita las facultades del Consejo General, al punto de generar una relativa simbiosis entre funciones de dirección y funciones ejecutivas, cuya valoración quedó sujeta a la experiencia práctica que se vivió en la preparación del proceso electoral del año de 1997.

- En materia del Registro Federal de Electores se establece la disposición de que los listados nominales de electores deberán contar con la fotografía del ciudadano, quedando abierto el camino para contar con el Registro Nacional Ciudadano y la cédula de identidad a partir del año 2000.

- Los acuerdos adoptados por el Consejo General del IFE entre junio y agosto de 1994, relativos al nombramiento de funcionarios de casilla y certificación de la veracidad y legalidad de los actos e instrumentos comiciales, fueron elevados al rango de norma legal, es decir, obligatoria.

- El Tribunal Federal Electoral fue objeto de la más profunda reforma desde su creación en 1986. Con su incorporación al Poder Judicial de la Federación y el otorgamiento de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre conflictos de constitucionalidad de leyes electorales, la tradición de que el Poder Judicial no interviniese en materia electoral queda superada. Además, el Tribunal Electoral podrá conocer de querellas

en contra de actos firmes y definitivos de autoridades locales electorales, lo que constituye un paso sin precedente al centralizar la justicia electoral de última instancia en un órgano de carácter federal.

En correspondencia con esos cambios, han sido derogados los libros correspondientes del COFIPE, y en su lugar se ha expedido una nueva Ley General de Sistema de Medios de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual contiene las reglas a que habrá de sujetarse todo el procedimiento contencioso. La nueva adscripción del Tribunal Electoral al Poder Judicial hizo necesaria la reforma de la correspondiente Ley Orgánica de dicho poder. Asimismo, se reformó la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional para regular las nuevas atribuciones de la corte en materia electoral.

Para el Distrito Federal la reforma supone cambios que cabe calificar de fundacionales. La Asamblea de Representantes se convierte en órgano legislativo de esta entidad, lo que llevará a la expedición de un nuevo Estatuto de Gobierno para la entidad capital de la República. Por vez primera en nuestra historia como nación independiente, los ciudadanos del D.F., eligen en 1997, y después cada seis años a partir del 2000, de manera universal y directa al jefe de gobierno. La Asamblea Legislativa no había expedido hasta entonces las leyes electorales para el Distrito Federal, razón por la cual los comicios de 1997 se rigieron por el COFIPE y por un conjunto de artículos transitorios contenidos en la reforma aprobada, y organizados por el IFE con una estructura de carácter también transitorio. En sesión de la Asamblea Legislativa del 15 de diciembre del mismo año se presentó la iniciativa del Código Electoral, y de un Tribunal Electoral capitalino. Una vez publicada en la Gaceta del Diario Oficial entró en vigor dicha ley; cuya primera tarea fue organizar las elecciones vecinales del cuatro de julio. No haber obtenido el consenso significó dejar bajo cuestionamiento a las nuevas normas, e incluso a las nuevas autoridades.

¿Podemos considerar cerrado el ciclo de las reformas electorales; asumir que, por fin, iniciamos la era de la normalidad democrática en esta materia? Como en una espiral que repite la historia en nuevas dimensiones, a la reforma de 1996 le puede ocurrir lo que a su antecesora de hace una década: posibilitar cambios de enorme trascendencia, y al mismo tiempo ser tachada, por ganadores y perdedores, de la causa de sus males.

En 1988 y en 1991, la convicción opositora adujo que sin reglas y autoridades electorales imparciales, objetivas y equitativas en las condiciones de la competencia no había manera alguna de abrir la posibilidad de alternancia. En cada nueva reforma se anticipó desde el Ejecutivo, su importancia y perdurabilidad, para después de la elección dar curso a nuevas negociaciones y nuevos cambios, incluso en 1994, cuando gracias a las conversaciones de Barcelona y al consenso en ellas obtenido para los cambios constitucionales, reglamentarios y procedimentales fue posible realizar las elecciones más concurrida y menos impugnadas de nuestra historia, lo inmediato volvió a ser el reclamo en favor de otra reforma.

Las nuevas reformas en materia política-electoral deben procurar redefinir y perfeccionar las Instituciones y Autoridades Electorales. Cabe esperar y desear que esos cambios finales, definitivos, no sean producto de la desconfianza, sino el resultado de convicciones, compromisos y acciones democráticas que desde el Estado y los partidos se hagan valer como razón y como fuerza.

Tenemos absoluta confianza en los comicios electorales de este domingo 2 de julio de 2000 (pues sin duda alguna es un acontecimiento histórico, político y social de gran trascendencia, pues constituye la máxima expresión de democracia que ha habido en la vida política de nuestro país), en donde el pueblo mexicano ejercerá plenamente su soberanía a través de la emisión de su voto en las urnas; para elegir a sus representantes: Presidente, Senadores y Diputados en materia federal, Gobernador (como es el caso de Morelos), Jefe de Gobierno del Distrito Federal, presidentes municipales y jefes delegaciones, según corresponda a cada entidad federativa.

## **II. Antecedentes Constitucionales**

### **A. La Ley Electoral de 1918**

El texto original de la Constitución de 1917, fue el resultado de un largo proceso cuya dialéctica respondió a las contradicciones inherentes del sistema político, económico, social y cultural que a finales del siglo pasado prevalecían en la sociedad mexicana bajo el régimen del porfiriato y la vigencia de la Constitución de 1857, cuya positividad no fue elemento fundamental del gobierno del general Díaz, ya que durante su mandato, este se significó por el predominio de la fuerza sobre los designios de la Ley.

Como logros de la Revolución Mexicana, nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en su texto original), estableció en su título tercero; las disposiciones que sustituyeron la voluntad del constituyente de 1857; entre las cuales figura el sistema de elección directa para los cargos de representación popular, tanto en el ámbito federal, como en el estatal y en el municipal, principio que ha permitido unificar al sistema electoral mexicano.

El texto original de la Constitución disponía también que los diputados fueran electos cada dos años y los senadores por un período de cuatro años; en el primer caso, se estableció como requisito la edad de veinticinco años y en el segundo caso de treinta y cinco años. La elección de los integrantes de ambas Cámaras se realizará en forma directa con base en la obtención de la mayoría absoluta del total de los votos emitidos.

Para reglamentar las primeras elecciones presidenciales posteriores a 1917, se pone en vigor la ley electoral del 6 de febrero de ese año, es decir, un día después de que entra en vigor la Constitución. Las elecciones se produjeron un poco más de un mes después, el 11 de marzo del mismo año, y en ellas Venustiano Carranza llegó a la Presidencia de la República. Se trata de una ley electoral sumamente sencilla que plantea en forma elemental, y hasta insuficiente, algunos procedimientos en materia electoral.

El 1 de agosto de 1918 se promulga una nueva ley para atender algunas de las lagunas patentes en la anterior, a la cual abroga. La ley electoral de 1918 exigía a los partidos políticos un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo. Requería también esta ley que se registraran los candidatos. No hay que confundir registro de candidatos ante cada elección con registro de partido; este último se exige hasta la ley de 1946. La ley de 1918 estuvo vigente un largo período de más de 28 años. Prescribía el voto secreto. Los requisitos que los partidos deberían cumplir para participar en lo que la ley llamaba las "*operaciones electorales*" eran los siguientes:

1. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
2. Que la asamblea haya elegido a una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
3. Que la misma asamblea haya comprobado un programa político y uno de gobierno;
4. Que la autenticidad de la asamblea constitutiva conste por acta formal;

5. Que no lleve denominación religiosa ni se forme exclusivamente en favor de individuos de determinada raza o creencia.
6. Que la junta directiva publique por lo menos 8 números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones;
7. Que registre sus candidaturas durante los plazos fijados por la ley, sin perjuicio de modificarlas si lo considera conveniente, dentro de los mismos plazos;
8. Que la junta directiva y las sucursales que de ella dependen, nombren sus representantes en las diversas municipalidades; dentro de los plazos;
9. Las características que esta ley prescribe a los partidos han sido recogidas en todas las posteriores reglamentaciones.

Hay que tener en cuenta que hasta entonces el país no contaba con una experiencia significativa en materia de partidos y de elecciones libres. En 1908, el General Porfirio Díaz lo había reconocido tácitamente en su entrevista con el periodista norteamericano Creelman, cuando se refirió a que ya era tiempo de que surgieran partidos y se inaugurara un sistema de elecciones democráticas. Durante el Porfiriato, las elecciones se desarrollaron a través de clubes electorales opositores. Había grupos de cierta significación nacional que incluso llegaban a autodenominarse "partidos", tales como los "científicos" o los reyistas (seguidores del General Bernardo Reyes), pero que no eran propiamente tales. Estos grupos giraban en torno a don Porfirio, sin cuya anuencia no promovían acción abierta alguna. Ambos eran grupos reducidos, aunque con clientelas populares más o menos extendidas, que aspiraban a suceder a Díaz en la Presidencia, cuando éste se retirara.

Otra organización que se autollamó partido y que tuvo escasa participación electoral, fue el Liberal Mexicano, comandado por Ricardo Flores Magón. Esta organización centró actividades en la promoción y agitación obrera.

Entre 1916 y 1920 se organizaron partidos nacionales o con pretensiones de serlo: El Partido Liberal Constitucionalista (PLC), a fines de 1916; el Partido Nacional Cooperativista (PNC), en agosto de 1917; el Partido Socialista Obrero (PSO), de muy breve existencia, antecedente del Partido Comunista y del Laborista, que lanzó candidatos a diputados en las elecciones de 1917; el Partido Laborista Mexicano (PLM), en diciembre de 1919; el Partido Comunista



Mexicano (PCM), en septiembre de 1919, y el Partido Nacional Agrarista (PNA), en junio de 1920.

Tres de esos partidos se organizaron después de la primera ley electoral y tres después de la segunda de 1918, con excepción del PSO y del PCM, los demás como lo señala Vicente Fuentes Díaz, fueron partidos caudillistas. Es decir, no gobernaban sus actos por un programa, una ideología y una serie de normas, sino por la voluntad personal de algún jefe revolucionario, quien los sostenía y dirigía de acuerdo con sus intereses.

El PLC pudo haber sido el primer partido de corte nacional, pero al enfrentarse con Carranza, éste dio instrucciones a los gobernadores de los estados para que no le dieran facilidades y crearan ellos mismos partidos locales para los trabajos electorales.

El PLC es un precursor importante del partido oficial, en la etapa caudillista. Muerto Carranza, lo sucede el General Álvaro Obregón, quien cuenta con ese partido para promover los procesos electorales a favor de sus partidarios. Al caer de su gracia el PLC, Obregón apoya, como se dijo, a dos partidos: el Nacional Cooperativista y el Nacional Agrarista. El primero estaba dirigido por personajes como Jorge Prito Laurens, quien acabó apoyando el levantamiento delahuertista de 1923 contra Obregón y Calles, Rafael Pérez Taylor, Gabriel García Rojas y Jacinto B. Treviño.

Un tercer partido en el que se apoyó Obregón fue el PLM, dirigido por el poderoso líder de la CROM, Luis Napoleón Morones. Cuando Calles arriba a la Presidencia, el PLM hace su presentación como partido estatal, calidad que mantiene hasta la aparición del gran partido oficial que ha logrado la permanencia institucional hasta nuestros días el PNR-PRM-PRI.

El PNR fue fundado por Calles, durante su período presidencial. Nace como una enorme confederación de partidos regionales, estatales y locales. Estos pequeños o medianos partidos no nacionales no estaban exentos de caudillismo, aunque es preciso reconocer que, independientemente de esa forma tradicional de liderazgo, habían logrado en muchas ocasiones cierto nivel organizativo propio.

En materia constitucional se establece en el artículo 83 de nuestra Ley Fundamental el principio maderista de "*Sufragio efectivo, no reelección*". Sin embargo durante el tercer año de gestión del General Plutarco Elías Calles y con apoyo del General Álvaro Obregón, el 22 de enero de 1927 es reformado el artículo 83, permitiendo la reelección nuevamente.

Un año después, el período presidencial se amplía de cuatro a seis años, y se vuelve a modificar el citado precepto; abriéndose la posibilidad legal de la reelección mediata sin limitación alguna; sin embargo: el 1 de septiembre de 1928 el General Calles anuncia en su último informe, la creación de instituciones para lograr una sucesión institucional y no de pugna de caudillos, asegurando a la nación que no intentaría reelegirse ni siquiera por un breve tiempo; hasta entonces, se lograba en el país erradicar el reeleccionismo.

El 15 de febrero de 1930 fue designado presidente del PNR el General Lázaro Cárdenas, que era por entonces gobernador de Michoacán. Como jefe del partido del Estado, Cárdenas intentó una democratización interna mediante la realización de plebiscitos. Los caciques regionales y gobernadores se opusieron, razón por la cual se canceló el procedimiento. Éste es un antecedente del proceso de democratización municipal emprendido en el PRI por el licenciado Carlos Madrazo durante 1965, el cual fracasó mas de tres décadas después del primer intento, por idénticas razones.

Bajo el gobierno de Cárdenas el Estado mexicano presenta la singularidad de ser un poder político-económico de vanguardia, por así decirlo, organizador y dinamizador de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción. La reorganización sindical y del partido de la revolución, se vinculan íntimamente con los aparatos del Estado, de tal suerte que el partido oficial toma el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM).

La marcha histórica retomó el camino adecuado pues el 29 de abril de 1933 se reformó nuevamente el artículo 83 rompiendo con el poder de los caudillos de la Revolución, estableciendo nuevamente el principio de la "No reelección" para el Presidente de la República.

El período de los senadores se incrementa de cuatro a seis años y de dos a tres años el de los diputados. El artículo 52 se reforma en 1942 y posteriormente en 1951; en la primera reforma para elegir a un diputado, se requiere un número de habitantes de cien mil a ciento cincuenta

mil; y en la segunda reforma, se eleva el número requerido de habitantes, de ciento cincuenta mil a ciento setenta y cinco mil.

Todos estos acontecimientos electorales tuvieron lugar con la misma sencilla ley de 1918. Muchos de ellos sirvieron al Estado y a su partido para elaborar en el futuro una nueva legislación, en cuyas disposiciones se trataría con éxito de frenar los movimientos políticos independientes. De los movimientos vasconcelista y almazanista aprendió el sistema político un buen número de lecciones. Con el enorme cúmulo de experiencias político-electorales, el gobierno de Ávila Camacho decidió promover una nueva ley federal electoral.

### **B. La Ley Electoral de 1946.**

Fue enviada al Congreso en diciembre de 1945, y aprobada por el mismo el 7 de enero de 1946. El grado de complejidad de esta ley es notablemente mayor que el de la anterior. En materia de partidos políticos, las disposiciones establecen procedimientos muy difíciles de llenar. Este rasgo se repetirá en todas las leyes posteriores. Por primera vez, se exige registro a los partidos nacionales para que puedan participar en las elecciones. Reconoce como partidos políticos a las organizaciones que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Contar con un número de miembros no menor de treinta mil en la República, siempre que, por lo menos, en dos terceras partes de las entidades federativas se organice legalmente con por lo menos mil ciudadanos en cada una;
- b) Obligarse a normar su actuación pública por la Constitución Federal y a respetar las instituciones que ella establece;
- c) hacer constar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pactos o acuerdos que los subordinen a una organización internacional, o depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros;
- d) Adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podrá contener alusiones de carácter religioso o racial;

- e) Organizarse conforme a las bases que establece la ley;
- f) Obligarse a encauzar su acción por medios pacíficos, y
- g) Formular una declaración de principios y un programa político que contenga las finalidades y los señalamientos expreso de los medios que pretenden adoptar en su actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

Estas disposiciones tienen un doble propósito: primero, propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas o menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores; segundo, controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera, tal como ocurrió con las experiencias del vasconcelismo y almazanismo.

La Ley Electoral de 1946 también exigía que los estatutos de los partidos incluyeran un sistema de elección interna para nominar candidatos, un programa y un método de educación política de sus asociados y un sistema de sanciones para aquellos de sus componentes que violen los principios morales o políticos del partido. Todos estos elementos se conservan en las leyes posteriores.

Los órganos fundamentales de los partidos, según esta norma, deberían ser, por lo menos, una asamblea nacional, un comité ejecutivo nacional con la representación del partido en todo el país y comités directivos en cada entidad federativa en donde hubiera organización partidaria.

Todos los elementos anteriores exigen organismos y relaciones partidarias no previstos antes, que empujan a la obtención de un grado mayor de cohesión y de permanencia. Por otro lado, facultan a las autoridades para intervenir en la vida interna de los partidos. Estas facultades se han usado poco, pero están en la ley a partir de entonces como un elemento más en manos del sistema.

El registro partidario que otorga a las organizaciones políticas personalidad jurídica debía ser aprobado por la Secretaría de Gobernación. Ésta es una innovación que establece uno de los principales mecanismos de control.

Para la obtención del certificado de registro, los partidos deberían efectuar asambleas constitutivas en las dos terceras partes de las entidades de la República, verificadas ante notario público, así como protocolizar ante este último la declaración de principios, el programa y los estatutos debidamente aprobados en las asambleas estatales y en la general. Ésta era una dificultad grave para conseguir registro. Los partidos registrados quedaban obligados a sostener una publicación periódica propia, por lo menos mensual, así como oficinas permanentes, debiendo justificar ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos cada seis meses, el cumplimiento de esos requisitos. Aquellos partidos que no los cumplieran podían quedar sin registro por disposición de la mencionada secretaría.

Finalmente, en las elecciones sólo podrían participar los partidos registrados con un año de anticipación a la celebración de aquéllas. Así se impedían rupturas de última hora en el partido oficial. Con esta última disposición, sumada a las anteriores, no podía haber sorpresas ni en el interior del partido oficial -que era lo que más preocupaba- (incluso hoy día), ni en partidos de oposición. De hecho, no volvió a haber sorpresas electorales: desde entonces sólo participan en las elecciones partidos que hayan obtenido un año antes de ellas su registro.

La Ley de 1946 dio al régimen suficientes elementos para intervenir a tiempo en los procesos políticos, para frenar, desestimar o de plano impedir ciertas candidaturas independientes. En adelante, no habría que esperar a las elecciones para contrarrestar fuerzas políticas contrarias al gobierno. La intervención de éste en la vida de los partidos, la anticipación para que éstos pusieran todas sus cartas sobre la mesa, daban una ventaja al gobierno, muy superior a la que tuvo en procesos electorales anteriores, con un fruto mucho más apetecido: *mayor legitimidad*.

Hay que tener en cuenta que esta ley se aprueba al final de la segunda guerra mundial y a principios de la "guerra fría". Algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales.

El PCM, PAN y PRM (con su nueva denominación: PRI -Partido Revolucionario Institucional-) obtienen su registro en mayo de 1946.

La Secretaría de Gobernación, canceló el registro del PFP (brazo electoral del sinarquismo), como pena impuesta en virtud de que el 18 de diciembre de 1948, encapucharon la estatua de Benito Juárez.

El órgano de mayor peso y jerarquía era la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en la que tenía una presencia predominante el Estado. De 1946 a 1990 la Comisión fue la responsable de preparar, desarrollar y vigilar el proceso, que actuaba en el ámbito nacional por comisiones locales en cada una de las entidades federativas, por comités distritales en las cabeceras de los distritos electorales y con mesas directivas de casilla en cada sección distrital.

De conformidad con dicha ley, la Comisión se integraba en forma tripartita con dos comisionados del Poder Ejecutivo, uno de los cuales era el secretario de Gobernación, que la presidía, dos del Poder Legislativo, un diputado y un senador y con dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia. Fungía como secretario de la comisión el notario que tuviera más antigüedad en el ejercicio de la función en la Ciudad de México.

En cada estado existía una Comisión Local Electoral encargada de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral; desprendiendo a los gobiernos estatales de dicha facultad.

Se integraban por tres ciudadanos residentes y por dos comisionados de los partidos políticos que eran designados por acuerdo entre los partidos, y a falta de acuerdo, le correspondía a la CFE, decidir, qué partidos debían integrar dichas comisiones, fungiendo como presidente de cada una de las comisiones locales el que señalara al efecto la Comisión Federal y como secretario uno de los notarios autorizados para ejercer en la capital de la entidad correspondiente.

Los Comités Distritales Electorales, están integrados por dos comisionados de partidos políticos y tres personas residentes en el distrito respectivo, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; debiendo tener una reconocida probidad, no desempeñar cargo oficial alguno, y tener un modo honesto de vivir. Le correspondía a cada Comité designar a la persona que debía fungir como secretario

Las Mesas Directivas de Casilla se integraban con ciudadanos residentes en la sección respectiva; un presidente, un secretario y dos escrutadores, los que a su vez eran elegidos por los Comités Distritales Electorales.

### C. La Ley Electoral de 1951.

Mediante decreto de fecha 03 de diciembre de 1951, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación, el Poder Legislativo de la Unión expidió una nueva Ley Electoral Federal, que abrogó a la del 31 de diciembre de 1945 (artículo primero transitorio).

Este ordenamiento estableció por vez primera (art. 6). que *"... la responsabilidad en la vigilancia y desarrollo del proceso electoral corresponde por igual al Estado, a los partidos legalmente registrados y a los ciudadanos mexicanos, en la forma y términos que establece... la ley"*.

Esta ley modificó la estructura, integración y denominación de los organismos electorales. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral se transformó en la Comisión Federal Electoral, y dispuso que el Poder Ejecutivo tan sólo contaría con un representante, mismo que desde entonces sería el secretario de Gobernación, el Poder Legislativo contaría con dos representantes, un diputado y un senador; el número de comisionados de los partidos incrementó su número de dos a tres y precisó que debería fungir como secretario de la Comisión aquel notario que la propia Comisión designara entre los que tuvieran más de diez años en el desempeño de dicha profesión en la ciudad de México. El cargo de presidente recaía en el comisionado del Poder Ejecutivo.

Para la designación de los tres representantes partidistas, los comisionados de los Poderes de la Unión invitaban oportunamente a los partidos políticos nacionales registrados para que de común acuerdo, eligieran de entre ellos a los tres facultados para nombrarlos.

De no darse este acuerdo común dentro del plazo legalmente previsto, los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal debían señalar a los tres partidos políticos con derecho a nombrar comisionados, cuidando que fueran los más importantes, además de sostener ideología o programa diversos.

Las comisiones locales electorales se integraban con tres miembros nombrados por la Comisión Federal Electoral, como presidente, un ciudadano designado por la propia Comisión Federal, y como secretario, el ciudadano electo por los miembros de la correspondiente comisión local.

Los partidos políticos nacionales también estaban facultados para nombrar sendos representantes partidistas tenían la posibilidad de intervenir en las sesiones con derecho a voz, pero no a voto. Para la existencia de *quorum* se requería la presencia de todos los comisionados y sus resoluciones se asumían por mayoría de votos. Los miembros de los comités distritales eran designados por la Comisión Federal, a propuesta de las comisiones locales, integrándose y funcionando igual a éstas. Para la constitución de las mesas directivas de casilla se conservaron las reglas previstas en la ley de 1945.

El Registro Nacional de Electores fue definido en esta ley como “... *una institución de servicio público, de función permanente, encargada de mantener al corriente al registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales y el padrón electoral*” (art. 45).

Los artículos 8, 45, 46 y 48 de la multicitada ley, otorgan al Registro Nacional de Electores el carácter de organismo electoral con autonomía administrativa, situación que desaparece a partir de la Ley Federal Electoral de 1973.

Siendo Presidente de la República Adolfo Ruiz Cortines, el **17 de octubre de 1953** se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma constitucional al artículo 34 con el propósito de equiparar al hombre y a la mujer en el ejercicio de los derechos políticos.

En 1963 se introdujeron nuevos cambios a la composición de la Comisión, ya que la ley dispuso que para la designación de los tres comisionados de los partidos políticos se debía tomar como criterio los resultados de la última elección.

#### **D. La Ley Electoral de 1973.**



El Poder Legislativo Federal, por decreto de 30 de diciembre de 1972, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1973, expidió la Ley Federal Electoral que abroga a la del 3 de diciembre de 1951 (artículo segundo transitorio).

En esta ley se le concede a la Comisión Federal Electoral el carácter de organismo permanente, determinando expresamente en su artículo tercero, que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos nacionales son corresponsables de la preparación, vigilancia y desarrollo del procedimiento electoral. A los partidos políticos se les otorga el derecho de voz y voto, así como nuevas prerrogativas para que se alleguen de recursos económicos (franquicias postales y telegráficas, uso gratuito de radio y la televisión para propaganda durante los períodos electorales). El registro de nuevos partidos se hizo en realidad más difícil con la ley de 1973 porque se sumó un nuevo requisito. El artículo 23, fracción II, párrafo tercero, establecía:

*“Que entre los presentes ...en las asambleas estatales que se deben verificar ante notario, ...se encontraran afiliados vecinados en cuando menos, la mitad de los municipios o delegaciones de la entidad, en un mínimo de 25 personas por municipio o delegación.”*

Esta última disposición impedía el registro de nuevos partidos, porque cumplir el requisito de los afiliados municipales era muy difícil.

### **E. La Reforma Electoral de 1977 y La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Proceso Electorales (LFOPPE).**

La apertura política que implicó la reforma electoral de 1977 puede calificarse de un gran avance. Desde el punto de vista político, tuvo dos implicaciones: la primera consistió en la canalización de la actividad de minorías activas y contestarias, de los foros sindicales y universitarios al de la palestra político-electoral. La segunda consistió en ampliar la posibilidad de incorporar a grupos no sólo de minorías activas o de individuos de la disidencia intelectual sino también a los grupos políticos hasta entonces marginados de la lucha electoral.

En la reforma política de 1977 se modificaron 17 artículos de nuestra Carta Magna (6, 41, 51, 52, 53, 55, 60, 61, 65, 70, 72, 74, 76, 93, 97 y 115), el propósito fundamental fue renovar y actualizar los fundamentos de la democracia en nuestro país.

De los artículos constitucionales modificados afectan directamente al sistema político electoral los siguientes:

El punto más importante de estas reformas constitucionales, reconocido expresamente en la exposición de motivos, son las previsiones en torno de los partidos políticos de conformidad con el artículo 41. Según la reforma, ellos *"tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional"*. La Constitución establece que los partidos políticos nacionales *"deberán contar, en forma equitativa, con un número de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular"*, así como el uso permanente de medios de comunicación social. Se les declara entidades de interés público.

El artículo 52, que prescribe el sistema mixto con dominante mayoritaria y la ampliación de los diputados hasta 400 -300 electos según el principio de mayoría relativa, y hasta 100 según el sistema proporcional-.

El artículo 54, que establece las bases para las candidaturas y el proceso electoral mixto en el caso de los diputados federales.

El artículo 55, que establece el requisito para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales de ser originarios de alguna de las entidades federativas que la circunscripción comprende.

El artículo 60, que se refiere al sistema de autocalificación y a la integración del colegio electoral, con 60 presuntos diputados de mayoría relativa y 40 de representación proporcional (este último artículo también establece que procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones del colegio, sin que la Corte tenga ninguna facultad decisoria, sino sólo para emitir opinión).

El artículo 73, que establece que los ordenamientos legales y los reglamentos aplicables al Distrito Federal y que la ley de la materia determine serán sometidos a referéndum.

El artículo 97, que permite a la Suprema Corte investigar de oficio hechos que sean violatorios del voto público, en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión.

El artículo 115, que establece que en municipios de más de 300 habitantes se introducirá el *"principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, y que en las entidades se establecerá el sistema de diputados locales de minoría. Ambas disposiciones dentro de las modalidades de cada legislación estatal"*.

El artículo 6, introduce el derecho a la información, que deberán ser garantizado por el Estado.

De acuerdo con Fátima Fernández Christlieb el texto de la iniciativa presidencial no deja sospechas que "el derecho a la información se plantea para ser ejercicio en un marco estrictamente electoral"<sup>36</sup> yo lo interpreto como un complemento y un robustecimiento de la libre manifestación de las ideas acotado por un principio que pudiéramos llamar de garantía social, con el objeto de que no sólo el Estado esté obligado, como lo ha estado siempre, a respetar la libre manifestación de las ideas dentro de los términos de la Constitución<sup>37</sup> sino para que el ciudadano sea también titular de un derecho social colectivo de estar bien informado.

Las reformas constitucionales mantienen dos tipos de diputados, que si bien no tienen formalmente jerarquía distinta, sí la tienen en cuanto no derivan su representatividad de igual forma. Podría decirse que ambos la derivarán del voto popular. Pero los diputados proporcionales tienen una representación que se atribuye más bien a los partidos. Es decir, aunque ya no se llamen así, siguen siendo diputados de partido, porque son los partidos los que otorgan las prioridades para la selección de candidatos. Por eso la doctrina jurídico-política señala, con base en la experiencia, que en el sistema proporcional los candidatos representan más a los partidos que a los ciudadanos; la responsabilidad que tienen para la defensa del llamado *"interés general"* se ve más diluida y aun distorsionada por naturales inclinaciones partidarias. Cuando todo el sistema es de representación proporcional, el problema es menor, ya que todos los diputados obtienen la representación por un mismo sistema que los compromete de igual manera con el electorado. Pero cuando se trata de un sistema mixto,

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ Christlieb, Fátima. "El Derecho a la Información en México", Editorial Siglo XX:, 6ª. Edición, 1982, p.330.

<sup>37</sup> MOYA Palencia, Mario. "Democracia y Participación", UNAM, 1ª Edición, 1982, p. 61.

agravado por una representación proporcional minoritaria, los diputados que lo sean por esta vía son vistos como menos importantes en tanto que menos representativos del "interés general".

La Constitución mantiene el sistema de autocalificación de las elecciones por los presuntos diputados. No se crea un tribunal electoral independiente. Son los mismos interesados los que juzgan su causa y la deciden, sin apelación posible.

El hecho de facultar a la Suprema Corte para intervenir, sin capacidad decisoria, aun en el caso de que el Supremo Tribunal de la Nación considere que hubo violaciones flagrantes al sufragio, es otro error significativo. Se trata de un órgano que es, paradójicamente, el de la más alta capacidad jurisdiccional, pero que no puede decir de qué lado está el derecho.

El mayor número de controles no está, sin embargo, en la Constitución, sino en su ley reglamentaria.

#### **Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales(LFOPPE).**

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales expedida por decreto de 27 de diciembre de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 del propio mes y año, otorgó a la Comisión Federal Electoral la función de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales y legales que garantizaran el derecho de los ciudadanos a organizarse con fines políticos, atribuyéndole la responsabilidad compartida con los propios ciudadanos y los partidos políticos de preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral.

La Comisión Federal se integraba en los mismos términos previstos en la ley de 1972, excepción hecha del comisionado secretario, que se dispuso fuera designado por el mismo organismo electoral, de una terna propuesta por el Colegio de Notarios del Distrito Federal.

Como en esta ley se instituyó la existencia de partidos políticos con registro condicionado, se les permitió acreditar un representante por cada partido, ante la Comisión Federal Electoral, concediéndoles la facultad de concurrir a las sesiones únicamente con derecho a voz, no a voto. También se estructuró una Secretaría Técnica con funciones técnico-administrativas, cuyo titular, al igual que el director del registro nacional de electores, participaba en las

sesiones de la Comisión Federal, pero solamente con derecho a voz, sin tener la posibilidad de votar. Esta Secretaría Técnica fue confiada a la responsabilidad de un funcionario de la Secretaría de Gobernación, primero fue el director de gobierno y posteriormente se optó por uno de los subsecretarios, conforme a la decisión del titular de esa secretaria de Estado.

Para que la Comisión Federal Electoral pudiera sesionar válidamente se requería la presencia de la mayoría de sus integrantes con derecho a voz y voto, debiendo estar siempre el presidente, igual disposición existía para las comisiones locales y los comités distritales.

Respecto a la votación para emitir resoluciones, se reiteró lo dispuesto en las leyes precedentes.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente, un secretario y dos vocales, designados todos por la Comisión Federal, mediante el procedimiento de insaculación; además, había un representante por cada partido político nacional registrado. El secretario de la comisión local debía ser un notario público de la entidad respectiva, en tanto que al del organismo distrital sólo se le exigía *"... poseer los conocimientos técnico-jurídicos necesarios ..."* para el desempeño de su responsabilidad". (arts. 86, 93 y 94).

Todos los comisionados tenían derecho a voz y voto, salvo los representantes de los partidos políticos con registro condicionado, que concurrían a las sesiones únicamente con derecho a voz.

Para la integración de las mesas directivas de casilla, el comité distrital designaba un presidente, un secretario y dos escrutadores, de la lista de ciudadanos que le era proporcionada por la correspondiente delegación distrital del registro nacional de electores.

Se concedió a los representantes de los partidos políticos por vez primera, el derecho de impugnar estos nombramientos, imponiendo a los comités distritales electorales el deber de resolver por escrito en un plazo de tres días.

Al Registro Nacional de Electores, por definición legal, se le consideró *"...una institución con funciones técnicas para fines electorales dependiente de la Comisión Federal Electoral,*

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

*encargado de llevar a cabo y mantener actualizada en forma permanente la inscripción de los ciudadanos mexicanos y la formulación de los padrones electorales". (arts. 80 y 81).*

El 30 de diciembre de 1980, se hicieron modificaciones de menor importancia al LFOPPE, que se refirieron a detalles del proceso electoral, como el derecho de los partidos a nombrar representantes, propietario y suplente ante las mesas directivas de las casillas electorales. Otras reformas se refirieron a los derechos de los partidos para transmitir sus mensajes de campaña por radio y televisión (art. 49) con preferencia y dentro del tiempo que corresponde por ley al Estado.

La segunda revisión y modificación de la LFOPPE se publicó en el Diario Oficial del 6 de enero de 1982. Esta revisión incluyó múltiples artículos para perfeccionar muchos más detalles del proceso electoral. Entre las modificaciones fundamentales está la de la pérdida de registro, cuyas causas se especifican en el artículo 68. En la citada ley original, una vez obtenido el registro definitivo, éste se perdía sólo si en tres elecciones federales consecutivas no se obtenía el 1.5% de la votación nacional. La reforma plantea como la primera causal para perder el registro el que un partido no obtenga el 1.5% de la votación nacional una vez. Esta nueva causal para la pérdida de registro resulta sana, ya que no permite que partidos sin significación nacional mantengan una vida ficticia.

#### **F. El Código Federal Electoral de 1986.**

Mediante decreto de 11 de diciembre de 1986, publicado oficialmente el 15 del mismo mes y año, el Poder Constituyente Permanente reformó, entre otros, el artículo 60 de la Ley Suprema, incorporando por vez primera en el texto constitucional la existencia de los organismos electorales, al disponer en su párrafo último que:

*"Corresponde al gobierno federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos, además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen..."*

En consecuencia, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 12 de febrero de 1987, se publicó el Código federal Electoral del 29 de diciembre de 1986 que, entre otras razones, se caracterizó por haber acentuado la naturaleza colegiada de los organismos electorales en todos sus niveles: nacional, estatal y distrital. Asimismo, concedió mayor relevancia a la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y partidos políticos en la "...función de orden público que corresponde al gobierno federal ...", consistente en preparar, desarrollar y vigilar el procedimiento electoral (art. 162).

En la estructura interna de la Comisión Federal electoral se conservó la representación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación, en los términos ya precisados en los puntos precedentes. Sin embargo, en cuanto a los representantes de los partidos políticos nacionales, por primera ocasión se estableció que su número estaría determinado en forma inmediata, directa y proporcional por su fuerza político-electoral, deducida del porcentaje obtenido en la votación nacional efectiva, respecto de la elección federal ordinaria inmediata anterior de diputados por el principio de mayoría relativa, señalando como límite máximo la cantidad de dieciséis comisionados por cada partido político.

El *quorum* se constituía con la asistencia de la mayoría de los comisionados, debiendo estar siempre el presidente. Respecto a las reglas de votación para la emisión de las resoluciones, se reiteraron las ya previstas en las leyes anteriores, teniendo presente que todos los comisionados concurrían con derecho a voz y voto. A falta de *quorum* y para evitar el entorpecimiento del procedimiento electoral, se previó que a su segunda convocatoria, la Comisión Federal Electoral podía sesionar válidamente dentro de las veinticuatro horas siguientes, con el número de comisionados que asistiera.

Las comisiones locales y los comités distritales electorales se constituían con un presidente y un secretario, designados por el presidente de la Comisión Federal Electoral; los partidos políticos acreditaban a sus representantes, en proporción a la votación obtenida en la elección mencionada en párrafos anteriores.

En la conformación de las mesas directivas de casilla se concedió mayor participación y responsabilidad a los partidos políticos; ya que se les dio la facultad de proponer a los ciudadanos que, por insaculación, serían electos para ocupar el cargo de escrutadores; no

obstante, el presidente y el secretario eran designados directamente por el presidente del respectivo comité distrital electoral.

Al registro Nacional de Electores, el Código en comento lo conservó como dependencia de la Comisión Federal, pero le otorgó la naturaleza de organismo técnico y la responsabilidad de ser el encargado de inscribir a los ciudadanos mexicanos en el padrón electoral único, de mantenerlo permanentemente depurado y actualizado, así como elaborar las listas nominales de electores. Como parte del registro de electores se creó un comité técnico y de vigilancia, con comisiones estatales y comités distritales, a cuya integración concurría un representante de cada partido político. A estos órganos se les atribuyó la función de organizar la participación de los partidos políticos en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral único.

#### **G. La Reforma Electoral de 1989 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).**

En virtud de la controvertida elección presidencial de 1988, realizada bajo la vigencia del Código Electoral de 1986, los ciudadanos, los partidos y las agrupaciones políticas, así como las instituciones relacionadas mediata o inmediatamente con la materia, se vieron en la necesidad de reexaminar la situación y el cumplimiento de los principios de legalidad y constitucionalidad electoral, con el fin de elaborar un nuevo instrumento jurídico que contribuyera al perfeccionamiento de la democracia y, sobre todo, a despejar toda duda sobre la legitimidad de las elecciones.

Con esta inquietud, como motivo y objeto, el 13 de enero de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo de la Comisión Federal Electoral que en su parte conducente, es al tenor siguiente:

*\*Artículo Primero. La Comisión Federal Electoral establece un foro nacional de consulta pública sobre reforma electoral. Para la organización de dicho foro se crea la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, responsable de convocar a ciudadanos, partidos políticos, asociaciones*



*políticas, organizaciones sociales e instituciones académicas a expresar sus opiniones y propuestas en la materia.*

*"Artículo segundo. La comisión especial se constituirá con un total de nueve integrantes de la Comisión Federal Electoral, que serán: el comisionado del Poder Ejecutivo Federal, quien la presidirá, los comisionados de las Cámaras de Diputados y de Senadores del H. Congreso de la Unión; y un comisionado por cada uno de los partidos políticos nacionales..."*

*"Artículo séptimo. Una vez concluida la consulta, la comisión especial informará del resultado de sus trabajos a la Comisión Federal Electoral, la cual lo hará del conocimiento del C. Presidente de la República, del H. Congreso de la Unión, de las legislaturas de los estados y de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal..."*

#### Legislación Constitucional:

Las conclusiones del trabajo realizado conforme al acuerdo de referencia, fueron recogidas por una subcomisión de la Cámara de Diputados, encargada de sistematizar las ponencias formuladas y analizar las reformas constitucionales propuestas por las diferentes corrientes políticas, representadas en dicha cámara del Congreso de la Unión. En fecha 16 de octubre del año precitado, la subcomisión formuló un Proyecto de Decreto de Reformas y adiciones a los artículos 35, fracción III, 36 fracción I, 41, 60 y 73, fracción VI, base 3ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El proyecto de reformas se aprobó el 4 de abril de 1990, que a la letra dice:

DECRETO por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36 fracción I, 41, 54, 60 y 73 fracción VI, base 3ª y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

DECRETO

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso General, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 135 Constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara aprobadas las reformas a los Artículos 5, 35, Fracción III, 36 Fracción I, 41, 54, 60 y 73 Fracción VI, Base 3ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

- Artículo 5º.....
- La ley.....
- Nadie podrá.....

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

- El Estado.....
- Tampoco.....
- El contrato.....
- Artículo 35.....
- I.....
- II.....

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

IV-V.....

I. Artículo 36.....

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

II-V.....

Artículo 41.....

Los partidos.....

En los procesos.....

Los partidos.....

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, así como con órganos ejecutivos y técnicos. De igual manera, contará con órganos de vigilancia que se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos

ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio electoral profesional, los ciudadanos formarán las mesas directivas de casillas.

El organismo público agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas al padrón electoral, preparación de la jornada electoral, cómputos y ortorgamiento de constancias, capacitación electoral y educación cívica e impresión de materiales electorales. Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos. Las sesiones de todos los órganos colegiados electorales serán públicas en los términos que disponga la ley.

La ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerán el organismo público y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Dicho sistema dará

a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.

El tribunal electoral tendrá la competencia y organización que determine la ley: funcionará en pleno o salas regionales, resolverá en una sola instancia y sus sesiones serán públicas. Los Poderes Legislativo y Ejecutivo garantizarán su debida integración. Contra sus resoluciones no procederá juicio ni recurso alguno, pero aquéllas que se dicten con posterioridad a la jornada electoral sólo podrán ser revisadas y en su caso modificadas por los Colegios Electorales en los términos de los Artículos 60 y 74, fracción I de esta Constitución. Para el ejercicio de sus funciones contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley.

Los consejeros magistrados y los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal. Si dicha mayoría no se lograra en la primera votación, se procederá a insacular de los candidatos propuestos, el número que corresponda de consejeros magistrados y magistrados del tribunal. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondiente.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se sujetará a las siguientes bases y reglas y lo que disponga la ley:

I. Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados por el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de trescientos cincuenta diputados electos mediante ambos principios;

b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el treinta y cinco por ciento de la votación nacional emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en las dos bases anteriores le será otorgada constancia de asignación por el número de diputados que se requiera para que su representación en la Cámara, por ambos principios, corresponda en su caso, al porcentaje de votos obtenido.

c) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y un treinta y cinco por ciento de la votación nacional, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara. Se le asignarán también dos diputados de representación proporcional, adicionalmente a la mayoría

absoluta, por cada uno por ciento de votación obtenida por encima del treinta y cinco por ciento y hasta menos del sesenta por ciento, en la forma que determine la ley.

d) El partido político que obtenga entre el sesenta por ciento y el setenta por ciento de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara inferior a su porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

ARTÍCULO 60. Cada Cámara calificará a través de un Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrará por cien presuntos diputados propietarios nombrados por los partidos políticos en la proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que trate.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada Estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuarán en el ejercicio de su encargo.

Las constancias otorgadas a presuntos legisladores cuya elección no haya sido impugnada ante el tribunal serán dictaminadas y sometidas desde luego a los Colegios Electorales, para que sean aprobadas en sus términos, salvo que existiesen hechos supervenientes que obliguen a su revisión por el Colegio Electoral correspondiente.

Las resoluciones del Tribunal Electoral serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho.

Las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables.

Artículo 73.....

I-V.....

1ª y 2ª.....

3ª.....

Los representantes.....

La elección de los veintiséis representantes según el principio de representación proporcional y el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal, se sujetará a las siguientes bases y a lo que en lo particular disponga la ley:

a) Un partido político, para obtener el registro de su lista de candidatos a representantes a la Asamblea del Distrito Federal, deberá acreditar que participa con candidatos por mayoría relativa en todos los distritos uninominales del Distrito Federal:

b) Todo partido político que alcance por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación emitida para la lista de la circunscripción plurinominal, tendrá derecho a que le sean atribuidos representantes según el principio de representación proporcional;

c) Al partido político que cumpla con lo dispuesto en los dos incisos anteriores, le serán asignados representantes por el principio de representación proporcional. La ley establecerá la fórmula para la asignación tomando en cuenta las reglas establecidas en el artículo 54 para la Cámara de Diputados. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista correspondiente.

En todo caso, para el otorgamiento de las constancias de asignación se observarán las siguientes reglas:

a) Ningún partido político podrá contar con más de 43 representantes electos mediante ambos principios;

b) Al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, le será otorgada la constancia de asignación por el número suficiente de representantes para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea.

Para la organización y contencioso electorales de la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal se estará a lo dispuesto por el artículo 41 de esta Constitución.

El Colegio Electoral que califique la elección de los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, se integrará con los presuntos representantes que hayan obtenido constancias de mayoría o de asignación proporcional en su caso, siendo aplicables las reglas que para la calificación establece el artículo 60 de esta Constitución.

Los representantes.....

(El resto del artículo queda igual)

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan los artículos transitorios Decimoséptimo, Decimoctavo y Decimonoveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. En tanto no se establezca el servicio del Registro Nacional Ciudadano, los ciudadanos deberán inscribirse en los padrones electorales.

TERCERO. Los diputados electos a la LIV Legislatura durarán en su cargo hasta el 31 de octubre de 1991.

CUARTO. Los senadores electos por tres años a la LIV Legislatura durarán en su cargo hasta el 31 de octubre de 1991. Los senadores electos por seis años a la LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones hasta el 31 de octubre de 1994.



QUINTO. La Comisión Permanente se integra con 37 miembros en los términos del Artículo 78 de esta Constitución a partir del primer receso de la LIV Legislatura al H. Congreso de la Unión.

SEXTO. En tanto se expida por el H. Congreso de la Unión la nueva ley reglamentaria en materia electoral, seguirá en vigor el Código Federal Electoral.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. México, D.F., a 4 de abril de 1990.- Dip. Guillermo Jiménez Morales, Presidente.- Dip. Mauricio Valdés Rodríguez, Secretario.- Sen. Fernando Silva Nieto, Secretario.- Rúbricas”.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos noventa.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.

La promulgación del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales(COFIPE), y la consecuente creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) pueden ser consideradas como las acciones más relevantes surgidas de la reforma de 1990.

La reforma al artículo 41 constitucional, cobra relevancia para fines del presente trabajo, razón por la cual entraremos al estudio de la misma.

En el numeral 41 de la Carta Magna, en sus párrafos séptimo y octavo dispuso que:

*“La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo, y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios...”*

*“El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones...”*

Como se podrá advertir, ya no se concibió la organización y realización de los procedimientos electorales como parte de la actividad del gobierno federal, sino que, con mejor técnica legislativa y mayor pulcritud jurídica, por vez primera se le otorgó constitucionalmente la naturaleza de *función estatal*, aun cuando su ejercicio se atribuyó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal, pero no en forma directa, sino a través de un organismo público, teniendo para ello la participación de los partido políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo dispuesto en la ley reglamentaria.

Como principio constitucional básico, se hace manifiesto que la organización de las elecciones, es una función estatal, a la que pueden concurrir organizaciones y particulares. Definición total de la rectoría política del Estado, del principio de la representatividad y del inalienable Derecho del pueblo, a no ceder sus facultades soberanas, en entidades o personas distintas a las que lo representan desde el Poder Público. Lo contrario sería negar el principio de igualdad e imparcialidad, con lo que negaría la posibilidad de elecciones, a la luz de las contiendas, enconos y pasiones políticas. Ocupan así, en esta disposición, el Estado, los partidos y los ciudadanos, el lugar que a cada cual compete.

En mayo de 1990, la Comisión de Gobierno y Puntos Constitucionales creó una subcomisión pluripartidista, encargada de continuar el examen de las diversas propuestas de reforma legal, que centró su atención en el análisis del proyecto de iniciativa del Partido Revolucionario Institucional<sup>38</sup> al cual se le hicieron múltiples reformas; finalmente fue aprobado como ley reglamentaria, por cinco de los seis partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados. En consecuencia, por decreto de 14 de agosto de 1990, el Congreso de la Unión en un periodo extraordinario de sesiones, expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación.

---

<sup>38</sup> “Por ser la iniciativa que reglamentó y desarrolló en forma integral las reformas constitucionales y la que tuvo el respaldo del mayor número de votos... —convirtiéndose por ende— en el eje de las deliberaciones para llega a una nueva legislación concertada...”, según la “Exposición de motivos” del texto original (1990) del vigente código de la materia.

En este ordenamiento jurídico secundario, el Poder Legislativo Federal estableció no sólo la denominación del mencionado organismo electoral: Instituto Federal Electoral, sino que además determinó con toda precisión, su estructura y ámbito de competencia.

Se trata de un organismo descentralizado que cuenta con autonomía orgánica; no sujeta a un poder jerárquico: es además, autónomo técnica y operativamente. Tiene, evidentemente, como características esenciales de la descentralización, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular puede ser incluso sujeto de juicio político en los términos del artículo 110 constitucional.

Funciona a través de 32 delegaciones, una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito electoral uninominal (artículo 71 del COFIPE).

EL Código reconoce como fines del Instituto, en su artículo 69, inciso 1, los siguientes:

- 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) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

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

Las auténticas novedades de la reforma legislativa de 1990 fueron: primero, haber elevado a nivel constitucional la naturaleza jurídica del Instituto, según adición hecha al artículo 41 de la Constitución; en segundo lugar, haber abandonado el sistema plural de organismos electorales, en ocasiones dispersos y generalmente no vinculados entre sí, para unificarlos en el Instituto Federal Electoral, actualmente único organismo público de carácter materialmente

administrativo, mediante el cual el Estado realiza en forma integral, la función electoral. Otra de sus novedades fue la incorporación de las mesas directivas de casilla al tenor de la Carta Magna, considerándolas parte integrante del mencionado Instituto Federal Electoral (artículo 41 párrafo octavo).

La innovación de la legislación electoral de 1990 fue haber incluido la presencia de la llamada sociedad civil en la integración de los órganos de dirección del Instituto, a través de ciudadanos no representantes formalmente de partido político alguno, al establecer el legislador que en el Consejo General habría seis consejeros magistrados y que los consejos locales y distritales se integrarían también con seis consejeros ciudadanos respectivamente.<sup>39</sup>

Los consejeros magistrados eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República, mediante una lista de cuanto menos el doble de candidatos respecto del número de cargos a ocupar. Si en la primera votación no se obtenía esta mayoría, la elección se hacía por insaculación, de entre los mismos candidatos propuestos por el titular del Ejecutivo.

En cuanto a los requisitos a satisfacer para poder ocupar el cargo de consejero magistrado del Instituto, el párrafo duodécimo del artículo 41 constitucional, en los términos de la consultada reforma de 1990,<sup>40</sup> dispuso que deberían estar señalados en la ley reglamentaria, sin que pudieran ser menores a los previstos por la propia Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. Al expedir el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el legislador ordinario estableció los siguientes requisitos (art. 76):

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

---

<sup>39</sup> Por decreto de 17 de septiembre de 1993, publicado en el Diario Oficial el día 24 del mismo mes y año, el Congreso de la Unión reformó, entre otros los citados preceptos, para incrementar a nueve el número de consejeros ciudadanos en los consejos locales y distritales; sin embargo, el artículo decimoctavo transitorio del propio decreto dispuso que en los aludidos consejos quedarían vacantes, durante el procedimiento electoral de 1994, los cargos de tres consejeros ciudadanos los nueve a los que se refería el párrafo I de los artículos 102 y 113.

<sup>40</sup> Con el decreto de Reformas y Adiciones a la Constitución, expedido y publicado en 1993, el párrafo citado pasó literalmente a ser el decimoctavo, reformado nuevamente en mayo de 1994.

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

Del análisis comparativo de los requisitos señalados en el artículo 95 de la Constitución (texto vigente en 1990) que establece los necesarios para ser ministro de la Suprema Corte, se conoce que coincidían únicamente los incisos a, c, d y f del precepto legal, con las fracciones I, II, III y V del texto constitucional en cita, no estando previstos en la ley suprema los enumerados en los restantes incisos del consultado artículo 76, como requisitos a satisfacer para ocupar el cargo de ministro, salvo lo establecido en el inciso e), con diversas variantes, porque este precepto exigía, en términos generales, no haber sido condenado por delito alguno, en cambio la fracción IV del consultado artículo 95 limitaba este requisito a la condena por delitos que ameritaran prisión por más de un año, excepción hecha del robo, fraude,

falsificación, abuso de confianza o cualquiera otro que afecta la buena fama pública, el cual inhabilitaba para el cargo, cualquiera que fuere la pena impuesta.

La gran rigidez que denotaba el cúmulo de requisitos, constitucionales y legales establecidos para ser consejero magistrado hizo exclamar al profesor Emilio Chuayffet Chemor: " No conozco, en el Derecho Positivo Mexicano, un cargo que requiera o precise la satisfacción de tantas condiciones para acceder a él."<sup>41</sup>

Para ocupar el cargo de consejero ciudadano, tanto en los órganos de dirección local como distrital, era necesario satisfacer los requisitos previstos en el párrafo I de los artículos 103 y 114, según texto de 1990, que eran al tenor siguiente:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento;
- b) Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles, amén de estar inscritos en el registro Federal de electores,
- c) Ser nativo o residente de la entidad respectiva;
- d) Tener conocimientos para desempeñar adecuadamente sus funciones;
- e) No desempeñar o haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los seis años anteriores a la designación,
- f) Ni haber sido postulado para ese efecto en el mismo plazo;
- g) No ser o haber sido dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido político, en los últimos seis años;
- h) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que éste hubiese sido imprudencial o de carácter no intencional.
- i) Tener credencial para votar.

La facultad de designación fue atribuida respectivamente al Consejo General, a propuesta de la junta general ejecutiva y al consejo local, a propuesta de la correspondiente junta local ejecutiva; para ser electo consejero ciudadano se requería la votación favorable de la mayoría absoluta de los miembros del órgano elector.

---

<sup>41</sup> CHUAYFFET Chemor, Emilio. op. cit. pp. 113 y 114.

Si el ciudadano electo no satisfacía todos los requisitos legalmente establecidos, su designación podía ser impugnada conforme a lo previsto en el libro séptimo del Código de la materia, ante la Sala Central del Tribunal Federal Electoral.

#### **H. La Reforma Electoral de 1993.**

En el segundo semestre de 1993, el PAN y PRI iniciaron pláticas para concretar los temas de la nueva reforma electoral. El PRD, ocupado en procesar el relevo en su presidencia y con fuertes pugnas al interior de su grupo parlamentario, simplemente no participó en el debate ni en la toma de decisiones, contentándose con calificar de antemano a la reforma en ciernes de ser otro engaño. En septiembre de 1993, más por la presión desde los Pinos que por convencimiento del PRI quedó pactada con el PAN la reforma, cuyo proceso de aprobación en la Cámara de Diputados estuvo a punto de naufragar.

La Cámara de Senadores se modificó quedando como sigue: se elegirán cuatro senadores en cada Estado y en el Distrito Federal, de los cuales tres serán electos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Cada partido político deberá registrar una lista de tres fórmulas de candidatos, por cada entidad federativa. Se suprime el sistema de autocalificación en las cámaras del Congreso, se le otorga al Tribunal Federal Electoral facultades que lo convierten en órgano jurisdiccional de pleno derecho; se crea una nueva fórmula para el reparto de diputaciones plurinominales favorable a la primera y segunda fuerzas electorales; se da el reconocimiento legal de las agrupaciones de observadores electorales y el reconocimiento legal de las agrupaciones de observadores electorales. Algunos cambios menores en la forma de representación de los partidos políticos y del Poder Legislativo ante el Consejo General, complementaron esa reforma. De las seis reformas realizadas en lo que va del ciclo, quizá la menos analizada, la menos valorada, sea precisamente la reforma aprobada por PAN y PRI en 1993, y sin embargo, pese a los cambios de fondo que a los pocos meses de aprobada se estarían realizando, cabe señalar que vista en sus contenidos es equiparable a la de 1990 y analizada en perspectiva significó el fin de la segunda etapa del ciclo de reformas en materia electoral.

Para noviembre de 1993, al iniciar el Consejo General del IFE los trabajos preparatorios del proceso electoral federal de 1994 - en el que deberían renovarse el Poder Ejecutivo, la totalidad

de la Cámara de diputados y dos tercios de la de Senadores -, no parecía preocupar demasiado a analistas y opinión pública. Aunque el PRD había criticado duramente la nueva reforma, aceptó su validez al incorporarse a los trabajos del IFE, consintiendo la permanencia de la mayoría de los funcionarios locales y distritales que habían estado al frente de la elección de 1991, así como de los consejeros magistrados del IFE, designados a propuesta del Presidente de la República desde 1990.

El 27 de enero de 1994, se firma el Acuerdo Nacional para la Paz, la Justicia y la Democracia, también llamado "Acuerdo para la Civilidad Política".

### **I. La Reforma Electoral de 1994.**

El año de 1994 fue terrible; debido al levantamiento en Chiapas, los homicidios de Luis Donaldo Colosio y de José Francisco Ruiz Massieu, así como el colapso económico de diciembre. En materia electoral se dio un retroceso gigantesco al reformular la composición del Consejo General del Instituto Federal Electoral; el cual, significó un triunfo para los Partidos Políticos de Izquierda y Ultraderecha.

Transcripción y Análisis de la Reforma de 1994.

DECRETO por el que se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1)

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente DECRETO

"LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y



SEÑADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, ASÍ COMO DE LA MAYORÍA DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforman los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 41.- .....

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 patrimonios propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

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

El Tribunal Federal Electoral se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, los cuales serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los Magistrados del Tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del Presidente de la República.

Los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

#### TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SALÓN DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN.- México, D.F., a 15 de abril de 1994. - Dip. Ma. De los Ángeles Moreno Uriegas, Presidenta.- Dip. Francisco José Paoli Bolio, Secretario.- Sen. Gustavo Salinas Iñiguez, Secretario.- Rúbricas”.

En la reforma a los párrafos octavo, noveno, decimoséptimo y decimoctavo del artículo 41 constitucional, se sigue manteniendo paradójicamente el principio de que, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo donde concurren gobierno, partidos y ciudadanos.

El artículo 73 del COFIPE dispone, como principio, el de independencia, para guiar las actividades del Consejo General del IFE.

Dentro del artículo 74, respecto de la integración del Consejo General se prevé ya la denominación de consejeros ciudadanos y la forma en que serán electos, correspondiendo, con esta reforma, a cada grupo parlamentario de la Cámara de Diputados. Se señalan los procedimientos para cubrir las ausencias temporales o definitivas de los consejeros ciudadanos, para verificar los requisitos y el tiempo de su cargo.

Respecto de los requisitos señalados por el artículo 76 para los consejeros ciudadanos, se suprime el requisito de ser abogado, por el de contar con un título profesional o formación equivalente y tener conocimiento en la materia política electoral, disminuye la edad de treinta y cinco a treinta años con que debería contar el día de la designación y también de cinco a tres

años, para el caso de haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político. Asimismo se modificaron los artículos conducentes, para adecuar la integración de los órganos electorales a nivel estatal y municipal, conforme al modelo federal.

Por lo que hace al artículo 79, se suprime el voto de calidad del Presidente del Consejo general. Al artículo 82 se adiciona un apartado 2, en el cual se le otorga atribución al Consejo General para invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros, que acudan con motivo del proceso electoral.

### INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CONSEJO GENERAL

MIEMBROS	ESTRUCTURA ANTERIOR	COMPOSICIÓN EN 1994
Partidos Políticos	PRI: 4 votos, PPS: 1voto, PAN: 2 votos, PRD: 2 votos, PARM: 1 voto, PFCRN: 1 voto.	Representantes de los partidos con voz, pero sin voto.
Poder Legislativo	4 miembros del Congreso, 2 Diputados, 2 Senadores con voz y voto.	4 miembros del Congreso, 2 Diputados, 2 Senadores con voz y voto.
Poder Ejecutivo	Secretario de Gobernación, Presidente del IFE con voz y voto, con derecho a voto de desempate.	Secretario de Gobernación, Presidente del IFE con voz y voto.
Ciudadanos	6 Consejeros Magistrados con profesión de Licenciados en Derecho, propuestos por el Presidente y aprobados por las 2/3 partes del Congreso.	6 Consejeros Ciudadanos con conocimientos en materia electoral, electos con mayoría de 2/3 partes del Congreso.

Con la reforma que se realizó a la estructura del IFE, los ciudadanos tendrán el control en las decisiones de dicho órgano, ya que el número de consejeros ciudadanos prevalece sobre el número de consejeros del Poder Legislativo, otra razón para atribuirles el control, es que el Secretario de Gobernación presidente del organismo, no tendrá voto de calidad.

Esta modalidad de introducir a la ciudadanía a los órganos de decisión, no es nueva en nuestro país; por ejemplo, en el estado de Nuevo León, la Comisión Estatal Electoral tuvo cambios importantes, al suprimirse la figura del secretario general de gobierno como presidente de ese organismo; su conformación es de 9 comisionados ciudadanos, 9 representantes de los partidos políticos y 2 representantes del Poder Legislativo, uno de cada partido con mayor votación. Aunado a lo anterior, se dispuso que la propuesta de los candidatos era facultad de los partidos políticos, por conducto de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara de Diputados.

Con el supuesto propósito de afirmar la autonomía e independencia del organismo público depositario de la autoridad electoral, se suprimió toda participación y representación del Poder Ejecutivo en la conformación del Instituto Federal Electoral. Anteriormente el Secretario de Gobernación, presidía el Consejo General, en calidad del Consejero del Poder Ejecutivo.

#### **2. Se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General y de la Secretaría Ejecutiva.**

La Presidencia del Consejo General es detentada por un Consejero Presidente, quien es electo, para un periodo de siete años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios ahí representados.

El Presidente del Consejo General asume algunas de las atribuciones que anteriormente le correspondían al Director General (figura suprimida), entre las que destacan la de proponer al propio Consejo el nombramiento del Secretario Ejecutivo y los Directores Ejecutivos; presidir la Junta General Ejecutiva y ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de los comicios.

#### **3. El Secretario Ejecutivo es electo por las dos terceras partes de los miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente.**

Son funciones del Secretario Ejecutivo coordinar la Junta General Ejecutiva, conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y representar legalmente a la institución, entre otras.

#### **4. Nueva fórmula para la integración del Consejo General.**

Se reduce a nueve el número de Consejeros con derecho a voz y voto, siendo estos el Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales, figura que sustituye a la de Consejeros Ciudadanos.

Al igual que el Presidente del Consejo General, los ocho Consejeros Electorales son electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los propios grupos parlamentarios. Duran en el cargo siete años y pueden ser reelectos.

## CAPÍTULO TERCERO: LA CONFORMACIÓN ACTUAL DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES EN MÉXICO

### I. La Reforma Electoral de 1996.

Durante el segundo semestre de 1996 se logró concretar un renovado esfuerzo de revisión, actualización y perfeccionamiento de la normatividad que regula los procesos electorales en México, el cual comprendió importantes cambios e innovaciones tanto a nivel del ordenamiento constitucional como de la legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El presente trabajo, pretende ofrecer una panorámica general de los principales cambios e innovaciones que comprendió este importante proceso de reforma, sobre todo en lo que respecta al Instituto Federal Electoral (IFE). Los temas que destacan son: los relativos a la composición de los órganos de representación nacional; el fortalecimiento de un régimen de partidos cada vez más competitivo; la garantía de condiciones de mayor equidad en la contienda electoral; la consolidación de los atributos de independencia y autonomía del organismo depositario de la autoridad electoral, así como trascendentales innovaciones en el ámbito de la justicia electoral y los regímenes electorales a nivel local.

#### Leyes modificadas por la reforma.

1. La Constitución General de la República.
2. Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional.
3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
4. Código Penal Federal.
5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
6. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
7. Expedición de la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### B. Órganos Centrales de Dirección.

1. Exclusión de toda participación y representación del Poder Ejecutivo.

Los Consejeros del Poder Legislativo y los partidos políticos nacionales (através de un representante), participan con voz pero sin voto. El Secretario Ejecutivo del Instituto también concurre en la integración del Consejo General, con voz pero sin voto.

#### **5. Ampliación y redefinición de las atribuciones del Consejo General.**

Entre las innovaciones o adecuaciones incorporadas se pueden mencionar las de: designar a los Consejeros Presidentes de los Consejos Locales y Distritales; resolver sobre el otorgamiento y pérdida del registro de las agrupaciones políticas, así como de los acuerdos de participación que efectúen con los partidos políticos y; fijar las políticas y programas generales del Instituto.

#### **6. Creación de Comisiones Permanentes del Consejo General.**

Independientemente de que el Consejo esta facultado para integrar las comisiones que considere necesario para el desempeño de sus atribuciones, la ley dispone la creación de cinco comisiones permanentes que deben ser integradas exclusivamente por Consejeros electorales y cuyo propósito es de supervisar y apoyar las actividades de las Direcciones Ejecutivas:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión.
- Organización Electoral.
- Servicio Profesional Electoral.
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

### **C. Órganos Desconcentrados.**

#### **1. Ajustes en la integración y atribuciones de los Consejos Locales.**

Los Consejos Locales experimentan cambios en su integración, que resultan consecuentes con los introducidos en la integración del Consejo General. Ahora se integran por sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien funge como Vocal Ejecutivo de la Junta respectiva y seis Consejeros Electorales, designados por mayoría absoluta del Consejo General.

Se adicionan las siguientes atribuciones: efectuar el cómputo de la elección de senadores por el principio de representación proporcional a nivel de entidad federativa y; nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

## **2. Ajustes en la integración de los Consejos Distritales.**

La integración de los Consejos Distritales se replantea en la misma forma y términos que la de los Consejos Locales, es decir, se conforman ahora con sólo siete miembros con derecho a voz y voto: un Consejero Presidente designado por el Consejo General, quien también funge como vocal ejecutivo de la junta respectiva, y seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo Local.

## **D. Integración del Poder Legislativo.**

- La Cámara Baja mantiene su número: 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Se incrementa a 2% el umbral de votación requerida para que un partido político acceda a la representación proporcional en la Cámara de Diputados.
- Ningún partido político puede contar, bajo ninguna circunstancia, con más de 300 diputados.
- Ningún partido político podrá contar con un porcentaje de diputados que sea mayor en 8% de la votación.
- Existe una excepción a la regla anterior: en caso de que un partido político obtenga esa diferencia en escaños (de 8% o más) mediante triunfos en distritos de mayoría relativa.
- Se mantiene el número de escaños en la Cámara Alta con 128 senadores, pero su forma de elección se diferencia: por un lado, se eligen tres por cada entidad, dos de ellos provenientes de la mayoría y uno de la primera minoría. Por otro lado, se eligen 32 senadores por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas nacionales votadas en una sola circunscripción. El umbral de acceso a escaños por esta última vía se fija en 2%.



**E. Partidos y Agrupaciones Políticas.**

- Se suprime la forma jurídica del registro condicionado; por lo tanto, se tipifica un solo procedimiento para acreditarse como partido político nacional. Los requisitos que ha de cubrir son: al menos 3,000 afiliados, distribuidos en 10 entidades o 300 distritos electorales; contar con declaración de principios, programa y estatutos propios. En ningún caso el número de afiliados puede ser menor a 0.13% del padrón electoral federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior.
- Se fija una votación mínima a alcanzar para permanecer con el registro: 2% de la votación nacional emitida.
- Se establece que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos debe ser "libre e individual", por lo que quedan prohibidas las afiliaciones colectivas.
- Se incrementan las obligaciones de los partidos: permitir auditorías a sus finanzas, abstenerse de realizar afiliaciones colectivas, entre otras.
- Se crea la figura de las agrupaciones políticas. Pueden participar en los procesos electorales sólo en alianza con algún partido político. Para obtener su registro requieren 7,000 asociados, gozarán de financiamiento público, y están obligadas a presentar un informe anual sobre sus finanzas.
- Para la elección de diputados y senadores de mayoría relativa se permite la coalición parcial hasta un límite de candidaturas.

**F. Condiciones de equidad en la contienda político-electoral.**

- Se fijan a nivel constitucional las modalidades del financiamiento. Se especifica que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.
- Se redefinen los rubros de financiamiento público: para el sostenimiento de las actividades ordinarias, para gastos de campaña (mismos que serán entregados de una bolsa

total, 70% proporcional a su fuerza electoral y 30% de un modo igualitario), y por actividades específicas.

- Ningún partido puede recibir aportaciones anuales privadas en dinero por una cantidad mayor a 10% del financiamiento público por actividades ordinarias. Las aportaciones que realice una persona física tendrán un límite anual equivalente a 0.05% de ese monto total. Se suprime la posibilidad de aportaciones anónimas.
- Se reducen plazos de entrega y se mejoran los instrumentos para la revisión y la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Se permiten auditorías.
- Se transfiere al Consejo General la facultad de determinar los límites a los gastos de campaña que un partido político puede realizar. Se reducen drásticamente esos límites para propiciar mayor equidad en la contienda.
- Se incrementa el espacio en radio y televisión para los partidos y se distribuye de un modo más equitativo: 30% de forma igualitaria y 70% proporcional.
- Se garantiza la emisión de *Spots* promocionales y se modifican las formas mediante las cuales los partidos pueden contratar tiempos a los concesionarios privados.
- Se concede a los partidos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración ante medios de información.
- La ley permite la realización de monitoreos al comportamiento de los noticiarios en radio y televisión.

#### **G. Justicia Electoral.**

- Se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.
- 
- Se crearon mecanismos para garantizar el principio de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

- Para garantizar el principio de legalidad, se precisaron los recursos de apelación, revisión, inconformidad y reconsideración.
- Se introduce la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad para plantear la no conformidad de las leyes electorales (federales o locales) con la Constitución.
- Se creó un juicio especial para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.
- La ley manda que se construyan los mecanismos para que los mexicanos puedan ejercer su derecho al voto fuera del territorio nacional. Asimismo manda iniciar los trabajos tendientes a elaborar una cédula de identidad ciudadana.
- Se creó el "juicio de revisión constitucional electoral" para garantizar que los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas se apeguen a la Constitución.
- Se estableció en la Constitución que las legislaciones electorales de los estados deben apegarse a una serie de principios que garanticen la equidad, legalidad, transparencia, certeza e imparcialidad en los procesos electorales.

#### **H. Delitos Electorales.**

Se precisan los tipos penales, los sujetos que pueden cometer delitos, aquellos que pueden verse afectados por las acciones delictivas y la manera como se sistematiza el capítulo correspondiente del Código Penal.

#### **I. Distrito Federal.**

- Se establece la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal.

- Los representantes ante la Asamblea ahora se denominarán diputados ante la Asamblea Legislativa.
- Se amplían las facultades de la Asamblea.
- A partir de este año (2000) se elegirán por el voto directo de los ciudadanos a los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del D.F. (actualmente denominadas delegaciones políticas).
- Se suprime la figura de consejero ciudadanos del Distrito Federal.

## **II. Integración y Funcionamiento de los Órganos de Gobierno del IFE.**

Instituto Federal Electoral es el organismo público autónomo responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión.<sup>42</sup>

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independientes en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño, y en su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para promover y asegurar la profesionalidad en el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales que le precedieron en la responsabilidad sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

---

<sup>42</sup> El Instituto Federal Electoral había sido también responsable de organizar las elecciones locales en el Distrito Federal, pero como resultado de una serie de reformas constitucionales y legales aprobadas en 1996, el Distrito Federal dispondrá de su propia legislación y organismo depositario de la autoridad electoral. De ahí que en 1997 el Instituto Federal Electoral organizará por última vez las elecciones para renovar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y al Jefe de Gobierno, quien será electo por vez primera mediante sufragio popular. Adicionalmente, es pertinente hacer notar que cada uno de los 31 estados de la Federación cuenta con su propia legislación y organismos electorales.

El IFE tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal se debe regir por los principios rectores de:

**Certeza.** Este principio alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.

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

**Independencia.** Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades que conforman la Institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisión se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, es decir, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

**Imparcialidad.** Significa que en la realización de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.

**Objetividad.** Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

EL Código reconoce como fines del Instituto, en su artículo 69, inciso 1, los siguientes:

- 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) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y Educación Cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y lista de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.
- Cómputos de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

**Directivos:** se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.

**Técnico-ejecutivos:** se integran predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.

Vigilancia: se integran con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

#### **A. Órganos de Dirección (Consejos).**

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, local (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos unimonimales) e incluso, en algunos casos, seccional.

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

Se integran de manera colegiada y sólo tiene derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las mesas directivas de casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

#### **1. Consejo General.**

El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

Integración: En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (nueve), como miembros con voz pero sin voto (actualmente 13).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente.
- Ocho consejeros electorales.

Son elegido 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. Durarán en su cargo siete años.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cuatro, ya que cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión tiene derecho a designar uno por igual.<sup>43</sup>
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho los representantes partidistas en el Consejo General.<sup>44</sup>
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente funge como Secretario del organismo.

Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 22 miembros, de los cuales 9 concurren con derecho a voz y voto y 13 con derecho a voz pero sin voto.

Atribuciones:

- Expedir los reglamentos interiores necesarios para el buen funcionamiento del Instituto;
- Vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente y de sus comisiones, las actividades de los mismos, así como de los informes específicos que el Consejero General estime necesario solicitarles;

---

<sup>43</sup> Los cuatro partidos políticos nacionales que hasta antes de las elecciones de 2000 contaban con representación parlamentaria son el Partido Acción Nacional (PAN); el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido del Trabajo (PT).

<sup>44</sup> Además de los cuatro partidos políticos nacionales que cuentan con representación parlamentaria, los siguientes cuatro cuentan con reconocimiento legal: Partido Cardenista (PC); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido Popular Socialista (PPS) y Partido Demócrata Mexicano (PDM).



- Designar al secretario ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, conforme a la propuesta que presente su presidente;
- 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;
- Designar a los directores ejecutivos del instituto, conforme a la propuesta que presente el consejero presidente; así como 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;
- Designar por mayoría absoluta, a más tardar el día 30 del mes de octubre 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 ese Código;
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos;
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a este Código, así como a lo dispuesto en el reglamento que al efecto expida el Consejo General;
- Vigilar que lo relativo a las prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas se actúen con apego a su ley reglamentaria y cumplan con las obligaciones a que están sujetas.
- Dictar los lineamientos relativos al Registro Federal de Electores y ordenar a la junta general ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para la división del territorio de la República en 300 distritos electorales unimonimales y, en su caso, aprobar los mismos;
- Resolver, en los términos de este Código, el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo en los casos previstos en los incisos e al h del párrafo 1 del artículo 66 y c al f del párrafo 13 del artículo 35,

respectivamente, de este Código, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación:

- Ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos a fin de determinar para cada elección, del ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas;
- Aprobar el modelo de la credencial para votar con fotografía, el de las actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral;
- Determinar los topes máximos de gastos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, de conformidad con el artículo 182-A de este Código;
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos en los términos de este Código;
- Expedir el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del Instituto;
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de Senadores por el principio de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los consejos locales de las cabeceras de circunscripción correspondiente;
- Registrar supletoriamente las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa;
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, así como el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de senadores por este principio, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

- Informar a las Cámaras de Senadores y Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de senadores y diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;
- Conocer los informes trimestrales y anual que la Junta General Ejecutiva rinda por conducto del secretario ejecutivo del Instituto;
- Requerir a la Junta General Ejecutiva que investigue por los medios a su alcance, hechos que afecten de modo relevante los derechos de los partidos políticos o el proceso electoral federal;
- Resolver los recursos de revisión que le competan en los términos de la ley de la materia;
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación;
- Conocer de las infracciones y, en su caso, componer las sanciones que correspondan, en los términos previstos en la presente ley;
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva;
- 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, para los efectos conducentes; y
- Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en este Código.

El Consejo General integrará las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, con el número de miembros que para cada caso acuerde, las cuales siempre serán presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, la ley dispone el funcionamiento de cinco comisiones permanentes que deberán integrarse exclusivamente por consejeros electorales:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Organización Electoral;
- Servicio Profesional Electoral;
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

## **2. Consejos Locales.**

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas para asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como para dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere en su respectivo ámbito territorial de competencia.

A diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Integración: En su conformación también concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete, y otros que sólo tienen voz pero no voto, actualmente son 12.

Integración:

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.

- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho.
- Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como Secretario del Consejo.

Atribuciones:

Entre las principales atribuciones que la ley le confiere a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los Consejeros Electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

### 3. Los Consejeros Distritales

- Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito espacial de competencia, son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

- Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

- Integración: Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurren siete miembros con derecho a voz y voto, y 12 miembros con voz pero sin voto. Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.

- Seis Consejeros Electorales designados por la mayoría absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con derecho a voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentran representados en los Consejos General y Locales, uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son ocho.

- Los vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y de Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.

- El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo.

Atribuciones:

Entre las principales atribuciones que la ley le confiere a los Consejeros Distritales se pueden destacar las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla, y vigilar la debida instalación de las mismas.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

#### **4. Mesas Directivas de Casillas.**

Son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

De acuerdo con la ley, cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral, se debe instalar una casilla.

En tanto autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Adicionalmente, cabe destacar que cada partido político legalmente facultado para contender en las elecciones federales puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

## **B. Órganos Ejecutivos y Técnicos.**

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral, y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por cada entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto: 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato en la ley electoral se instituyó dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

### **1. Junta General Ejecutiva.**

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía, encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.



Integración: La Junta General Ejecutiva está integrada por:

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

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Atribuciones:

La Junta General se debe reunir por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones las de:

- Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto.
- Fijar los procedimientos administrativos.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, así como las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- Supervisar el cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

## **2. Juntas Locales Ejecutivas.**

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa.

Integración:

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

Es importante hacer notar que el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General.

Atribuciones:

Al igual que la junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran las de:

Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales.

Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Educación Cívica.

### **3. Juntas Distritales Ejecutivas.**

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

Integración: Se integran en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por un total de cinco miembros:

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

Al igual que en el caso precedente, el cargo de Vocal ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

**Atribuciones:**

Al igual que las Juntas Locales, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran las de:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral y; Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que habrán de integrar las mesas directivas de casilla.

### **C. Secretaría Ejecutiva.**

El Secretario Ejecutivo coordina La Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

El Secretario Ejecutivo del Instituto durará en su cargo siete años.

**Atribuciones:**

Son atribuciones del Secretario Ejecutivo:

- Representar legalmente al Instituto;
- Actuar como Secretario del Consejo General del Instituto con voz pero sin voto;
- Cumplir con los acuerdos del Consejo General;
- Someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo General los asuntos de su competencia;
- Orientar y Coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas del Instituto, informando permanentemente al Presidente del Consejo.

- Aprobar la estructura de las Direcciones Ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto.
- Nombrar a los integrantes de las Juntas Locales y Distritales Ejecutiva de entre los miembros del Servicio Electoral del Instituto.
- Actuar como Secretario de la Junta General Ejecutiva y preparar el orden del día de sus sesiones.
- Otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa, judicial o ante particulares.

#### **D. Direcciones Ejecutivas.**

Al frente de cada una de las direcciones de la Junta General, habrá un Director Ejecutivo, quien será nombrado por el Consejo General.

El Consejo General hará los nombramientos conforme a la propuesta que presente el consejero Presidente.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece seis direcciones; dejando abierta la posibilidad de crear nuevas direcciones. Es facultad del Secretario Ejecutivo presentar a consideración del Consejero Presidente la creación de nuevas direcciones.

#### **1. Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.**

Atribuciones:

- Formar el Catálogo General de Electores;
- Formar el Padrón Electoral;
- Expedir la credencial para votar;
- Revisar y actualizar anualmente el padrón electoral;
- Establecer con las autoridades federales, estatales y municipales la coordinación necesaria, a fin de obtener la información sobre fallecimientos de los ciudadanos, o sobre la pérdida, suspensión u obtención de la ciudadanía;
- Proporcionar al Instituto y a los Partidos Políticos las listas nominales de electores;
- Formular el proyecto de división del territorio nacional en los 300 distritos electorales uninominales; así como el de las cinco circunscripciones plurinominales;

- Asegurar que las comisiones de vigilancia nacional, estatal y distrital funcionen conforme a la ley;
- Para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral se integrará la Comisión Nacional de Vigilancia, que presidirá el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, con la participación de los partidos políticos nacionales.

## **2. Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos.**

### **Atribuciones:**

- Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales o como agrupaciones políticas.
- Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en este Código para constituirse como partido político o como agrupación política;
- Ministrar el financiamiento público a partidos políticos nacionales y a agrupaciones políticas;
- Realizar los trámites necesarios para que los partidos políticos disfruten de las franquicias postales y telegráficas correspondientes;
- Presidir la comisión de Radiodifusión;
- Llevar un registro de los representantes de los partidos políticos y de los integrantes de sus órganos directivos
- Llevar un registro de los candidatos a los puestos de elección popular;

## **3. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral.**

### **Atribuciones:**

- Apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales;
- Elaborar los formatos de documentación electoral;
- Promover lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral autorizada;
- Recabar de los Consejeros Locales y Distritales copias de las actas de sesiones y demás documentos relacionados con el proceso electoral;
- Llevar la estadística de las elecciones federales;

#### **4. Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral.**

Atribuciones:

- Formular el anteproyecto de Estatuto que regirá a los integrantes del Servicio Profesional Electoral;
- Cumplir y hacer cumplir las normas y procedimientos del SPE;
- Llevar a cabo los programas de reclutamiento y selección del personal profesional;

#### **5. Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica.**

Atribuciones:

- Elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral que desarrollen las Juntas Locales y Distritales;
- Preparar el material didáctico y los instructivos electorales;
- Orientar a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;
- Llevar a cabo las acciones necesarias para exhortar a los ciudadanos que no hubiesen cumplido con sus obligaciones político-electorales.

#### **6. Dirección Ejecutiva de Administración.**

Atribuciones:

- Aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del Instituto;
- Organizar, dirigir y controlar la administración de los recursos materiales y financieros;
- Formular el anteproyecto anual del presupuesto del Instituto;
- Presentar un informe anual respecto del ejercicio presupuestal del Instituto;

#### **E. Órganos de Vigilancia.**

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por:

- El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside.
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales.
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal).

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga de la siguiente forma:

- Los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes:
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales.
- Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral con funciones en el área registral.

Atribuciones:

- Dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las Comisiones de Vigilancia tienen encomendadas las siguientes atribuciones:
- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como la actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley.
- Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las listas nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

### III. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Con cierta arbitrariedad, podemos sostener que durante el largo periodo que transcurrió entre 1917 y 1977 la impartición de justicia en materia electoral estuvo a cargo de una institución política. La calificación de las elecciones federales quedaba en manos de un órgano

denominado Colegio Electoral, que no era otra cosa que la Cámara de Diputados (o una parte de ella). De tal suerte, que el Congreso era la única instancia facultada para declarar la validez o nulidad de las elecciones federales. Si bien esa situación respondía a múltiples consideraciones de índole política, que sólo pueden ser explicadas en su contexto histórico, desde el punto de vista práctico las elecciones eran calificadas por algunos de los representantes que resultaban electos mediante las mismas. Es decir, se trataba de una autocalificación.

Es hasta 1977 cuando se crea, por primera vez en la historia electoral de nuestro país, un recurso legal para impugnar los resultados de las elecciones federales, el recurso de reclamación (artículo 60 de la Constitución), que podía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de las resoluciones de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. El recurso de reclamación podía ser interpuesto por cualquier partido político dentro de los tres días hábiles siguientes a la calificación de la elección; sin embargo las resoluciones de la Corte no tenían efectos obligatorios para el Colegio Electoral, por lo que este último podía ignorarlas. Más tarde, en 1986, se reforma el artículo 60 constitucional, suprimiendo la existencia del recurso de reclamación y se construye un conducto jurídico especial conocido como Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL).

El TRICOEL era el órgano autónomo de carácter administrativo y no de carácter jurisdiccional; funcionaba exclusivamente durante los procesos electorales y tenía su sede en la ciudad de México, no contaba con sala u oficinas en otras partes del país.

El TRICOEL estaba integrado por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios, que eran nombrados por el Congreso de la Unión a propuesta de los partidos políticos.

Los recursos que podían interponerse ante este Tribunal, eran el de reclamación y el de queja. El más importante era el recurso de queja que servía para solicitar la nulidad de la elección en determinadas casillas o en la totalidad de un distrito electoral.

Sin embargo, una característica que restó efectividad a este Tribunal fue que sus resoluciones tenían el carácter de inatacables, pero no de definitivas. De esta forma no era posible interponer recurso alguno en contra de las resoluciones del TRICOEL, pero su sentido podía ser modificado por el Colegio Electoral. Es decir, el TRICOEL resolvía alguna controversia sin



que hubiera otra instancia a la cual recurrir para que revisara el contenido de dicha resolución; sin embargo, el Colegio Electoral podía decidir los términos en que debía ser atacada.

En el año de 1990 se llevó a cabo otra reforma que tuvo como consecuencia la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE), regulándose en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) los nuevos medios de impugnación en materia electoral.

El nuevo Tribunal sí tenía carácter jurisdiccional y ya no únicamente administrativo. Además, su incorporación en el texto constitucional fue en el artículo 41, disposición en la que se contempla prácticamente todo lo relativo con la materia electoral. De esta forma en el artículo 60 solamente quedó lo relativo a la calificación de las elecciones. Así, pues, por primera vez en la historia electoral de nuestro país, se contaba con un órgano autónomo de carácter jurisdiccional, permanente y descentralizado, con facultades amplias y con una reglamentación especializada. Cabe resaltar que el TRIFE contaba con una sala central y con cuatro salas regionales que permitían una mejor operación, en todo el territorio nacional, durante los procesos electorales.

La Sala Central se integraba por cinco magistrados y cada Sala Regional con tres. El nombramiento de estos magistrados era realizado por la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. De esta forma, el presidente proponía una lista de por lo menos dos candidatos para cada uno de los puestos de magistrados y eran electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara en cuestión. En caso de no lograrse esa mayoría en la primera votación, se procedía a insacular, de los candidatos propuestos, el número que correspondiera de magistrados del Tribunal.

Posteriormente en 1993, se llevó a cabo una nueva reforma a la legislación electoral que modificó algunas disposiciones relacionadas con el TRIFE y con su funcionamiento. Por ejemplo, se determinó que la integración del TRIFE quedara a cargo de los tres poderes de la Unión (anteriormente sólo estaba en manos del Legislativo y del Ejecutivo) y, lo más importante, que se contara con una Sala de Segunda Instancia en el seno del Tribunal. Asimismo, se otorgó la calidad de definitivas e inatacables a sus resoluciones.

Los recursos en materia de lo contencioso eran cuatro: uno de carácter administrativo y tres de carácter jurisdiccional. El primero de ellos era resuelto por el Instituto Federal Electoral y se denominaba recurso de revisión, mientras que los tres restantes correspondían al Tribunal Federal Electoral y se denominaban recurso de apelación, de inconformidad y de reconsideración.

#### **Recurso de Apelación.**

El recurso de apelación podía ser presentado por los ciudadanos, por los partidos políticos y, en casos excepcionales, por las agrupaciones políticas a las que se hubiere negado el registro como partidos políticos.

Básicamente se reclamaban los actos de autoridad electoral emitidos por los diferentes órganos del Instituto Federal Electoral.

#### **Recurso de Inconformidad.**

El recurso de inconformidad constituía el mecanismo por el cual los partidos políticos podían impugnar los resultados electorales. Es decir, este medio de impugnación era el que podía ser presentado por los partidos políticos cuando consideraran que las elecciones se habían desarrollado fuera de la legalidad.

#### **El Recurso de Reconsideración.**

El recurso de reconsideración se presentaba ante la Sala de Segunda Instancia que fue creada con la reforma de 1993, y servía para impugnar las resoluciones del propio Tribunal contra las declaraciones de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados o senadores.

Su importancia resulta evidente, toda vez que constituía un instrumento para solicitar al Tribunal la revisión de sus propias resoluciones cuando trataran de los actos últimos de validación de las elecciones.

Cabe mencionar que en esta etapa de nuestra justicia electoral (1993), el Colegio Electoral únicamente siguió funcionando para la calificación de la elección de presidente de la República, pero ya no siguió operando la autocalificación por parte de los diputados.

Con la reforma electoral de 1996 el Tribunal Electoral se convirtió en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, y constituye la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral en todo el país, salvo en los casos de las acciones de inconstitucionalidad.

La regulación constitucional de este nuevo órgano en materia electoral se estableció en el artículo 99 de nuestra Constitución Política, y la reglamentación de su organización y estructura se delegó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. De esta forma, el Libro Sexto del COFIPE en el que se contemplan las disposiciones relativas al Tribunal Federal Electoral fue derogado.

Por mandato constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quedó conformado por una Sala Superior, integrada por siete magistrados electorales de entre los cuales se nombra al presidente del Tribunal, y por cinco salas regionales integradas por tres magistrados del Tribunal son nombrados por el voto de dos terceras partes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación erradicándose de esta manera la participación del Poder Ejecutivo de la Nación en la integración del Tribunal.

Se crea la Comisión de Administración, integrada por el presidente del Tribunal, un magistrado de la Sala Superior designado por insaculación y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal y tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal.

La Sala Superior, por mandato constitucional, después de la reforma de 1996 tendrá la facultad que históricamente correspondió al Colegio Electoral de formular la declaración de presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos. Anteriormente esta declaración consistía en un solo acto conocido como calificación de la elección, pero ahora que el responsable ya no es un órgano de carácter político, sino de carácter jurisdiccional, se trata de dos declaraciones distintas: una de validez de la elección y otra de presidente electo.

Las Salas Regionales del Tribunal operarán durante los procesos electorales federales y entrarán en receso al finalizar los mismos. Es decir, no dejarán de existir cuando no haya procesos electorales, su integración seguirá vigente pero no sesionarán durante esos periodos. Cada una de estas salas se integrará por tres magistrados electorales; asimismo, cada sala

elegirá a su presidente, de entre los magistrados electorales que la integran, para cada periodo en que deban funcionar.

Es importante señalar que la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación regula puntualmente el procedimiento de nombramiento de los distintos magistrados del Tribunal (tanto la Sala Superior, como de las Regionales), quedando en manos del pleno de la Suprema Corte la facultad de proponer a los candidatos a ocupar dichos cargos y en la Cámara de Senadores o, en su defecto, en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la obligación de elegir por mayoría calificada a los magistrados electorales de entre las propuestas.

La sede de Las Salas Regionales serán las cinco ciudades del país designadas como cabeceras de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, en el Distrito Federal, en Toluca, en Guadalajara, en Jalapa y en Monterrey.

Los diferentes medios de impugnación en materia electoral anteriormente estaban contenidas en el Libro Sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Sin embargo, con la reforma de 1996, el legislador determinó la creación de una ley especial en la materia. Así, pues, el 22 de noviembre de ese año fue publicada en el Diario Oficial de la federación la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esta nueva legislación se integra por cinco libros: el primero de ellos relativo al "Sistema de Medios de Impugnación", el segundo a "los medios de impugnación y las Nulidades en Materia Electoral Federal", el tercero, se refiere al "Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano", el cuarto, atiende al "Juicio de Revisión Constitucional Electoral", y por último, el libro quinto trata del "Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral".

Se trata de una ley de orden público, de observancia general en toda la República Mexicana, que reglamenta las disposiciones contenidas en los artículos 41 y 60 constitucionales que ya citamos.

Esta nueva ley se integra al conjunto normativo que regula la materia electoral, y tiene por objeto establecer los mecanismos jurídicos para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y legalidad. Al igual que en la anterior legislación de la materia, actualmente existen cuatro recursos en materia electoral: el de revisión, el de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración.

Sin embargo, a diferencia de la legislación anterior, en la nueva ley se contemplan, como parte del sistema de medios de impugnación en materia electoral, el juicio de protección de los derechos político-electorales, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre Instituto Federal Electoral y sus trabajadores.

#### **El Recurso de Revisión.**

El recurso de revisión es un recurso de carácter administrativo; se presenta ante el IFE y es resuelto por éste.

Este recurso puede ser presentado en dos momentos. En la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión podrá ser presentado contra los actos o resoluciones que provengan del secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, así como de los órganos colegiados del mismo a nivel distrital o local, cuando no se trate de órganos de vigilancia y durante las etapas de resultados y declaración de validez de las elecciones, en caso de que algún partido político impugne actos o resoluciones emitidos por los órganos del Instituto que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo; estas impugnaciones serán resueltas por la Junta General Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya emitido el acto o resolución impugnada.

#### **El Recurso de Apelación.**

El recurso de apelación es el primer recurso de naturaleza jurisdiccional que contempla la ley de la materia.

Los actos que pueden ser impugnados por el recurso de apelación varían dependiendo de que se realicen o no durante un proceso electoral. La facultad de presentar el recurso de apelación se encuentra reservada tanto a los partidos políticos como a las agrupaciones políticas con

registro, salvo en los casos en que se impugnen sanciones impuestas por el Consejo General del IFE, en los cuales el recurso también puede presentarse por los ciudadanos en general y por las personas físicas o morales.

#### **El Juicio de Inconformidad.**

El juicio de inconformidad; como su nombre lo indica es un juicio y no un recurso, sirve para impugnar las resoluciones de las autoridades federales electorales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente, diputados o senadores. Se trata del medio de impugnación por el que los partidos y los candidatos pueden cuestionar los resultados de las diferentes elecciones. Mediante este juicio se pueden impugnar las actas distritales en que consten los resultados de la elección o bien en el caso de que exista error aritmético en el conteo de votos, la resolución será emitida por la Sala Superior en única instancia.

Los partidos políticos son los únicos facultados para presentar la demanda correspondiente; debiendo presentar ésta, los cuatro días contados a partir del día siguiente en que concluya el cómputo de la votación de los distritos para las elecciones de presidente y diputados, o de los Consejos Locales tratándose de la elección de Senadores.

A partir de la reforma de 1996, para que el juicio de inconformidad resulte procedente en el caso de que se solicite la nulidad de la elección, es necesario que con anterioridad a la presentación de la demanda se presente un escrito de protesta, que servirá para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral.

Algunas causas por las que se puede solicitar la nulidad de la elección:

- Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto del señalado por la ley.
- Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en lugar diferente al señalado por la ley.
- Permitir a ciudadanos el sufragio sin credencial.
- Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva o de casilla o sobre los electores.

#### **El Recurso de Reconsideración.**

El recurso de reconsideración sirve para impugnar las sentencias que sean dictadas en los juicios de inconformidad relativos a las elecciones de diputados y senadores; y sólo procederá cuando la sentencia de la Sala Regional del Tribunal no haya tomado en cuenta; causales de nulidad invocadas debidamente probadas por el actor de la demanda o cuando el Consejo General del IFE haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

El recurso de reconsideración tiene gran importancia para el sistema de justicia electoral porque, a través del mismo, los partidos pueden recurrir a una segunda revisión de los resultados de las elecciones para diputados o senadores cuando esté en duda la legalidad de las mismas.

### **Jurisprudencia.**

La jurisprudencia como fuente de del derecho electoral, constituye un mecanismo fundamental y será establecida únicamente en los siguientes casos:

- Cuando la Sala Superior sostenga en tres sentencias no interrumpidas por otra en contrario el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma;
- Cuando las Salas Regionales sostengan en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario el mismo criterio de aplicación;
- Cuando la Sala Superior resuelva contradicciones de criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales o entre éstas y la propia sala Superior.

La Jurisprudencia del Tribunal Superior será obligatoria, en todos los casos, para las salas del propio Tribunal y para el Instituto Federal Electoral. La Jurisprudencia se interrumpe y deja de tener carácter obligatorio cuando haya un pronunciamiento en contrario por mayoría de cinco votos de los miembros de la Sala Superior.

### **Juicio de Protección de los Derechos Político-Electorales.**

Con la reforma constitucional de 1996, se modificó el texto del artículo 35 de la Constitución, en el que se establecen las prerrogativas –derechos políticos– de los ciudadanos; la modificación a

este artículo tuvo por objeto precisar que el derecho a la asociación política de los ciudadanos mexicanos tiene desde ahora dos características fundamentales: debe ser "libre e individual"; es decir que cada ciudadano debe decidir en forma individual si desea militar o no en una u otra fuerza política, sin tener que aceptar filiaciones por pertenecer a determinada organización o sindicato.

El juicio constituye el mecanismo jurídico para que los ciudadanos mexicanos puedan hacer valer sus derechos políticos frente a presuntas violaciones de los mismos. Los ciudadanos podrán iniciar un juicio cuando consideren que fueron violados sus derechos políticos en los siguientes supuestos:

- Cuando no se les haya entregado el documento necesario para votar (la credencial).
- Cuando, contando con dicho documento no aparezca su nombre en la lista nominal.
- Cuando se les niegue indebidamente el registro a los partidos o agrupaciones políticas.

Para poder iniciar el Juicio de Protección de los Derechos Políticos-Electorales, los ciudadanos deben haber recurrido a todas las instancias que la ley señala como encargadas de facilitar o permitir el ejercicio de los derechos políticos-electorales. De otra forma el juicio es improcedente.

Las sentencias relacionadas con este juicio tendrán como efecto confirmar o modificar el acto o resolución impugnado, restituyendo al ciudadano en el uso y goce de su derecho político-electoral. Estas sentencias serán definitivas e inatacables.

A este juicio hace referencia el Libro Cuarto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Será procedente para impugnar los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Este juicio sirve para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas relativas a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de gobierno del Distrito Federal, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativo del Distrito Federal. En todos los casos los juicios son resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, y



Únicamente pueden ser promovidos por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos.

Las sentencias podrán tener como efecto ya sea confirmar el acto o resolución impugnado o, en su caso, revocar o modificar ese acto o resolución disponiendo lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

El único caso en el que el Tribunal Electoral no opera como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral es el que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad; las cuales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y tiene por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución. Las acciones pueden ejercitarse por:

- El equivalente al 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados contra leyes federales o del D.F. expedidas por el Congreso de la Unión.
- El 33% de los integrantes de la Cámara de Senadores en contra de leyes federales o del D. F. Expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.
- Por el Procurador de la República en contra de leyes federales, estatales y del D. F.
- Por el 33% de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra del de leyes expedidas por el mismo órgano.

#### **IV. Análisis Jurídico-Político del Proceso de Ciudadanización del Instituto Federal Electoral.**

Al inicio de los años noventa, México todavía era, con fama mundial, el país de los fraudes electorales y los conflictos post-electorales. Sin embargo, a través de una serie de profundas reformas electorales negociadas (entre 1990-1996), los partidos políticos lograron establecer un complejo sistema de máxima seguridad—una densa red de restricciones, controles y

mecanismos de vigilancia—para procurar que las elecciones sean básicamente limpias y transparentes.

El nuevo marco institucional que hizo posible esta transformación histórica cuenta con un sinnúmero de medidas preventivas contra el fraude, entre otros, la regulación burocrática del proceso electoral, la vigilancia omnipresente de los partidos y la sociedad civil, el control judicial del proceso electoral, y la fuerza disuasiva de sanciones tanto administrativas como penales. En este diseño institucional, fruto directo de la famosa "feria de la desconfianza" entre los partidos de oposición y el partido en aquel entonces gobernante —el Consejo General del Instituto Federal Electoral—, asume un papel protagónico.

La ley lo instauro como suprema instancia de dirección y control dentro del IFE, restringiendo el derecho a voz y voto (desde 1996) a ciudadanos independientes, los consejeros electorales. En consecuencia, grandes expectativas se han centrado en el Consejo, el máximo garante de elecciones limpias, el gran depositario de confianza en una actuación imparcial de la nueva autoridad electoral que preside.

El IFE no nació de un acto fundacional que simplemente rompiera con el pasado, sino de un proceso que, siguiendo la clásica lógica de la reforma, transformaba el pasado, construyendo lo nuevo a base de lo viejo. La reforma de 1990 le otorga una nueva estructura administrativa, como un auténtico aparato burocrático; todavía muy controlado por el gobierno.

Con la citada reforma se crea la figura de "Consejero Magistrado", como experto independiente e imparcial; fiel de la balanza de las fuerzas partidistas. Esta situación inicia el proceso de "despartidización o ciudadanización", que culminaría con la reforma de 1996.

Algunos analistas han comparado el Consejo General del Instituto Federal Electoral con un parlamento nacional, lo que sería en el marco de un sistema presidencialista una asamblea legislativa. El consejero Presidente tiene una función doble: preside tanto el Consejo como la Junta General Ejecutiva, (el máximo órgano administrativo); sin embargo la ley no prevé una presidencia fuerte.

El presidente no tiene ninguno de los recursos de los que dispone un jefe de gobierno para implementar su programa político: no tiene derecho de veto, no puede legislar por decreto, no

tiene facultades autónomas de nombramiento de personal, no tiene recursos materiales que podrían emplear para negociar apoyos legislativos.

Legalmente el presidente del Consejo no es mucho más que un *primus inter pares*. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) le confiere algunos atributos típicos para jefes de Estado en sistemas parlamentarios, designándolo símbolo y agente de unidad, y le da algunas funciones de política exterior. Según el artículo 83.1 del código, le corresponde al presidente "velar por la unidad y cohesión" del Instituto y "establecer vínculos entre el Instituto y las autoridades federales, estatales y municipales". Además, la ley le encarga presidir las sesiones de la Junta y del Consejo, desempeñarse como canal oficial de información entre los dos organismos, registrar candidaturas, publicar resultados electorales, y proponer el presupuesto igual que la eventual creación de nuevas direcciones dentro del IFE. Sin embargo, lo que más interesa aquí es el papel que desempeña en el nombramiento de los altos funcionarios ejecutivos.

En cualquier régimen político, una de las reglas claves, que define una buena parte de su naturaleza fundamental, concierne al nombramiento de los actores centrales: ¿Quién propone, quién nombra y quién despide a quién? Con la composición interna del Instituto Federal Electoral sucede lo mismo, ¿quién propone, nombra y despide a los altos mandos de la estructura administrativa del IFE? Como en algunos otros asuntos la ley da un derecho "positivo" (de propuesta) al presidente, quien propone tanto al secretario ejecutivo como a los directores ejecutivos, mientras concede un derecho "negativo" (de veto) al Consejo, que debe aprobar esos nombramientos.

Esta regla, por sencilla y poco problemática que parezca, crea fuertes conflictos entre el Consejo y su presidente. A finales de 1997, irrumpió en la discusión pública una controversia interna alrededor del entonces secretario ejecutivo Felipe Solís, quien a raíz del conflicto renunciaría más tarde. Lo anterior, trajo como consecuencia que el Instituto estuviera seis meses sin secretario, debido a la dificultad que encontró el consejero Presidente para obtener los votos necesarios entre sus colegas consejeros para designar a su sucesor.

Otro caso sobresaliente de "crisis sucesoria" en la que no se encontró el consenso de la mayoría de los consejeros fue el que afectó a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y

Educación Cívica que durante más de medio año funcionó sin director ejecutivo, a pesar de que el Presidente, había hecho circular una propuesta con veintiún nombres diferentes para la sucesión de éste.

Los anteriores conflictos suscitaron una acalorada discusión pública, encontrando cabida en los medios de comunicación, quienes a través de sus noticias y comentarios dibujaban un mundo en blanco y negro, de los buenos luchando contra los malos. De esta manera, los consejeros aparecían como los héroes o como las víctimas, portadores immaculados de la imparcialidad, o como los villanos, presos de sus resentimientos y ambiciones personales, una camarilla enfrascada en lucha férrea por el poder que ponía al descubierto su verdadera imagen.

¿Cómo se explica esta dificultad que enfrenta el consejero Presidente para formar mayorías en el Consejo? La ausencia de una regla de cierre es la causa de los desencuentros entre Presidente y Consejo. El derecho presidencial de proponer es un derecho muy débil porque no va acompañado por ninguna disposición que obligue al Consejo a escoger su candidato entre un universo determinado de propuestas.

En las versiones del COFIPE anteriores a 1996, los procedimientos de nombramiento sí incluían reglas de ese tipo; la ley establecía para el nombramiento del director general (puesto aproximadamente al ahora secretario ejecutivo), la selección por sorteo entre los candidatos, en caso de que no hubiera acuerdo (artículo 82.1.c. del COFIPE de 1994). Para el nombramiento de los directores ejecutivos, contemplaba la propuesta de una terna que debía ser aprobada por la mayoría de los consejeros, a falta de ésta, se procedía a la insaculación entre los candidatos propuestos por el presidente (artículo 82.1.d del COFIPE de 1994). La reforma de 1996 establece la facultad del presidente para proponer los nombramientos que el Consejo deberá aprobar, excluyendo la regla de terminación que existía anteriormente. De esta manera, abre las puertas a un juego potencialmente ilimitado, *ad infinitum*.

A diferencia del jefe gobierno en un sistema presidencial, al Presidente del Consejo no le unen ni los más débiles lazos partidarios con la asamblea legislativa (si seguimos con la analogía anterior). Está aún peor que un presidente cuyo partido no llega a formar mayoría en la Cámara de Diputados; simplemente, no tiene partido y se enfrenta a una asamblea que tampoco cuenta con estructuras partidarias.

La relación entre Presidente y Consejo se complica precisamente porque pertenecen, por así decirlo, a dos bandas ideológicas opuestas. No es una cuestión de derecha *versus* izquierda, ni diferentes concepciones del mundo, pero sí diferentes concepciones de institución. Difieren tanto en sus ideas sobre la estructura interna del IFE como en sus concepciones del papel externo que debe desempeñar.

La estructura interna del IFE es una construcción ambigua, ya que la ley le confiere una jerarquía administrativa con importantes espacios de autonomía; pero al mismo tiempo le sobrepone como instancia casi externa, el Consejo General, investido de responsabilidades y poderes generales que tienden a subvertir esa autonomía. Esta ambigüedad institucional ha generado una controversia interna sobre la función que debe asumir el Consejo General. ¿Debe erigirse como suprema instancia administrativa, o debe conformarse con una función más modesta de supervisión y regulación general? El andamiaje legal legítima las dos concepciones en competencia; sin embargo, la mayoría del Consejo sostiene la primera, mientras que el Consejero Presidente la segunda.

Las divergentes visiones sobre la vida interna del IFE están correlacionadas con los diferentes criterios sobre el papel externo de la institución. Del presupuesto anterior podemos advertir que la visión restrictiva o administrativa acentúa la función primaria del IFE, la organización de las elecciones; en tanto que, la visión extensiva o política del Instituto, lo concibe como actor protagónico en el desarrollo democrático del país.

En la sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 16 de noviembre de 1998, surge un conflicto que evidencia la problemática antes expuesta. Violando el Reglamento de Sesiones del IFE, en el que se establece que debe existir un dictamen previo (en donde se haga la consideración formal de cada una de las quejas interpuestas) para posteriormente incorporarla a las sesiones de la agenda correspondiente; sin embargo, la mayoría de los consejeros aceptó (contra el voto del consejero presidente) informar sobre la queja en trámite que interpuso el PRD contra el financiamiento privado del PRI de 1993. Aquí, claramente, la *political correctness* prevaleció sobre la *procedural correctness*.

La controversia sobre la misión del IFE también se explica, por errores de diseño. El COFIPE no limita los fines oficiales del Instituto a su tarea central, de organizar las elecciones libres,

limpias y equitativas. Le encarga además algunas funciones vagas y abiertas que se prestan a interpretaciones extensivas, tales como:

El artículo 69.1 del Código, establece que son "fines del Instituto", fortalecer el sistema de partidos, "contribuir al desarrollo de la vida democrática" y coadyuvar a la difusión de una cultura democrática". Sin duda, son tareas políticas nobles; pero realizarlas más bien corresponde, se pensaría, a los ciudadanos, los partidos, las asociaciones civiles y los medios de comunicación, y no al IFE.

Una misión tan ambigua para el IFE, puede inducir ciertos trastornos de identidad institucional.

Anterior a la reforma de 1996, el Consejo General era una instancia casi externa a la estructura administrativa del Instituto, con pocos vínculos formales y escasos flujos de comunicación. La reciente reforma "recentraliza" el poder en manos del Consejo, al introducir comisiones permanentes (que operan como mecanismo de fiscalización y como instancias de dirección); que dependen directamente de éste. A través de las comisiones; los consejeros están en condiciones de supervisar la labor administrativa de manera continua.

Las comisiones no necesitan el voto del presidente para tomar acuerdos, razón por la cual, el presidente es la figura más afectada por el protagonismo de las comisiones.

El resultado acumulativo de todos estos factores afectan en gran medida al principal depositario de la autoridad electoral (IFE), dejando al descubierto una cruda y latente problemática que nace desde su estructura fundamental e interna y que termina por aterrizar en la vida política-electoral, jurídica y social de los ciudadanos mexicanos; proyectándose como un Instituto disfuncional, impráctico e inacabado.

## CAPÍTULO CUARTO: DERECHO COMPARADO DE LAS FORMAS DE INTEGRACIÓN DE INSTITUCIONES ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA.

### I. La Ciudadanización en América Latina.

#### A. Ecuador.

La Constitución Política de la República del Ecuador en el Título V, "De los Organismos del Estado", Sección I, Del Tribunal Supremo Electoral, artículo 137 establece:

*"El Tribunal Supremo Electoral, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional, se encargará de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral. Su organización, deberes y atribuciones se determinarán en la Ley.*

*"Dispondrá que la Fuerza Pública colabore para garantizar la libertad y pureza del sufragio.*

*"Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales presidirá. Serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía; dos, de temas enviadas por el Presidente de la República; y dos de temas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.*

*El Congreso Nacional elegirá también, en misma forma un suplente por cada vocal principal".<sup>45</sup>*

En Ecuador sólo existe una institución suprema (El Tribunal Supremo Electoral); encargada de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral, mientras que en nuestro país (México) existen dos instituciones electorales que coadyuvan entre sí, la primera, *depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones* (el Instituto Federal Electoral) y la segunda (el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); *como*

<sup>45</sup> "Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador". Editada por Corporaciones de Estudios y Publicaciones. 1996.

*máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.*

Del precedente artículo en exposición se desprenden los siguientes razonamientos:

Tanto en Ecuador como en México, existe un tribunal en materia electoral; sin embargo, no tienen ninguna relación; pues mientras el Tribunal mexicano se integra únicamente por licenciados en derecho, denominados magistrados; al Tribunal ecuatoriano concurren miembros (con profesiones diversas) de las diferentes funciones del Estado.

El Tribunal Electoral en nuestro país tiene carácter jurisdiccional; pertenece al Poder Judicial de la Federación; el Tribunal de Ecuador, es un simple organismo público del Estado.

Por lo tanto no existe una semejanza real (ni en su composición, ni en su función); entre el Tribunal de Ecuador y el nuestro, pero sí entre el Tribunal ecuatoriano y nuestro Instituto Federal Electoral.

En México, 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 Ecuador, el encargado de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral, es el Tribunal Supremo Electoral, organismo público autónomo del Estado, con sede en Quito y potestad en todo el territorio nacional. Se constituirá con siete vocales, uno de los cuales lo presidirá. Serán elegidos por el Congreso Nacional en la siguiente forma: tres de fuera de su seno, en representación de la ciudadanía, dos, de temas enviadas por el Presidente de la República, y dos, de temas enviadas por la Corte Suprema de Justicia.*

En ambos países, es un organismo público del Estado el que garantiza, organiza y dirige las elecciones; sin embargo, El Tribunal Supremo tiene potestad en todo su territorio nacional, en tanto que el IFE, limita su ámbito de competencia a las elecciones federales.

*El Consejo General es el órgano superior de dirección del IFE, integrado por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, un consejero por*



cada grupo parlamentario del Poder Legislativo, por último un Secretario Ejecutivo, que será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente.

Las tres Funciones del Estado ecuatoriano participan en la integración del Tribunal Supremo Electoral; la Función Ejecutiva, la legislativa y la Judicial (quienes actúan através de sus respectivos representantes). Es un organismo en el que los partidos políticos no participan a pesar de ser una de las principales fuerzas electorales. La composición del Tribunal es prácticamente equitativa, todos los miembros tienen derecho a voz y voto.

En el Consejo General del IFE, se excluye la participación del Poder Ejecutivo, y se incluye la de los partidos políticos nacionales que al igual que el Poder Legislativo, participan con voz, pero sin voto. Son los ciudadanos quienes ocupan un papel fundamental en esta institución, ya que no sólo son mayoría en el Consejo, sino que son los únicos con derecho a voz y voto; rompiendo con el principio de equidad que consagra en su composición el Tribunal Supremo de Ecuador.

#### **B. Bolivia.**

La Constitución Política del Estado de Bolivia en el Título Noveno, "Régimen Electoral", Capítulo III, de los Órganos Electorales, en su artículo 225 establece:

*"Los órganos electorales son:*

- 1º. La Corte Nacional Electoral;*
- 2º. Las Cortes Departamentales;*
- 3º. Los Juzgados Electorales;*
- 4º. Los Jurados de las Mesas de Sufragios*
- 5º. Los notarios Electorales y otros funcionarios que la ley respectiva instituya".<sup>46</sup>*

*"Artículo 226. Se establece y garantiza la autonomía, independencia e imparcialidad de los órganos electorales".<sup>47</sup>*

<sup>46</sup> "Constitución Política del Estado de Bolivia". Gaceta Oficial de Bolivia. 1995.

<sup>47</sup> Idem.

*"Artículo 227. La composición así como la jurisdicción y competencia de los órganos electorales serán establecidas por ley"<sup>48</sup>.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Segundo, Capítulo I, "De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno", en su artículo 41, fracción III, párrafo primero y segundo, establece lo siguiente:

*"La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral..."*

*"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..."*

*"...la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores."*

En México, son dos las Instituciones encargadas de dirigir, vigilar y garantizar el proceso electoral; (El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). En cambio, en Bolivia, la responsabilidad del desarrollo y vigilancia del proceso electoral corresponde a los Poderes del Estado, a los Partidos Políticos y a la ciudadanía en general (artículo 2º, párrafo segundo de la Ley Electoral del Estado de Bolivia).

Tanto la Constitución Boliviana como la Mexicana, otorgan autonomía, imparcialidad e independencia en materia electoral. Sin embargo, mientras que Bolivia la delega en sus diferentes órganos electorales; México la delega específicamente a un organismo público autónomo, investido de autoridad en la materia: el Instituto Federal Electoral.

De conformidad con la Ley Electoral Boliviana, "De la Jurisdicción Electoral", en su artículo 8, establece que: *"La jurisdicción electoral es la potestad del Estado para administrar los procesos electorales, desde su convocatoria hasta su conclusión, y para resolver derechos y*

---

<sup>48</sup> Ibidem.

*prerrogativas conferidas por la presente ley al electorado, a los partidos políticos y a los candidatos. Se ejerce a través de los organismos electorales*".<sup>49</sup>

En nuestro país es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el órgano especializado que se establece como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia (con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de nuestra Constitución); ésta también es una potestad que le confiere el Estado (mexicano) pero que surge del Poder Judicial de la Federación (único Poder con facultades jurisdiccionales).

De acuerdo al artículo 16 de la Ley Electoral de Bolivia, no podrán ser miembros de los organismos electorales:

- a) *El Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado o Subsecretarios, los Prefectos, Subprefectos, Alcaldes Municipales y Corregidores, Agentes Cantonales, los Fiscales, los Militares y Policías en servicio activo.*
- b) *Los Senadores y Diputados, Concejales y Municipales en ejercicio y los Suplentes que hubieran jurado al cargo.*
- c) *Los candidatos.*

Al igual que la ley Electoral de Bolivia, nuestro Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 76, incisos g), h), i) y j), establece dentro de los requisitos que deben reunir los aspirantes a ocupar el cargo de consejero electoral; los supuestos en que no podrán ser miembros de los órganos electorales; a saber:

*g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;*

*h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;*

---

<sup>49</sup> "Ley Electoral de Bolivia". Gaceta Oficial de Bolivia. 1991.

*i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.*

*j) No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.*

Los artículos 15 y 21 de la Ley Electoral Boliviana, expresan lo siguiente:

*"Artículo 15. Ningún ciudadano con parentesco entre sí hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo por afinidad, podrán ser parte de una misma Corte Electoral".<sup>50</sup>*

*"Artículo 21. Serán miembros de las Cortes Electorales, los vocales; ciudadanos que durarán en sus funciones cuatro años, pudiendo ser reelegidos".<sup>51</sup>*

De este precepto, podemos advertir que quiénes integran las Cortes Electorales son ciudadanos comunes a los que se les denomina vocales.

En Bolivia La Corte Nacional es el máximo organismo en la materia, con jurisdicción y competencia en todo el territorio de la República. Tiene por sede la ciudad de la Paz.

Sus decisiones son irreversibles, inapelables, de cumplimiento obligatorio, excepto las resoluciones de la Corte Nacional Electoral que infrinjan preceptos constitucionales, pues sobre éstos, decidirá la Corte Suprema de Justicia.

Mencionamos anteriormente que en nuestro país, el único que tiene facultad jurisdiccional en materia electoral es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>50</sup> Idem.

<sup>51</sup> Ibidem.

Al igual que en Bolivia, es nuestra Suprema Corte de Justicia (de conformidad con el artículo 105, fracción II, primer párrafo) la que se encarga de resolver las acciones de inconstitucionalidad.

El órgano superior de dirección del IFE, es el Consejo General. Éste, a su vez se integra por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales (ciudadanos), que concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

En el estado de Bolivia La Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales Electorales estarán compuestas por cinco Vocales, a excepción de la Corte Departamental de la Paz que se compondrá de diez Vocales, elegidos de entre ciudadanos idóneos.

Como podemos apreciar, en nuestro país al igual que en Bolivia, es la ciudadanía la que lleva la dirección, control y organización de las elecciones electorales.

En México, tanto el consejero Presidente como los ocho consejeros electorales *son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulan los grupos parlamentarios.*

*Los consejeros del Poder Legislativo son propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo hay un consejero por cada grupo parlamentario (concurren a las sesiones con voz pero sin voto).*

*El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del consejero Presidente.*

*Cada partido político nacional designará un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto.*

Para la elección de los miembros de la Corte del Estado de Bolivia, *se escoge un vocal titular y un suplente que son nombrados por el Presidente de la República, mediante Decreto Supremo aprobado en Consejo de Ministros.*

*Cuatro Vocales Titulares y sus Suplentes, serán designados por el Honorable Congreso Nacional, mediante voto secreto de dos tercios del total de sus componentes. Los parlamentarios podrán proponer uno o más nombres de candidatos a las Vocalías de la Corte Nacional Electoral y a las Cortes Departamentales.*

En Bolivia el presidente de la Corte Nacional es nombrado de entre sus miembros por mayoría de votos, (por un período de cuatro años); mientras que en México, el presidente del Consejo se elige por las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados, (por un período de siete años).

El Presidente de la República boliviana propone un vocal titular y un suplente, previa aprobación del Consejo de Ministros. En nuestro país a partir de la reforma electoral de 1996, se excluye de manera abrupta toda clase de participación del Poder Ejecutivo.

### C. Costa Rica.

*"El Gobierno de la República... Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí. Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*"Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. (artículo 9º constitucional)".<sup>52</sup>*

De lo anterior, podemos advertir que en Costa Rica se establece en un primer momento la tradicional división tripartita de Poderes, sin embargo, en el segundo párrafo del artículo en comento se agrega un Tribunal Supremo de Elecciones, (haciendo las veces de un cuarto poder), al que se le concede independencia de los otros tres, y se le deja a cargo de la organización, dirección y vigilancia de las cuestiones electorales.

En México, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, (y no de otro poder) dotado de personalidad jurídica

<sup>52</sup> "Constitución de la República de Costa Rica". Editada por IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A. 2000.

y patrimonio propios, el Instituto Federal Electoral. Es el Estado en su potestad soberana quien le otorga al IFE, independencia en sus decisiones y funcionamiento y lo constituye como autoridad en la materia.

La única relación entre el Tribunal Supremo de Elecciones y el Instituto Federal Electoral; es que ambos fueron creados para cumplir con el mismo fin (*la organización, dirección y vigilancia de las elecciones y de los actos relativos al sufragio*).

De acuerdo al artículo 11 de la Ley Electoral de Costa Rica, los organismos electorales son:

*"El Tribunal Supremo de Elecciones*

*"El Registro Civil*

*"Las Juntas Electorales".*

*"El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Corte.*

*"Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones durarán en sus cargos seis años. Un propietario y dos suplentes deberán ser renovados cada dos años, pero podrán ser reelectos.*

*"Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.*

*"Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones estarán sujetos a las condiciones de trabajo, en lo que fueren aplicables, y al tiempo mínimo de labor diaria que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial para los*

*Magistrados de la Sala de Casación y percibirán las remuneraciones que se fijan para éstos (artículo 100 constitucional)".<sup>53</sup>*

A diferencia de Costa Rica, los dos principales organismos electorales en México, se rigen por diferentes ordenamientos legales, a saber: El Instituto Federal Electoral, que se regula por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se rige por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El Tribunal Electoral Mexicano es un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación; es decir, depende directamente de éste. El Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional de la materia, sin embargo, su administración, vigilancia y disciplina le corresponden a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal (órgano del Poder Judicial). La estructura de la máxima institución electoral costarricense tiene algunas semejanzas con nuestro Tribunal Electoral, sin embargo al profundizar en el estudio del mismo, nos damos cuenta de que existen diferencias fundamentales.

De conformidad con el artículo 99, párrafo segundo, de nuestra Carta Federal; el Tribunal funcionará:

*"Con una Sala Superior así como con Salas Regionales. La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido, de entre sus miembros, para ejercer por cuatro años su cargo".*

*"Los demás Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, y que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la suprema Corte de Justicia de la Nación y durarán en su encargo diez años improrrogables".*

Los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior y las regionales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, mientras que en Costa Rica son elegidos por la Corte Suprema de Justicia, duran seis años en su cargo, se renuevan cada dos y pueden ser reelectos.

---

<sup>53</sup> "Ley Electoral de Costa Rica". Editada por IJSA Investigaciones Jurídicas S.A. 2000.



Al igual que en Costa Rica nuestro Tribunal Electoral regirá sus relaciones de trabajo conforme las disposiciones contenidas en su respectiva Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tanto en México como en Costa Rica; la inconstitucionalidad de las leyes es competencia de la Corte o Suprema Corte de Justicia según sea el caso.

#### **D. Uruguay.**

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, Sección XVIII, "De la Justicia Electoral", Capítulo Único, establece en sus artículos 322-328, la regulación y rectoría de sus Instituciones electorales:

*"La Corte Electoral se compondrá de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad.*

*"Los cuatro titulares restantes, representantes de los Partidos, serán elegidos por la Asamblea General, por el sistema del doble voto simultáneo, correspondiéndole dos a la lista mayoritaria del lema más votado y dos a la lista mayoritaria del lema que le sigan en número de votos".<sup>54</sup>*

El encargado de la organización de las elecciones federales en México; es el Instituto Federal Electoral (referido en las páginas 141 y 147 del presente trabajo).

La Composición de la Corte Electoral de Uruguay es bipartita, pues sólo está integrada por cinco ciudadanos a los que se les exige la característica fundamental de ser imparciales, y por otro lado los cuatro representantes de los partidos políticos que de cualquier forma, ambos, ciudadanos y partidos, son designados por *la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes.*

---

<sup>54</sup> "Constitución de la República Oriental del Uruguay". Cámara de Representantes. Montevideo. 1995.

Los miembros con carácter de ciudadanos del Consejo General del IFE son nueve, se designan por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Los consejeros del Poder Legislativo también son elegidos por la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios (sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario); y por último, los partidos políticos nacionales designarán un representante y un suplente.

Los ciudadanos ocupan un papel protagónico en la escena político-electoral de nuestro país.

A diferencia del Instituto Federal Electoral, La Corte de Uruguay permite expresamente la participación con voz y voto de los partidos políticos. En la Corte Electoral no participan los Poderes Públicos en forma directa.

*"Las resoluciones de la Corte Electoral se adoptarán por mayoría de votos y deberán contar, para ser válida, por lo menos con el voto afirmativo de tres de los cinco miembros ciudadanos, salvo que se adopten por dos tercios de votos del total de sus componentes".<sup>55</sup>*

Las resoluciones del Consejo General del IFE se toman por mayoría de votos, a excepción de las que requieran mayoría calificada. Es menester recordar que sólo los miembros ciudadanos tiene derecho a voz y voto.

*"La Corte Electoral será competente para aplicar penas a los delitos electorales cometidos por funcionarios públicos que en el ejercicio de su cargo, formen parte de comisiones o clubes políticos, suscriban manifiestos de partidos, autoricen el uso de su nombre y, en general ejecuten cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. También le corresponde conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales; así como ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales y decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum".<sup>56</sup>*

---

<sup>55</sup> Idem.

En México, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. Toca al Tribunal conocer y resolver de los diferentes recursos que se contemplan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y no al Instituto Federal Electoral; ya que no es un órgano jurisdiccional.

#### E. Nicaragua.

El artículo 7º de la Constitución de Nicaragua establece:

*"Nicaragua es una república democrática, participativa y representativa. Son órganos del gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral".*<sup>57</sup>

El anterior precepto, rompe con la tradicional división tripartita de poderes, adicionando un cuarto; el Poder Electoral. El artículo 129 del mismo ordenamiento, *concede a los poderes públicos independencia entre sí; subordinándolos únicamente a los intereses supremos de la nación.*

*"Al Poder Electoral corresponde en forma exclusiva la organización, dirección y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos"*<sup>58</sup>.

En materia electoral, existen en México dos instituciones fundamentalmente: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (referidos en la página 143 del presente trabajo).

De conformidad con el artículo 169 constitucional y 5º de la Ley Electoral de Nicaragua, el Poder Electoral está integrado por los siguientes organismos:

- 1) *"El Consejo Supremo Electoral.*
- 2) *Los Consejos Electorales de los Departamentos y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica.*

---

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> "Constitución de Nicaragua". Georgetown University y Organización de Estados Americanos. 2000.

<sup>58</sup> Idem.

- 3) *Los Consejos Electorales Municipales.*
- 4) *Las Juntas Receptoras de Votos*”.<sup>59</sup>

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuenta en su estructura con órganos, de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia.

El artículo 72 de su ley reglamentaria (COFIPE); señala cuáles son los órganos centrales del Instituto Federal Electoral; a saber:

- a) *El Consejo General;*
- b) *La Presidencia del Consejo General;*
- c) *La Junta General Ejecutiva; y*
- d) *La Secretaría Ejecutiva.*

En este caso en particular, centraremos nuestra atención en los órganos superiores de dirección respectivamente; en México el Consejo General, y en Nicaragua el Consejo Supremo Electoral.

*“El Consejo Supremo Electoral estará integrado por cinco magistrados con sus respectivos suplentes elegidos por la Asamblea Nacional.*

*“El Presidente del Consejo Supremo Electoral será electo por la Asamblea Nacional con el 60 por ciento de los votos de los diputados y tendrá a su cargo la administración de la institución. El período del Presidente del Consejo Supremo Electoral será el mismo que el de los magistrados( artículo 171 constitucional)”.*

*“Los magistrados del Consejo Supremo Electoral duran en su encargo cinco años (artículo 8º de la Ley Electoral)”.*<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> “Ley Electoral de Nicaragua”. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. 2000.

<sup>60</sup> Ibidem.

El Consejo General, en cambio, se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo. Tanto el Consejero Presidente, como los ocho consejeros electorales son ciudadanos que tienen en forma exclusiva el derecho a voz y voto; de ahí que constituyan la parte medular en la estructura del IFE.

El consejero Presidente y los ocho restantes consejeros electorales, son elegidos (con sus respectivos suplentes) por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Tanto el consejero Presidente como los consejeros electorales, durarán en su cargo siete años.

Los requisitos que se exigen para ser Magistrado del Consejo Supremo Electoral nicaragüense, son:

- a) *Ser nacional de Nicaragua.*
- b) *Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos.*
- c) *Haber cumplido treinta años de edad y no ser mayor de setenta y cinco años al día de la elección.*
- d) *Haber residido en forma continua en el país los cuatro años anteriores a la elección, salvo que cumpliera Misiones Diplomáticas, o trabajare en Organismos Internacionales o realizare estudios en el extranjero.*

Si analizamos a grandes rasgos los requisitos en mención, podemos darnos cuenta que cualquier ciudadano nicaragüense, puede aspirar fácilmente a ocupar el cargo de magistrado en el Consejo Supremo; ya que ni siquiera se les exige tener un título profesional o formación equivalente, ni conocimientos en la materia político-jurídico electoral.

No se les exige tener credencial para votar actualizada, así como tampoco se estipula la prohibición de desempeñar un cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político o asociación política, ni mucho menos, ocupar un cargo o puesto público que por su naturaleza ponga en riesgo, la legalidad, veracidad, credibilidad e imparcialidad de las actuaciones que realice como magistrado del Consejo Supremo del Poder Electoral.

Sin duda alguna, son bastantes más los requisitos que se exigen en México para poder ser Consejero Electoral. El artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece los requisitos para ser consejero electoral:

- a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;*
- b) Estar inscrito en el registro federal de electores y contar con credencial para votar;*
- c) Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;*
- d) Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político-electoral;*
- e) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial.*
- f) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses;*
- g) No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político;*
- h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación;*
- i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cinco años inmediatos anteriores a la designación.*

*j) No ser Secretario de Estado, ni Procurador General de la República o del Distrito Federal, ni Gobernador ni Secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con un año de anticipación al día de su nombramiento.*

La gran rigidez que denota el cúmulo de requisitos constitucionales y legales establecidos para ser consejero electoral en nuestro país; hizo exclamar al profesor Emilio Chuayffet Chemor: "No conozco, en el Derecho Positivo Mexicano, un cargo que requiera o precise la satisfacción de tantas condiciones para acceder a él".<sup>61</sup>

Mientras en algunos países como Nicaragua los requisitos para ejercer el cargo de magistrado en el Consejo Supremo resultan insuficientes, en nuestro país, al contrario, son excesivos.

En el Consejo Supremo Electoral las decisiones se tomarán con el voto favorable de al menos cuatro del total de sus miembros. Se requerirá la votación por unanimidad, en los casos que señale su ley adjetiva. En el Consejo General, las decisiones se tomarán de conformidad con el artículo 79, párrafo cuarto del COFIPE, que a la letra dice:

*"Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos, salvo las que conforme a este código requieran de una mayoría calificada".*

## **F. Venezuela.**

La Constitución Venezolana, en el Título IV, Del Poder Público, Capítulo I, De las Disposiciones Fundamentales, Sección Primera: de las Disposiciones Generales, en su artículo 136 establece:

*"El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.*

---

<sup>61</sup> CHUAYFFET Chemor, Emilio. op. cit. pp. 113 y 114.

*"Cada una de las ramas de Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".<sup>62</sup>*

En el numeral anterior, podemos apreciar que la forma en que se distribuye el Poder Público en Venezuela, es inusual y poco común; sin embargo, es tan válida y legítima como la tradicional división tripartita de Poderes que existe en países como el nuestro.

El párrafo primero del artículo en comento, se refiere a la división del Poder Público Nacional de la siguiente forma:

*"El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral".<sup>63</sup>*

De esta cita, podríamos entender que el poder Ciudadano y Electoral pertenecen a un sólo Poder, sin embargo, cabe aclarar que el Poder Ciudadano, aún cuando está relacionado con el Poder Electoral, es totalmente independiente.

El único vínculo que existe entre ambos poderes; es que el Poder Ciudadano designa a uno de sus miembros para que se integre al Consejo del Poder Electoral.

En el Capítulo IV, Del Poder Ciudadano, Sección Primera: de las Disposiciones Generales, en los numerales 273 y 274, de la Constitución de Venezuela, se establece lo siguiente:

*"El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora del Pueblo, el Fiscal o Fiscalía General y el Contralor o Contralora General de la República.*

*"El Poder Ciudadano goza de autonomía funcional, financiera y administrativa. Su organización y funcionamiento se establecerá en su ley orgánica.*

---

<sup>62</sup> "Constitución de Venezuela". Georgetown University y Organización de Estados Americanos. 2000.

<sup>63</sup> Idem.



*"El Consejo Moral Republicano promoverá... el amor a la patria, a las virtudes cívicas y democráticas, y los valores trascendentales de la República..."<sup>64</sup>*

Con relación al párrafo anterior, es menester señalar que en el caso de México, de conformidad con el artículo 69, incisos a), g) y f) del COFIPE; se establece que el encargado de contribuir a la vida democrática, así como de promover toda clase de valores cívicos, es el Instituto Federal Electoral.

En Venezuela, *"el Poder Electoral se ejerce por el Consejo Nacional Electoral como ente rector y como organismos subordinados a éste, la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, con la organización y el funcionamiento que establezca la ley orgánica respectiva.*

*"Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinio".<sup>65</sup>*

Como hemos aducido con páginas anteriores; en México, la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral (referido en las páginas 141 y 147).

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 el órgano superior de dirección.

Al igual que Venezuela; México contempla la despartidización electoral (a partir de la reforma de 1996).

---

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Ibidem.

A diferencia del Poder Electoral venezolano, el principio rector o eje central sobre el cual descansa la organización administrativa del Instituto Federal Electoral, es la desconcentración. Siguiendo un criterio esencialmente geopolítico o territorial, amén del cronológico, sus órganos se clasifican en centrales y desconcentrados, éstos a su vez se dividen en estatales, distritales y municipales e incluso seccionales, lo cual permite a la institución estar presente, física y funcionalmente en todo el territorio nacional.

*"El Consejo Nacional Electoral de Venezuela; estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos, tres de ellos o ellas serán postulados por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano.*

*"Los o las tres integrantes postulados por la sociedad civil tendrán seis suplentes en secuencia ordinaria, y cada designado o designada por las universidades y el Poder Ciudadano tendrá dos suplentes.*

*"Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral escogerán de su seno a su Presidente o Presidenta, de conformidad con la ley".<sup>66</sup>*

En el caso de México, el Consejo General del IFE, 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. *Se designará un suplente por cada uno, en orden de prelación.*

Al margen de lo anterior, es necesario señalar que exclusivamente los consejeros que pertenecen a la ciudadanía; además de ser una mayoría notable, son los únicos que tienen derecho a voz y voto, de ahí que los ciudadanos ocupen un papel protagónico en la escena político-electoral de nuestro país.

---

<sup>66</sup> Ibidem.

Tanto el consejero Presidente como los ocho consejeros electorales *son elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulan los grupos parlamentarios.*

El artículo 297 de la Constitución de Venezuela expresa lo siguiente:

*"La jurisdicción contencioso electoral será ejercida por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que determine la ley".<sup>67</sup>*

Con relación al precepto citado, en nuestro país la máxima autoridad jurisdiccional en la materia es el Tribunal Electoral, *que es un organismo especializado del Poder Judicial de la Federación. Para el ejercicio de sus atribuciones funcionará con una Sala Superior así como con Salas Regionales.*

Resulta conveniente expresar a través de un cuadro comparativo; las principales semejanzas y diferencias que existen entre las distintas Instituciones a que se refiere el presente trabajo.

---

<sup>67</sup> Ibidem.

**INSTITUCIONES ELECTORALES  
EN  
AMÉRICA LATINA**

PAÍS	ES UN PODER	NATURALEZA JURÍDICA	CIUDADANIZADO	JURIS-DICCIO-NAL	COMPETENCIA	ORGANIZA Y DIRIGE ELECCIONES	CONOCE INCONS-TITUCIO-NALIDAD
MÉXICO	No	Organismo Público Autónomo (actúa a través de un Consejo)	Sí, concurren 9 ciudadanos	No	Federal	El Instituto Federal Electoral	No
ECUADOR	No	Organismo Público Autónomo (actúa a través de un Tribunal)	Sí, concurren 3 ciudadanos	Sí	En todo el territorio Nacional	El Tribunal Supremo Electoral	No
BOLIVIA	No	No tiene	Sí, concurren 5 ciudadanos	Sí	En todo el territorio de la República	Corresponde a los Poderes del Estado, los Partidos P. y a los ciudadanos	No
COSTA RICA	Sí	Es un Tribunal	No, se integra por magistrados	Sí	En todo el territorio Nacional	El Tribunal Supremo de Elecciones	No
URUGUAY	No	Es una Corte	Sí, concurren 5 ciudadanos	Sí	En todo el territorio de la República	La Corte Electoral	No
NICARAGUA	Sí	Es un Consejo	No, se integra por magistrados	Sí	En todo el territorio de la República	El Poder Electoral, quien actúa a través del Consejo Supremo Electoral	No
VENEZUELA	Sí	Es un Consejo	Sí, concurren 5 ciudadanos	No	En el territorio Nacional	Consejo Nacional Electoral	No

Después de un análisis minucioso de las instituciones electorales en algunos países de América Latina, podemos verter los siguientes cuestionamientos:

Aun cuando algunos estudiosos de la materia lo han propuesto, inspirados probablemente en la doctrina y legislación vigente en otras latitudes; en México no puede elevarse al rango de Poder u Órgano del Estado, al IFE; ni siquiera suponer que éste, pueda hacer las veces de un cuarto Poder (como es el caso de Costa Rica, Nicaragua y Venezuela).

Julio Faesler manifestó que: *"Hay que dar pasos firmes en la recomposición del IFE, convirtiéndolo en una pieza dentro de un sistema equivalente en autonomía y autoridad al de un cuarto poder electoral"*.<sup>68</sup>

<sup>68</sup> FAESLER, Julio. "Consideraciones sobre la preparación de los procesos electorales". En Derecho y legislación electoral, problemas y proyectos. Centro de investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. Porrúa., México 1993. pp. 75 Y 76.

También de la necesaria existencia de un poder electoral hablaba quien fuera magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal, al afirmar que:

*"Para quien no tenga miedo a la evolución de los conceptos, tal vez habría que empezar a manejar un vocabulario nuevo entre nosotros: el relativo a un poder electoral distinto al Legislativo, al Ejecutivo y al Judicial que actualmente prevé nuestra Constitución, siguiendo las tradicionales fórmulas del Estado de Derecho moderno.*

*"Tal vez la aguda problemática de nuestro Derecho Electoral y de nuestros fenómenos electorales nos lleve a la necesidad de pensar en una solución que, si bien no es nueva bajo el sol, sí sería novedosa entre nosotros: el establecimiento de un conjunto de órganos electorales, con sus propias y determinadas esferas de competencia y con plena autonomía frente a los órganos de los poderes ya constituidos. Órganos que en su complicada armonización podrían integrar un cuarto poder electoral federal".<sup>69</sup>*

Un organismo público, como lo es el IFE, no puede ser un órgano del Estado. El maestro universitario Miguel Acosta Romero afirma que órgano del Estado *"es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar determinada actividad del Estado"*.

La existencia de órganos, en la conformación de la persona moral o colectiva por excelencia, implica necesariamente una relación de jerarquía y unidad en la actividad estatal, de distribución de competencia y funciones. *"Entre el Estado y sus órganos no puede existir ninguna relación de carácter jurídico, pues para ello sería necesario que los dos términos de la relación gozaran de una personalidad jurídica del Estado, que no son sino esferas de competencia cuyo conjunto forma la competencia misma del Estado"*.

El jurista mexicano Gabino Fraga cita de Donato Donati el párrafo siguiente: *"Si se ha negado a los órganos una personalidad jurídica propia, y si no son sino zonas de la persona del*

---

<sup>69</sup> KRIEGER, Emilio. "La Problemática del Derecho Electoral Mexicano", en Derecho y Legislación electoral, problemas y proyectos. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades. UNAM. Porrúa, México 1993. p. 101.

*Estado, es natural que entre el Estado y cada uno de sus órganos no pueda existir ninguna relación jurídica, porque no se puede concebir relación alguna entre el todo y una de sus partes".*

La voz organismo, en cambio, denota en el ámbito del Derecho la existencia de un ente con personalidad jurídica y patrimonio propios, que viene a multiplicar el número, en ocasiones abundante, de sujetos de Derecho Público y, con ello, de patrimonios destinados a la consecución de fines específicos, consistentes en la realización de determinadas funciones propias del Estado.

De lo expuesto se puede inferir que la diferencia entre órgano del Estado y organismo descentralizado es clara, en principio, porque el primero constituye parte de un todo y por ello carece generalmente de personalidad jurídica distinta, el segundo siempre goza de este atributo, y, por la misma razón, de la titularidad de un patrimonio propio, pero fundamentalmente de capacidad jurídica independiente, que constituye su característica esencial.

Por otra parte, es importante precisar que en estricto sentido jurídico, el Instituto no es un órgano del Estado porque, en los términos del numeral 41, base III, párrafo primero de la ley suprema, está especialmente conformado de manera tripartita, con representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos y de la ciudadanía en general, lo cual le da una integración y naturaleza diferente a la que caracteriza a los órganos del Estado.

En los términos del criterio estrictamente formal, en el contexto del vigente Derecho Constitucional Mexicano, pretender que exista un Poder Electoral Federal, frente a la clásica tripartición, resultaría contrario al imperativo contenido literalmente en el artículo 49 de la ley suprema, deviniendo dicho Instituto en organismo anticonstitucional; en consecuencia, exegéticamente sólo se debe hablar de una auténtica división y coordinación de funciones, para conseguir los fines que el derecho atribuye al Estado, siendo conforme a la Carta Magna la creación de cualquier instrumento eficaz para ello, como es el comentado Instituto, establecido por la soberanía nacional en el artículo 41 constitucional, ubicado precisamente en el título segundo, capítulo I, denominado "*De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*".

En México, como en la mayoría de las instituciones electorales en estudio, la ciudadanía ocupa un lugar fundamental.

Valdría la pena hacer énfasis en la situación electoral de Venezuela en donde existe un Poder Electoral, y su principal órgano de dirección; el Consejo Nacional, se integra fundamentalmente por ciudadanos, a saber:

*"El Consejo Nacional Electoral de Venezuela; estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos, tres de ellos o ellas serán postulados por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno o una por el Poder Ciudadano".<sup>70</sup>*

En el caso de México, partiendo del supuesto en mención; podemos concluir que para poder atender y satisfacer las necesidades de una sociedad pluricultural como la nuestra, es importante crear instituciones que estén integradas por miembros de los sectores más representativos de los ciudadanos, es decir, no sólo lisa y llanamente por ciudadanos, sino por personas altamente capacitadas en la materia política, jurídica y electoral; que en su desempeño demuestren que la institución electoral que representan es confiable y funcional en la práctica.

---

<sup>70</sup> Idem.

CAPÍTULO QUINTO: PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN III, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, TERCERO, CUARTO Y SÉPTIMO DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA; Y 73, 74, PÁRRAFOS PRIMERO, SEGUNDO, CUARTO, QUINTO, SÉPTIMO Y OCTAVO Y 76, PÁRRAFO PRIMERO, INCISO D), DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

CONSTITUCIÓN FEDERAL.

DICE:

*"Artículo 41...*

*"Fracción III, párrafo primero:*

*"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 esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores".*

SE PROPONE:

*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 Ejecutivo de la Unión, el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad e independencia, serán principios rectores.*

RAZONAMIENTO:

La exposición de motivos para la reforma electoral al artículo 41 constitucional de fecha 16 de agosto de 1989 y publicada el 6 de abril de 1990, en lo conducente a la Organización Electoral, en el párrafo segundo, tercero y cuarto establece:

*Párrafo segundo:*



*“La iniciativa define a la función electoral como una función estatal; y se atribuye su ejercicio a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, por ser estos los que están sujetos a una renovación permanente y periódica de conformidad con la expresión de la voluntad ciudadana en las elecciones.*

*Párrafo tercero:*

*“Resulta improcedente concebir el ejercicio de la función electoral de manera que implique una corresponsabilidad igual del Estado, las organizaciones políticas y los ciudadanos, dado que esto traería consigo el desplazamiento del carácter del poder público que debe ser garantía de imparcialidad, objetividad y certeza de los procesos electorales. Por ello, la iniciativa otorga al Estado el papel fundamental que le corresponde en los actos y operaciones del proceso electoral y reconoce la participación de los partidos políticos y de los ciudadanos conforme a sus legítimos derechos.*

*Párrafo cuarto:*

*“La iniciativa establece que la ley podrá determinar que los poderes Ejecutivo y Legislativo ejerzan la función electoral a través de un organismo público. Esto no excluye que dichos poderes, pudiesen optar por otras alternativas...”*

71

De los anteriores párrafos podemos advertir que la iniciativa se centra fundamentalmente en destacar que la función electoral emana directamente del Estado; razón por la cual debe necesariamente depositarse para su ejercicio en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, aduciendo que éstos, nacen de la expresión de la voluntad ciudadana.

Asimismo, la iniciativa puntualiza que la función electoral no debe implicar una corresponsabilidad igual del Estado, las organizaciones políticas y los ciudadanos, dado que esto traería como consecuencia el desplazamiento del carácter del poder público; además se le otorga al Estado el papel fundamental en los actos y procesos electorales.

---

<sup>71</sup> Artículo 41 constitucional. 2ª reforma. Exposición de Motivos. Comisión Permanente. Año I. No. 33. 16 de agosto de 1989.

En esta iniciativa se precisa la determinación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para ejercer la función electoral através de un organismo público, dejando abierta la facultad a dichos poderes de optar por otras alternativas.

Al respecto, el maestro Javier Orozco Gómez expresa:

*"Al tener las elecciones un carácter público, necesariamente tiene que estar a cargo del Estado privatizarla nos llevaría a la parcialidad o abuso. Si es el Estado el facultado para la organización y vigilancia de los comicios éste debe ser quien lleve el control del órgano rector; caso contrario se estarían privatizando los comicios y la reforma debió ser en otros términos, estableciendo que el Estado proporcionará únicamente, los medios para el pleno desarrollo de las elecciones, presupuesto, instalaciones y posible personal."*<sup>72</sup>

La reforma de 1994 conserva la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el Consejo General; suprimiendo únicamente el voto de calidad al presidente del Consejo (Secretario de Gobernación).

No es sino hasta la reforma de 1996 cuando se excluye la participación del Poder Ejecutivo; y el derecho a voto del Poder Legislativo. La exposición de motivos del 31 de Julio de 1996 que culminaría en la reforma publicada el 22 de agosto del mismo año; establece en su párrafo vigésimo quinto lo siguiente:

*"Así, en la iniciativa se materializa un acuerdo trascendente para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los Poderes Públicos. Para tal efecto el Secretario de Gobernación, en su condición de consejero del Poder Ejecutivo, dejará de formar parte y de presidir el Consejo General del IFE. De igual forma se propone que los consejeros del Poder Legislativo concurren a la integración de ese órgano colegiado con voz pero sin voto..."*<sup>73</sup>

<sup>72</sup> OROZCO Gómez, Javier. "El Derecho Electoral Mexicano". Porrúa. pp. 3,6. México 1994.

<sup>73</sup> Artículo 41 constitucional. 5ª reforma. Exposición de Motivos. Cámara de Diputados. Año II. No. 3. 31 de julio de 1996.

Es inaudito e insólito que el único argumento que se esgrimió para excluir la participación del Poder Ejecutivo y retirarle el derecho a voto al Poder Legislativo en el Consejo General, haya sido: "...para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal..."

De conformidad con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas se define a la autonomía de la siguiente manera:

*"El vocablo autonomía deriva de la lengua griega y proviene del vocablo **autós** que significa sí mismo y **nomos** que significa ley, la autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo. Autonomía es equivalente a independencia o autodeterminación; no así, a soberanía. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el Estado-miembro o entidad federativa, en el Estado considerado en general. La soberanía en cambio, es la potestad suprema del Estado para decidir en última instancia todo lo referente al bien público, con el monopolio de la coacción física. Implica, pues, una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad; ninguna porción del Estado en entidad descentralizada puede llamarse "soberana".<sup>74</sup>*

Aún cuando la anterior explicación es bastante clara, es menester señalar que las fracciones parlamentarias que proponen la iniciativa de reforma del 96; pretenden motivar su propuesta, aduciendo que: "...para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal...", es necesario que los poderes Ejecutivo y Legislativo no participen en el ejercicio directo de la función electoral, que como es de todos sabido es una función que emana indiscutiblemente del Estado.

La presente iniciativa pretende equiparar para efectos de la presente reforma a la autonomía con la soberanía, sin embargo como ya se ha explicado, un organismo, específicamente descentralizado, como es el caso que nos ocupa, puede ser total y absolutamente autónomo; sin que el Estado deje de ejercer su facultad suprema de Soberanía sobre éste o que su participación directa o indirecta implique restarle autonomía; por el simple hecho de que el

<sup>74</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Porrúa. p. 280, 281. México 1998.

Estado en su carácter público participe en una función que de pleno derecho le corresponde: la función electoral.

También es importante señalar que mientras Diputados y Senadores presentaban su segunda y más importante iniciativa de reforma en 1989, (la que culminaría con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990); en la que pretendieron a través de un arduo esfuerzo y dedicado trabajo demostrar porqué es fundamental que los Poderes Ejecutivo y Legislativo participen en el ejercicio de la función electoral, unos cuantos diputados sin verter un razonamiento lógico y estrictamente jurídico que controvierta el primero, es decir el que dio origen y fundamento al IFE y que es la base de todas y cada una de las posteriores reformas; lisa y llanamente excluyen a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.

No debemos olvidar que la credibilidad de un organismo electoral depende de múltiples cosas, entre ellas, mecanismos de designación de sus integrantes, su diseño institucional, la delimitación de sus facultades, atribuciones y competencias, y las reglas de cierre que permitan darle eficacia y celeridad interna que se refleje en la sociedad en que vivimos, por ello la credibilidad no es un atributo con el que se nazca; es producto del trabajo.

Por otra parte, no podemos desligar el hecho de que en nuestro país el poder Ejecutivo se deposita en una persona: el Presidente; quien además de ser Jefe de Estado es Jefe de Gobierno. *"Por gobierno se entiende, en efecto, tanto el conjunto de órganos del Estado, como las funciones en que se desarrolla el Poder Público"*<sup>75</sup>; y una de las funciones del poder público, es precisamente la función electoral, que además, la propia Constitución y el mismo COFIPE, en su redacción han bautizado como "función de Estado", es decir, si nos ceñimos a lo que la legislación señala, el silogismo se simplifica: si es la función electoral una función de Estado, una función pública, y el jefe de Estado es también jefe de gobierno, cuyas funciones son por antonomasia "públicas", debe cumplir también con la función pública y de Estado electoral de manera activa.

En lo que se refiere a los principios rectores del Instituto que se consagran en artículo 41, fracción III, párrafo primero; que a letra dice: *"En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores"*. Cabe resaltar

que el hecho de que un órgano, organismo o cualquier otra forma de organización, tenga cinco, diez o más supuestos principios rectores; no significa con ello, que la institución correspondiente gozará de mayor credibilidad y eficacia en su constitución o en su desempeño; pues no son los atributos o principios rectores los que hacen que un organismo sea legítimo y legalmente válido en un Estado de derecho. Ya hemos mencionado, que la credibilidad no es un atributo con el que se nazca, es producto del trabajo.

Ahora bien de acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, autonomía es equivalente a independencia o autodeterminación; por lo tanto, si el Instituto Federal Electoral es un organismo autónomo, luego entonces es también independiente, de ahí que el principio de independencia salga sobrando.

Si nos apegamos al principio de legalidad; la objetividad, la certeza y la imparcialidad, son principios innecesarios que se incluyen el ejercicio del mismo principio, pues, si el Instituto se ciñe a la letra de la ley (como lo consagran los artículos 14 y 16 constitucionales; dónde encontramos el fundamento del principio de legalidad); su actuación será certera, imparcial y objetiva.

En opinión del exdirector del Instituto Federal Electoral; *"...La imparcialidad (cuya importancia no es de naturaleza jurídica, sino política) no es hija de neutralidad ideológica, porque la gente que es neutra ideológicamente no le interesa formar parte de los organismos electorales. Forman parte de los organismos electorales quien les inquieta la política, y a quien le inquieta la política siempre toma partido en la vida, adopta una posición ideológica, la sostiene y la mantiene."*<sup>75</sup>

*"El IFE señala que la objetividad implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional".*<sup>77</sup>

<sup>75</sup> BURGOA Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa, Novena Ed. pp. 465 y 466. México 1994.

<sup>76</sup> CHUAYFFET Chemor, Emilio, op. cit., p. 18

<sup>77</sup> "Instituto Federal Electoral, "El Sistema Electoral Mexicano y las Elecciones." op. cit. p. 3.

Luego entonces, no podemos concebir al principio de objetividad desligado del principio de legalidad, pues en lugar de beneficiar al Instituto, lo evidenciamos como un organismo donde sus actuaciones no se perciben e interpretan por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales; sino que al contrario, se ven reflejadas las posiciones ideológicas que sostienen y mantienen los diferentes consejeros; que a su vez entre ellos, nada tienen en común.

DICE:

"Artículo 41...

"Fracción III, párrafo segundo:

*"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".*

SE PROPONE:

*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 siete consejeros electorales, de los cuáles cuatro pertenecerán a la ciudadanía y de entre ellos uno será el consejero Presidente; un consejero electoral del Poder Ejecutivo; y dos consejeros electorales del Poder Legislativo. Adicionalmente un representante por cada partido político nacional, con voz pero sin voto 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.*

#### RAZONAMIENTO:

Una de las razones fundamentales por las que se creó el Instituto Federal Electoral fue que los ciudadanos participaran directamente en las cuestiones electorales. Hoy día, el Instituto es un organismo totalmente ciudadanizado, es decir, que los ciudadanos ocupan un papel protagónico en la escena político-electoral de nuestro país. A mayor abundamiento citaremos el párrafo vigésimo segundo de la exposición de motivos del 26 de julio de 1996, que a la letra dice:

*"...el Constituyente Permanente estableció en 1990 que en el Consejo General participarían... y consejeros magistrados, figura novedosa esta última por medio de la cual los ciudadanos se convertían en factor de equilibrio para la toma de decisiones de ese órgano colegiado".*

La ciudadanía es el factor que surge de la necesidad de equilibrar la fuerte influencia del Estado y la intervención de los grupos parlamentarios en las cuestiones electorales del país; sin embargo, hoy día se ha desvirtuado su naturaleza, otorgándole a la ciudadanía el control absoluto de la función electoral, es decir, que lo que comenzó siendo un factor de equilibrio se convierte en la actualidad, en una forma de gobierno totalitaria (donde se concentra el poder absoluto en una sola persona o grupo de individuos, independientemente de su denominación, donde se excluye a los destinatarios de dicho poder o gobernados, de la participación en su ejercicio y se les veda toda injerencia en la elección de los titulares de los órganos primarios del Estado)<sup>78</sup>, interpretada a *contrario sensu*.

Al referir el párrafo primero del artículo en comento, se dijo que las personas que están interesadas en formar parte de los organismos electorales, son aquellas a quienes les inquieta

<sup>78</sup> B. Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa. Novena edición. p. 602. México 1994.

la política, y siempre toman partido en la vida, adoptan una posición ideológica, la sostienen y la mantienen; luego entonces, llegamos a la conclusión de que ciudadanizar el IFE, no implica que automáticamente se vuelva un organismo imparcial, objetivo, certero, que sea confiable y proyecte credibilidad. La experiencia política nos ha enseñado que otorgarle poder absoluto aun grupo selecto de personas, trae consigo el abuso y la parcialidad. De ahí que sea necesario que el Consejo General esté integrado, conforme a la ley, la justicia, la equidad y demás principios generales del derecho. Luego entonces, si lo que se pretende es que la ciudadanía tenga participación mayoritaria en el Consejo General; permitámosle a ésta, tener un número de miembros significativamente mayor con relación a los demás integrantes; y escoger de entre ellos al Presidente, que en caso de empate tendrá voto de calidad.

Siguiendo la misma tónica, se sugiere que el Poder Ejecutivo, al depositarse en una sola persona (el Presidente), sólo participe en el Consejo a través de un representante; se propone preferentemente un Director General de la Subsecretaría de Desarrollo Político, (sin embargo, ésta es una decisión que le corresponderá tomar al Ejecutivo de la Unión del que más adelante hablaremos).

En virtud de que el Poder Legislativo es un órgano colegiado, y atendiendo al principio de equidad; se propone que cada Cámara del Congreso de la Unión participe a través de un representante, es decir, un senador y un diputado.

DICE:

*"Artículo 41...*

*"Fracción, III, párrafo tercero:*

*"El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes".*

SE PROPONE:



**“Los consejeros electorales pertenecientes a la ciudadanía, serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán los respectivos consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.**

**El consejero presidente será elegido por mayoría en el Consejo General de entre los cuatro consejeros electorales pertenecientes a la ciudadanía y tendrá voto de calidad.**

#### RAZONAMIENTO:

Elegir a las autoridades de cualquier organismo, no es una tarea que resulte fácil; por eso es necesario que en el caso que nos ocupa, sean los integrantes del Consejo General, quienes escojan a la autoridad más importante y representativa del Instituto: el Presidente.

En otros capítulos hemos mencionado ya, los dos conflictos que se suscitaron en los años de 1997 y 1998 al interior del Instituto Federal Electoral; de los que más adelante hablaremos; sin embargo es menester aducir que en los medios de comunicación, ambos conflictos han encontrado una resonancia. Dejando la imagen de una institución tensionada por fuertes problemas internos, sobre todo por la confrontación recurrente entre el consejero presidente José Woldenberg, y la mayoría de sus colegas consejeros.

En el terreno de las reglas formales, existe un elemento muy simple pero indispensable para que se puedan dar los prolongados desencuentros entre presidente y Consejo: A diferencia del jefe de gobierno en un sistema presidencial, al presidente del Consejo no le unen ni los más débiles lazos con el Consejo (lo que se traduce en la Asamblea Legislativa en un sistema presidencial). Está en una posición aun peor que un presidente cuyo partido no llega a formar mayoría en la Cámara de Diputados (gobierno dividido). Simplemente no tiene partido y se enfrenta a un Consejo (asamblea) que tampoco cuenta con estructuras partidarias.

En la actualidad, la relación entre presidente y Consejo se complica adicionalmente, por una divergencia política fundamental que separa a los dos. Pertenecen a dos bandas ideológicas opuestas. No es una cuestión de derecha *versus* izquierda, ni nada por el estilo. No son

diferentes concepciones de mundo lo que representan, pero sí diferentes concepciones de institución. Esto explica el peso tan grande que el factor confianza —la necesaria confianza personal— asume desde la perspectiva de los consejeros electorales en el momento en que evalúan las propuestas de su presidente. De ahí que resulte importante en un primer momento; que el Consejo General elija a su presidente en forma directa, y por otro lado, que se adecue el papel y la función que en el ejercicio de su cargo, debe desempeñar el presidente.

DICE:

*"Artículo 41...*

*"Fracción III, párrafo cuarto:*

*"El consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será igual a la prevista para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".*

SE PROPONE:

**Los consejeros electorales pertenecientes a la ciudadanía, durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales será equivalente a la de un Director General de la Administración Pública Federal.**

RAZONAMIENTO:

Podemos apreciar que la prioridad de la reforma de 1996, fue sin duda, que los miembros del Consejo desempeñaran en forma exclusiva su cargo de consejeros, ya que el hecho de desempeñar o realizar otras funciones públicas, ponía en riesgo la confiabilidad y legalidad no sólo de sus miembros sino del Instituto en general. Con esta propuesta de reforma se pretende precisar con claridad que sólo aplicará a los consejeros que pertenecen a la ciudadanía.

En lo que se refiere a la retribución que deben percibir los Consejeros y su Presidente; debemos atender a los siguientes planteamientos:

- De acuerdo al artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y **Judicial**.
- El artículo 94 constitucional que a la letra dice: *"El Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia... La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros..."*

¿Es lógico, coherente o justo que los miembros de uno de los muchos organismos autónomos del Estado (sin menoscabar su función trascendente); obtengan una remuneración equivalente a los miembros de un órgano que representa la máxima expresión del ejercicio del Poder Judicial? ¿Es que acaso hoy día podemos desligarnos de toda norma jurídica, social y política, transgrediendo el marco de la legalidad para equiparar en forma por demás arbitraria a un organismo con un Poder de la Unión?

A partir de la reciente reforma electoral, los requisitos que se exigen para ser consejero electoral no son los que se exigen para ser ministro, esto es, que mientras los consejeros se encuentran en una postura por demás cómoda, pues de acuerdo al artículo 76 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, inciso d), que se refiere a los requisitos que deben reunir los aspirantes a consejero electoral y que a la letra dice: *"Poseer título profesional o **formación equivalente**, y tener conocimientos en la materia político-electoral"*; mientras que por otro lado, el artículo 95 constitucional en su fracción III, expresa claramente que uno de los requisitos para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es: *"Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional, expedido por autoridad o Institución legalmente facultado para ello"*.

De tal suerte, que para ser ministro se exige un título profesional específico, que va de acuerdo con la naturaleza de la función que se desempeña, lo cual es correcto; además de exigirse una antigüedad mínima de diez años, esto es en razón de que los ministros desempeñan un cargo eminentemente especializado; pues la fracción V del artículo 95 constitucional, en su segundo párrafo establece que: *"Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la*

*impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica*". Vemos pues, que para aspirar al cargo de ministro es necesario no sólo un título, sino también una carrera Judicial, es decir, la suficiente preparación y experiencia en el campo teórico y práctico; de ahí que la edad mínima que se exige para desempeñar este cargo sea de 35 años cumplidos el día de la designación.

En lo que respecta a los consejeros electorales, a estos ni siquiera se les exige un título, de tal suerte que puedan ser pasantes vitalicios que ni siquiera posean el mínimo de conocimientos equivalentes a una Licenciatura, o lo que es peor que ni siquiera los tengan.

Conforme a lo anterior, también se les exige a los aspirantes a consejero electoral, tener conocimientos en la materia político-electoral, de ahí que surjan las siguientes interrogantes: ¿Cuál es la autoridad o la institución legalmente facultada para determinar quién posee o no, conocimientos en la materia político-electoral? ¿Quién determina y establece estos parámetros? ¿Es suficiente con participar en la vida política-electoral del país para obtener los conocimientos especializados que se requieren para desempeñar una función tan importante y trascendente como lo es, la función electoral? Desde este punto de vista, entonces ir a las escuelas superiores, y más aun, obtener una especialización o grado, resultaría por demás ocioso, pues el conocimiento de acuerdo al supuesto anterior, proviene de la participación y la práctica en la materia que nos ocupa. Si aplicamos lo anterior a la carrera de Licenciado en Derecho, diríamos que ser "Coyote", como se conoce en la jerga jurídica, es exactamente lo mismo que ser Licenciado en Derecho para estos efectos, o lo que es más, resultaría mejor ser "Coyote", pues ellos no gastaron su dinero, ni perdieron o invirtieron su tiempo en Instituciones o Universidades.

DICE:

*"Artículo 41...*

*"Fracción, III, párrafo séptimo:*

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

## SE PROPONE:

**"Los dos consejeros del Poder Legislativo serán un diputado y un senador. Por cada propietario habrá hasta dos suplentes. Cada grupo parlamentario en su respectiva Cámara, podrá proponer un consejero. Una vez hechas las propuestas, se procederá a la votación conforme al procedimiento que se establece en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su capítulo de votaciones".**

## RAZONAMIENTO:

La exposición de motivos del 26 de julio de 1996, aduce que: *"Para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos; el Poder Legislativo concurrirá a ese órgano colegiado con voz pero sin voto".*

El desconocimiento del derecho y la falta de técnica jurídica ha llevado a los legisladores a tomar decisiones carentes de fundamentación y motivación, que afectan al orden político-electoral y jurídico del país; y que consecuentemente, ponen en entredicho el Estado de Derecho en el que vivimos.

No es válido ni legítimo, aducir que: *"Para consolidar la autonomía de la máxima autoridad electoral federal respecto de los poderes públicos; el Poder Legislativo concurrirá a ese órgano colegiado con voz pero sin voto";* pues el hecho de que los poderes públicos participen, no afecta la autonomía del IFE; recordemos que el vocablo autonomía deriva de la lengua griega y proviene del vocablo *autós* que significa sí mismo y *nomos* que significa ley, la autonomía es, pues, la facultad de darse leyes a sí mismo. Autonomía es equivalente a independencia o autodeterminación; no así, a soberanía. A mayor abundamiento, véase página 166 de la presente tesis, referente al concepto de autonomía.

Se adiciona un párrafo:

**El consejero electoral del Poder Ejecutivo será un funcionario designado en forma discrecional por el Ejecutivo Federal.**

RAZONAMIENTO: (Ver explicación correspondiente en las páginas 163-168).

CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

DICE:

“Artículo 73...

*“El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto”.*

SE PROPONE:

*El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de **certeza, legalidad, e independencia**, guíen todas las actividades del Instituto.*

RAZONAMIENTO:

Encomendarle al Consejo General la tarea de velar por el cumplimiento de ciertos principios rectores de su actuar; no implica que *ipso iure* o *ipso facto*, se vuelva más legal, más confiable o más eficaz. Por definición, el Instituto Federal Electoral es un organismo **autónomo**; y autonomía es equivalente a independencia o autodeterminación; por lo tanto, no es necesario que se incluya algo que implícitamente está contenido, recordemos que lo que está de más, sobra.

Ceñirnos a la letra de la ley, es aplicarla estrictamente; por lo tanto, si el Consejo General del IFE se apega al principio rector de legalidad, en forma inmediata e implícita, dará cumplimiento a los principios de objetividad e imparcialidad. Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado (artículo 16 constitucional).

Respecto al principio de certeza, podemos concluir diciendo que éste, es el resultado que se obtiene de la aplicación correcta de la ley a la situación jurídica concreta; sin embargo, la propuesta al artículo en comento, suprime únicamente los principios de objetividad e imparcialidad, que son como ya lo explicamos al comentar la propuesta al artículo 41, fracción III, párrafo primero de la Constitución, los que generan mayores controversias.

DICE:

"Artículo 74...

*Párrafo primero:*

*"El Consejo General se integra por un consejero Presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo".*

SE PROPONE:

***El Consejo General se integra por siete consejeros electorales, de los cuáles cuatro pertenecerán a la ciudadanía y de entre ellos uno será el consejero Presidente; un consejero electoral del Poder Ejecutivo; y dos consejeros electorales del Poder Legislativo. Adicionalmente un representante por cada partido político nacional, con voz pero sin voto y un Secretario Ejecutivo.***

RAZONAMIENTO:

En 1990, el Constituyente Permanente decidió incorporar a la ciudadanía al órgano supremo de dirección del IFE, aduciendo que:

*"Los ciudadanos se convertían en factor de equilibrio para la toma de decisiones de ese órgano colegiado".<sup>79</sup>*

La reciente reforma electoral deposita en la ciudadanía, el control total y absoluto del Consejo General del IFE, dejando sin efectos la causa que le dio origen, es decir, que deja de ser un factor de equilibrio; para convertirse en un gobierno totalitario a *contrario sensu* (ver página 173).

DICE:

"Artículo 74...

*Párrafo segundo:*

*"El Consejero Presidente del Consejo General será elegido 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".*

---

<sup>79</sup> Ibidem.

SE PROPONE:

**El consejero presidente será elegido por mayoría en el Consejo General de entre los cuatro consejeros electorales pertenecientes a la ciudadanía y tendrá voto de calidad. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la designación se hará por insaculación.**

RAZONAMIENTO:

El IFE es un organismo que nace a consecuencia de las exigencias ciudadanas; cuya "intención es fortalecer y consolidar valores fundamentales para la vida democrática del país".<sup>8</sup> De ahí, que su composición interna sea tan importante, es decir, que para fortalecer a la democracia, primero debe existir ésta.

El Consejo General tiene derecho a escoger en forma directa y democrática a su presidente; de tal suerte que el presidente pueda actuar en un marco de legitimidad, como lo establece el artículo 81, párrafo primero, inciso a) del COFIPE; al designarlo símbolo y agente de unidad y cohesión del Instituto.

Es fundamental que exista una buena relación entre el presidente y sus consejeros, ya que el factor confianza, es otro de los elementos importantes dentro de la estructura interna del IFE, pues cada toma de decisiones en su seno; producirá resultados que afecten indiscutiblemente a la sociedad mexicana (ver explicación correlativa en las páginas 171-172).

Se adiciona un párrafo, y se recorren los demás de la siguiente manera:

SE PROPONE:

*\*Artículo 74...*

*Párrafo cuarto:*

**El consejero electoral del Poder Ejecutivo será un funcionario designado en forma discrecional por el Ejecutivo Federal.**

RAZONAMIENTO: (Ver explicación correspondiente en la página 163-168).

DICE:

---

<sup>80</sup> Ibidem.



"Artículo 74...

*Párrafo quinto:*

*"Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los Consejeros del Poder Legislativo, concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes".*

SE PROPONE:

**Los dos consejeros del Poder Legislativo serán un diputado y un senador. Por cada propietario habrá hasta dos suplentes. Cada grupo parlamentario en su respectiva Cámara, podrá proponer un consejero. Una vez hechas las propuestas, se procederá a la votación conforme al procedimiento que se establece en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su capítulo de votaciones.**

RAZONAMIENTO: (Ver explicación en las páginas 175-176).

DICE:

"Artículo 74...

*Párrafo sexto:*

*"Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimientos aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados".*

SE PROPONE:

**Los consejeros electorales pertenecientes a la ciudadanía, serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios.**

*Conforme al mismo procedimiento, se designarán los respectivos consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.*

**RAZONAMIENTO:**

El párrafo en cita debe adecuarse a las demás propuestas de modificación; por lo que al concurrir nuevamente los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la integración del Consejo General del IFE, es necesario puntualizar que la forma de elección a la que se refiere el párrafo en comento, es aplicable, exclusivamente para los consejeros electorales pertenecientes a la ciudadanía. (Ver explicación en las páginas 173-175).

**DICE:**

*"Artículo 74...*

*Párrafo octavo:*

*"El Secretario Ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente".*

**SE PROPONE:**

*El Secretario Ejecutivo será nombrado o removido por mayoría de los miembros del Consejo General, dentro del improrrogable plazo de treinta días, conforme a la propuesta que presente el consejero Presidente. En caso de que el Consejo no resolviese dentro este plazo, ocupará el cargo de Secretario Ejecutivo la persona que, dentro de dicha terna, designe el consejero Presidente.*

**RAZONAMIENTO:**

¿Quién propone, nombra y despide a los altos mandos de la estructura administrativa del IFE? Como en algunos otros asuntos, la ley da un derecho propositivo al Presidente, quien propone tanto al Secretario Ejecutivo como a los Directores Ejecutivos, mientras concede un derecho negativo al Consejo, quien debe aprobar estos nombramientos. Al parecer, esta regla, por sencilla y poco problemática que aparezca a primera vista, contiene un fuerte potencial de creación de conflictos entre el Consejo y su Presidente.

En algunos casos, resulta sumamente difícil para el Presidente obtener la aprobación de sus propuestas. En 1997, La controversia interna del Instituto Federal Electoral; alrededor del entonces secretario ejecutivo, Felipe Solís, irrumpió en una discusión pública, que encontró una gran resonancia en los medios de comunicación. El jefe de la administración electoral gozaba de la confianza del consejero Presidente, pero fue fuertemente cuestionado por la mayoría de los consejeros electorales. El conflicto se arrastró, con algunos altibajos de tensión, hasta que renunció el funcionario. Un año más tarde, a mediados de noviembre de 1998, el PRI se retira de las sesiones del Consejo General cuestionando fuertemente la "legalidad e imparcialidad" de la actuación de varios consejeros. Otro caso sobresaliente de "crisis sucesoria" ha afectado a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, que hasta finales de 1998, llevaba cuatro meses sin Director Ejecutivo, a pesar de que el Presidente había hecho circular diecisiete nombres diferentes para su sucesión sin encontrar mayoría entre los consejeros. ¿Cómo se explica esta dificultad que enfrenta el Consejero Presidente para formar mayorías en el Consejo?

Los prolongados desencuentros entre Presidente y Consejo, se dan por la "ausencia de una regla de cierre". El derecho presidencial a proponer es un derecho muy débil porque no va acompañado por ninguna disposición que obligue al Consejo a tomar una decisión en un determinado momento. En las versiones del COFIPE anteriores a 1996, los procedimientos de nombramiento todavía incluían reglas de este tipo. En cambio el código reformado de 1996 no incluye ninguna regla de terminación; abriendo de esta manera las puertas a un juego potencialmente ilimitado (*ad infinitum*): donde el flujo de propuestas no encuentra un dique institucional que lo pare en algún punto.

DICE:

*"Artículo 76...*

*inciso d):*

*"Poseer el día de la designación título profesional o formación equivalente, y tener conocimientos en la materia político electoral".*

SE PROPONE:

**Poseer el día de la designación título profesional de Licenciado en Derecho o título profesional de Licenciado en Ciencias Políticas; además de tener conocimientos en la**

*materia jurídico-político y electoral debidamente acreditados ante autoridad o Institución legalmente facultada para ello.*

**RAZONAMIENTO:**

Como se puede advertir del artículo 76 del Código, se ha modificado sustancialmente la integración del Consejo General, cambiando radicalmente los requisitos para acceder al cargo de consejero electoral; actualmente no se exige título profesional para formar parte del órgano superior de dirección del Instituto, es satisfactorio tener una formación equivalente.

¿Significa ésta última expresión que es suficiente haber concluido estudios profesionales sin poseer el título respectivo o incluso tener sólo una formación práctica en alguna rama del conocimiento humano, para cuyo ejercicio legal se requiere normalmente título expedido por una institución facultada para ello, en los términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 5º Constitucional?

La interpretación, favorable al ciudadano o al partido político interesado puede ser en el sentido de no requerir título profesional alguno, siempre que se acredite tener una vida práctica equivalente a la posesión de dicho título; también se puede entender como el hecho de haber concluido estudios profesionales sin culminarlos con la obtención del título correspondiente, permaneciendo el candidato a consejero electoral como pasante vitalicio.

Por otra parte, si el candidato a consejero electoral debe tener conocimientos en la materia político-electoral, cabe preguntar ¿qué significado tiene esta expresión? ¿cuál es el nivel de conocimientos requerido? ¿a juicio de quién se determinará el contenido de la materia *político-electoral*? ¿qué parte de esta materia debe prevalecer, la política o la electoral?

Es importante que los ciudadanos participen activamente en la vida política del país; pero en el supuesto de los Consejeros Electorales se requiere más que su experiencia y participación; se requiere de su profesionalismo avalado por autoridad o institución legalmente facultada para ello, es decir, ciudadanos que adicionalmente estén altamente capacitados en la materia político- jurídica y electoral.

En correspondencia a la perspectiva que ofrece el estudio de derecho comparado contenido en el capítulo tercero del presente trabajo y en atención a la naturaleza de la función electoral, el ejercicio de ésta debe encomendársele a personas con la visión y los conocimientos profesionales adecuados. Por ello se ha propuesto a Licenciados en Derecho o en Ciencias Políticas, que además de poseer un título; tengan conocimientos adicionales, acreditados ante Institución legalmente reconocida.

---

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La falta no sólo de legitimidad sino también de credibilidad, que revistieron las tan controvertidas elecciones de 1988, obligaron al nuevo presidente a redefinir y reestructurar a la Comisión Federal Electoral, que en 1990 se convertiría en el Instituto Federal Electoral. Y para demostrar que en Los Pinos había un verdadero líder firme y decidido; se dedicó a la mayor empresa mexicana del siglo: "La rehabilitación plena del sistema político mexicano".

**SEGUNDA:** Se atribuye a la aparición del EZLN en Chiapas (1° de enero de 1994), haber sido el factor determinante que explica la reforma electoral iniciada el 27 de enero de aquel año con la firma del Acuerdo Nacional por la Paz, la Justicia y la Democracia. La reforma de 1994 fue diferente a todas las anteriores. Su objetivo central fue asegurar la realización de las elecciones, con todos los partidos en la corresponsabilidad consensada de las reglas del juego y su aplicación.

**TERCERA:** Pese al esfuerzo de la reforma de 1996, El IFE aún no responde a los propósitos y fines para los que fue creado, pues hay aspectos de éste que falta consolidar, otros que requieren modificarse y algunos que siguen siendo insuficientes para que las condiciones de la competencia electoral sean realmente justas y equitativas para todos los participantes.

**CUARTA:** El IFE no nació de un acto fundacional que simplemente rompiera con el pasado, sino de un proceso que, siguiendo la clásica lógica de la reforma, transformaba el pasado, construyendo lo nuevo con base en lo viejo. La reforma hizo pedazos la vieja maquinaria electoral; pero no para arrojarlos por la borda; sino para rearmarlos en una nueva arquitectura institucional. Para consolidar la estructura del IFE, los legisladores no acudieron a los manuales de administración pública para repensar y redefinir las

facultades que iban a conferir a los distintos órganos del nuevo organismo; sino que retomaron el catálogo existente de facultades, "el inmenso caudal de atribuciones" que había acumulado la Comisión Federal Electoral entre 1946 y 1987, y procedieron a repartir este conjunto heterogéneo de atribuciones legales entre los nuevos órganos del IFE.

**QUINTA:** La reforma de 1996 introdujo las comisiones permanentes en forma obligatoria, sin embargo, el COFIPE simplemente las enumera, pero no las regula. La ley únicamente indica que considera las comisiones como "necesarias para el desempeño de las atribuciones" del Consejo. A excepción de la Comisión de Fiscalización del los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas cuyas atribuciones se precisan en el artículo 49-B, no enumera las atribuciones y obligaciones propias de las demás comisiones, ni sus presidentes, sus miembros, o sus secretarios técnicos. Tampoco prevé ninguna regulación de procedimientos, más allá de la obligación de presentar "un informe, dictamen o proyecto de resolución, según el caso". Básicamente, las comisiones están en libertad de hacer lo que quieran y de la forma que quieran -de establecer sus propios ritmos, sus agendas, etc-.

**SEXTA:** El código electoral prevé para el Instituto Federal Electoral una estructura interna ambigua. Erige una pirámide administrativa dotada de facultades significativas y le pone a su lado un "órgano superior de dirección": el Consejo General, designado como garante y responsable general del proceso electoral. El Consejo, sin embargo, resuelve esta inconsistencia legal a su favor mediante las comisiones permanentes (integradas exclusivamente por consejeros electorales), que le permiten recentralizar el poder en sus manos y establecerse como instancia efectiva de gobierno dentro del IFE que vigila, controla, moldea y aprueba todas las actividades ejecutivas que considera dignas.

**SÉPTIMA:** La controversia sobre la misión del IFE también se explica, por errores de diseño. El COFIPE no limita los fines oficiales del Instituto a su tarea central, de organizar las elecciones libres, limpias y equitativas. Le encarga además unas funciones vagas y abiertas que se prestan a interpretaciones extensivas, tales como: La propuesta en el artículo 69.1 del Código donde se establece que son fines del Instituto: "*fortalecer el sistema de partidos, contribuir al desarrollo de la vida democrática y coadyuvar a la difusión de una cultura democrática*". Sin duda son tareas políticas nobles; pero

realizarlas más bien corresponde, a los ciudadanos, los partidos, las asociaciones civiles y los medios de comunicación, y no al IFE.

**OCTAVA:** A la luz del derecho comparado se concluye que cada Estado define, estructura o reforma su sistema electoral, de conformidad con su orden jurídico y con el fin de satisfacer las necesidades y exigencias que demanda la sociedad que lo integra. En la constitución venezolana no sólo establece y regula la existencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que, además, reconoce al Poder Ciudadano y al Poder Electoral. El régimen electoral de Venezuela permite que el ejercicio de la función electoral se realice por un poder formalmente constituido y que además esté ciudadanizado; es decir, que son los ciudadanos los que tienen el control absoluto en las cuestiones electorales. En los términos del criterio estrictamente formal, en el contexto del derecho constitucional mexicano vigente, pretender que exista un Poder Electoral Federal, frente a la clásica tripartición, resultaría contrario al imperativo contenido literalmente en el artículo 49 de la ley suprema, deviniendo dicho instituto en organismo anticonstitucional. Exegéticamente sólo se debe hablar de una auténtica división y coordinación de funciones, para conseguir los fines que el derecho atribuye al Estado. Conforme a la Carta Magna la creación de cualquier instrumento eficaz para ello (como es el comentado Instituto), establecido por la soberanía nacional en el artículo 41 constitucional, se ubica precisamente en el título segundo, capítulo I, denominado "*De la soberanía nacional y de la forma de gobierno*". En los términos del numeral 41, base III, párrafo primero de la ley suprema, el IFE, está especialmente conformado de manera tripartita, con representantes del Poder Legislativo, de los partidos políticos y de la ciudadanía en general, lo cual le da una integración y naturaleza diferente a la que caracteriza a los órganos del Estado.

**NOVENA:** El Estado, titular de la función electoral, debe participar en forma directa en el ejercicio de la misma; por lo que se propone que el Poder Ejecutivo participe nuevamente en el Consejo General, así como el derecho de voto del Legislativo. Lo anterior con fundamento en la exposición de motivos de la reforma electoral al artículo 41 constitucional de fecha 16 de agosto de 1989, publicada el 6 de abril de 1990, en lo conducente a la Organización Electoral, que establece en su segundo párrafo: "*La iniciativa define a la función electoral como una función estatal; y se atribuye su ejercicio a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, por ser estos los que están sujetos a*



*una renovación permanente y periódica de conformidad con la expresión de la voluntad ciudadana en las elecciones".* Además la exposición de motivos de las posteriores reformas no esgrimen un razonamiento lógico y estrictamente jurídico que controvierta éste, es decir, el que dio nacimiento al IFE y que es la base de todas y cada una de las posteriores reformas.

**DÉCIMA:** La extensa presencia ciudadana en los organismos electorales no podrá, en ningún momento y bajo ninguna circunstancia, garantizar la credibilidad en las elecciones, ya que la propuesta para ocupar el cargo de consejero electoral es facultad de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, lo cual perjudica de la imparcialidad que debe revestir toda actuación del Consejo General, porque bien puede suceder en la práctica, que entre proponentes y propuestos exista una estrecha vinculación que posteriormente comprometa la objetividad e imparcialidad del voto del consejero.

**DÉCIMOPRIMERA:** La objetividad, legalidad, imparcialidad, certeza e independencia, son principios rectores del Instituto que no debieran estar señalados en forma individual como sucede en el artículo 41, fracción III, de la Constitución.. Ceñirnos a la letra de la ley es aplicarla estrictamente; por lo tanto, si el Consejo General del IFE se apega al principio rector de legalidad en forma implícita e inmediata dará cumplimiento a los principios de objetividad e imparcialidad. Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado (artículo 16 constitucional). Respecto del principio de independencia, es menester señalar una vez más que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; autonomía e independencia resultan ser voces sinónimas; por ende, resulta innecesario incluir este principio, pues estaba y sigue literalmente previsto en la ley suprema, al establecer que el Instituto es "...un organismo público **autónomo**..." <sup>81</sup> "...**independiente** en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño..." <sup>82</sup>

**DÉCILOSEGUNDA:** Se evidencia la necesidad de que el Consejo General elija en forma directa y democrática a su Presidente, pues la inexistente confianza y la falta de legitimidad de éste le han provocado fuertes problemas y confrontaciones recurrentes con la mayoría de sus colegas consejeros, dejando frente a la sociedad y a través de los

<sup>81</sup> Artículo 41, fracción III, párrafo primero constitucional.

<sup>82</sup> Idem. Párrafo segundo.

medios de comunicación la imagen de una institución tensionada por fuertes conflictos internos.

**DÉCIMOTERCERA:** La retribución que perciban los consejeros electorales, no debe ser equivalente a la de un Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En primer lugar por que el Ministro además de pertenecer, integra al Poder Judicial de la Unión, mientras que el consejero electoral pertenece a un organismo que además de tener una naturaleza distinta es jerárquicamente inferior. A los consejeros electorales no se les exige un título, de tal suerte que puedan ser pasantes vitalicios; a los Ministros además de un título se les exige carrera judicial, en razón de que el cargo que desempeñan es eminentemente especializado.

**DÉCIMOCUARTA:** El derecho presidencial a proponer a su secretario, es un derecho muy débil porque no va acompañado por ninguna disposición que obligue al Consejo a decidir sobre tal propuesta en un determinado momento. Para el nombramiento y remoción del Secretario Ejecutivo se debe establecer en el COFIPE una regla de cierre, pues la ausencia de ésta ha provocado graves desencuentros entre Presidente y Consejo.

**DÉCIMOQUINTA:** ¿Hay que reformar al IFE de nuevo? Aun respetando el *statu quo* del IFE y manteniendo sus rasgos fundamentales, se podrían corregir algunos de los errores evidentes en el diseño institucional vigente, mediante algunas reformas modestas y moderadas. Se requiere un paquete de reformas microinstitucionales, diseñadas bajo el propósito de "racionalizar" el *statu quo* en algunos detalles significativos, incluyendo los siguientes puntos:

La reconceptualización y redistribución de las atribuciones legales que poseen los miembros de la Junta y del Consejo General; la redefinición de las reglas de nombramiento de los funcionarios ejecutivos, la redefinición de los flujos oficiales de la comunicación entre órganos administrativos y Consejo General; la posibilidad formal de reuniones conjuntas entre Consejeros Electorales y Junta General Ejecutiva; y la integración del Consejero Presidente y del Secretario Ejecutivo a las comisiones permanentes del Consejo.

---

**BIBLIOGRAFÍA****I. LIBROS:**

1. AGUIRRE, Pedro. "Elecciones y Política en Francia". Nuevo Horizonte Editores. Trazos Centro de Investigación, A.C. México 1996.
2. BECERRA, Ricardo. SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José. "La Reforma Electoral de 1996". Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1997.
3. CABO DE LA VEGA, Antonio De. "El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico". Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1994.
4. CISNEROS RAMOS, Carlos F. "Apuntes para el Estudio del Derecho Electoral Estadual". Ed. La Garza, México 1994.
5. GALVÁN RIVERA, Flavio. "Derecho Procesal Electoral Mexicano". Ed. McGRAW – HILL. México 1997.
6. GARCÍA GARCÍA, Raymundo. "Derecho Político Electoral". Ed. UNAP, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales". México 1997.
7. GONZÁLEZ DE LA VEGA PÉREZ, René. "Derecho Penal Electoral". Ed. Porrúa. México, 1997.
8. OROZCO GÓMEZ, Javier. "El Derecho Electoral Mexicano". Ed. Porrúa. México 1993.
9. PAOLI BOLIO, Francisco José. "Legislación Electoral y Proceso Político de México".
10. PATIÑO CAMARENA, Ernesto Javier. "Derecho Electoral Mexicano, Ed. Constitucional. México 1996.
11. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. "Derecho Político Electoral". Ed. Porrúa. México 1998.
12. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis M. "El Derecho Electoral Mexicano". Ed. Porrúa. México 1997."
13. KRAUZE, Enrique. "La Presidencia Imperial". Ed. TUSQUETS. México 1997.

**II. DICCIONARIOS:**

1. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. Tomo "A-Ch". México 1998.

**III. DOCUMENTOS Y PUBLICACIONES INSTITUCIONALES:**

1. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDXXXIX, N° 5, pág. 2. México, D. F., Viernes 6 de Abril de 1990. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.
2. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXX, N° 4, pág. 6. México D. F., a Lunes 6 de Septiembre de 1993. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.
3. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXVII, N° 13, pág. 2, Sección 1. México, D.F., Martes 19 de Abril de 1994. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.
4. Diario Oficial de la Federación, Tomo CDLXXXIX, N° 4, pág. 6, Sección 1. México, D.F., Viernes 22 de Agosto de 1996. Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación.

**IV. LEGISLACIÓN:**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editada por la Secretaría de Gobernación. 7ed. Febrero de 2000.
2. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Editada por el Instituto Federal Electoral. 1994.
3. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Editada por la Secretaría de Gobernación. 1ed. Marzo de 1997.
4. Constitución Política del Estado de Bolivia. Gaceta Oficial de Bolivia. 1995.
5. Constitución de la República de Costa Rica. Editada por IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A. 2000.
6. Codificación de la Constitución Política de la República del Ecuador. Editada por Corporación de Estudios y Publicaciones. 1996.
7. Constitución de Nicaragua. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. 2000.

8. Constitución de la República Oriental del Uruguay. Cámara de Representantes. Montevideo 1995.
9. Constitución de Venezuela. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. 2000.
10. Ley Electoral de Bolivia. Gaceta Oficial de Bolivia. 1991.
11. Ley Electoral de Costa Rica. Editada por IJSA Investigaciones Jurídicas, S.A. 2000.
12. Ley Electoral de Nicaragua. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. 2000.

#### V. PERIÓDICOS Y REVISTAS:

1. CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ELECTORAL. "Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral". Ed. UNAM. México 1993.
2. DIÁLOGO Y DEBATE, de Cultura Política. AICOCER V., Jorge. "El Ciclo de las Reformas Electorales, 1978-1996". Publicación Trimestral. Abril-Junio de 1997.
3. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y LAS ELECCIONES FEDERALES. Editada por el Instituto Federal Electoral. México 1997.
4. JUSTICIA ELECTORAL. Tribunal Federal Electoral. Vol. V, Nº 8, México 1996.
5. LA REFORMA ELECTORAL Y SU CONTEXTO SOCIOCULTURAL, Editada por Instituto Federal Electoral y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 1ed. México 1996.
6. TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. Informe de Actividades 1990-1996. 1ed. México 1996.
7. VOZ Y VOTO, Tomo IV. Número 42 de agosto, número 45 de noviembre y 46 de diciembre de 1996.

## ÍNDICE

Introducción .....	1
Capítulo Primero: Análisis Dogmático de la Ciudadanización Electoral en México	
I. El Problema de la Confiabilidad Electoral .....	4
II. Concepto de Ciudadanización .....	25
III. Principales Posturas Jurídico-Políticas sobre el Proceso de Ciudadanización ---	33
Capítulo Segundo: Evolución Jurídico-Política de las Leyes Electorales en México	
I. Antecedentes Generales del Sistema Electoral en México .....	43
II. Antecedentes Constitucionales.	
A. La Ley Electoral de 1918 .....	64
B. La Ley Electoral de 1946 .....	69
C. La Ley Electoral de 1951 .....	73
D. La Ley Electoral de 1973 .....	74
E. La Reforma Electoral de 1977 y la LFOPPE .....	75
F. El Código Federal Electoral de 1986 .....	80
G. La Reforma Electoral de 1989 y el COFIPE .....	82
H. La Reforma Electoral de 1993 .....	97
I. La Reforma Electoral de 1994 .....	98
Capítulo Tercero: La Conformación Actual de las Instituciones Electorales en México	
I. La Reforma Electoral de 1996 .....	103
A. Leyes modificadas por la reforma .....	103
B. Órganos Centrales de Dirección .....	103
C. Órganos Desconcentrados .....	106
D. Integración del Poder Legislativo .....	106
E. Partidos y Agrupaciones Políticas .....	107
F. Condiciones de equidad en la contienda político-electoral .....	107
G. Justicia Electoral .....	108
Delitos Electorales .....	109

II.	Integración y Funcionamiento de los Órganos de Gobierno del IFE-----	110
A.	Órganos de Dirección (Consejos)-----	113
B.	Órganos Ejecutivos y Técnicos-----	122
C.	Secretaría Ejecutiva-----	125
D.	Direcciones Ejecutivas-----	126
E.	Órganos de Vigilancia-----	128
III.	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-----	129
IV.	Análisis Jurídico Político del Proceso de Ciudadanización del IFE-----	140

Capítulo Cuarto: Derecho Comparado de las formas de Integración de Instituciones Electorales en América Latina.

I.	La Ciudadanización en América Latina	
A.	Ecuador-----	145
B.	Bolivia-----	147
C.	Costa Rica-----	152
D.	Uruguay-----	155
E.	Nicaragua-----	157
F.	Venezuela-----	162

Capítulo Quinto: Propuesta de Modificación a los artículos 41, fracción III, párrafos primero, segundo, tercero y cuarto de la Constitución General de la República; y 73, 74, párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo, y octavo y 76, párrafo primero, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales-----	170
--	-----

Conclusiones-----	192
Bibliografía-----	197
Índice-----	200