



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA REPRESENTACION PARTIDISTA DE LOS CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES EN EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL DE 1997 Y 2000. EL CASO DEL DISTRITO FEDERAL.**

**TESINA**

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLÍTICA)**

**PRESENTA:**

**MARIA DE LOURDES CORTES GALAN**

**DIRECTOR: MTRO. CARLOS HERNÁNDEZ ALCÁNTARA**

**MAYO DE 2008**



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.

## AGRADECIMIENTOS

A Dios

Por permitirme vivir este momento, que pensé ya no llegaría.

GRACIAS.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por abrirme sus puertas y otorgarme todo lo que uno puede desear en la vida: cultura, amor y amistad.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Por su formación profesional y cuatro años maravillosos que llevaré siempre como un gran tesoro.

Al Colegio de Ciencias y Humanidades Vallejo

Por abrirme los ojos a la vida y por todo lo que aprendí en sus aulas y fuera de ellas.

A todos mis profesores por sus conocimientos, en especial a los profesores: Carlos Hernández, Luisa Béjar, Germán Rebolledo, José Luis Burgos y Héctor Zamitiz quienes con sus atinadas observaciones mejoraron en mucho este trabajo.

Al Doctor Enrique Suárez Iñiguez

Porque su formación académica es una guía que sigue presente, aún en la distancia de los años.

A mi mamá

Martha Galán Beristain 1933-1988.

Por darme la vida y protegerme de todo y de todos. Siempre serás mi mejor ejemplo.

A mi papá

Rafael Cortés González 1934-2007.

Simplemente por ser el mejor padre del mundo, por el cariño más grande y desinteresado que he conocido, GRACIAS gordo, nunca te olvidaré.

A mi hijo

Carlos Adrián, por que tu presencia es una bendición, mi más grande alegría y mi razón de ser.

Gracias por ser mi hijo.

A Franco

Por tu amor, por confiar siempre en mí y brindarme un apoyo incondicional.

Te quiero

A Araceli

Por ser mi mejor hermana, mi aliada y por que no podría entender la vida sin ti.

A Rocío

Por creer siempre en mí a pesar de la adversidad.

A Javier

Por que la hermandad no está en la sangre, sino en las acciones, y que sin su apoyo este trabajo no hubiera culminado. Gracias hermano.

A todos los que alguna vez me brindaron su amistad, pero sobre todo a las que permanecen: Blanca, Maritza, Teresa y Delia.

A la Familia Cortés y Galán

Por darme amor y cariño.

A la Familia Evangelista Cabrera

Por todo su apoyo y convertirse en mi segunda familia.

CON TODO MI AMOR PARA TODOS

María de Lourdes Cortés Galán

Abril 2008.

## **INDICE**

Introducción

### **CAPITULO I**

1. Aspectos conceptuales de la democracia representativa

1

1.1 La democracia como regla de la vida política

5

1.2 La normatividad electoral en México

7

1.3 Reforma electoral de 1996: la autonomía del Instituto Federal Electoral

19

1.4 La reforma política del Distrito Federal de 1996

27

1.4.1 Cronología de la Reforma Política del Distrito Federal

31

### **CAPITULO II**

2. Antecedentes jurídicos del Instituto Federal Electoral

34

2.1 Estructura orgánica del IFE

35

2.2 Principales atribuciones del IFE

43

2.3 Principios que rigen al IFE

44

2.4 Fines del IFE

45

2.5 Actividades fundamentales del IFE

45

### **CAPITULO III**

3. De las comisiones Locales Electorales a los Consejos Locales y Distritales	47
3.1 La representación partidista en los Consejos Locales y Distritales	52
en el proceso electoral federal de 1997	
3.2 La representación partidista en los Consejos Locales y Distritales	54
3.3 La representación partidista en los Consejos Locales y Distritales del DF en el proceso	
electoral federal de 1997 y 2000	59
3.3.1 La nueva distritación y el Instituto Electoral del Distrito Federal	62

Conclusiones

Bibliografía

Hemerografía

### **Índice de Gráficas, Estadísticas y Cuadros**

Estadística 1.- Proceso de distritación 1997-2000	63
Cuadro 1.- Número de triunfos distritales por partido en las elecciones de 1994-1997	65
Gráfica 1.- Sustitución de Representantes Consejos Distritales	69
Gráfica 2.- Sustitución de Representantes Consejo Locales	70

## **Introducción**

La presente investigación tiene como propósito elaborar un análisis descriptivo de la representación partidista en los Consejos Locales y distritales en las elecciones federales de 1997 y 2000, el caso concreto del Distrito Federal, en dicha representación, los partidos políticos constituyen un papel de legitimidad y normatividad de la participación electoral.

Las actividades de los consejos locales y distritales representan la democracia dentro del Instituto Federal Electoral, por la participación ciudadana y partidista en la organización de las elecciones. Estos organismos electorales tienen la facultad de vigilar la observancia de la legalidad durante todo el proceso electoral, supervisar el trabajo de las juntas ejecutivas, acreditar y sustituir a los representantes de los partidos políticos entre otras.

El Instituto Federal Electoral ha tenido transformaciones relevantes, principalmente la ocurrida en la reforma política de 1996, la cual le otorgó una mayor autonomía con respecto al Poder Ejecutivo Federal. Cabe destacar que el cambio no se quedó en la cima, es decir, en el Consejo General, sino que se extendieron a todo el organismo por medio de los Consejos Locales y Distritales.

La responsabilidad política de los Consejos Locales y Distritales dentro del Instituto Federal Electoral es lograr la credibilidad y confianza de todos los sectores de la sociedad en cada proceso electoral; sus principales funciones consisten en: organizar las actividades del proceso electoral desde la designación de consejeros electorales, acreditar observadores electorales y supervisar las Juntas locales y Distritales.

En este sentido los consejos integrados en el Distrito Federal se ubican como el epicentro de la participación partidista en la elección federal de 1997 y así mismo se demostró en la elección del año 2000; después de la creación del Instituto Electoral del Distrito Federal como medio de institucionalización de la democracia en México.

La representación de los partidos ante los consejos locales y distritales y los resultados obtenidos en las últimas dos elecciones (1997 y 2000) reflejan cada vez más una pluralidad en el sistema de partidos; sin embargo, seguimos manteniendo un poder tripartita, (PAN, PRI y PRD), y en algunos casos se presenta un sistema bipartidista, es por esto que la participación de los partidos no debe reducirse a números electorales, sino a la continuidad de los mismos, y la credibilidad a través de las instituciones políticas.

Por lo anterior se ha planteado un marco de referencia teórico que permita una interlocución con el contenido de los capítulos. Para ello se ha considerado formular una definición mínima de democracia tal como la ha caracterizado Norberto Bobbio. Este autor define a la democracia como un conjunto de reglas fundamentales que establecen quién está autorizado a tomar decisiones, bajo qué procedimientos y en qué condiciones se deben ejercer.

Así también, como lo señala Schumpeter, la democracia no debe reducirse a contiendas electorales, sino que debe enfrentar un proceso de democratización de las instituciones, situación que permite explicar que la institucionalización de la democracia es una tarea de gobierno impostergable y necesaria para procesar las decisiones políticas.

Después de las elecciones de 1988, en las que no existió un contrapeso de las fuerzas políticas y los resultados electorales dieron marco al proceso electoral más cuestionado del México contemporáneo. Surge entonces la necesidad de lograr un cambio en la organización de las elecciones, que permitiera por un lado hacer olvidar el fraude electoral y al mismo tiempo generar una confianza política entre todos los componentes de la sociedad. En este tránsito político y después de cuestionadas y contrarias opiniones nace el Instituto Federal Electoral como producto de una negociación entre los principales partidos políticos, la sociedad y el gobierno. Varias reformas políticas pasaron para llegar a la reforma electoral “definitiva” de 1996 como la respuesta para el fortalecimiento de instituciones que pugnan por la construcción de una sociedad más crítica y democrática. Dicha reforma entre otros puntos centrales, discute la reforma política del Distrito Federal.

Antes de conocer la integración y funciones de los consejos, es necesario presentar su marco teórico y político que es representada por el Instituto Federal Electoral que es un organismo público y 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.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que solo funcionaban durante los procesos electorales, en cambio el Instituto Federal Electoral se constituyó como una organización de carácter permanente en el desarrollo de los procesos electorales imprescindibles en la vida política. “... en México el principal eje y motor del cambio ha sido el más democrático de los actos ciudadanos: el

voto. Es decir que, sobre todo, han sido los mexicanos quienes gradualmente, a través de su mandato en las urnas, han ido abriendo las puertas para que los partidos de oposición irrumpen en la arena pública y desdibujen el monopolio político...”.<sup>1</sup>

Tomando en cuenta la importancia política que tiene el contar con un organismo como el Instituto Federal Electoral es necesario señalar que gran parte de credibilidad que se tiene hoy de realizar unas elecciones más transparentes se debe a las modificaciones del Consejo General en cuanto a su integración y funciones, asimismo de los 32 consejos locales y los 300 distritales, y en el caso más específico del Distrito Federal por ser desde su origen el centro político del país.

La tarea que llevan a cabo los consejos locales y distritales como parte de la estructura y reproducción del Consejo General es lo que da movimiento al Instituto con la sociedad, ya que son estos los que tienen la capacidad de una mayor vinculación con los partidos políticos. Los resultados electorales obtenidos en las elecciones de 1997 y 2000 demuestran que la representación partidista es cada vez mayor y su puerta d entrada es la presencia ante los consejos.

En el proceso electoral federal de 1997 la mayor problemática de los consejos locales y distritales fue el enfrentamiento con un nuevo modo de operaciones, desde su conformación hasta sus tareas más específicas; después de los resultados electorales el IFE y todos sus organismos descentralizados habían pasado la prueba, logrando credibilidad y confianza al otorgar el triunfo de

---

<sup>1</sup> Casar, María Amparo y de la Madrid Ricardo Raphael. “Las elecciones de 1998: La distribución del poder político en México”. Nexos no. 247. julio 1998. p. 41.

la capital a un partido de oposición (PRD representado por Cuauhtémoc Cárdenas) y sin grandes cuestionamientos sobre dichos resultados; el año 2000 ratifico lo realizado en la elección intermedia, pues en esta ocasión se puso fin a más de 70 años de priismo, quedando la presidencia de la república en la persona de Vicente Fox y por segunda vez consecutiva la capital del país era ganada por un partido diferente al PRI.

Así este trabajo se divide en tres capítulos, en el capítulo I se da una definición mínima del concepto de democracia; el papel de esta como regla de la vida política; también se hace una descripción de lo más importante de normatividad electoral en México y se menciona la reforma electoral de 1996 como una de las más importantes por su trascendencia política y como punto de partida para el objeto de la investigación, logrando por primera vez la autonomía del IFE con respecto al Poder Ejecutivo Federal, pasando por la reforma del Distrito Federal para reflejar en el mas claro ejemplo de transito pacifico y creíble de una institución política.

En el capítulo II se sigue una exposición de los antecedentes, estructura orgánica, principales atributos, principios, fines y actividades del Instituto Federal Electoral que se constituyó formalmente el 11 de octubre de 1990 teniendo tres reformas en su interior: la de 1993, 1994 y 1996, esta última que modifica de manera estructural al Instituto.

Para finalizar en el capítulo III se describe el funcionamiento de la representación de partidos dentro de los consejos locales y distritales en las elecciones federales de 1997 y 2000. Los primeros son órganos de dirección en cada una de las entidades federativas y entre sus principales funciones es

designar a los consejeros electorales de los Consejos Distritales, supervisar todo lo referente a los procesos electorales de la entidad entre otras. Es necesario mencionar los triunfos y retrocesos de los partidos políticos para comprender la importancia de la reforma de 1996 y la creación del IEDF.

Los Consejos Distritales son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en los que se divide el territorio para efectos electorales y dentro de su ámbito es el responsable de asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales en la materia; los principales problemas y perspectivas, como su integración y los registros y sustituciones de los representantes de los partidos políticos en relación con el sistema electoral y como se constituyeron en los principales impulsores de la legitimidad del Instituto Federal Electoral en las elecciones de 1997 y 2000.

El describir y analizar la reforma política de 1996, la integración y funciones del Instituto federal Electoral y llegar a los órganos descentralizados (consejos) es importante para contribuir en el estudio de la disciplina electoral.

La investigación que hoy nos ocupa se limitó al desempeño de los consejos locales y distritales en los procesos electorales de 1997 y 2000; este último como muestra de que el IFE aprendió la prueba y se consolidó políticamente con la creación del IEDF como organismo encargado de las elecciones locales. Sin embargo es necesario mencionar que para consolidar una total autonomía y legitimidad de los consejos en siguientes elecciones se deben estudiar aspectos como: legislación estatal, integración de los institutos electorales, financiamiento y su profesionalización.

## Capítulo I

### 1. Aspectos conceptuales de la democracia representativa

El concepto de democracia ha cambiado en su definición de manera importante a lo largo del tiempo, atendiendo a los factores de la vida social y a la interpretación de la misma. Así de acuerdo con su significado original, democracia y sus derivados provienen de las palabras griegas demos (pueblo) y cratos (poder o gobierno). “La democracia es, por lo tanto, una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto de gobierno sino también el sujeto que gobierna.”<sup>1</sup>

Del mismo modo que han cambiado las ideas sobre lo que constituye propiamente el pueblo, también han cambiado las concepciones sobre lo que significa el gobierno del pueblo. Las instituciones políticas que se han desarrollado en las democracias modernas para facilitar el gobierno del pueblo y las ideas sobre la vida política que prestan legitimidad a esas instituciones en los países democráticos son radicalmente distintas, en aspectos importantes, de las de la Grecia clásica, la república romana o las repúblicas italianas de la edad media o del comienzo del renacimiento.

Uno de los cambios de mayor alcance ha sido el del ámbito de la democracia desde la pequeña escala de la ciudad-estado a la gran escala del moderno Estado Nación. A finales del siglo XVIII, la ciudad-estado, que durante más de dos milenios había sido considerada como el escenario natural, y aún exclusivo, del orden democrático, estaba tan subordinada al Estado-nación en todas partes, que los esfuerzos, ideas e ideología democráticos se apartaron de la ciudad-estado para concentrarse en el problema de democratizar el gobierno del Estado-nación.

Esto tuvo como consecuencia la necesidad del pueblo de ejercer su soberanía por medio de representantes elegidos. Una vez que se acepta la

---

<sup>1</sup> SALAZAR Luis y WOLDENBERG José. Principios y valores de la Democracia. Cuadernos de Divulgación para la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 1993, p.15

representación como la solución al problema de cómo se puede gobernar un amplio y disperso número de personas, quedan eliminadas las barreras derivadas del tamaño de la unidad democrática establecidas por el requisito de que los ciudadanos se gobiernen directamente mediante una asamblea.

Ahora, si continuáramos con este modelo de democracia no podríamos comprender la democracia moderna, que es ante todo un método, un conjunto de procedimientos para formar gobiernos y para autorizar determinadas políticas. Pero este método presupone un conjunto de valores éticos y políticos que lo hacen deseable y justificable frente a sus alternativas históricas.

De acuerdo con una “definición mínima” de democracia como forma de gobierno, tal como lo ha caracterizado Norberto Bobbio, podemos afirmar que “la democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar decisiones, bajo que procedimientos y en qué condiciones. De acuerdo con esto, una forma de gobierno será considerada democráticamente sólo si se cumplen los siguientes requisitos:

Los sujetos involucrados en los procesos de toma de decisiones son la mayoría de la población adulta.

El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría; y garantizar un conjunto de libertades básicas (de opinión, de asociación, de reunión, etc.) que permiten a los sujetos involucrados presentar y/o elegir oposiciones políticas definidas sin que pesen sobre ellos mecanismos de coacción.”<sup>2</sup>

No obstante, Bobbio nos menciona sus promesas que no cumplió la democracia: Primero hace referencia al modelo democrático basado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe, centralizando el poder en uno solo, la sociedad real es cada vez más plural y con menos control de poder en unas solas manos.

Luego, se menciona la representación en la cual él que es llamado a representar los intereses de la nación no tenía que ser sometido a un mandato

---

<sup>2</sup> BOBBIO Norberto, El futuro de la democracia. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1989, p.11

obligatorio, la democracia moderna debía ser hoy por el contrario, si bien en la práctica no se cumple cabalmente la prohibición de dicho mandato con respecto a los partidos.

Seguimos con el argumento ya muy discutido de la derrota del poder oligárquico y que no se ha logrado ocupar todos los espacios en los que se ejerce un poder que toma decisiones obligatorias para un completo grupo social. Por último nos señala el poder invisible y la educación.

En principio, el gobierno democrático es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos. Por otra parte, una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja, no puede ser gobernada de manera eficiente desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario, sólo en un marco democrático es posible articular y encauzar las iniciativas de la sociedad.

Ahora bien, mientras que las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, el lado “negativo” de la relación ha recibido un tratamiento desigual. Desde esta perspectiva dos problemas en particular han preocupado a los estudiosos de la materia: uno de ellos señala las “tensiones internas”, en el sentido de que la operación de las reglas de juego democráticas puede generar problemas de gobernabilidad; el otro apunta a las “limitaciones externas”, y destaca que esas reglas, aun funcionando plenamente, son insuficientes para garantizar un grado de gobierno adecuado.

Las tensiones internas de la gobernabilidad democrática lo ha resumido Bobbio al argumento básico de quienes subrayan las tensiones internas entre gobernabilidad y democracia. Según él, el fenómeno de la sobrecarga (más demandas que respuestas) sería el caso característico de las democracias por dos razones distintas pero convergentes en el mismo resultado: Los escritores realistas, quienes han tratado de entender la política tal como es, no como debiera ser, han advertido que en toda sociedad existe un grupo que gobierna y otro que

es gobernado. A esto señala Bobbio que “la presencia de las élites en el poder no borra la diferencia entre regímenes democráticos y regímenes autocráticos.”<sup>3</sup>

Desde este punto de vista la democracia se reduce al procedimiento por medio del cual el pueblo vota para elegir entre distintas oposiciones electorales. Así el economista austriaco Joseph A. Schumpeter, tratando de construir un modelo realista de democracia, llegó a la conclusión de que el papel del pueblo en un régimen democrático es producir un gobierno con respuesta para todos. Más que ser esa sustancia de identidad, la democracia se concibe aquí como procedimiento, como método.

La teoría democrática de Schumpeter contribuye a romper con la ilusión de identidad entre pueblo y gobierno, y reduce el procedimiento democrático a la competencia electoral. “En una democracia... la función primaria del electorado es crear un gobierno.”<sup>4</sup> Para este autor, no hay mayor diferencia entre la democracia y el mercado. Los consumidores (ciudadanos) compran (votan por) productos (líderes). De esta manera se construye un modelo de democracia que se ha llamado “elitismo competitivo”.

El acto electoral es crucial para determinar la existencia de un régimen democrático, sin voto no hay democracia. En ese derecho está, como afirmaba Popper, “en una democracia los magistrados –es decir, el gobierno- pueden ser expulsados por el pueblo sin derramamiento de sangre.”<sup>5</sup>

Es claro que en cualquier democracia digna de ese nombre existe un espacio para la competencia institucionalizada: un lugar donde existen elecciones libres, instituciones imparciales, partidos que ganan y pierden elecciones. Pero no podemos pensar que ésa sea la única dimensión del proceso democrático: “El concepto democracia designa principalmente la forma de gobierno representativo, como la forma de gobierno adoptada por las democracias representativas y la

---

<sup>3</sup> *Idem*, p p.20

<sup>4</sup> SCHUMPETER, Joseph. A. Capitalismo, Socialismo y Democracia. Ed. Aguilar p.369.

<sup>5</sup> POPPER, Karl. La sociedad abierta y sus enemigos. Barcelona Editorial, Planeta De Agostini, 1992, p. 338

competencia de partidos es, por consiguiente, una característica determinante más de la democracia representativa”<sup>6</sup>

La democracia, pues, no es un espejo en el que se identifican plenamente pueblo y poder, no termina tampoco en el mercado electoral. Es algo más complejo y más rico. La democracia está en muchas partes, cubre de distintas maneras, todas las acciones de poder público. Por lo cual la forma de gobierno de toda democracia no debe reducirse a las contiendas electorales, sino enfrentar todo un proceso de democratización de las instituciones.

### **1.1. La democracia como regla de la vida política**

En la democracia, el ciudadano pasa a ser el protagonista, es ante todo un miembro de una comunidad política. La ciudadanía moderna es una condición jurídico-política que otorga al individuo una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad. El ciudadano es el titular de un poder efectivamente compartido.

El ciudadano es un personaje que está en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito político. No es ya el súbdito que calla y obedece: piensa y discute, habla y decide, no es cosa, sino agente.

A lo antes mencionado podemos agregar que la democracia no es tanto el poder del pueblo como el poder del ciudadano. De ahí que la democracia liberal no pueda ser separada del pluralismo. El núcleo social de la democracia no es una masa compacta y homogénea sino una multiplicidad de fuerzas que interactúan. A través del principio de ciudadanía, el poder es descentralizado en una serie de agentes sociales.

---

<sup>6</sup> Valencia Escamilla, Laura; Tesis de maestría. Antecedentes históricos-conceptuales, y estado actual de la representación parlamentaria; FCPyS, 1998. p.5

La sociedad democrática requiere de un sólo lineamiento normativo que garantice los derechos políticos de los ciudadanos y establezca las llamadas “reglas del juego político”. Como lo ha señalado Bobbio que la democracia debe entenderse como un conjunto de normas que permiten la participación de los ciudadanos.

Las reglas del juego según Umberto Cerroni son:

“1. **Regla del consenso.** Todo puede hacerse si se obtiene el consenso del pueblo; nada puede hacerse si no existe este consenso.

2. **Regla de la competencia.** Para construir el consenso, se cuentan las cabezas, pueden y deben confrontarse libremente todas las opiniones.

3. **Regla de la mayoría.** Para calcular el consenso, se cuentan las cabezas sin romperlas, y la mayoría hará la ley.

4. **Regla de la minoría.** Si no se obtiene la mayoría y se está en minoría, no por eso queda fuera de la ciudad, sino que, por el contrario, tiene la función principal de criticar a la mayoría y prepararse para combatirla en la próxima confrontación.

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

6. **Regla de la legalidad.** Es el equivalente de la exclusión de la violencia: no sólo tenemos que fundar las leyes sobre el consenso sino que la misma lucha para el consenso debe fundarse en la ley y por ello, en la legalidad.”<sup>7</sup>

Estas reglas se han establecido para garantizar la reproducción de la democracia y, por tanto, la permanencia de la libertad y de la igualdad de los hombres. Fundamentalmente las reglas funcionan para garantizar la elección de los gobernantes, lo que técnicamente se denominan instituciones representativas.

---

<sup>7</sup> CERRONI, Umberto. Reglas y valores en la democracia, México, Ed. Alianza, 1981, p.191

En la democracia, el poder esta dividido para que no se vuelva arbitrario, excesivo, y no viole los derechos de los individuos: el sufragio universal, el derecho más o menos correlativo de todo ciudadano a ser candidato a los cargos públicos, el derecho de los dirigentes políticos a competir públicamente para lograr apoyo, elecciones libres y limpias (normalmente mediante el sufragio secreto), el derecho de todos los ciudadanos a formar partidos políticos autónomos para competir en las elecciones, su derecho a formar otras asociaciones políticas como los grupos de presión para influir en la conducta del gobierno.

Así elegimos las instituciones representativas a través de la mediación de los partidos que deben permanecer como canales de organización de la voluntad política de los grupos e individuos. Una última regla que nos menciona Cerroni es la de la responsabilidad. Esta se refiere al funcionamiento de la democracia, la cual se basa en el derecho de reivindicar todo interés particular, pero tiene como condición un común denominador sobre el que se puede construir el derecho general de la comunidad.

Así la democracia puede implantarse en una sociedad diversificada en la que haya distintos proyectos de vida y diferentes interpretaciones del mundo, siempre y cuando exista ese mínimo acuerdo que consiste en reconocer a toda persona la calidad de ciudadano y en someter las decisiones fundamentales a la regla del juego.

## **1.2 La normatividad electoral en México**

Desde la época post-revolucionaria se tenían grandes limitantes en la materia electoral como la ausencia de una institución que se dedicara exclusivamente a la organización de las elecciones, la falta de recursos que otorgaba la federación para campañas y procesos electorales; por mencionar solo algunas.

Las modificaciones que ha sufrido la Constitución Política en materia electoral han ido cambiando de acuerdo a las necesidades democráticas que ha vivido el país, tomando en cuenta que en algunos períodos se le ha dado más relevancia que en otros. “ La democracia como sistema de gobierno y para poder servir de medio para la expresión del sentir ciudadano y la renovación de los mandos en los órganos gubernamentales a la realidad política.

El sistema electoral y el régimen de partidos políticos en México han evolucionado desde la Revolución en forma paulatina y progresiva.”<sup>8</sup> Ahora comentaremos brevemente las modificaciones a la normatividad electoral en México, para observar los cambios que en especial se manifiestan en las últimas décadas como consecuencia de una presión ejercida por la sociedad.

La Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, establecía los requisitos que dan personalidad jurídica a los partidos políticos, señalando los requisitos para su constitución y funcionamiento. Faculta a los partidos políticos para proponer candidatos para la integración de mesas directivas de las casillas. La ley electoral de 1911 conserva el carácter indirecto de voto en primer grado, y por primera vez establece el voto secreto en la elección.

El 22 de mayo de 1912 se decretó la reforma a la Ley Electoral de 1911, en ella se estableció por primera vez la elección para diputados y senadores en forma directa. Desaparece la función electoral del jefe político, lo que indica una preocupación por la institucionalidad del proceso electoral.

La Ley Electoral de formación del Congreso Constituyente en septiembre de 1916 sostuvo: los constituyentes se elegirán de manera directa, por mayoría relativa. En el aspecto de la organización del sistema de partidos, sólo se les exige no llevar denominación con connotación religiosa.

Desde 1917 hasta 1988 hubo siete leyes electorales, respondiendo a diversos intereses y circunstancias históricas específicas, pero posiblemente coinciden algunos estudiosos las leyes que modificaron cambios sustanciales dentro del régimen electoral son las de 1946, 1977 y 1986.

---

<sup>8</sup> SERRANO MIGALLÓN, Fernando. Legislación electoral mexicana. Génesis e Integración. p.13

El 5 de febrero de 1917 es una fecha histórica en nuestro país, se dictó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conteniendo en ella como principales puntos:

- El sufragio universal se elevó a categoría de política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos.

- Se estableció como prerrogativa del ciudadano el poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

- Se estableció como obligación, desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados.

- Se consideró un deber del ciudadano el ocupar los cargos concejales del municipio donde reside, así como, las funciones electorales.

- Se adoptó el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y Presidente de la República, remitiéndose para su reglamentación a los términos que dispondría la Ley Electoral.

- Se estableció la calidad representativa de los miembros de la Cámara de Diputados, electos como representantes de la nación cada dos años.

Asimismo, asentó que el Presidente de la República durará en su cargo cuatro años y nunca podrá ser reelecto.

La Ley Electoral de 1917 promulgada un día después de que lo fuera la Constitución, estuvo en vigor para las elecciones de ese mismo año, siendo una ley muy sencilla e incompleta, se suprime al año siguiente. Entre sus puntos principales destaca: la formación del Congreso Ordinario donde se estableció la elección directa del Presidente, aunque sujeta a mayoría absoluta de votos. Dio atributos a la Junta Empadronadora para entregar a los ciudadanos las boletas de senadores y de Presidente. Otorgó preponderancia a las autoridades municipales en el proceso electoral a través del manejo del padrón, instalación de casillas y establecimiento de los colegios municipales sufragáneos (cómputo), observándose con esto una tendencia hacia la descentralización.

El 2 de julio de 1918 se habló entonces de la Ley para la Elección de Poderes Federales en la cual los requisitos para poder ser electo diputado o senador eran: ser ciudadano mexicano por nacimiento o vecino del Estado o

territorio y tener como mínimo 25 y 35 años respectivamente, al día de las elecciones. Durante la vigencia de esta ley la organización de los comicios se caracterizó por la carencia de un organismo federal centralizador. La organización de las elecciones la llevaban a cabo las autoridades municipales, los electores, partidos y candidatos, el Poder Ejecutivo no tenía injerencia.

A nivel estatal, existían los Consejos de Listas Electorales integrados por nueve miembros sorteados entre las propuestas de los ayuntamientos de cada entidad; a nivel distrital los Consejos respectivos se integraban por los Presidentes Municipales que estaban en la jurisdicción del distrito, éstos llevaban el mayor peso en la organización electoral pues se encargaban entre otras actividades, de seccionar los distritos, publicación de listas electorales, imprimir boletas y credenciales electorales; dentro del proceso organizativo la instalación de casillas integrada por los primeros cinco ciudadanos que llegaran al lugar.

En cuanto a la integración de los partidos políticos se fundaría mediante asamblea constitutiva de por lo menos 100 miembros, misma que elegiría una junta para dirigir los trabajos del partido y tendría su representación política. La figura legal en cuanto al registro de partidos era prácticamente nula por lo que la participación electoral era alta, pues cualquier cacique con más de cien individuos a su disposición podía constituirse en un partido político.

Se estableció la concesión del voto; dió permanencia a las listas electorales y las sujetas a revisión periódica cada dos años. Incorporó los principios de no reelección, sufragio efectivo; elección directa y libertad de participación política.

Con fecha 7 de julio de 1920 se dictó el decreto que reformaba la Ley Electoral del 2 de julio de 1918 donde se estableció las modificaciones en torno a la prohibición a los partidos políticos de publicar propaganda electoral. Reformas del artículo 1 al 9 de la Ley para la Elección de los poderes Federales. Se estableció que las credenciales formaran parte de los expedientes electorales y se entregara al elector constancia de haber votado.

Para el año de 1921 se decretó la reforma que adicionaba a la Ley Electoral del 2 de julio de 1918. Como es el caso del artículo 43 fracción VII referida a las posibilidades de nulidad de la elección de diputado y de senador cuando recayera

sobre los diputados en las legislaturas locales y estuvieran o no en ejercicio, siempre que las constituciones de los respectivos estados dieran a esas legislaturas facilidad de resolver acerca de la validez de las elecciones de ayuntamientos.

El 24 de noviembre de 1931 se modificaron los Artículos 14 y 15 de la Ley para la Elección de Poderes Federales. Se modificó el artículo 14 en su párrafo II referido a los requisitos en cuanto al número de habitantes de (100 mil) para establecer la división de los distritos electorales.

El 19 de enero de 1942 se decretó la reforma del artículo 14 de la Ley de Elecciones de Poderes Federales. Se obligó a los Gobernadores de los Estados de los Territorios y el Jefe del Departamento del Distrito Federal a publicar la división territorial de la entidad federativa en distritos electorales, por medio del periódico oficial respectivo y por avisos fijados en las cabeceras municipales.

Para el 4 de enero de 1943 se decretaron reformas a varios artículos de la Ley para Elecciones de Poderes Federales. En esta se reglamentó la renovación cada tres y seis años de las Cámaras de Diputados y Senadores respectivamente. Igualmente se establecía que cada tres años se revisarían las listas de electores y cuyo carácter será permanente.

La Ley Federal Electoral de 1946 fue promulgada por Manuel Avila Camacho el 31 de diciembre de 1945. Por primera vez en la historia, la preparación, vigilancia y desarrollo del proceso federal electoral queda bajo la responsabilidad del gobierno federal. Esta ley fue producto reglamentario de las modificaciones a los artículos Constitucionales 36, fracción I, parte final, 60, 75, fracción I, y 97.

Se creó la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, los Comités Distritales Electorales y el Consejo del Padrón Electoral. Esta Ley otorgaba como la de 1911, personalidad jurídica a los partidos políticos, mismos que, por primera vez, deben estar registrados ante la Secretaría de Gobernación como partidos nacionales.<sup>9</sup>

Se estableció los requisitos indispensables para que una organización política pudiera ser reconocida y registrada oficialmente como partido político

---

<sup>9</sup> Diario Oficial de la Federación, Ley electoral Federal, 7 de enero de 1946, p.p. 1-15.

nacional, mínimo de afiliados y representación en todas las entidades federativas del país.

Los principales derechos que se les otorgaba a los partidos políticos fueron: se estableció el de ser representados ante cada uno de los organismos electorales del país y el de poder formar confederaciones nacionales así como el poderse coaligar para una sola elección.

Esta ley contemplaba Comisiones Locales Electorales, que funcionaban jurisdiccionalmente a nivel estatal, territorial y en el Distrito federal, integrada por tres ciudadanos, residentes en el Estado o territorio respectivo más dos comisionados de partidos políticos.

“La ley en comento introdujo importantes cambios tanto de forma como de fondo en la regulación normativa de los procesos electorales federales.”<sup>10</sup>

El 12 de febrero de 1947 en un decreto de adición al Artículo 115 constitucional se otorgó a la mujer derechos políticos limitados al nivel municipal otorgándole el derecho a votar y ser votada.

Con fecha 21 de febrero de 1949 se reformaron diversos artículos de la Ley Federal Electoral. En la misma se estableció un mayor control sobre las organizaciones políticas. Obligó a los partidos a tener un comité directivo en cada entidad federativa, en donde cuenten con más de mil afiliados. Fijó a la Secretaría de Gobernación un plazo máximo de 60 días para otorgar, o en su defecto negar, el registro a un partido político. Definió las facultades de los representantes de los partidos políticos para interponer legalmente sus propuestas. Prohibió que los miembros de la Comisión Federal Electoral, comisiones locales electorales y comités distritales pudieran figurar como candidatos a diputados, senadores o presidentes de la República, si no se separaban de sus puestos con seis meses de anticipación.

En la Ley Federal Electoral del 4 de diciembre de 1951 se sustituyó al Consejo del Padrón Electoral por la Dirección General del Registro Nacional de

---

<sup>10</sup> GERALDO VENEGAS, Rubén. "Derecho contencioso electoral, la política por la vía del derecho". Revista AMEINAPE, N° 2 julio-diciembre 1996. p. 139

Electores dependiente de la Secretaría de Gobernación, cuya labor a partir de este momento es permanente y no periódica.

Reglamentó la organización interna, los estatutos y lo relativo a la constitución de los partidos políticos, conservando el número de miembros necesarios para su constitución.

La Comisión Federal Electoral no realizaba tareas de carácter permanente y quedó integrada por un solo comisionado del Poder Ejecutivo que será el Secretario de Gobernación, y se aumentó a tres el número de los representantes de los partidos.

Suprimió las juntas constitutivas de distrito instauradas en 1918.

El 7 de enero de 1954 se reformaron diversos artículos de la Ley Federal Electoral de 1951 en el que otorgó el derecho al voto de la mujer. Incrementó el número de miembros que se requieren por partido para su registro, de 30 mil a 75 mil, indicando que deberían contar, cuando menos, con 2500 miembros en cada una de las dos terceras partes de las entidades federativas.

El 22 de julio de 1963 se reformó el artículo 54 de la Constitución. La principal innovación adoptada por estas reformas fue la creación de los diputados de partido (Art. 54). Con ello se puso fin a la existencia en el Congreso de un partido único, haciéndose posible la representatividad de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. Teniendo que acreditar los partidos el 2.5 por ciento de la votación total del país para poder acceder a diputados por este método.

Para finalizar el año de 1963 el 28 de diciembre se introdujo la primera disposición electoral con fines de apoyo económico a los partidos políticos, mediante el establecimiento de la exención a favor de los partidos de impuestos del timbre, sobre la renta y los que se causen por la venta de los impresos de los partidos. Se dispuso la obligación del elector de identificarse al presentarse a votar con una identificación oficial.

Es importante señalar que ni la versión original de la Constitución de 1917, ni en su texto varias veces reformado hasta 1963, hacía referencia alguna a los partidos políticos en México y la importancia de los mismos en la vida del país.

Casi medio siglo después, precisamente en 1962, por primera ocasión fue incorporada la expresión partido político.

El 22 de diciembre de 1969 se redujo la edad para obtener la ciudadanía de 21 a 18 años para los mexicanos no casados, según el decreto que reforma el artículo 34 Constitucional.

Con fecha 29 de enero de 1970 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los Artículos 51, 52 Fracción II, 60,67,70,71.72,78,84 Fracción II y Párrafo final, 93 Fracciones II y VI, 94 fracciones I, II, III, 105 fracción VI y 110 fracción III de la Ley Electoral Federal. Donde se concedió el voto a los ciudadanos mexicanos de 18 años de edad. Estableció el registro de fórmulas para los candidatos a diputados y senadores, integrada cada una de éstas por un candidato propietario y un suplente.

En el año de 1972 con el decreto de Reformas Constitucionales de los Artículos 55 y 58 se redujo las edades para el ejercicio de los derechos políticos pasivos, es decir, para ser electo diputado, el requisito de 25 años se sustituyó por 21 y para ser elegido senador en lugar de 35, establece la edad mínima de 30 años.

La Ley Federal Electoral 5 de enero de 1973, dedica gran parte de sus artículos a los partidos políticos, en particular en lo que se refiere a su conceptualización jurídica, su constitución, registro, derechos y obligaciones, prerrogativas y propaganda electoral.

Reduce el número de miembros para constituir un partido político a 65 mil, igualmente distribuidos en dos terceras partes de las entidades, pero con un mínimo de dos mil afiliados en cada una de ellas.

Estableció por primera vez la división seccional como demarcación territorial para la división de los distritos electorales con un mínimo de 100 y un máximo de 3 mil electores.

Los partidos políticos amplían su participación en la Comisión Federal Electoral, de tal suerte, que, por primera vez, cada partido designó a un representante con voz y voto, ante este organismo electoral, así como en las comisiones locales y comités distritales.

Apareció un capítulo específico relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales. Además de la exención de impuestos de que ya disfrutaban, se les otorgan franquicias postales y telegráficas y, por primera vez, el acceso a la radio y la televisión, en estos medios disponen hasta de diez minutos quincenales con cobertura nacional para difundir sus programas durante los periodos de campaña electoral.

El 6 de diciembre de 1977 se dictaron las reformas Constitucionales a 17 artículos en materia electoral. Estableciendo las bases generales de concepto, naturaleza, prerrogativas, financiación y funciones de los partidos políticos (Art. 41).

Los artículos 51 y 52 de la Constitución dan inicio pleno al régimen de partidos; establecen las bases para que se sustituya el sistema electoral mayoritario integral para la conformación de la Cámara de Diputados por un sistema electoral mixto, preponderantemente mayoritario con elementos de representación proporcional.

Se señaló que se elegirían 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional y las reglas bajo las cuales serían elegidos estos últimos.

Para el 28 de diciembre de 1977 surgió el decreto por el que daba origen la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que dio facilidad de registro a los partidos políticos. Este ordenamiento jurídico marco una etapa en lo que respecta a la evolución del contencioso electoral federal. Constituyó el cuerpo normativo de la llamada Reforma política de 1977.

Estableció el mecanismo de registro condicionado al resultado de las elecciones. Otorga a la Comisión Federal Electoral facultades para resolver sobre el otorgamiento o pérdida del registro de los partidos políticos. Definió a los partidos políticos como entidades de interés público otorgando de esta forma, rango constitucional a los partidos. "El presente ordenamiento jurídico marcó una etapa muy importante en lo que respecta a la evolución del contencioso electoral federal."<sup>11</sup>

---

La reforma electoral de 1977 marca el inicio de la transición, es cuando el régimen reconoce a la oposición de izquierda de manera oficial y legal, encabezada entonces por el Partido Comunista Mexicano. Como consecuencia de esta reforma, se garantizó el registro condicional al Partido Socialista de los Trabajadores (PST), al Partido Demócrata Mexicano (PDM) y al Partido Comunista Mexicano (PCM). Dicha reforma fue importante pero no dejó satisfechos a los partidos políticos representantes de una sociedad que adquiriría cada vez más una creciente pluralidad.

En el año de 1982 se condiciona el registro de partidos a alcanzar el 1.5% de la votación en una sola elección y se expide una reforma la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), donde se establece un nuevo Código Federal Electoral, no muy distinto al anterior donde destacan aspectos tales como el régimen financiero de los partidos políticos y la autonomía de la Comisión Federal Electoral, dicha reforma no sirvió para combatir prácticas fraudulentas por parte del partido oficial en las elecciones intermedias de 1985, tampoco para lograr credibilidad electoral ni confianza política.

El sexenio de Miguel de la Madrid empezó a experimentar el ya comprobado modelo neoliberal de los países capitalistas más poderosos del mundo, y en medio de una gran crisis económica, en materia electoral operó casi en su totalidad con la ley de 1977, por su parte el PAN logró afianzarse en estados como Chihuahua y Sonora como partido de oposición y proclamó evidentes fraudes electorales que llegaron a ventilarse ante instancias como la Organización de Estados Americanos (OEA). Respondiendo a esta crisis se aprueba por decreto presidencial una reforma más al código electoral, en diciembre de 1986.

La renovación político-electoral de 1986 trajo consigo la modificación del artículo 60 de la Constitución. Aumentó de 100 a 200 diputados electos por el

---

<sup>11</sup> Geraldo Venegas, Rubén. *Op.cit.* p.145.

principio de representación proporcional, sumando 500 diputados el total de la Cámara de Diputados.

Constituye cinco circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados de representación proporcional.

Todo partido político tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados de representación proporcional, siempre que alcance el 1.5 por ciento de la votación nacional disminuyendo .5% de votaciones anteriores.

Siguiendo el artículo 60 Constitucional el 12 de febrero de 1987 se expidió el Código Federal Electoral el cual modificó la integración de la Comisión Federal Electoral al establecer que los representantes de los partidos políticos nacionales serían asignados en razón de su fuerza electoral; se dividió en tres etapas el proceso electoral, es decir: preparatoria, jornada electoral y posterior a la elección, destacando los siguientes cambios:

- 1) Incorporó la figura del Tribunal de lo Contencioso Electoral, como órgano jurisdiccional competente, primera instancia jurisdiccional en nuestra historia electoral.
- 2) Reglamentó y ordenó las fases del proceso electoral.
- 3) Conservó el número de diputados por mayoría relativa en 300 y se incrementó las de representación proporcional de 100 a 200.

Lo característico de la creación del Código de 1987 fue que amplió las facultades del Secretario de Gobernación y redujo los instrumentos de control de los partidos políticos de oposición. La comisión Federal electoral estuvo controlada por el PRI a tal grado que las posibles impugnaciones electorales resultaran casi irrelevantes; después de las elecciones de 1988 (las más cuestionadas por su legalidad) se cuestionó fuertemente la salida del gobierno dentro de los órganos electorales.

El primer año de gobierno de Carlos Salinas de Gortari tuvo como tarea principal legitimarse en el poder, debido a la farsa de la “caída del sistema” en los resultados electorales de 1988 y encontró el mejor camino con la convocatoria a

una reforma constitucional en 1989. En mayo de 1990 se aprobó la reforma impulsada por el PRI, PAN y otros partidos minoritarios.

De esta forma el factor principal que obligó al expresidente Salinas de Gortari a convocar la primera de tres reformas electorales que durante su sexenio se llevaron a cabo, fueron sin duda los arrojados por el partido oficial, así como las inconformidades por los partidos de la oposición sobre las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988. Dichas modificaciones buscaban satisfacer las demandas de imparcialidad y credibilidad en el desarrollo de los comicios.

La creación de un Tribunal Federal Electoral se dispone con fecha 6 de abril de 1990; además el artículo 41 constitucional precisa que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejercerá a través de 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.

Después de un proceso lleno de discusiones y transcurridos once meses concluyó el debate sobre lo particular de los 412 artículos del COFIPE y las adiciones al Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federa, que tiene que ver con los delitos electorales. El 10 de agosto de 1990 con el voto en contra del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Senado de la República aprobó el nuevo ordenamiento electoral.

Previo a la celebración de los comicios intermedios en 1991, el 15 de agosto de 1990 se emite el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que sustituyó al Código Federal Electoral (CFE) de 1987, sirvió de base para la nueva ley electoral y sirvió de marco para regular las elecciones federales más observadas y controladas en la historia política de México al desarrollarse bajo “nuevas reglas del juego” y con una ciudadanía cada vez más participante, informada y capaz de conquistar sus propios espacios de participación.

El COFIPE plantea un cambio significativo en la forma de concebir a la institución que organice las elecciones, donde:

Se configuró el Instituto Federal Electoral

Se estableció la expedición de una nueva credencial de elector con fotografía.

En materia de financiamiento público a los partidos políticos, estableció los medios por los cuales será otorgado. "... El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), responde a una nueva etapa en la vida política, busca encauzar y fortalecer una cada vez más creciente participación ciudadana y hace viable y positiva la competencia electoral y parlamentaria entre los partidos."<sup>12</sup>

En el año de 1993 se decretaron las siguientes reformas:

Reformas Constitucionales a los Artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74, 100 y 122 en donde: se estableció que se organizará el Tribunal Federal Electoral en los términos que señale la Ley, confiriéndosele el carácter de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Determinaron que en ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios.

Decreto de reformas, Adiciones y Derogaciones de diversos artículos del COFIPE.

Cambió la fórmula de elección de los funcionarios del IFE, así como de los Consejeros Ciudadanos de los Consejos Locales.

Estableció reglas para el uso y disposición de los medios de comunicación, por parte de los partidos políticos.

Enmarca la reforma política del Distrito Federal efectuada en 1993, la cual es de singular importancia para el sistema electoral mexicano, dio paso a que las instancias del Instituto Federal Electoral validaran las elecciones de Diputados y Senadores y a que el Tribunal Federal Electoral fuera la última instancia resolutive.

El COFIPE vigente desde el 5 de agosto de 1990, así como las reformas de 1993 intentaron dar una respuesta a la exigencia de igualdad en términos de representación legislativa.

En abril de 1994 el decreto de Reforma Constitucional dispuso que la organización de las elecciones se haría por un organismo público autónomo con la participación de los ciudadanos. La autoridad de dicho organismo se integrará por

---

<sup>12</sup> SERRANO MIGALLON, Fernando. *Op. Cit.* p.14

consejeros ciudadanos designados por el Poder Legislativo y el Ejecutivo, y por representantes de los partidos políticos. Los magistrados del Tribunal Electoral deberán satisfacer los requisitos que se establecen para los ministros de la Suprema Corte. Esta reforma se impulsó en el contexto de la aparición del EZLN y el asesinato de Colosio. Cabe mencionar que el padrón electoral que enfrentó la votación de ese año fue verificado por los propios partidos y las instancias ciudadanas, logrando una relativa confianza.

El 18 de mayo de 1994 en la Ley Electoral Federal se establecieron los requisitos para ser Consejero Ciudadano y puntualiza las bases para su elección, además de establecer con claridad sus funciones. Crea la Fiscalía Especial para delitos electorales.

Modificó la integración de los órganos colegiados del IFE. En el ámbito territorial, los consejeros locales y distritales quedan conformados de manera similar al IFE.

Sin embargo, hay que homologar las reformas constitucionales para lograr igualdad de circunstancias en cualquier parte del país, y a manera de ejemplo, “la legislación de Baja California es superior a la del IFE mismo,”... En estados como Oaxaca, Chiapas y Yucatán la legislación “no es tan independiente”.<sup>13</sup>

Después de un proceso de negociación entre los partidos políticos PRI, PAN, PRD, y PT y la Secretaría de Gobernación en representación del gobierno federal, finalmente el día 25 de julio de 1996 se suscribe un acuerdo para la reforma electoral definitiva modificándose diversos artículos.

El 21 de agosto de 1996 se modificaron los artículos 35, 36, 41, 54, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 con 13 transitorios de la Constitución en materia electoral y de reforma política otorgando mayor número de atribuciones para designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y también a los consejeros electorales locales, resolver sobre el otorgamiento de registro a las asociaciones políticas; determinar los topes

---

<sup>13</sup> ARANDA, Jesús, “Autonomía de órganos electorales, a prueba en 14 estados”, en La Jornada, 13 de abril de 1998, p. 12

máximos de campaña para senadores y diputados, además del tope para gastos en la campaña presidencial.

El llegar a la reforma política de 1996 es el recorrido de años de lucha por el cambio y emancipación de las fuerzas políticas y sociales, dicha reforma es la mas terminada pero no intocable o perfecta con elementos todavía por discutir como e punto de no consenso (financiamiento de partidos políticos) pero a su vez abre las puertas de credibilidad de instituciones políticas como el IFE, logrando hasta ese momento su mayor avance.

Es sin duda necesario mencionar las diferentes modificaciones electorales que ha tenido nuestro país, cada una ha tenido una trascendencia política importante en su tiempo y espacio como otorgarle el voto a la mujer, reducir la edad de acceso a la ciudadanía de 21 a 18 años entre otras, pero sin lugar a duda la que contribuye a crear un México más democrático es la reforma de 1996, ya que logra la separación en las funciones del Instituto Federal Electoral del gobierno, expulsando de su Consejo General a la representación de la Secretaría de Gobernación. Esta reforma electoral fue el marco legal e institucional de la elecciones del seis de julio de 1997.

### **1.3 Reforma Electoral de 1996: la autonomía del Instituto Federal Electoral**

A causa de la presión política, el presidente Ernesto Zedillo impulso desde el inicio de su mandato una iniciativa de reforma electoral que según sus palabras fuera definitiva. En este sentido veáse, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 y, como resultado de esta iniciativa, el Acuerdo Político Nacional suscrito por todos los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión. El 17 de enero de 1995 el PRI, PAN, PRD y PT firman en la Residencia Oficial de los Pinos el acuerdo para avanzar en la reforma política del estado.

A partir de que Ernesto Zedillo asumió la presidencia el primero de enero de 1994, se hizo una invitación a todas las fuerzas políticas , dirigencias partidistas y organizaciones sociales para llevar a cabo la construcción de una nueva vida democrática en el país, estableciendo una mejor relación entre todos los

ciudadanos y el gobierno, entre los Estados y la Federación, y un nuevo código ético entre los contendientes políticos y una reforma electoral definitiva. En suma, a participar con espíritu franco y resuelto en la democratización de nuestra nación.<sup>14</sup>

El 31 de mayo se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. En él se incluyó como objetivo el fortalecimiento del sistema de partidos y la realización de una reforma electoral definitiva. A partir de entonces la Secretaría de Gobernación, las dirigencias de los partidos y tiempo después los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión, emprendieron los trabajos de discusión y elaboración de propuestas para la reforma político electoral.

El PND define a la “reforma electoral definitiva” como sigue:.... concluir un ciclo en las reformas electorales en México. Deseamos, necesitamos y podemos llegar a una reforma electoral definitiva entendida no como la inmovilidad o ausencia de adaptaciones futuras a nuevas realidades sino como un producto del consenso edificado en la libertad y apertura, que ponga fin a los conflictos poselectorales que distorsionan la democracia y debilitan la vida política. Proponemos una reforma electoral que sea definitiva por terminar con las diferencias y controversias respecto a lo esencial.”<sup>15</sup>

En los meses que siguieron, diversas organizaciones no gubernamentales convocaron aun diálogo nacional en el que se discutieron los puntos de la reforma política del Estado. A su vez el Consejo General del Instituto Federal Electoral acordó convocar a la ciudadanía para la realización de un foro nacional para discutir la agenda e la reforma político electoral. Se llevaron a cabo cinco foros en distintas ciudades del país, 3 y 4 de julio, Xalapa, Veracruz; 6 y 7 de julio, Guadalajara, Jalisco; 13 y 14 de julio Toluca, Estado de México; 20 y 21 de julio Durango, Durango; y 27 y 28 de julio, Distrito Federal.

Con el inicio del período extraordinario del 30 de julio de 1996, los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados aprobaron por unanimidad el

---

<sup>14</sup> Rumbo a la reforma electoral, suplemento del Diario El Nacional, 29 de abril de 1996, p. II.

<sup>15</sup> Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p.51.

paquete de reformas electorales. El acuerdo se mantuvo hasta el día 30 de octubre, cuando fueron nombrados los consejeros electorales incluyendo al consejero presidente del Instituto Federal Electoral.

“Con la reforma de 1996 se da un giro central de lo que el IFE era y es: Una institución autónoma e independiente por lo cual se suprimió toda participación o representación del Poder Ejecutivo en su conformación.”<sup>16</sup>

La reforma política de 1996 tiene su inicio en enero de ese año cuando se dió a conocer el documento titulado "Bases para la reforma político electoral", suscrito por el PAN, el PRI y el PRD; así tras varios meses de disputa por alcanzar unanimidad en las propuestas, en el mes de agosto se aprueba la iniciativa de reformas a la Constitución en materia electoral con el voto a favor de todas las fracciones parlamentarias. La Cámara de Diputados aprobó el 31 de octubre de 1996 la lista de los consejeros electorales y el consejero presidente con 457 votos a favor y 4 en contra, que presentó el PRD, y por el voto de 124 senadores "La reforma electoral de 1996, en un nuevo momento de cambio político, es un eslabón de un proceso democratizador que lleva años instalándose y desplegándose en nuestro país."<sup>17</sup>

Los temas establecidos por la agencia presidencial y las propuestas de los partidos políticos no resultan antagónicas sino complementarias a la propuesta del gobierno; entre los puntos más importantes se encuentran: la autonomía e imparcialidad del órgano encargado de organizar calificar las elecciones (IFE), equidad electoral y registro de partidos y asociaciones políticas, así como la posibilidad de formar coaliciones con partidos nacionales.

Con el propósito de conocer los cambios y su profundidad de la nueva reforma haremos un breve recuento de los puntos más sobresalientes y el sentido de las nuevas modalidades.

### **I Leyes modificadas por la reforma**

1. La Constitución General de la República
2. Ley Reglamentaria del artículo 195 constitucional.

---

<sup>B</sup> BECERRA, Ricardo et. Al. La Reforma electoral de 1996. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, p.34

<sup>17</sup> Ibid. p.7

3. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
4. Código Penal.
5. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
6. Se expidió nueva Ley referente al Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
7. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **II Organos y procedimientos electorales**

1. La ley suprime toda participación del gobierno en la organización de las elecciones, por lo que el secretario de Gobernación abandona la presidencia del Consejo General del IFE.

2. Se suprime la figura de Dirección General. Se crean las figuras de la Presidencia del Consejo General, la Secretaría Ejecutiva y los Consejeros Electorales.

3. El Consejo General reduce a nueve el número de consejeros con derecho a voz y voto. Se mantiene la presencia del Poder Legislativo, con un representante por cada una de las fracciones parlamentarias; los partidos políticos mantienen un lugar en el Consejo General; el secretario ejecutivo concurre al Consejo, todos ellos con voz y sin voto.

4. Los consejeros electorales y el presidente del Consejo deben ser electos por el voto de al menos las dos terceras partes de los diputados en la Cámara.

5. El secretario ejecutivo a su vez debe ser electo al menos por las dos terceras partes de miembros del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente, durará en su cargo siete años, coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto.

6. Se crean nuevas comisiones del Consejo para permitir que los consejeros mantengan una evaluación más estrecha y permanente del trabajo ejecutivo del IFE: de fiscalización de los recursos de los partidos, de prerrogativas y partidos políticos, de organización electoral, del servicio profesional electoral y de capacitación cívica.

7. El Consejo General asume un mayor número de atribuciones, designar a los consejeros presidentes de los Consejos Locales y Distritales, y también a los consejeros electorales locales; resolver sobre el otorgamiento de registro a las asociaciones políticas; determinar los topes máximos de campaña para senadores y diputados, además del tope para gastos en la campaña presidencial. Esto representó una mayor autonomía con respecto al poder que tienen los gobernadores para controlar a los órganos electorales.

8. En comparación con la Secretaría General anterior, con la reforma crecen las funciones de la Secretaría Ejecutiva; entre otras corre a su cargo representar legalmente al Instituto, orientar y coordinar las acciones de las Direcciones Ejecutivas y de las Juntas Locales y Distritales.

9. Los Directores Ejecutivos, integrantes de la Junta General Ejecutiva, son nombrados en el Consejo General al menos por dos terceras partes de sus miembros con voto a propuesta del Secretario Ejecutivo. La Junta General Ejecutiva es la encargada de proponer y llevar a cabo las políticas y los programas generales del Instituto.

10. Los 32 Consejos Locales cambian su composición: un consejero presidente encabeza cada Consejo y se convierte en Vocal Ejecutivo, es propuesto por el Consejo General aunque en muchos de los casos se siguió expresando lealtades partidistas, es un peso que aun no logra quitarse el Instituto.

11. Los Consejos Locales se componen además por seis consejeros electorales y por un representante de cada partido político.

12. Los vocales ejecutivos (de capacitación, de organización, del Registro Federal de Electores) concurrirán a las sesiones con voz pero sin voto.

13. Entre sus nuevas atribuciones están: efectuar el cómputo de la elección de senadores de representación proporcional y nombrar las comisiones de consejeros que considere necesarias para su trabajo.

14. Los 300 Consejos Distritales se integran bajo el mismo esquema que los locales. Los Consejos Locales nombran a los consejeros electorales distritales.

15. Para ganar mayor confianza e imparcialidad se adiciona un segundo sorteo a las listas de las cuales emergen los ciudadanos que se encargarán de las mesas directivas de casilla.

16. Las boletas utilizadas para la votación estarán adheridas a un talón con folio.

17. La lista nominal de electores definitiva incluirá la fotografía del ciudadano.

18. Se crea la figura de asistentes electorales, para auxiliar a las Juntas Distritales en la operación logística de la elección . Su incorporación se hará mediante convocatoria pública y previo examen de los Consejos Distritales.

19. Se asegura una licitación pública para la elaboración de la tinta indeleble.

20. Se regula la elaboración de encuestas. El Consejo General las autoriza y hará los estudios para acreditar su carácter científico.

21. Las organizaciones de observadores quedan obligadas a presentar ante el IFE un informe sobre su financiamiento destinado a sus actividades de observación.

### **III Partidos y agrupaciones políticas**

1. Se suprime la forma jurídica del registro condicionado; por lo tanto, se tipifica un solo procedimiento para acreditarse como partido político nacional.

2. Se fija una votación mínima a alcanzar para permanecer con el registro: 2 por ciento de la votación nacional emitida.

3. Se establece que la afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos debe ser libre e individual .

4. Se incrementan las obligaciones de los partidos políticos: permitir auditorias a sus finanzas, abstenerse de realizar afiliaciones, colectivas entre otras.

5. Se crea la figura de las agrupaciones políticas.

6. Para la elección de diputados y senadores de mayoría relativa se permite la coalición parcial hasta un límite de candidaturas.

#### **IV Condiciones de la competencia**

1. Se fijan a nivel constitucional las modalidades del financiamiento. Se especifica que el financiamiento público debe prevalecer sobre el privado.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Se transfiere al Consejo General la facultad de determinar los límites a los gastos de campaña que un partido político puede realizar.

6. 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.

7. Se garantiza la emisión de spots promocionales y se modifican las formas mediante las cuales los partidos pueden contratar tiempos a los concesionarios privados.

8. Se concede a los partidos, candidatos y coaliciones el derecho de aclaración ante los medios de información.

9. La ley permite la realización de monitoreos al comportamiento de los noticiarios en radio.

#### **V Justicia electoral**

1. Se integró el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

2. Se crearon mecanismos para garantizar el principio de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales.

3. Para garantizar el principio de legalidad, se precisaron los recursos de apelación, revisión, inconformidad y reconsideración.

4. 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.

5. Se creó un juicio especial para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

6. La ley manda que se construyan los mecanismos para que los mexicanos puedan ejercer su derecho al voto fuera del territorio nacional. Asimismo demanda iniciar los trabajos tendientes a elaborar una cédula de identidad ciudadana.

7. 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.

8. 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.

## **VI Delitos electorales**

1. 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 único que contiene el Título XXIV del Código Penal, donde se tipifican 40 conductas como delictivas en materia de delitos electorales y del registro nacional de ciudadanos

## **VII Integración del Poder Legislativo**

1. La Cámara de Diputados 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.

2. Ningún partido político puede contar, bajo ninguna circunstancia, con más de 300 diputados por ambos principios.

3. Ningún partido político podrá contar con un porcentaje de diputados que sea mayor en 8% a su porcentaje de votación a nivel nacional. Es decir, no puede darse el caso de una sobre representación arriba del 8% de la votación.

4. 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.

5. Se mantiene el número de escaños en la Cámara de Senadores: 128 senadores, pero su forma de elección se presenta diferente: 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.

## **VIII Distrito Federal**

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

2. Los representantes ante la Asamblea ahora se denominarán diputados ante la Asamblea Legislativa.

3. Se amplían las facultades de la Asamblea.

4. A partir del año 2000 se elegirán por el voto directo de los ciudadanos a los titulares de los órganos político-administrativo en las delegaciones del Distrito Federal.

5. Se suprime la figura de consejeros ciudadanos del Distrito Federal.<sup>18</sup>

Así y de acuerdo con la trascendencia de la reforma política diremos que “ las reformas han servido para inyectar imparcialidad a los órganos y los procedimientos electorales y han intentado equilibrar las condiciones de la competencia, han derivado en un sistema de partidos cada vez más competitivo y

---

<sup>18</sup> BECERRA, Ricardo. Et.al.*op.cit.* p. 145-148

han ajustado los criterios de la representación política que hoy es más equilibrada que en el pasado."<sup>19</sup>

El conjunto de modificaciones a la ley electoral de 1996 destacan por su impacto en el desarrollo del proceso electoral y en sus resultados a favor de partidos políticos de oposición en las principales entidades políticas del país.

#### **1.4 La reforma política del Distrito Federal de 1996**

El 27 de octubre de 1995 se firmó el acuerdo para la reforma política del Distrito Federal entre el titular del Departamento del Distrito federal y los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT. De esta forma, el DF fue tema de discusión en la agenda política de la reforma del Estado, y uno de los temas de la Mesa Central.

El 1 de febrero la Cámara de Diputados instaló siete mesas de trabajo para la reforma del Estado. Una semana después, el día 7 de febrero, los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT coincidieron en lo siguiente: que el DF no se convertiría en el Estado 32; la elección directa del regente; y la ampliación de facultades y atribuciones de la Asamblea Legislativa.

Para el 15 de abril concluyeron los trabajos realizados por la Secretaría de Gobernación y los partidos políticos. Con 107 propuestas de reformas, las dirigencias nacionales del PRI, PRD y PT terminaron la primera etapa de la reforma electoral. A su vez se dieron a conocer los 11 acuerdos logrados para la reforma política del Distrito Federal. El 20 de abril fueron entregados al Congreso de la Unión, donde se inició su redacción jurídica transformándolos en iniciativas de ley que después fueron discutidas y calificadas en un periodo extraordinario en el mes de mayo en la Cámara de Diputados. El 23 de abril la Comisión Plural inició los trabajos de redacción. Para ello integró tres subcomisiones redactoras: reforma electoral, reforma del DF y participación ciudadana.

Finalmente, después de cerca de año y medio de discusiones y negociaciones, en Palacio Nacional Ernesto Zedillo suscribió con los dirigentes de

---

<sup>19</sup> WOLDENBERG, José. ¿Para qué sirven las instituciones? Nexos N° 227. Noviembre 1996. p.69

los cuatro partidos representados en el Congreso de la Unión, los acuerdos para la reforma electoral. El día 30 de julio de forma unánime y sin modificaciones sustanciales, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen sobre la iniciativa de reforma y adiciones en materia electoral y del DF a la Constitución. “Al día siguiente en un proceso inédito en la historia del país, legisladores de los cuatro partidos representados en la Cámara de Diputados aprobaron la iniciativa de reforma y adiciones a 18 artículos de la Constitución por unanimidad. Recibió a favor 455 votos del PRI, PAN, PRD y PT y ninguno en contra”.<sup>20</sup> Un día después, por unanimidad y sin discusión, el Senado de la República aprobó la reforma. El día 21 de agosto de 1996 la comisión permanente del Congreso de la Unión hizo la declaratoria formal por el cual daba por reformados 18 artículos de la Constitución en materia político-electoral; publicadas el 22 de agosto en el Diario Oficial de la Federación.

La reforma que nos interesa analizar para efectos de este apartado fue la del artículo 122 Constitucional, artículo que describe la nueva configuración política de Distrito Federal

Los principales cambios a este artículo fueron los siguientes:

1. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

2. Tanto el Jefe de Gobierno, como los diputados a la Asamblea Legislativa y los Jefes de las Demarcaciones Político-Territoriales (Delegaciones) serán electos por votación universal, libre, directa y secreta. El artículo 7 transitorio indica que el primer Jefe de Gobierno sería electo en 1997 y duraría en su cargo, por única vez hasta el 4 de diciembre del 2000. Asimismo, los titulares de los Órganos Político-Administrativos en las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, según el artículo 10 transitorio, serían electos indirectamente para el periodo 1997-2000; pero serían electos en forma directa a partir del año 2000. Los asambleístas cambian de denominación. Ahora son considerados diputados. El Jefe de Gobierno durará en su cargo 6 años; los diputados y titulares de las Demarcaciones Territoriales, 3 años.

---

<sup>20</sup> La Jornada, 1 de agosto de 1996.

3. Según el artículo 8 transitorio, la elección en 1997 de Jefe de Gobierno y Diputados a la Asamblea del DF se aplicaría el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El Instituto Federal Electoral (IFE) se encargaría de organizar y llevar a cabo las elecciones.

4. En cuanto a ámbitos de competencia, es el Congreso de la Unión el responsable de expedir el Estatuto de Gobierno del DF; legislar en lo relativo al DF; y legislar en materia de deuda pública. Corresponde al Presidente iniciar leyes ante el Congreso en lo relativo al DF; promover al Senado quien deba sustituir, en caso de remoción al Jefe de Gobierno; y enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.

5. La Asamblea Legislativa amplía sus funciones y atribuciones. Podrá expedir su ley orgánica; examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del DF; revisar la cuenta pública del año anterior; nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del DF; expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del DF; legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y los procedimientos administrativos; legislar en materias civil y penal ; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; normar la protección civil; legislar en materia de desarrollo urbano; expedir la ley orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal; expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el DF; y presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al DF, ante el Congreso de la Unión.

6. Las facultades del Jefe de Gobierno son: cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal; expedir el Congreso de la Unión; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local; ejercer las funciones

de dirección de los servicios de seguridad pública; y determinar los lineamientos generales para la distribución de atribuciones entre los órganos centrales, desconcentrados y descentralizados, así como el establecimiento de los órganos político-administrativos correspondientes, la forma de integrarlos, su funcionamiento, así como las relaciones de dichos órganos con el Jefe de Gobierno del DF.

#### 7. Desaparece la figura de consejero Ciudadano.<sup>21</sup>

Así, la reforma política de 1996 en el Distrito federal ocurrió, según se establece, para democratizar a la capital del país u otorgar legitimidad al ejercicio del poder en ella. “Con estos cambios se avanza en la solución de problemas de legitimidad de las autoridades locales y, en buena medida, se resuelve la vieja dicotomía entre democratización y gobernabilidad mediante la instauración de un estado de excepción que permite la recuperación parcial de los derechos políticos de los capitalinos y la permanencia de los poderes federales en el mismo territorio.”<sup>22</sup>

Esta reforma electoral aportó beneficios, evidentemente electorales; pero desencadenó desventajas, que detienen el desarrollo democrático, en cuanto a autonomía política, se sigue girando en torno a la autoridad federal sobre el Distrito Federal. El Congreso de la Unión está facultado para emitir el Estatuto de Gobierno del DF, así como legislar en materia del DF. Asimismo puede remover la Jefe de Gobierno y sustituirlo por otro. De la misma forma, en la cuestión de presupuesto, es el poder federal quien determina los montos para la capital. Estos hechos nos muestran que a pesar de que el Distrito Federal actualmente goza de libertad en la elección de autoridades locales, continúa en dependencia del poder federal. Alcanzar autonomía en este sentido, implica que el DF se convierta en el Estado 32 de la Federación, situación que hasta el momento parece alejada de los intereses de las fuerzas políticas locales.

---

<sup>21</sup> Diario Oficial de la Federación, 22 de Agosto de 1996.

<sup>22</sup> MIRON LINCE Rosa María, La recomposición de las fuerzas político-electorales en el Distrito Federal. En Estudios Políticos No. 21, Cuarta época, Mayo-agosto, 1996. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. P.167.

A pesar de los acuerdos logrados alrededor de la reforma electoral de 1996, los partidos no dejaron de expresar sus diferencias, apareciendo los nuevos temas pendientes como el señalado por el PRD en un desplegado del primero de agosto, advirtiendo la exclusión de las candidaturas independientes así como del referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular. Asimismo, criticó que no se flexibilizaran los mecanismos para construir coaliciones y que se conservara la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.

Por el lado de algunos comentarios provenientes del PAN, se insistió en que se dejó fuera del debate la prohibición del uso de los colores nacionales para identificación de un partido, así como la reelección consecutiva de los legisladores.

Para el caso del Distrito Federal, tanto comentaristas panistas como del PRD sostuvieron que era inexplicable que se mantuviera una reducción injustificada de derechos de la Asamblea Legislativa, en particular para modificar el estatuto de gobierno.

#### **1.4.1 Cronología de la Reforma Política del Distrito Federal**

. El 23 de diciembre de 1994 se instaló la mesa para la reforma político electoral del Distrito Federal.

. El 17 de enero de 1995 los dirigentes de los cuatro partidos representados en el Congreso de la Unión firmaron ante el Presidente de la República los “Compromisos para un Acuerdo Político Nacional”, en donde se contemplaba impulsar la reforma política del Distrito Federal.

. El 27 de enero la Comisión Permanente del Congreso de la Unión acordó el inicio de los trabajos del Diálogo Nacional para la Reforma Política del Estado.

. El 26 de abril el PRD anunció su retiro de las conversaciones para la reforma política.

. El 15 de mayo la Secretaría de Gobernación, el PRI, PAN y PT, anunciaron la agenda para la reforma política del Estado, que comprende cuatro capítulos: reforma electoral; reforma de los poderes públicos; federalismo y reforma política del Distrito federal, así como comunicación social y participación ciudadana.

. El 3 de junio el regente Oscar Espinoza Villarreal clausuró los trabajos de la mesa para la reforma política del Distrito Federal.

. El 18 de junio el PAN abandonó la mesa del Acuerdo Político Nacional. En protesta por los resultados electorales del estado de Yucatán.

. El 18 de octubre los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, acordaron convocar a reanudar el diálogo nacional para la reforma del Estado.

. El 24 de octubre en la Secretaría de Gobernación, se instaló la mesa para la reanudación del diálogo político nacional.

. El 27 de octubre los dirigentes capitalinos del PRI, PAN, PRD y PT, firman el acuerdo para reanudar las negociaciones sobre la reforma política del Distrito Federal.

. El 7 de noviembre los tres principales partidos en el Distrito Federal entregaron al gobierno de la ciudad sus propuestas específicas sobre los siete temas de la agenda de negociación para la reforma capitalina.

. El 27 de noviembre los dirigentes de los partidos y la Secretaría de Gobernación acordaron la instalación de diez mesas de trabajo para desahogar el temario de la agenda para la reforma política del Estado. Asimismo, se informó que la mesa central para la reforma del Estado acordó dar prioridad a la discusión sobre la reforma electoral y la política del Distrito Federal.

El 14 de diciembre los coordinadores de las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados firmaron el acuerdo que establece los procedimientos del diálogo político nacional para la reforma democrática del Estado.

. El 18 de enero de 1996 los coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PT, instalaron la Comisión Plural de la Cámara de Diputados para la reforma del Estado.

. El 12 de febrero los dirigentes del PRI, PAN y PT en la capital, suscribieron las bases de consenso sobre el contenido de la reforma política del Distrito Federal, condensadas en 27 puntos.

. El 17 de febrero el Comité Ejecutivo Nacional del PAN determinó abandonar la mesa del diálogo para la reforma política del Estado en protesta por la resolución del Tribunal Estatal de Puebla, con respecto al conflicto poselectoral en el municipio de Huejotzingo.

. El 27 de marzo el grupo parlamentario del PRD presentó en la Cámara de Diputados 84 puntos para la reforma del Estado.

. El 15 de abril los dirigentes nacionales del PRI, PRD y PT, y la Secretaría de Gobernación, hicieron público un documento de conclusiones referentes a la reforma electoral y la política del distrito Federal. Dicho documento fue enviado al congreso de la Unión para la afinación de los acuerdos y la elaboración de las iniciativas constitucionales y legales correspondientes.

.El 20 de mayo Felipe Calderón Hinojosa, dirigente nacional del PAN, anunció el retorno de su partido a la mesa del diálogo para la reforma del Estado.

. El 25 de junio el PRD anunció su retiro temporal de los trabajos legislativos relativos a la reforma electoral y la política del Distrito Federal, y el 26 de ese mismo mes, el PAN determinó también ausentarse hasta que el PRI presentara su propuesta definitiva con apego a los acuerdos anteriormente alcanzados.

. El 3 de julio se efectuó una reunión de la Mesa Central donde los partidos políticos (PRI, PAN, PRD y PT) y la Secretaría de Gobernación acordaron reinstalar la Mesa para la atención de problemas de coyuntura con el propósito de analizar sobre la reforma electoral y política del Distrito Federal.

. El 4 de julio se reinstaló formalmente la Mesa para la atención a problemas de coyuntura en la Secretaría de Gobernación, en la cual se tomaron varios acuerdos para distender la situación política en el Estado de Tabasco.

.El 15 de julio la Secretaría de Gobernación intensificó las negociaciones con los dirigentes nacionales de los partidos políticos a fin de consensar el texto definitivo del proyecto de reformas constitucionales en materia electoral y del Distrito Federal.

. El 25 de julio el Presidente Ernesto Zedillo y los dirigentes nacionales del PRI, PAN, PRD y PT suscribieron la iniciativa de cambios constitucionales relativos a la reforma electoral y la política del Distrito Federal.

. El 31 de julio y el 1 de agosto la Cámara de diputados y el Senado de la República, respectivamente, aprobaron por unanimidad la iniciativa de modificaciones y adiciones en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.

. El 22 de agosto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma electoral y política del Distrito Federal.

## CAPITULO II

### Antecedentes jurídicos del Instituto Federal Electoral

El presente capítulo tiene como objetivo conocer la integración, atribuciones y actividades del Instituto Federal Electoral para comprender la importancia de los Consejos Locales y Distritales en la vida política del país.. "El Instituto Federal es expresión de opiniones a favor como en contra de lo que sucede en el ámbito nacional."<sup>1</sup>

El Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo responsable de cumplir 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.

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990, como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990. "En él se plantea un cambio importante en la forma de concebir a la institución que organiza las elecciones; ya no una instancia subsidiaria de la Secretaría de Gobernación sino, según la Constitución, un organismo "autónomo, con personalidad y patrimonio propios.

Así nace el Instituto Federal Electoral. Su creación está contenida en el artículo 41 Constitucional: "organizar las elecciones es una función estatal a cargo de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión con la participación y corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos."<sup>2</sup>

Desde la fecha de la creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

---

<sup>1</sup> BENITEZ HERNÁNDEZ, Alfredo. Democracia, sistema electoral y partidos políticos. p.51

<sup>2</sup> BECERRA,, Ricardo. Et al. *Op.cit.* p.27

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores, así como para establecer topes a los gastos de campaña en las elecciones.

La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de tomas de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.

La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros electorales. " Es casi un lugar común afirmar que la reforma electoral de 1996 que se quería "definitiva" tenía por objetivo último dotar de credibilidad a los procesos comiciales en México, como requisito indispensable para arribar a la tan deseada normalidad democrática, al menos en el terreno de las elecciones."<sup>3</sup>

## **2.1 Estructura orgánica del IFE**

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

- 1.- Directivos: se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos .
- 2.- Técnico-ejecutivos: se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- 3.- Vigilancia: Se conforman con representación preponderante de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

---

<sup>3</sup> PESCHARD, Jacqueline. "Las nuevas funciones de los consejeros electorales" en Perfil de la jornada. 6 de abril de 1997. P. IV.

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

### **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.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

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 tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

### **Consejo General**

En el artículo 73 capítulo primero del Código Federal de Procedimientos Electorales señala: El Consejo General es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, 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 (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 12). “En la sesión del 30 de octubre, la Cámara de diputados designa por consenso a los primeros ciudadanos que ocuparán el cargo de consejeros electorales, ellos son: Jacqueline Peschard Mariscal, José Barragán Barragán, Jesús Cantú Escalante, Jaime Cárdenas Gracia, Alonso Lujambio Irazabal, Mauricio Merino Huerta, Juan Molinar Horcasitas y Emilio Zebadua González. Como consejero presidente fue designado José Woldenberg Karakowsky.”<sup>4</sup>

Respecto a la integración del Consejo General, mucho se ha discutido los intereses partidistas y de poder al ocupar sus cargos, así Luis Javier Garrido señala lo siguiente, “los consejeros son designados por el mecanismo de cuotas...el PRI impuso al Presidente y por lo menos cuatro de los ocho consejeros: Jaime Cárdenas, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard y Emilio Zebadua. Junto con los dos asesores del CEN del PAN Juan Molinar y Alonso Lujambio, prevalecerán frente a los dos posibles independientes: Jesús Cantú (PRD) y José Barragán (PT). El nuevo presidente del IFE José Woldenberg, fue la carta de Zedillo”<sup>5</sup>

Todos son elegidos para un periodo de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son cuatro. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualesquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual. Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal.

-El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.

---

<sup>4</sup> BECERRA, Ricardo. Et.al. *Op. cit.* p.36

<sup>5</sup> GARRIDO, Luis Javier. “El Aparador”, en La Jornada 1 de noviembre de 1996. P 2.

## **Atribuciones**

De acuerdo al artículo 82 del Código Federal de Procedimientos Electorales “son atribuciones del Consejo General las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto, conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar 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.
- 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.
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como sobre la pérdida del mismo.
- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Consejo General, que se integran 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.”<sup>6</sup>

### **Consejos locales**

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

### **Atribuciones**

Entre las principales atribuciones que la ley otorga 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 la entidad federativa en 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.

---

<sup>6</sup> Código Federal de Procedimientos Electorales. Instituto Federal Electoral. México 1997. p. 87-89

## **Consejos 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 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.

## **Atribuciones**

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan 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 a la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales durante el proceso electoral.

## **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 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.

### **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.

De acuerdo con el capítulo cuarto en su artículo 85 del COFIPE la Junta General Ejecutiva será presidida por: El Presidente del Consejo General, y se integrará con el Secretario Ejecutivo y con los Directores Ejecutivos de Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración.”<sup>7</sup>

Una vez elegido el Consejero Presidente José Woldenberg, " en 1996 el Consejo General eligió por consenso a Felipe Solís Acero para la Secretaria Ejecutiva; Clara Jusidman para la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; Arturo Sánchez para la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos; Leonardo Valdés para la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral;

---

<sup>7</sup> Código -Federal de Procedimientos Electorales. p.95

Rubén Lara para la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral; Alberto Begné para la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica, y a María Eugenia de León-May para la Dirección Ejecutiva de Administración."<sup>8</sup>

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 Ejecutiva se debe reunir por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones:

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

### **Juntas locales ejecutivas**

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

### **Integración**

Se integra por un total de cinco miembros:

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

---

<sup>8</sup> BECERRA,, Ricardo et. Al. *Op. cit.* p- 40-41

-El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

### **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:

- 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 Capacitación Electoral y Educación Cívica.

### **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 integra 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 Organización Electoral;
- El Vocal de Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica

### **Atribuciones**

Al igual que las Juntas General y 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:

- 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 se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.

## **2.2 Principales atribuciones del IFE**

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

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. A diferencia de los organismos anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente; 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. En 32 delegaciones una en cada entidad federativa y 300 subdelegaciones, una en cada distrito uninominal. El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinan al cumplimiento de su objetivo y las partidas que anualmente se le señalan en el presupuesto de Egresos de la Federación.

## **2.3 Principios que rigen al IFE**

La Constitución dispone para el ejercicio de la función estatal la organización de las elecciones federales las cuales están a cargo del Instituto Federal Electoral y se rige por cinco principios fundamentales:

1.- **Certeza.** Es 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.

2.- **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 debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.

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

4.- **Imparcialidad.** Significa que en el desarrollo 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.

5.- **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.

## 2.4 Fines del IFE

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.

4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática. De manera legal citamos ya cuales son los fines del IFE pero de manera más práctica se dice que el 7 de julio de 1997 empieza una nueva etapa para México.

“Finalmente los mexicanos conocimos una elección democrática antes de llegar al siglo XXI. A pesar de todos los retos para la gobernabilidad que se inician hoy, esta experiencia es un buen inicio para el país.”<sup>9</sup>

## **2.5 Actividades fundamentales del IFE**

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 resulten consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos políticos y agrupaciones políticas.
- Padrón y lista nominal de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.
- Cómputo 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.

---

<sup>9</sup> AZIZ NASSIF, Alberto. “Un buen inicio”. La Jornada. 7 de julio de 1997. P. 5

## **CAPITULO III**

### **3. De las Comisiones Locales Electorales a los Consejos Locales y Distritales**

En el presente apartado se hará una cronología de la integración y funciones de los organismos encargados de llevar todo el proceso electoral en el segundo nivel organizacional, y cuales han sido las modificaciones a partir de la Ley Electoral Federal de 1946 y la del objeto de nuestro estudio la realizada en 1996, y la importancia de los representantes de los partidos políticos como presencia necesaria para la legitimación y orden de las elecciones locales y federales.

La Ley electoral de 1946 contemplaba Comisiones Locales electorales que funcionaban jurisdiccionalmente en el nivel estatal, territorial y en el Distrito Federal, integrada por tres ciudadanos, residentes en el Estado, Distrito Federal o Territorio respectivo más dos comisionados de partidos políticos. La integración de los representantes de partido ante las Comisiones Locales Electorales daba inicio cuando la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, los convocaba con un plazo determinado, y que por común acuerdo de todos los organismos políticos, propusieran a dos personas que los representarían en dicho órgano.

Entre las funciones principales de Las Comisiones Electorales destacan: vigilar la preparación y desarrollo del proceso electoral en la entidad, designar a los integrantes de los comités Electorales Distritales de sus circunscripción; señalar las normas para su funcionamiento, informar a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de la actuación de los Comités Electorales Distritales y registrar las candidaturas de senadores.

Los Comités Electorales Distritales formaban la escala final de los órganos de la administración electoral, funcionaban en cada uno de los distritos electorales, integrándose por dos comisionados de partidos políticos y tres personas

residentes en el distrito respectivo. Las atribuciones de estos Comités Electorales Distritales, entre otras cosas, fueron las de acatar las normas de la comisión Local correspondiente.

Con la Ley Electoral Federal de 1951, el nivel local, continuo funcionando con las Comisiones Locales Electorales presentando las siguientes variantes: tres miembros propietarios y tres suplentes designados por la Comisión Federal Electoral. Los órganos distritales se integraban a semejanza del anterior y la designación corría a cargo de la comisión Federal a propuesta de la Comisión Local.

Con la reforma de 1963 Las Comisiones Locales y los Comités Distritales continuaron integrándose mediante el mecanismo de propuesta multipartidista, de entre los más importantes, sin recurrir a los triunfos electorales anteriores.

La Ley Federal Electoral de 1973 mantuvo al igual que las anteriores una composición jerárquica; es decir, el funcionamiento de la Comisión Federal como el órgano rector de los comicios, le seguirían en orden descendente, las Comisiones Locales Electorales, a nivel estatal o local, luego los Comités Electorales Distritales y las Mesa Directivas de Casilla. En su interior y para la toma de decisiones, otorgó el derecho de voz y voto para los representantes de los partidos políticos en los tres niveles.

Es importante destacar que, de esta fecha, se confirió a estos organismos electorales, con excepción de las mesas directivas de casilla por supuesto, el carácter de “permanentes”, pues una vez concluido el proceso electoral entraban en receso; eran desactivados a partir del primero de diciembre del año de la elección ordinaria, quedando en funciones únicamente el presidente de cada una de ellas en los tres niveles.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE), decretada el 28 de diciembre de 1977, ordenaba que el Estado, los ciudadanos y los partidos políticos serían corresponsables de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.

En el segundo nivel de organización (ámbito estatal) las Comisiones Locales Electorales tenían a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del

proceso. Funcionaban en cada una de las capitales de las entidades federativas, y sesionaba cuando menos en dos ocasiones por mes y, concluido el proceso electoral, se reunía a convocatoria expresa de su presidente.

Se integraban con cuatro comisionados, que eran designados por la Comisión Federal Electoral, y los representantes de los partidos políticos nacionales, todos los integrantes, excepto los comisionados de los partidos políticos con registro condicionado, poseían voz y voto.

En el último nivel de organización electoral se encontraba un comité Distrital Electoral para cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el país. Sesionaban a semejanza de las Comisiones Locales y se integraban con cuatro comisionados, designados por la Comisión Federal Electoral y por un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales.

La reforma de 1982 fue la única hecha a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, donde se modificaron 26 artículos; entre los más importantes destaca: la facultad de los partidos políticos a nombrar (además del representante propietario al que tenían derecho) a su respectivo suplente ante las mesa directivas de casilla que se instalaran en el país.

El Código Federal Electoral de 1987 determinó que : “la Comisión Federal Electoral debía ser un organismo autónomo y de carácter permanente, con personalidad jurídica propia; encargado del cumplimiento de las normas constitucionales, de los ordenamientos reglamentarios y demás disposiciones para la organización política de los ciudadanos; y responsable de la preparación y vigilancia del proceso electoral.”<sup>1</sup>

La novedad más importante que aportó esta ley fue la asignación de los comisionados partidistas con registro cuyo número debía ser proporcional al porcentaje de la votación nacional efectiva que hubiesen obtenido en la elección federal inmediata anterior.

Las Comisiones Locales Electorales, por su parte, con sede en cada una de las capitales de las entidades federativas, debía sesionar cuando menos dos veces al mes, y concluido el proceso se reuniría cuando fuese convocada; se

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, Código federal Electoral, 12 de febrero de 1987, p. 25.

integraba con un comisionado presidente y un comisionado secretario y los comisionados de los partidos políticos nacionales.

Los Comités Distritales Electorales eran organismos de carácter permanente, encargados del desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de cada uno de los 300 distritos electorales uninominales, integrados por un comisionado presidente, un comisionado secretario y por los comisionados de los partidos políticos nacionales.<sup>2</sup>

Fue con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se crea el Instituto Federal Electoral como órgano de mayor jerarquía y depositario de la autoridad electoral, aquí se sustituye a los comisionados partidistas por los representantes de los partidos políticos nacionales, teniendo un representante por cada partido político nacional registrado que obtuviese entre el 1.5% y el 10 % de la votación nacional emitida en la anterior elección de Diputados de mayoría relativa; por cada representante propietario habrá un suplente algo importante para nuestro objeto de estudio es la posibilidad de sustituir en todo momento a sus representantes (propietarios y suplentes).

En el segundo nivel de organización se encuentran los Consejeros Electorales Locales que son designados por mayoría absoluta del Consejo General de entre las propuestas realizadas por el Consejero Presidente o los Consejeros Electorales del propio Consejo General, surge ahí la importancia de imparcialidad del Consejo para seleccionar los consejeros que respondan a intereses del Instituto y no personales o de partido. "Si el proceso de transformación del Consejo General del IFE es un instrumento que garantiza la distancia del instituto respecto al gobierno federal, sólo la inclusión de modificaciones similares a nivel local y distrital hace factible su consolidación y viabilidad." <sup>3</sup> Los requisitos a cumplir para ser Consejero Electoral Local se encuentran señalados en el artículo 103 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

---

<sup>2</sup> Ibidem, p.49.

<sup>3</sup> BOHORQUEZ, Eduardo A; "Consejeros electorales: la búsqueda de la confianza"; Este País, abril de 1997, P. 71

## **Integración de los Consejos Locales**

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

Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de 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.

Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

## **Integración de los Consejos Distritales**

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, concurren siete miembros con derecho a voz y voto, y en número variable miembros con voz pero sin voto. Son elegidos de acuerdo a la atribución de los 32 Consejos Locales para designar a los Consejeros Electorales Distritales y las propuestas son presentadas por los propios Consejos Electorales Locales. Los requisitos a cumplir por los Consejeros Electorales Distritales se encuentran en el artículo 114 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En su mayoría integrados a propuesta del Consejero Electoral Local y respondiendo a lealtades con el mismo.

### **Los siete 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 los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido que se cuenta con registro.

Los Vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.

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

En la sesión del Consejo General del IFE del 23 de diciembre de 1996 fueron designados los Consejeros Electorales de los 32 Consejos Locales, "cabe señalar que en aquella sesión, de los 384 nombramientos efectuados, algunos partidos objetaron a 14 . Es decir que 370 consejeros electorales obtuvieron su designación con el consenso de todos los partidos, y con el voto unánime de los Consejeros Electorales del Consejo General."<sup>4</sup>

El 23 de enero de 1997 los 32 Consejos Locales designaron formalmente a los Consejeros Electorales de los 300 Consejos Distritales; en poco más de tres semanas nombraron a 3 600 Consejeros Distritales en quienes recayó la enorme responsabilidad de conducir el proceso electoral de 1997.

### **3.1 La representación partidista en los Consejos Locales y Distritales en el proceso electoral federal de 1997**

Para lograr una autoridad electoral plenamente confiable, imparcial y legítima fue necesario tener una adecuada representación ciudadana y partidista en los Consejos Locales y Distritales, similar a la del Consejo General en los aspectos de designación, integración y funciones de los consejeros. De esta

---

<sup>4</sup> GOMEZ David y Santiago Javier, Lo nuevo del IFE. Los mexicanos que vigilarán las elecciones, en Perfil de La Jornada, 6 de abril de 1997.

manera, los cambios que sufrieron los consejos fueron de gran importancia por ser la base del Instituto Federal Electoral.

Sin embargo, “el llamado proceso de ciudadanización de los órganos electorales no es nuevo. Con la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, también nació la figura de los Consejeros Magistrados, después surgieron los Consejeros Ciudadanos y finalmente los Consejeros Electorales lo que algunos llaman la tercera generación de consejeros. “<sup>5</sup> No obstante las dos primeras figuras ciudadanas estuvieron acotadas desde su nacimiento por un lazo innegable de manera directa con el poder ejecutivo, y sus funciones se encontraban muy limitadas a decisiones no autónomas.

Muchos fueron los obstáculos que se tuvieron que librar para consolidar la reforma electoral que permitiera al Instituto Federal Electoral actuar directamente en la materia electoral. Tomando en cuenta esas modificaciones mencionaremos las siguientes, que se consideran las de mayor interés político:

La reforma de 1996 y las elecciones de 1997 señalaron el comienzo de una nueva etapa para nuestras instituciones políticas y para los ciudadanos. Dichas elecciones marcaron uno de los procesos políticos clave en la vida política de los mexicanos, entre otras cosas por que se trató de las primeras elecciones para elegir libremente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuya designación estaba a cargo de presidente y tras los resultados del 6 de julio la derrota priísta en la Cámara de Diputados al no tener por primera vez la mayoría absoluta de la misma.

Con la reforma electoral de 1994, los partidos políticos dejaron de tener voto y sólo conservaron su derecho a voz. Únicamente el Secretario de Gobernación, los cuatro representantes del Poder Legislativo y la segunda generación de consejeros -ahora bajo el nombre de consejeros ciudadanos- siguieron tomando parte en las decisiones del Consejo General.

En lo que se refiere a los Consejos Locales y Distritales sucedió lo mismo: sólo los seis consejeros ciudadanos y el vocal ejecutivo quien funge como

---

<sup>5</sup> BOHORQUEZ, Eduardo A.; *Ibid*, p. 72

Consejero Presidente durante los periodos electorales, conservaron su derecho a voto.

Finalmente, con la reforma de 1996 se creó la nueva figura de los Consejeros Electorales, que sustituyó a la de los Consejeros Ciudadanos. La nueva naturaleza jurídica de esta tercera generación de consejeros otorga mayores atribuciones pero también más responsabilidad. Estos cambios trajeron consigo un punto más en lo que se refiere a la autonomía del Instituto, pues ni los partidos políticos ni los representantes de los poderes de la Federación tendrían derecho a voto. De forma similar y como un aspecto de autonomía del Instituto Federal Electoral, esto se reprodujo en los Consejos Locales y Distritales. De otra parte, los nombramientos de los Consejeros Electorales respondieron ahora a un perfil mucho más homogéneo que el de sus antecesores, ya que el 90 por ciento de los Consejeros del Consejo General del IFE y el 40 por ciento de los Consejeros Electorales Locales provendrían de instituciones de educación superior. “De lo anterior puede inferirse que el avance en la ciudadanización del IFE transitó por la academización del mismo como una fórmula para conferir prestigio a la autoridad electoral y reforzar su autonomía.”<sup>6</sup>

### **-Consejos Locales**

Los Consejos Locales son órganos de dirección “intermedios” encargados de administrar y construir la elección en las 31 entidades federativas y en el Distrito Federal y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

### **-Consejos Distritales**

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para los efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito 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

---

<sup>6</sup> PESCHARD, Jacqueline. *Ibid.*, p.IV

las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere. Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

### **3.2 La representación partidista en los Consejos Locales y Distritales**

Uno de los pasos de mayor autonomía que ganó el Instituto Federal Electoral fue definitivamente la salida del Secretario de Gobernación del Consejo General, y dejar a éste en manos de los ocho Consejeros Electorales y el Consejero Presidente, quienes fueron nombrados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, pero esto no es el final de lo que se ha llamado la ciudadanización. Al contrario, es sólo el principio de un proceso de cambios que ha sufrido el Instituto y que debe continuar de modo similar en toda su estructura. "Los Consejeros Electorales en todo el país constituyen una fuerte garantía de independencia e imparcialidad para tener elecciones limpias y creíbles."<sup>7</sup>

La integración y funciones de los Consejos Locales y Distritales ya la hemos mencionado con anterioridad. Sin embargo, es importante señalar que las modificaciones hechas al Consejo General se reflejaron en toda la base que sostiene al Instituto. Una de las tareas constantes a las que se enfrentaron desde el momento de su instalación los Consejos Locales y por ende los Consejos Distritales es la acreditación y sustitución de los representantes de los partidos políticos.

En las elecciones Federales de 1997, se presentaron muchos cambios de forma y de fondo que hicieron de la jornada electoral del seis de julio un día histórico dentro del proceso democrático que vivió nuestro país.

Un aspecto importante es observar como los partidos políticos cumpliendo con los requisitos a seguir conforme a código acreditan en tiempo a sus representantes en casi todos los distritos electorales, para hacer respetar todo acuerdo que se realice durante el proceso electoral, vigilar muy de cerca el

---

<sup>7</sup> CÁRDENAS GRACIA Jaime F. Cambios legales y autonomía. Perfil La Jornada. 6 de abril de 1997. P. III

resultado que haya obtenido su partido durante toda la jornada electoral y hacer las impugnaciones que crea necesarias.

La acreditación ante los Consejos Locales y Distritales de los representantes de los partidos políticos tiene que presentarse en la primera o segunda sesión de Consejo, en casi todos los distritos electorales se cumplió con este requisito, y en los casos en que no se dio dicha situación, correspondió a los denominados partidos pequeños la falta de representantes. Este dato es importante de señalar ya que nos muestra la presencia política con que cuenta cada uno de los partidos políticos nacionales y como desde la integración del Consejo manifestaron hacer valer los derechos que como partidos políticos se les reconoce.

Las sesiones en los Consejos Locales y Distritales tienen que ser por lo menos una vez al mes y en cada una de estas sesiones los partidos políticos tienen derecho a cambiar de representantes ante el Consejo, esto se realiza a través de un oficio que el partido hace llegar a los Consejos donde se contienen los datos del representante sustituto que deberá presentarse a rendir protesta de ley a la siguiente sesión de su nombramiento.

La sustitución de los representantes de los partidos políticos ante los diferentes consejos es una de las tareas más activas por el número de sustituciones presentadas en cada sesión, en la mayoría de los casos más de una por partido.

En su mayoría las sustituciones a realizarse por los partidos políticos se hacen de una sesión a otra teniendo como principal objetivo no descuidar la representación del partido ante el Consejo. En las elecciones federales de 1997 la actividad en este sentido se incrementó ya que por primera ocasión se acreditaron al cien por ciento los representantes propietarios de los partidos políticos registrados, y sólo en 19 consejos Distritales de los 300 no se registraron suplentes de los partidos políticos denominados pequeños.

Los partidos políticos contaron con facilidades en los movimientos de sus representantes, y se manifestaron ante los Consejos Locales y Distritales con un elevado número de sustituciones debido a lo competitivo de las elecciones.

El caso del Distrito Federal representó uno de los puntos más importantes para todos los partidos, y es aquí donde se observa uno de los mayores cambios en el espacio de representantes. Estaba en juego por primera vez la jefatura de gobierno del distrito Federal y tras el resultado del 6 de julio por primera vez en la historia de país el partido oficial sufría un descalabro irreparable y que concluyó con la pérdida de la presidencia en el año 2000.

Todo este esfuerzo se canaliza y se hace llegar a las diferentes direcciones dentro del mismo Instituto para contar con la información adecuada y de manera precisa de todas las actividades que se desempeñan dentro de los Consejos Locales y Distritales.

La selección de los Consejeros sigue el modelo similar al del Consejo General en el caso de los Consejos Locales, lo cual se interpreta como un modelo con mayor autonomía e independencia. En lo que se refiere a los Consejos Distritales se siguen los lineamientos marcados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para la selección, contando en las elecciones federales de 1997 con un gran número de solicitudes para desempeñar las funciones.

En el aspecto de los Consejeros Electorales dentro de los Consejos Locales y Distritales se observa en mayor número una profesionalización de los mismos y mostrando con mayor frecuencia gente decidida y capaz para el buen desempeño de los consejos.

Si iniciamos una revisión cualitativa de los Consejos Locales encontramos que el promedio de edad de cada Consejero es de 46 años, alrededor del 18% de los consejeros son mujeres, y si tomamos en cuenta su formación profesional encontramos que casi 65% tiene estudios profesionales.

Los Consejos Locales como ejes de seguimiento en materia electoral en cada una de las entidades del país cuentan con gran responsabilidad política ya que, son los encargados de mantener las relaciones de tipo electoral con los partidos políticos y con los ciudadanos son la figura a nivel estatal más importante. Su composición y organización es similar a la del Consejo General les concede una cuota adicional de autonomía con el poder estatal pues ni los partidos

políticos ni los representantes gubernamentales tienen derecho a voto dentro de los Consejos. A nivel central se controlaba por medio del Poder Ejecutivo y en los Consejos Locales y Distritales por medio de los gobiernos estatales antes de la reforma de 1996. Este modelo se vió modificado radicalmente; cabe señalar que los consejos perdieron una atribución de aprobar el tope máximo de gastos que pueden erogar los partidos políticos en las campañas de senadores.

La competencia electoral puede medirse por diferentes escalas, una de las más relevantes es el registro y sustitución de representantes de los partidos políticos, demostrando que el comportamiento de los ocho partidos políticos contendientes en las elecciones de 1997 se manifestó de manera similar en cada uno de los consejos ya que se logró una representación del 100% a nivel local; el partido con mayor número de sustituciones fue el Partido de la Revolución Democrática con un total de 70 sustituciones y el de menor movimiento el Partido Demócrata Mexicano con 29.

El número de sustituciones variaron de manera similar en todas las entidades, con respecto a procesos electorales anteriores mostrando que no hay un consenso de ningún partido; los consejos con más movimiento fueron Baja California, Morelos y Sonora.

La sustitución de representantes a nivel distrital señalan los movimientos realizados por cada uno de los partidos políticos participantes en las elecciones federales de 1997. El primero es el Partido Acción Nacional con 538 y presentando un número elevado de cambios en el norte, estado de México y el Distrito Federal, siendo este último el de mayor participación no sólo en este partido sino en todos por igual.

El Partido Revolucionario Institucional con un total de 642 sustituciones siendo éste el más alto a nivel distrital, también es el partido con más experiencia en lo que acreditaciones se refiere, los mayores cambios los realizó en el estado de México y el Distrito Federal. El Partido de la Revolución Democrática es el cuarto en cuanto a número con 509, sus mayores cambios al igual que los anteriores partidos se centra en entidades como el Distrito federal observando que continua un centralismo del poder. El Partido del Trabajo considerado como cuarta

fuerza electoral del país presentó una ausencia de 9 representantes suplentes en estados donde no cuenta con mucha fuerza política como es Michoacán y el estado de México.

Los tres partidos restantes el Partido Verde Ecologista de México, Partido Popular Socialista y el Partido Demócrata Mexicano presentaron un fenómeno común son los de menor número de sustituciones 489, 349 y 413 respectivamente; y también con algunas ausencias de representantes suplentes en entidades como: Guanajuato, San Luis Potosí, Baja California y el único caso donde no se acreditó representante propietario fue en Zacatecas por parte del PDM.

Los resultados de las elecciones de 1997 y del 2000 demostraron que el Instituto Federal Electoral debe seguir trabajando como hasta ahora y tomar en cuenta las condiciones con las que cuenta cada entidad federativa para ajustar la competencia ya que en estados como Baja California la legislación permite una mayor independencia del consejo local ante sus autoridades, no siendo así en estados como Yucatán, Oaxaca y Chiapas que han estado sujetas fuertemente al partido oficial.

Otro aspecto en el que no se ha logrado aún una autonomía real de los consejos es lo referente al presupuesto, ya que los proyectos son remitidos al Poder Legislativo por el gobernador, quien puede modificar antes de pasar la iniciativa al Congreso. El presupuesto que se les otorga a los Consejos depende de manera directa del Consejo General ya que son los responsables en cada entidad y distrito de administrar y vigilar el desarrollo de las elecciones.

Muchos pueden ser los puntos a estudiar para vigilar el buen funcionamiento de los consejos locales y distritales pero sin dejar de lado los más importantes como es: la integración de los institutos electorales y la participación de todos los partidos políticos.

Es así como en general podemos observar que las elecciones federales de 1997 contaron con una enorme participación por parte de todos los partidos políticos, fortaleciendo de manera singular al sistema electoral; se agregó también el enorme esfuerzo del gobierno federal que hizo eco en los gobiernos estatales

para garantizar la autonomía e imparcialidad del proceso no interviniendo en la preparación y desarrollo de las elecciones.

Los partidos políticos en la contienda electoral de 1997 tuvieron un avance cuantitativo y cualitativo en su relación con el Instituto a nivel local y distrital, ya que aumento de manera significativa el número de representantes de los partidos políticos ante los consejos y las dirigencias se apegaron a lo dispuesto por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, logrando equidad en la representación partidista y ofreciendo a la ciudadanía una garantía de respeto al voto dentro de cada uno de los consejos.

No podemos asegurar que logrando una mayor representación de los partidos ante los consejos se hable de una competencia electoral más abierta, ya que es necesario considerar otros aspectos como espacios en los medios de comunicación, financiamiento etc. Pero si hablamos de que con la acreditación y sustitución de representantes ante los consejos se fortalece un sistema de partidos cada vez más amplio y con verdaderas posibilidades electorales a nivel local.

### **3.3 La representación partidista en los Consejos Locales y Distritales del DF en el proceso electoral federal de 1997 y 2000**

Desde 1928 ( fecha en que desaparecen los municipios en la capital) y hasta el año de 1988 ( año en que se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) no hubo en el Distrito Federal elecciones locales. Es a partir de la elección de representantes a la Asamblea en 1988, junto con los respectivos comicios para diputados federales y presidenciales, que se manifestó en el Distrito Federal un paso decisivo en la participación ciudadana.

La reforma política de 1996 es una de las reformas más amplias e incisivas de cuantas ha tenido nuestro país; por ello tiene un lugar relevante en el largo ciclo de cambio político e institucional que ha vivido México en los últimos años; además de ser la base legal en la que descansaron las elecciones federales y

locales del 6 de julio de 1996 y de la histórica jornada electoral del 2 de julio del 2000.

Los cambios establecidos por dicha reforma, referente a los partidos políticos,

regímenes electorales locales, y Distrito Federal; es la siguiente:

#### Partidos Políticos

.Se suprime la modalidad de registros condicionados y se establece un único procedimiento para que una organización política obtenga el registro requerido para participar en las elecciones federales.

.Consecuentemente, la denominación "partido político nacional" se reserva a las organizaciones políticas que tengan su registro como tal.

. Para obtener el registro se exige realizar asambleas que acrediten 3 mil afiliados por lo menos en 10 entidades federativas, o bien 300 ciudadanos adherentes en por lo menos 100 distritos electorales uninominales.

.Con el mismo fin se obliga a presentar una lista de afiliados que podrá ser inferior al 0.13 % del padrón electoral federal utilizado en la elección federal inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

. En todo caso, y una vez suprimida la figura del registro condicionado, se fija en un mínimo del 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente, el porcentaje requerido para que un partido político no pierda su registro legal.

. Los partidos políticos deben abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

. Se fijan las siguientes causales de pérdida de registro:

- no participar en un proceso electoral federal ordinario;
- no obtener el 2% de la votación emitida en alguna de las elecciones para Diputados, Senadores o Presidente;
- haber dejado de cumplir con alguno de los requisitos necesarios para obtener su registro;
- incumplir de manera grave y sistemática, a juicio del Consejo General, con las obligaciones que señala el COFIPE;

- haberse declarado disuelto por acuerdo de sus miembros;
- haberse fusionado con algún otro partido.

. El IFE asume la facultad de dictaminar y fijar sanciones, a través de su Consejo General; en todo caso sus resoluciones pueden ser recurridas ante el Tribunal Electoral. El Consejo General debe tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, y señalar que en caso de reincidencia se aplique una sanción más grave.

.El régimen de responsabilidades se aplica tanto a los dirigentes, miembros y simpatizantes de partidos políticos.

#### Regímenes Electorales Locales

. Todas las legislaturas de los estados se integrarán con diputados electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

. Se obliga a que las constituciones y leyes electorales de los estados garanticen un conjunto de principios y condiciones equivalentes con los prescritos para el sistema electoral a nivel federal. Entre ellos se incluyen los siguientes:

- sufragio universal, libre, secreto y directo en todas las elecciones locales y municipales;
- legalidad, independencia, objetividad, certeza e imparcialidad como principios rectores en el ejercicio de la función electoral;
- autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y la resolución de controversias en la materia;
- establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;
- financiamiento público equitativo para los partidos políticos;
- condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación;
- fijación de criterios para determinar límites a los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales;

- tipificación de delitos y faltas electorales y sus consecuentes sanciones.

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 del año 2000 se elegirán por el voto directo de los ciudadanos a los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (denominadas Delegaciones Políticas).
- . Se suprime la figura de consejeros ciudadanos del Distrito Federal.

Ante estos cambios podemos decir que la reforma electoral de 1996 trajo un cambio en todos los puntos que habían sido fuente de inconformidad y en un sentido correcto. Los partidos políticos, incluso los de oposición, habrían de quedarse con la nueva ley, así enfrentaron el proceso electoral intermedio de 1997, con una fuerza y unos recursos mayores que en el pasado, y debido a los resultados de la misma las elecciones del año 2000 transitaron sin grandes sobresaltos, salvo claro, la derrota definitiva del PRI con la presidencia de la república.

La etapa de preparación de la elección federal ordinaria se inició en la primera sesión del consejo General del Instituto Federal Electoral, celebrada en el mes de noviembre de 1996, y concluyó al iniciarse la jornada electoral el 6 de julio de 1997.

### **3.3.1. La nueva distritación y el Instituto Electoral del Distrito Federal.**

Desde el punto de vista técnico, las elecciones de 1997 fueron mejores, no sólo por el contexto mediático o financiero, sino porque también estuvieron precedidas de un trabajo que ilustró de manera más exacta los 300 distritos electorales en toda la geografía del país.

En 1996, con Agustín Ricoy en la Dirección del IFE, y bajo la coordinación de Juan Manuel Herrero (al frente de la Dirección del Registro Federal de

Electores) y con la participación de los ciudadanos, se llevo a cabo la “nueva distritación” que vendría a mejorar sustancialmente la organización electoral.

El ejercicio de trazar nuevos distritos, de definir al mismo tiempo nuevas circunscripciones y nuevas cabeceras, no se había realizados desde 1979. Pasaron 17 años y en 1996 el IFE decidió corregir y precisar a fondo el universo de la representación legislativa a nivel de los distritos y, como en consecuencia, a nivel de las circunscripciones.

La tarea era inaplazable pues los distritos y las circunscripciones con los cuales se realizó la elección de 1994, fueron diseñados en mayo de 1978 y con datos del censo de 1970. La dinámica demográfica había generado grandes distorsiones, el caso más mencionado se hallaba en e distrito Federal, allí estaban el distrito con la lista de electores más numerosa (el 40) y el segundo distrito del país con el padrón más reducido (el 33): uno con 615 mil votantes y otro con apenas 51 mil, una proporción de doce a una, dentro de una misma entidad. Cada uno de los votos en los distintos distritos “pesaba” de modo muy diferente. Pero incluso existían distorsiones aún más graves: el Estado de México con un padrón de 5.8 millones de electores tenía 34 distritos electorales; el DF con 5.5, es decir, con un universo menor, tenía sin embargo más unidades de representación: 40 distritos, 15% arriba de la entidad más poblada.

El trabajo para la nueva geografía electoral se realizó en base a las cifras que manda la Constitución de la República, es decir, en base a los datos del censo de población y vivienda de 1990. Esta propuesta de configuración procuro la mayor homogeneidad poblacional posible, y fue acompañada de una estrecha vigilancia, consulta y deliberación de los partidos políticos y estuvo pendiente de la opinión de un comité técnico especial.

Todas las mediciones de las consecuencias electorales demuestran un trazo neutro que no beneficia ni perjudica a ningún actor político en particular.

<sup>8</sup>Estos fueron los resultados de la nueva distritación.

#### **Estadística 1.- Proceso de distritación 1997-2000**

---

<sup>8</sup> Puede consultarse Pacheco Guadalupe, Becerra Ricardo y Woldenberg Jose, “La nueva geografía electoral: consecuencias de la nueva distritación”, en Etcétera No. 192, octubre de 1996.

Entidad Antiguos 1997 y 2000	Distritos	Distritos para	Distritos que gana
Aguascalientes	2	3	+1
BajaCalifornia	6	6	-
BajaCaliforniaSur	2	2	-
Campeche	2	2	-
Chiapas	9	12	+3
Chihuahua	10	9	-1
Coahuila	7	7	-
Colima	2	2	-
DistritoFederal	40	30	-10
Durango	6	5	-1
Guanajuato	13	15	+2
Guerrero	10	10	-
Hidalgo	6	7	+1
Jalisco	20	10	-1
México	34	36	+2
Michoacán	13	13	-
Morelos	4	4	-
Nayarit	3	3	-
NuevoLeón	11	11	-
Oaxaca	10	11	+1
Puebla	14	15	+1
Querétaro	3	4	+1
QuintanaRoo	2	2	-
SanLuisPotosí	7	7	-
Sinaloa	9	8	-1
Sonora	7	7	-
Tabasco	5	6	+1
Tamaulipas	9	8	-1
Tlaxcala	2	3	+1
Veracruz	23	23	-
Yucatán	4	5	+1
Zacatecas	5	5	-

A su vez, el ámbito territorial y las cabeceras de las circunscripciones quedaron ordenados de la siguiente manera:

Primera Circunscripción: Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Sonora. Contiene 62 distritos.

Segunda Circunscripción: Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. La forman 59 distritos

Tercera Circunscripción: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán. Integrada por 61 distritos.

Cuarta Circunscripción: Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. La conforman 59 distritos.

Quinta Circunscripción: Guerrero, Estado de México y Michoacán . También con 59 distritos

Las ciudades cabeceras de circunscripción son para la número uno, Guadalajara; para la dos , Monterrey; para la tres, Jalapa; para la cuarta el Distrito Federal y para la quinta, Toluca. Estas ciudades son el escenario de los cómputos de la votación, en ellas se aplica la fórmula electoral y de ellas emergen 40 diputados de representación proporcional.

Las novedades electorales emergieron por todas partes: por primera vez, 135 candidatos priistas habían sido derrotados en sus distritos, en la competencia con candidatos de la oposición. Esto trajo como consecuencia que el PRI perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de diputados. En tanto el PAN ganaba las gobernaturas de Nuevo León y Querétaro. Mientras el PRD obtenía su triunfo más importante : la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal .

Esos hechos informan de un dato crucial: “el país había cruzado el umbral crítico de competitividad electoral; el sistema se convirtió ya en uno plenamente competitivo”<sup>9</sup>

Otro efecto importante de esta nueva ley es que : el voto ciudadano decidía quién se quedaba en el circuito electoral y quien tendría que salir, pero a partir de ahora los perdedores tendrían que esperar dos procesos electorales para

---

<sup>9</sup> PACHECO Guadalupe, op.cit. p.445.

volver a entrar en el circuito partidista, tal es el caso del Partido Cardenista, del Partido Popular Socialista y del Partido Demócrata Mexicano.

Por otro lado, el Partido Verde Ecologista de México obtuvo en total un millón 105 mil votos, 600 mil adicionales a los que recabo tres años antes. El Partido del Trabajo tuvo casi 750 mil (146 mil menos que una elección previa) Sin embargo el gran perdedor de la contienda electoral lo tuvo el Partido Revolucionario Institucional perdió 5.8 millones de sufragios en relación a 1994. La paradoja era evidente el; el partido que había votado solo la reforma legal-electoral de 1996 fue, al mismo tiempo el que había perdido más ventajas y prerrogativas derivadas de la misma reforma.

El cambio electoral se manifestó de diversas maneras: el PRD obtuvo 70 triunfos distritales, sobre todo en el DF, el Estado de México y Michoacán, mientras que el PAN se llevó 64 distritos ubicando claramente su influencia en torno a grandes ciudades en Nuevo León, Jalisco y Guanajuato. Por el contrario, el PRI se llevó la mayoría en 165 distritos, y prácticamente en todos los distritos rurales.

**Cuadro 1.- Número de triunfos distritales por partido en las elecciones de 1994-1997**

Año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	TOTAL DE DISTRITOS DE MAYORIA RELATIVA
1994	20	273	7	0	0	300
1997	64	165	70	1	0	300

Estos datos demuestran la naturaleza competitiva del sistema de partidos en México. Los resultados por distrito revelan de inmediato una competencia de gran intensidad; el PRD multiplicó por diez los distritos donde alcanzó la mayoría, el PAN lo hizo en más de tres veces y el PRI perdió 108 distritos electorales.

Así, la clave para entender la vida electoral de México está en la forma de la competencia: “el PRI es un partido que presenta una votación homogénea en gran parte del territorio nacional, mientras el PRD y el PAN le disputan el voto de manera localizada, el PAN básicamente en el norte del país y el PRD en el centro y sur (este fenómeno todavía generalizable encuentra, sin embargo, cada vez más

excepciones: por ejemplo, el PRD creció rápidamente y ganó en varios distritos del sur de Sonora, mientras que el PAN ya ha gobernado las capitales de los estados sureños de Oaxaca y Chiapas).”<sup>10</sup>

El formato electoral de México presenta algunas variables, hay tres partidos “mayores” actuando a nivel nacional, pero en cada uno de los distritos no se presenta una competencia entre tres, sino que se impone casi siempre una dinámica bipartidista, en la gran mayoría de distritos el PRI compite, alternativamente, con el PAN o el PRD, sólo en el DF y en una parte del Estado de México se ha configurado una competencia entre los tres partidos.

Pasemos ahora a dar una breve explicación de lo acontecido durante las elecciones federales del año 2000 como el paso decisivo respecto a los hechos y resultados de la elección intermedia de 1997. Este proceso no dejó de sorprender a propios y extraños, después de 70 años de un solo partido en el poder, es importante, recordar que era necesario la alternancia política que venía manifestándose años atrás como lo vimos con los datos ya mencionados; sin embargo, es hasta este año en que el IFE y la ciudadanía en general cristalizaron con elecciones mejor organizadas y con resultados más confiables, cada elección a partir del “gran fraude” de 1988 ha sido un reto vencido a pesar de todo a favor de la democracia. Antes del 2 de julio el cambio político había arrojado un nuevo mapa gubernativo y de representación. Los meses previos a julio, el PAN gobernaba el 29.6% de la votación en el nivel local; el PRI, el 46.7%; el PRD, el 20.7%; e PT, el 0.52% y el PVEM, el 0.36%.

El país cursó el proceso electoral del año 2000 sin violencia, y moderación, la atención del electorado se centró, como era de esperarse en la elección presidencial, saliendo a votar el 2 de julio 37 millones 603 mil 484 ciudadanos. Si algo podemos decir de la diferencia en el voto es que: las zonas urbanas votan de una manera y las rurales de otra. Veinte estados le dieron el triunfo a Fox , pero otros once le dieron mayoría a Labastida y en Michoacán se lo dio a Cárdenas. Traduciéndose esta diferencia también en el voto de la integración del Congreso de la Unión. El nuevo presidente (Fox) enfrenta el no contar con una mayoría del

---

<sup>10</sup> BARRUETO Federico, La nueva geografía del poder, Voz y voto No. 54, Agosto de 1997.

partido que representa. Para el 2 de julio además de la presidencia, se disputaron dos gubernaturas, en Guanajuato y Morelos ganadas por el PAN y entraron en disputa nueve Congresos Locales en igual número de estados; además ese mismo día, ocurrió la segunda elección de Jefe de Gobierno, la renovación de la Asamblea Legislativa en el Distrito Federal y de las 16 jefaturas delegacionales.

En cuanto a los resultados de votación para el Distrito Federal, la votación del PRI ha tenido altas y bajas, la peor definitivamente la de 1997; 25.08% para Jefe de Gobierno, 23.62% para Diputados Federales, y 23.01% para la Asamblea Legislativa; el PAN obtuvo su registro más bajo también en 1997: Jefe de Gobierno 15.27%, Diputados Federales 18.04% y Asamblea Legislativa 17.62%; Al contrario de los partidos mencionados el PRD presenta en 1997 su mejor resultado 47.14% para jefe de gobierno, 45.37% para Diputados Federales, y 44.09% para diputados a la Asamblea Legislativa. Por lo anterior podríamos afirmar que el voto en el Distrito Federal es negativo para el PRI y positivo para la oposición, en especial para el PRD.

Las elecciones del 6 de julio, fueron organizadas y desarrolladas en el Distrito Federal por los órganos desconcentrados a nivel local y distrital del IFE, amparados por el COFIPE. Con el triunfo de la oposición en el Poder ejecutivo Local y como mayoría en la ALDF, le quedaron muchas tareas por desarrollar, entre ellas la estructuración del proceso electoral del Distrito Federal y la promulgación de su ley electoral local.

Fue entonces que, el 5 de enero de 1999 apareció publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del distrito Federal el Código Electoral del Distrito Federal (CEDF) como norma aprobada por el órgano legislativo del DF para regular el proceso electoral y los procesos de participación ciudadana en el DF.

La importancia de dicho Código radica en que incluye la creación ( Libro Tercero y Séptimo) de dos instancias mediadoras y vigilantes del juego electoral en el Distrito Federal: El Instituto Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del DF. Con la creación de dichos órganos; el primero de carácter administrativo, y el segundo de tipo judicial, se pretende avanzar en el terreno de la legitimidad y legalidad con el acceso al poder político en la capital.

El Libro Tercero del Código Electoral del Distrito Federal, el que se titula “Del Instituto Electoral del Distrito Federal”, regula al mencionado instituto a través de siete títulos, a saber, disposiciones preliminares de sus órganos ( de la integración del Consejo General, del funcionamiento y atribuciones del Consejo General, de las Comisiones del consejo, de las atribuciones del Consejero Presidente y Consejeros Electorales), de los Órganos Ejecutivos y Técnicos (Secretario Ejecutivo, de las Direcciones Ejecutivas), de los Órganos Desconcentrados (disposiciones generales, de los Consejos Distritales, de las atribuciones del Presidente y secretario de los Consejos Distritales, de las Direcciones Ejecutivas de los distritos electorales), de los Órganos de Vigilancia, así como de las Mesa Directivas de Casilla. Los títulos anteriores regulan la estructura del instituto electoral y sus procesos administrativos necesarios para su cabal desenvolvimiento institucional. Así el “Instituto Electoral del Distrito federal es el organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral y responsable de la función estatal de organizar las elecciones y los procedimientos de participación ciudadana.

El Instituto electoral del Distrito Federal es un organismo de carácter permanente, independiente en sus decisiones, autónomo en su funcionamiento y profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Sus fines y acciones estarán orientadas a:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Órganos de Gobierno Legislativo y Ejecutivo del Distrito federal, así como la celebración de los procedimientos de participación ciudadana;
- e) Preservar la autenticidad del sufragio; y ,

- f) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.”<sup>11</sup>

El Consejo General del IEDF se nombró hasta el 14 de enero de 1999, por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, fundamentándose en el artículo 55, del Código Electoral del Distrito Federal; de tal manera que el Consejo General quedo integrado por siete Consejeros Electorales, representantes de los partidos políticos y un Secretario; a diferencia del Consejo General del IFE que cuenta con dos Consejeros Electorales más y la representación del Poder Legislativo; mientras la duración en el cargo es la misma para ambos casos.

Las atribuciones de los Consejos Generales del IFE y del IEDF presentan grandes similitudes en aspectos de dirección, vigilancia y coordinación en sus respectivos ámbitos. Sin embargo existe una diferencia importante, el Consejo General del IEDF puede presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral, mientras el COFIPE no contempla esa atribución al Consejo General del IFE:

El IEDF cuenta con un Secretario Ejecutivo y con direcciones ejecutivas que son los órganos en que recae el trabajo ejecutivo básico; en cuanto a los órganos desconcentrados, el IEDF cuenta con uno por cada distrito electoral uninominal, es decir, con 40, y se les conoce como Direcciones Distritales integradas por un Coordinador Distrital, un Director de Organización Electoral y Capacitación y un Director del Registro de Electores del DF, estos mismos funcionan como consejos durante el proceso electoral, integrados por un consejero presidente, seis consejeros electorales, un representante por cada partido político y un secretario.

Las Juntas Locales como Distritales, se componen de un Vocal Ejecutivo y los Vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el Vocal Secretario, integrados por funcionarios del servicio profesional electoral. El IEDF contempla dos órganos de vigilancia: la Comisión Local de Vigilancia y la Comisión Distrital de Vigilancia.

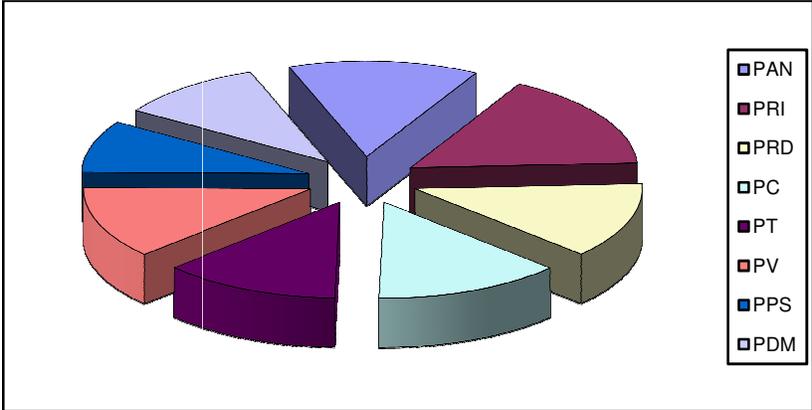
---

<sup>11</sup> “Código Electoral del Distrito Federal.” Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal. 5 de enero de 1999. Libro Tercero, Título Primero, artículo 53. Pp.36-37.

Con esto podemos decir que el IEDF en cuanto a las similitudes con el IFE intenta imitar los aciertos del mismo, que en la experiencia han dado resultados, pero, con las diferencias ya mencionadas, busca corregir los posibles errores que han dificultado el total desenvolvimiento del IFE.

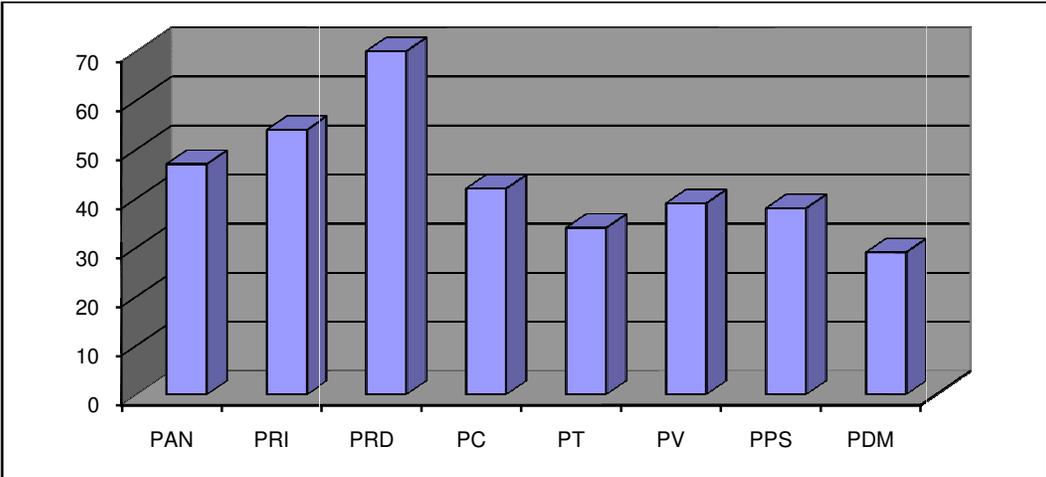
La instalación de alternancia de poder es ya irreversible, abarca todos los niveles: Para el año 2000 el PAN cuenta con 315 municipios gobernados, el PRI 1389 y el PRD 268.

**Gráfica 1.- Sustitución de Representantes Consejos Distritales**



Fuente: Propia, con datos de libros de Registro de la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (IFE), 1997.

**Gráfica 2.- Sustitución de representantes Consejo Locales**



Fuente: Propia, con datos de libros de Registro de la Dirección de Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral (IFE).

## CONCLUSIONES

En México la lucha por el poder regional ha dado paso a un emergente sistema de partidos políticos y organizaciones sociales. Ello se ha podido constatar en cierta manera como estuvo plasmada la representación partidista en los Consejos Locales y Distritales en las elecciones federales de 1997.

El Instituto Federal Electoral ha sido objeto de diversas observaciones a favor y en contra por parte de los medios de comunicación, de los partidos políticos y de los estudiosos del sistema electoral mexicano. Sin embargo, uno de los aspectos menos estudiados y que mayores sospechas ha provocado es el papel que desempeñan los Consejos Locales y los Consejos Distritales, motivo de estudio de este trabajo. En éstos esta la base para lograr credibilidad y confianza necesarias para llevar a cabo una elección como la ocurrida en el proceso electoral federal de 1997, y que de acuerdo al desempeño de las tareas y funciones de los consejos es que se convirtieron en los actores principales de la autonomía que se le dio al Instituto en la reforma electoral de 1996. “No podemos negar el origen del IFE, sería deshonesto no reconocer sus cimientos en la vieja estructura. La gran transformación del Instituto que implique un cambio de actitudes, más que de personal, está apenas empezando”<sup>1</sup>

De acuerdo al capítulo I podemos decir que la democracia representativa al más puro estilo como lo definiría Rousseau en el contrato social es difícil de imaginar en nuestros días. Sin embargo, no debemos separar que el representante elegido está y debe ser en todo momento la voz de sus representados, es reflejo del pueblo sin dejar de ser un instrumento de estado; no sólo era necesaria la creación de un Instituto con las características del Instituto Federal Electoral sino que era de forma urgente ya que las condiciones políticas y sociales del país, en las que prevalecía la ausencia de cualquier tipo de participación ciudadana por la falta de una democracia representativa efectiva y por el débil sistema de partidos, así lo requería.

---

<sup>1</sup>CUELLAR, Mireya. “Hablan los Consejeros Electorales, Nuevas elecciones, mismo aparato”. Elecciones 97 No. 4 La Jornada. 20 de mayo de 1997.

Llegar a la creación del Instituto no fue tarea fácil y se tuvo que tropezar con obstáculos en el camino tras el proceso electoral de 1988 se pugnó por crear un organismo que garantizará la credibilidad y confianza en los comicios electorales, fue hasta 1990 que surgió, sufriendo varios cambios desde su fundación, la principal y de mayor trascendencia esta en la reforma de 1996 que da una separación definitiva del Instituto ante cualquier poder de la federación. Es claro que estas reformas generales sirvieron como base para estructurar las obligaciones, derechos y responsabilidades de los Consejos Locales y Distritales, lo anterior indica que los Consejos deben realizar todo el trabajo en sus entidades federativas para lograr la autonomía e independencia respecto del gobierno y autoridades estatales.

La estructura orgánica, atributos, principios, fines, actividades y la integración y funciones de los Consejos Locales y Distritales mencionadas en el capítulo II nos hacen llegar a la conclusión de que el Instituto Federal Electoral es una clave importante para un mayor avance dentro del modelo democrático en México; para los partidos políticos representa, por sus actividades, principios y fines, el regulador ideal para llevar a cabo una competencia política-electoral más leal y con apego a la legalidad no solo a nivel central sino en todos los órganos del Instituto, es decir en los consejos locales y distritales teniendo una separación efectiva de los poderes federales y locales por medio de la reforma de 1996.

En el capítulo III y como parte medular del trabajo observamos que todo lo anterior no tendría ningún sentido si solo se hubiera pretendido hacer los cambios al Instituto en la cúpula del mismo, es decir en el Consejo General y no trasladarlo a cada uno de los órganos intermedios de dirección. En este trabajo podemos concluir que la autonomía de los Consejos Locales y Distritales fue posible porque el Consejo General nombró a sus representantes y no el gobernador en turno o personas ajenas al Instituto, aunado también a que los partidos políticos lograron una competencia electoral efectiva.

Para lograr la confianza política en el Instituto Federal Electoral como aspecto principal fué la participación de los partidos políticos nacionales en todos y cada uno de los consejos locales y distritales a través de sus representantes que

desempeñaron un papel fundamental en las elecciones federales de 1997 siendo por primera vez en la historia verdaderos representantes de los ciudadanos, son éstos los que lograron dar legitimidad al Instituto con la sociedad ya que son la base social de los partidos políticos.

El reto que tenía el IFE antes de la elección de 1997 lo cumplió en óptimas condiciones, la credibilidad electoral, asimismo lo ratifico en las pasadas elecciones federales su principal tarea ahora es “limpiar la casa” para evitar desconfianza en el Instituto, consolidar la efectividad del Consejo General, en sus actividades y funciones y seguir el mismo ejemplo en los Consejos Locales y Distritales, que lograron un mejor desempeño gracias a la capacidad de los Consejeros Electorales y de la autonomía a los poderes locales.

Las diferentes reformas sufridas por el Instituto Federal Electoral han demostrado los avances del Instituto respecto a su nacimiento, pero no se le había dado la importancia debida a los sustentos del mismo, que son los órganos descentralizados responsables en cada entidad federativa y en cada distrito electoral de administrar y construir cada elección

Por primera vez en la historia el 6 de julio de 1997 se dejaron ver grandes triunfos en la oposición; el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, cobrando presencia el PAN, PRD, PT y PVEM y se ganó terreno en el Senado de la República; en cuanto al distrito Federal el porcentaje más alto fue para el PRD con la elección por primera vez de jefe de gobierno.

Logrando una mayor representación política dentro de los consejos locales y distritales se podrá evitar cada vez más los conflictos postelectorales y contribuir a la legitimidad de un gobierno representativo.

La acreditación y sustitución de representantes de los partidos políticos en el proceso electoral federal de 1997 ante los Consejos Locales y Distritales apunta a un mayor avance en la construcción de sistema de partidos, el cual es una condición para la competencia electoral.

Los Consejos Locales y Distritales representaron en el proceso electoral de 1997, la base de la legitimidad consiguiendo una mayor credibilidad de resultados preliminares y totales en cada sección y generando un factor de avance para

México. La competencia electoral se ve fortalecida en los consejos y refleja la construcción de una democracia regional apenas existente que proporcionaron los partidos políticos . A su vez fueron ejes de autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral.

Tras los ataques sufridos al Instituto Federal Electoral por parte del PRI en 1998, el PRD y el PAN hacen a un lado sus propias disputas y forman una defensa del órgano electoral al reconocer la importancia del mismo en las elecciones del año dos mil.

Sin el antecedente de 1997, tal vez no se hubiera logrado el triunfo del candidato panista Vicente Fox en las elecciones del año 2000, pero lo que es innegable es que ninguno de esos dos fenómenos hubiera ocurrido sin la ayuda de la reforma electoral de 1996 y la experiencia política acumulada por la ciudadanía en los últimos 15 años, a pesar de no haber sido una reforma definitiva como lo aseguro el gobierno federal.

La noche del 2 de julio y con el reconocimiento de Ernesto Zedillo del triunfo de Fox, el IFE adquirió una gran credibilidad y confianza quitándose de encima las posibles dudas todavía existentes de su complicidad con el gobierno para no respetar el voto ciudadano. Se dio entonces un momento inédito en la historia del país

La representación partidista apunta a que la integración de los institutos electorales debe darse por consenso de los partidos políticos y que se conformen pluralmente para que actúen con independencia y credibilidad en los procesos electorales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

AGUIRRE Pedro, Becerra Ricardo, Córdova Lorenzo y Woldenberg José. Una reforma electoral para la democracia: argumentos para el consenso. México. Centro de Estudios para la Transición Democrática, A.C. , 1995. 152p.

ALCOCER, Jorge y Rodrigo Morales ( Coords.) La organización de las elecciones. Problemas y proyectos de solución. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades y en Miguel Angel Porrúa, 1994. 240 p.

ARGÜELLES, Antonio y Manuel Villa (Coords.) México. El voto por la democracia. Miguel Angel Porrúa, 1994. 293 p.

ARRIOLA, Carlos. “La falsedad de la transición democrática”, en, Sociedad civil. Organizaciones no Gubernamentales; transición a la democracia. México, Miguel Angel Porrúa,1994. 169 p.

BECERRA, Ricardo et. Al. La Reforma electoral de 1996. Fondo de Cultura Económica., México, 1996. 172 p.

BENITEZ Hernández, Alfredo. Democracia, sistema electoral y partidos políticos. Tesis de Licenciatura presentada en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. 253 p.

BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 138 p.

----- . Estado Gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: Fondo de Cultura Económica, 1989. 243 p.

CARDENAS Gracia, Jaime F. Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México, 1992. 234 p.

CERRONI, Umberto. Reglas y Valores en la democracia. México: Editorial Patria, 1991. 217p.

Instituto Federal Electoral. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México 1996.

----- . La Reforma política y electoral en México, México, 1994.

MORALES Paulín, Carlos Axel. Reforma al sistema electoral mexicano. Editorial. Plaza y Valdés 1997. 147 p.

NUÑEZ Jiménez, Arturo. El nuevo sistema electoral mexicano. Colección popular, número 451, México: Editorial. Fondo de Cultura Económica, 1991.

-----, La reforma electoral de 1989-1990. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

SARTORI, Giovanni. Teoría de la Democracia. Tomo uno, el debate contemporáneo; México: Alianza Universidad, 1991. 2 Vols. 305 p.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo y democracia. México: Fondo de cultura Económica .1976. 512 p.

SERRANO Migallón, Fernando. Legislación electoral mexicana. Génesis e integración. México. 1989.

VALENCIA Escamilla, Laura. Tesis de Maestría, Antecedentes histórico-conceptuales y estado actual de la representación parlamentaria. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

## HEMEROGRAFIA

AGUILAR, Luis F., “La tolerancia en la política”, Este País, número 55, octubre de 1995.

ALCOCER, Jorge, “Ciudadanización”, Proceso, número 907, marzo 21 de 1994.

ALVARADO Mendoza, Arturo...(et al), “Reforma electoral: una propuesta integral, objetivos, debates y propuestas”. Etcétera, número 134, 24 de agosto de 1995.

ARANDA, Jesús/I. Autonomía de órganos electorales, a prueba en 14 estados: Peschard. La Jornada, 13 de abril de 1998.

ARROYO Vieyra, Francisco, “Transición democrática: tercera reforma y debate”, Quórum, número 27, junio de 1994.

AZIZ Nassif, Alberto. “Un buen inicio.” La Jornada 7 de julio de 1997.

BARRAGAN Barragán, José. “Reforma electoral y división de poderes”, Crónica Legislativa núm. 3, junio-julio de 1995.

BATIZ, Bernardo. “Balance preliminar”, La Jornada, 2 de julio de 1997.

BECERRA, Ricardo y Salazar Pedro. “IFE: Una institución del Estado democrático”, Nexos número 236, agosto de 1997.

BOHORQUEZ, Eduardo, "Consejeros Electorales: la búsqueda de la confianza", Este País, número 5, abril de 1997.

BOLIVAR, Meza, Rosendo, "México 1988-1994: la transición incierta", Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 162 octubre-diciembre de 1995.

CARDENAS Gracia, Jaime F., "Transición Política y reforma constitucional en México". México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994. Serie: "Estudios doctrinales", número 158.

----- . "Cambios legales y autonomía", Perfil, La Jornada, 6 de abril de 1997.

CASAR, María Amparo y de la Madrid Ricardo Raphael. "Las elecciones de 1998: La distribución del poder político en México". Nexos, número 247, julio de 1998.

CORDERA Campos, Rolando. "Después de los votos, política y responsabilidad". La Jornada, 10 de julio de 1997.

----- . "¿La elección es nuestra?: las primeras tareas", La Jornada, 2 de julio de 1997.

CORREA, Yeri, "Adelante la reforma política, lo que viene", Tiempo, número 2677, agosto de 1996.

-----, "Nuevas reglas del juego" Tiempo, número 2682, enero de 1997.

DE LA PAZ, Orellana Maria, "Rumbo a unas nuevas elecciones confiables en el Distrito Federal", Tiempo, abril de 1997.

Centro de Estudios para la Reforma Electoral del Estado, En Busca de un consenso para la reforma Electoral, México, México 1995.

FLORES de la Peña, Horacio, "Legitimidad y elecciones/I", La Jornada, 27 de julio de 1997.

GERALDO Venegas, Rubén. "Derecho contencioso electoral, la política por la vía del derecho", AMEINAPE número 2 julio-diciembre de 1996.

GOMEZ Bass Irene, "Credibilidad como base de la participación", Tiempo, número 2687, abril de 1997

GOMEZ, David, "Los mexicanos que vigilarán las elecciones" Perfil, La Jornada, 6 de abril de 1997.

MERINO, Mauricio, "Tres hipótesis sobre la transición política". Nexos, número 208, abril de 1995.

-----, "La ciudadanización: de nueve, a 700 mil mexicanos", Perfil, La Jornada, 6 de abril de 1997.

PESCHARD, Jacqueline, "Las nuevas funciones de los consejeros electorales" Perfil de La Jornada, 6 de abril de 1997.

RENDON Corona, Armando, "Problemas para la reforma al sistema electoral", Coyuntura 67-68, enero-febrero de 1996.

SIRVENT Gutiérrez, Carlos, "Cronología de las principales reformas a la legislación electoral de México (1910-1994)", Estudios Políticos, cuarta época, número 12, julio-septiembre de 1996.

VARIOS, Seminario sobre la reforma político-electoral, "Sesenta puntos para la reforma político electoral", El Día 17-18 de enero de 1996.

WOLDENBERG, José, “¿Para qué sirven las instituciones?”, Nexos, número 227, noviembre de 1996.